

## **Sektorssamordning! Boverkets redovisning av verkets insatser i Regeringens Sektorssamordningsuppdrag**

### **Sammanfattning**

Boverket har lagt särskild fokus på *mellankommunal och regional nivå*. I en exempelsamling "Sektorssamordning! Exempel på mellankommunalt och regionalt samarbete inom fysisk samhällsplanering" lyfts exempel på delregionalt och regionalt mellankommunalt sektorsöverskridande samarbete fram (bilaga 1). Boverket har sedan i rapporteringen angående Aktivitet Bostadsförsörjning och fysisk samhällsplanering (Aktivitet 7) analyserat dessa fallstudier vidare tillsammans med annat underlag från Boverket och samverkande organisationer.

### **Ett par grundläggande utgångspunkter**

*\*Demokrati och medborgarinflytande:* Alla medborgare har rätt till information, delaktighet och inflytande. Planering för hållbar utveckling förutsätter detta. Översiktsplaneprocessen ger, genom PBL-systemets demokratiregler och frivilliga insatser i anslutning till dessa, goda möjligheter att ge medborgare och organisationer tillfälle till diskussion om och medinflytande på utvecklingsfrågor i kommunen. Det kan innefatta innehållet i tillväxtprogrammen och i de regionala utvecklingsprogrammen. Att medborgarna i ökad utsträckning ges möjlighet till att vara med i dialog om dessa arbeten är angeläget, eftersom regional utvecklingsplanering berör många, för varje individ, vitala framtida livsbetingelser.

*\*Hållbar utveckling och värnande om god livsmiljö i den regionala utvecklingsplaneringen:* Generellt sett förefaller det vara förenat med mindre svårigheter att arbeta för en hållbar utveckling i den kommunala översiktsplaneringen - som är sektorsövergripande till sin karaktär - än i arbetet på regional och central nivå, som i många fall är starkt sektoriserat.

### **Fyra övergripande slutsatser**

*1 God bostadsförsörjning och gott boende nödvändiga förutsättningar för tillväxt och livskvalitet:* Bostäder har lång livslängd och är i hög grad strukturbildande. Det ställs därmed särskilda krav på god planering för hållbart bostadsbyggande och boende. Bostadsförsörjningen är ett kommunalt ansvar, men idag stämmer ofta inte bostadsmarknadernas geografiska utbredning med kommungränserna och påverkas av faktorer utanför kommunen. Frågorna har blivit *mellankommunala och regionala* och är i vissa fall storregionala. Med den betydelse det har att försörjningen med goda bostäder inom ramen för ett allsidigt gott och attraktivt boende inte är otillräcklig, och därmed ett hinder för tillväxten, är det nu angeläget att boendefrågor i ökad utsträckning beaktas i arbetet med de *regionala tillväxtprogrammen* och genom att boendet ingår som en del i det kommande arbetet med *regionala utvecklingsprogram*. Det kräver bl.a. att underlag från fysisk samhällsplanering finns direkt tillgängligt i arbetet.

*2 Närmare samverkan i utvecklingsplaneringen mellan å ena sidan den fysiska samhällsplaneringen och å den andra arbetet med RTP och RUP:* Formerna för en god samverkan med och växelverkan mellan å ena sidan fysisk samhällsplanering och

å den andra arbetet med regionala tillväxtprogram, RTP, och regionala utvecklingsprogram, RUP, behöver nu utvecklas vidare. Det förutsätter att fysiska planerare är med i de grupper som förbereder utvecklingsprogrammen. Användning av den fysiska planeringens analysmetoder som komplement till och i kombination med ekonomisk analys skulle i många fall kunna stärka analyserna inför och i de regionala utvecklingsprogrammen.

### *3 Former för att möta de växande behoven av mellankommunal samverkan:*

På flera håll i landet har nya kommunalförbund med samhällsplaneringsuppgifter bildats. Incitamenten för samarbete är givetvis avgörande för resultaten av ett mellankommunalt samarbete, men organisationsformen har också stor betydelse. Det gäller inte minst frågorna om gemensam juridisk person och budget för samverkansorganet, vilka främst *kommunalförbundsinstitutet* uppfyller. De erfarenheter som redovisas i Exempelsamlingen visar att sådant mellankommunalt sektorsövergripande planeringssamarbete i delregioner är ett mycket *viktigt komplement* till regional och storregional samverkan. Därför är det angeläget att man, också i de olika delar av landet där denna typ av samarbete är mer sparsamt förekommande, finner lämpliga former för utökat mellankommunalt samarbete.

### *4 Städer och orter i samverkan*

Såväl städernas fysiskt-rumsliga som deras miljömässiga och socio-ekonomiska förhållanden behöver behandlas integrerat. Politiken avseende städerna behöver breddas från den nuvarande stadspolitiken till att omfatta även de små och medelstora städerna. En strategi behöver därför utvecklas för svenska städer och tätorter med inriktning på att ta tillvara de lokala och regionala utvecklingsmöjligheterna och främja en god stadsmiljö inom ramen för en allsidigt hållbar utveckling.

## **Uppdraget**

Syftet med Regeringens Sektorssamordningsuppdrag är att öka den sammanlagda effektiviteten i de insatser som genomförs inom skilda politikområden för att stärka lokala arbetsmarknadsregioners långsiktiga utveckling och bidra till hållbar tillväxt. Genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken bör primärt ske inom politikområden vars insatser har stor strukturell betydelse för den regionala utvecklingen.

Boverket har med hänsyn till de berörda frågornas stora vikt gått in i Sektorssamordningsuppdraget mycket aktivt och med stort intresse trots hårt ansträngda resurser. Svensk offentlig sektor är förhållandevis sektoriserad, särskilt på central och regional nivå. Samhällsplaneringen i kommunerna karaktäriseras i ett jämförelseperspektiv ofta mera av strävan till tvärsektoriella sammanvägningar och helhetssyn. Den fysiska samhällsplaneringen är sektorsövergripande. Med den betoning av regionala frågor med knytning till de regionala tillväxtprogrammen som görs i uppdraget, har horisontell samverkan på *mellankommunal och regional nivå* fått särskild vikt i Boverkets arbete med uppdraget.

## **Utförandet av uppdraget**

Det mellankommunala samarbetet om fysiska samhällsplaneringsfrågor varierar mycket över landet. I Stockholms län och i Göteborgsregionen finns

regionplaneringsarbete. I Skåne har det motsvarande mellankommunala samarbetet på delregional nivå i olika delar av Skåne under några år varit nedtonat, men det ökar nu på nytt. Även i några andra delar av landet samarbetas det i olika delregioner och regioner om fysisk samhällsplanering, exempelvis på småländska höglandet (Höglandets kommunalförbund), kring Borås (Sjuhäradsbygdens kommunalförbund) och i Umeåregionen (E12-alliansen och Umeåregionen). Falu och Borlänge kommuner har genomfört gemensam översiktsplanering för områdena mellan de två städerna. Haparanda och Torneå kommuner överväger att bilda ett internationellt kommunalförbund. Med nära planeringsrelationer till hela Stockholmsregionen och Regionala utvecklingsplanen för Stockholms län, RUFS, samarbetar bl.a. södertörnskommunerna mellankommunalt inom samhällsplaneringen. I en del andra delar av landet är det mellankommunala samarbetet inom fysisk samhällsplanering betydligt mindre. Så är det trots att det i de flesta fall finns stort behov av detta, eftersom det är en växande problematik att många planeringsfrågor nära berör mer än en enda kommun eller hela regionen.

Även i de områden i landet där det finns mellankommunal samverkan inom fysisk samhällsplanering kan det i sådant samarbete i vissa fall vara svårt att i vissa avseenden uppnå god sektorssamordning. I jämförelse med möjligheterna till sektorssamordningen inom en enskild kommun, är detta av naturliga skäl i en del fall svårare när det är två eller flera kommuner som samarbetar och som i samarbetet ska samordna sig över flera sektorsområden. Detta är ofta i än större utsträckning fallet i samverkan inom en hel region. Trots detta finns det goda exempel på relativt långt kommet mellankommunalt samarbete av dessa slag både regionalt och delregionalt.

I arbetet med Sektorssamordningsuppdraget har Boverket med stöd av ett stort antal andra myndigheter och organisationer utarbetat en särskild exempelsamling ”Sektorssamordning! Exempel på mellankommunalt och regionalt samarbete inom fysisk samhällsplanering”. I denna exempelsamling beskrivs och kommenteras ett tiotal mellankommunala och regionala samarbeten. Boverket har sedan i rapporteringen angående Aktivitet Bostadsförsörjning och fysisk samhällsplanering (Aktivitet 7) analyserat dessa fallstudier vidare tillsammans med annat underlag från Boverket och samverkande organisationer, bilaga 1.

Boverket har funnit de av NUTEK och Näringsdepartementet arrangerade gemensamma sammankomsterna inom ramen för uppdraget värdefulla. De har gett möjligheter till viktigt utbyte mellan de i uppdraget deltagande organisationerna och med departementet. Tiden för uppdragets utförande har emellertid varit knapp med hänsyn till uppdragets stora omfattning. Det har bl.a. medfört att Boverket har haft resursmässiga svårigheter att själv driva och att i önskvärd utsträckning delta i andra parter arbetsgruppsmöten, vilka så gott som utan undantag har ägt rum i Stockholm.

I Boverkets regleringsbrev är det föreskrivet att verket ska bidra till att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås. Verket ska, där så är relevant, vara en samverkanspart i de regionala tillväxtprogrammen. Boverket kommer att genomföra detta i det fortsatta arbetet, bl.a. med stöd av det underlagsmaterial som har tagits fram under verkets arbete med Sektorssamordningsuppdraget.

NUTEK har som en följd av Sektorssamordningsuppdraget tagit initiativ till nationellt-regionalt utvecklingsarbete kring de regionala utvecklingsprogrammen.

Boverket anser att det finns behov av detta. Verket driver i många fall denna typ av samarbeten. Exempelvis pågår det för närvarande inom Boverket i brett samarbete med regionala organ i projekt Bo lokalt – planera regionalt. Projektet beskrivs i korthet i det följande och projektprogrammet bifogas som bilaga 2.

## **Slutsatser och förslag utifrån Aktivitet Bostadsförsörjning och fysisk samhällsplanering**

### **1 Ett par grundläggande utgångspunkter**

#### *1.1 Demokrati och medborgarinflytande*

Alla medborgare har rätt till information, delaktighet och inflytande. Planering för hållbar utveckling förutsätter delaktighet och samverkan. Medborgarnas kunskaper och skilda erfarenheter är en viktig resurs att utnyttja i planeringen. Regional utvecklingsplanering berör många för varje individ vitala framtida livsbetingelser. Det är därför angeläget att medborgarna i ökad utsträckning ges möjlighet till att vara med i *dialog* om regionala utvecklingsinsatser.

Översiktsplaneprocessen ger genom PBL-systemets demokratiregler och frivilliga insatser i anslutning till dessa, möjligheter att ge medborgare och organisationer tillfälle att lämna *synpunkter på och diskutera* innehållet i tillväxtprogrammen och i de regionala utvecklingsprogrammen. Härigenom skapas förutsättningar för en bättre *förankring* av insatser som föreslås. Översiktsplanen bör ge vägledning för arbetet.

Flera av de i Exempelsamlingen redovisade mellankommunala samarbetena ger exempel på att *visions-* och/eller *strategiarbete* ofta är lämpliga vägar att starta och driva planeringssamarbete. Denna typ av arbetsinriktning har bl.a. fördelen att det är naturligt att det utformas åskådligt och pedagogiskt – detta är inbyggt i en god metodik. Ett sådant arbete drivs normalt sektorsövergripande. Det ger också goda förutsättningar för medborgardialog och demokratisk förankring.

#### *1.2 Hållbar utveckling och god livsmiljö i den regionala utvecklingsplaneringen*

Enligt de grundläggande utgångspunkterna för Sektorssamordningsuppdraget ska utformning och genomförande av uppdraget bidra till *hållbar tillväxt* omfattande såväl ekonomiska, sociala som ekologiska aspekter och till att Regeringens jämställdhets- och mångfaldsperspektiv beaktas. I social hållbarhet kan också den lika angelägna kulturella hållbarheten anses innefattas. Boverket anser att en sådan helhetssyn i arbetet är naturlig och angelägen.

Arbetet för att uppnå långsiktigt hållbar social, kulturell, samhällsekonomisk och ekologisk/miljömässig hållbarhet är en avgörande framtidsfråga. Flera av aktiviteterna inom ramen för Sektorssamordningsuppdraget berör problematiken mer ingående. Exempelsamlingen som är utarbetad inom ”Aktivitet Bostadsförsörjning och fysisk samhällsplanering” visar att insatser för att uppnå långsiktig hållbarhet i de flesta fall har funnits med i de mellankommunala och regionala samarbeten som analyseras i den. Av några av de undersökta exemplen på mellankommunalt samarbete framgår att detta i dag kan vara svårt i den praktiska planeringen. I andra fall har man varit mera framgångsrik. Men generellt sett förefaller det ändå vara förenat med mindre

svårigheter att arbeta för en hållbar utveckling i den kommunala översiktsplaneringen - som är sektorsövergripande till sin karaktär - än i arbetet på regional och central nivå, som i många fall är starkt sektoriserat.

Det ger ett förhållandevis optimistiskt perspektiv på möjligheterna att de många olika hållbarhetsansatser som genomförs i den fysiska samhällsplaneringen kan utvecklas vidare redan i relativt kort tidsperspektiv. Den fysiska planeringens lagfästa regler om medborgardeltagande och om breda konsekvensanalyser är viktiga förutsättningar för detta. De senaste årens erfarenheter, bl.a. från arbetet med översiktsplanering i flera kommuner, visar att olika arbeten inom hållbar utveckling kan sägas ingå i en itererande process, där utveckling sker successivt och relativt snabbt. En ytterligare utvecklad, praktisk integrering av hållbarhetsaspekterna i de regionala tillväxtprogrammen och de kommande regionala utvecklingsprogrammen är nu nödvändig. Det kräver enligt Boverkets mening bl.a. att *underlag från fysisk samhällsplanering* finns direkt tillgängligt i arbetet.

Boverket anser vidare att det är angeläget att arbetet med *samhällsekonomisk hållbarhet* utvecklas. Vad avser miljömässigt goda företagsinsatser har visst utvecklingsarbete gjorts, men självfallet är samhällsekonomisk hållbarhet betydligt mer omfattande.

Forskningen har visat att man inte som tidigare i första hand flyttar till arbetsorten. Med allt bättre pendlingsmöjligheter har det blivit vanligare att många väljer att bo längre från sin arbetsplats eller sina studier än tidigare. Ett ökat antal är beredda att *flytta till gott boende och god livsmiljö* och att pendla till/från arbete eller studier. Möjligheterna att i vart fall någon del av arbetstiden arbeta hemma eller på annan plats än arbetsorten har ökat för en hel del människor och underlättar detta.

Livsmiljön i olika kommuner, orter och regioner och därmed deras attraktivitet som bostadsorter och lokaliseringorter, bestäms av många olika faktorer. Bland dessa är att det finns goda förutsättningar för boende, kommersiell och offentlig service, transportstruktur och kommunikationer, kollektivtrafik, allsidig arbetsmarknad resp. utbildningsmöjligheter inom pendlingsbart avstånd, kultur- och aktivitetsutbud, miljösituation, motverkan av segregation, vitalisering av centrumkärnor, näringslivsförnyelse, estetiskt tilltalande bebyggelse m.fl. *Den fysiska planeringen och boendeplaneringen* är viktiga instrument för utveckling och bibehållande av sådan allsidig attraktivitet.

## **2 Utvecklingstendenser som kräver insatser**

### *2.1 Ökade mellankommunala beroenden*

Under de senaste decennierna har de mellankommunala beroendena inom områden som kommunikationer och trafik, större ledningar, externhandel, avfallsbehandling, vattenförsörjning, materialförsörjning, energiförsörjningsanläggningar m.fl. ökat ytterligare. Det har även blivit allt tydligare att frågor om boende och *bostadsförsörjning* ofta har *regional eller mellankommunal karaktär*. Särskilt utpräglat är detta i landets tre storstadsområden, men även kring flera av våra större städer, främst universitets- och högskolestäderna. Trots bestämmelserna i PBL ang mellankommunal samordning har i vissa fall tillfredställande mellankommunal

samordning av sådana frågor som nämnts ovan inte blivit fallet. Exempel på detta finns bl.a. avseende verksamheter som bostadsbyggande, externhandel, vindkraftverk och master. Men i en del fall har kommuner genomfört långt gående samverkansinsatser och det finns även exempel på för två eller flera kommuner gemensam översiktsplanering.

Det är mot denna bakgrund uppenbart att det krävs *bättre mellankommunal samordning* bl.a. genom ökat planeringssamarbete. Bestämmelserna i Plan- och bygglagen, PBL, ger möjlighet till detta. Genom att använda den fysiska planeringens instrument och metoder i samverkan mellan kommuner kan en ökad samordning mellan olika politikområden uppnås inom utvecklingsplaneringen.

## 2.2 Behov av såväl horisontell som vertikal samordning

Boverket och NUTEK har gemensamt belyst *samspelet* på nationell resp. regional nivå, mellan nationell och regional nivå, mellan regional och lokal nivå samt mellan nationell och lokal nivå i en rapport till Regeringen 2001-12-18, En nationell strategi för regional utvecklingsplanering. I statssekreterarskrivelse 2002-06-10 till Boverket och NUTEK understryks att det är angeläget att verkens rapport utgör ett viktigt underlag i verkens arbete med Sektorssamordningsuppdraget. I verkens rapport framhölls bl.a. att en arbetsprocess liknande den i fysisk riksplanering använda s.k. ”planeringsormen” erfordras. Ett sådant arbetssätt innebär en kontinuerlig sektorsövergripande samverkan om underlag och arbetsmaterial på olika nivåer mellan de organisationer som deltar i processen. Avstämningarna vertikalt mellan regional nivå och central nivå bör präglas av dialogförfarande. På central nivå tänktes en vision - en sektorsövergripande nationell regional utvecklingsbild - tas fram bl.a. som ett underlag för regionala utvecklingsprogram.

Arbetet med Sektorssamordningsuppdraget har kunnat bidra till att belysa detta ytterligare. Boverket utvecklar i denna redovisning hur den enskilda kommunen, bl.a. i lokalt arbetsmarknadsperspektiv och i relation till bostadsförsörjning och kommunikationer, ofta är starkt beroende av samverkan med grannkommuner delregionalt och av regional och storregional funktionell samverkan. Samtidigt är kommuner och regioner beroende av att staten centralt utvecklar en mer sektorsövergripande och sammanhållen politik.

En strävan bör kunna vara att sektorssamordningen på central nivå mer borde närma sig den mer utvecklade primärkommunala strävan till helhetssyn i den kommunala planeringen. Samtidigt är givetvis samordningen inom en organisation/kommun i de flesta fall mindre komplicerad att åstadkomma än mellan olika organisationer på central resp. regional och mellankommunal nivå. Någon form av *nationell utvecklingsbild* skulle därför underlätta dialogen mellan olika nivåer och även mellan sektorer. Det gäller även i internationellt samarbete. En sådan förbättrad samordning centralt skulle ha stor betydelse också för mellankommunal samverkan i de kommunala samverkansorganen och i andra kommunalförbund och mellankommunala sammanslutningar. Regionalt kan i detta sammanhang länsstyrelsernas roll, att vara viktiga samordningsorgan för de statliga intressena i länet och att samlat företräda statens intressen i planeringsprocessen enligt Plan- och bygglagen (PBL), behöva förtydligas och stärkas.

### 2.3 Erfarenheter från transnationell planeringssamverkan

ESDP-dokumentet utgör en källa till inspiration för stärkt sektorssamordning och samverkan inom funktionella regioner ofta över administrativa gränser. En rumslig och funktionell utvecklingsansats, inspirerad av ESDP, Det regionala utvecklingsperspektiven inom Europeiska Unionen (European Spatial Development Perspective) är gemenskapsinitiativet för transnationellt samarbete, Interreg III B, tidigare IIC.

Insatserna inom Interreg IIIB har följaktligen tonvikt på territoriellt anknutna utvecklingsfrågor. Att många svenska kommuner och regionala organisationer deltar i detta transnationella projektsamarbete innebär ett omfattande samarbete och utbyte av kunskaper mellan dessa och deras motsvarigheter i andra länder. Interregsamarbetet visar dessutom att den regionala nivån är en viktig samarbetsarena.

## 3 Bostadsförsörjning och kommunikationer strategiska i den fysiska samhällsplaneringen

### 3.1 God bostadsförsörjning och gott boende nödvändiga förutsättningar för tillväxt och livskvalitet

Boverket är på central statlig nivå metodutvecklare och kunskapsförmedlare gentemot kommuner, regionala organ och myndigheter på den nationella nivån. Bostäder har lång livslängd och är i hög grad *strukturbildande*. Bostadsbyggande måste därför ses i ett långsiktigt perspektiv. Det ställs därmed särskilda krav på *god planering för hållbart bostadsbyggande och boende*.

Bostadsförsörjningen är ett kommunalt ansvar men idag stämmer ofta inte bostadsmarknadernas geografiska utbredning med kommungränserna och påverkas av faktorer utanför kommunen. Därför krävs det planeringsunderlag som omfattar hela den aktuella bostadsmarknadsregionen. Frågorna har blivit *mellankommunala och regionala* och är i vissa fall storregionala. Den tidigare nämnda exempelsamlingen visar ett växande intresse för att diskutera boendefrågor även i ett mellankommunalt perspektiv.

Tillsammans med faktorer som arbetsplatser, kommunikationsleder och kollektivtrafik, service, kulturellt och kommersiellt utbud har boendet avgörande betydelse för orters, städers och regioners attraktivitet. Förläggningen av högre utbildning är strukturskapande på ett sätt som påverkar behovet av bostäder på universitets- och högskoleorterna.

Bl.a. i det s.k. Skåneuppdraget till Boverket har Regeringen särskilt framhållit att bristen på bostäder riskerar att leda till en avmattning i den ekonomiska *tillväxten*. Det pekas också på att kopplingen mellan investeringar i transportinfrastruktur och förutsättningarna för bostadsbyggandet är strategisk. Boverket har redovisat uppdraget i en rapport i februari 2002. En sammanfattning av Boverkets redovisning finns i bilaga 3.

Boendefrågorna är ännu inte väl integrerade i svensk regional utvecklingsplanering. Mellankommunal, regional och - särskilt för storstadsregionerna - storregional

samverkan beträffande boendefrågorna behöver därför utvecklas. Med den betydelse det har att försörjningen med goda bostäder är tillräcklig - och därmed inte utgör ett hinder för tillväxten - är det nu angeläget att boendefrågorna i ökad utsträckning beaktas i arbetet med de *regionala tillväxtprogrammen*. Så kan ske genom att regionalt underlag finns tillgängligt och genom att boendet ingår som en del i det kommande arbetet med *regionala utvecklingsprogram*.

Boverket har redan i sin delredovisning 2002-09-20 av Sektorssamordningsuppdraget tydliggjort att boendepolitiken har sådan betydelse för tillväxt och regional utveckling, att det är ett av de politikområden som bör ingå i de regionala utvecklingsprogrammen. NUTEK har i sitt missiv 2002-09-30 till denna delredovisning föreslagit att det boendepolitiska området ska ingå som ytterligare ett politikområde att behandla inom ramen för uppdraget.

Boverket genomför för närvarande ett regionalt utvecklingsprojekt, Bo lokalt – planera regionalt! i samarbete med de fem länsstyrelserna i Mälardalen. I projekt Bo lokalt – planera regionalt! är det Boverkets syfte att öka kunskaperna om det storregionala perspektivet på bostadsförsörjning. Bl. a. avses det övervägas närmare vilket planeringsunderlag som behövs och hur samverkan mellan kommuner, samverkansorgan och länsstyrelser kan genomföras (se bilaga 2).

### *3.2 Kommunikationsstruktur, godstransporter och kollektivtrafik nycklar till regionförstoring*

Liksom bostadsbeståndet är kommunikationslänkarna infrastruktur som består under lång tid. I det nu aktuella regeringsuppdraget understryks betydelsen av insatser inom politikområden med stor strukturell betydelse för den regionala utvecklingen. Kommunikationsfrågornas strategiska betydelse framgår av samtliga fallredovisningar i Exempelsamlingen. Det gäller såväl *persontrafik* som *godstrafik*.

I många fall utövar de mellankommunala samverkansorgan som analyseras - utöver sin utrednings- och informationsverksamhet - lobbyverksamhet för att få kommunikationsinvesteringar till delregionen/regionen. Genom organisationernas samhällsplaneringsarbete kan centrala myndigheter och regeringskansliet få del av utvecklade regionala argument och analyser som bygger under regionens mål för utvecklingen, vilka sedan kan ställas mot nationella underlag.

*Kollektivtrafiken* har stor betydelse med hänsyn till att så stora grupper i samhället är starkt beroende av en välfungerande kollektivtrafik. Det krävs en helhetssyn med en närmare koppling mellan kollektivtrafik, regional infrastrukturplanering och regionala tillväxtprogram samt till de kommande regionala utvecklingsprogrammen.

En utvecklad *godstrafik* med god knytning mellan olika transportslag är av stor betydelse för näringslivsutvecklingen. Det innebär att det behövs ett planeringstänkande i totala transportförlopp.

Det är strategiskt med närmare samverkan inom samhällsplaneringen mellan de tre grundläggande blocken boende/bostadsförsörjning, kommunikationer/kollektivtrafik och arbetsmarknad/näringslivsutveckling. I RUF, Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, har man kommit en god bit på väg i detta hänseende.

Över huvud taget erfordras ett ytterligare närmande till varandra mellan fysisk samhällsplanering och ekonomisk utvecklingsplanering i en *mer integrerad regional utvecklingsplanering*, där metodik från fysisk planering och regionalekonomisk analys kompletterar varandra och samverkar.

#### **4 Stad-land-samverkan och städernas roll i den regionala utvecklingen**

##### *4.1 Samverkan mellan stad och omgivande landsbygd*

Redan i Boverkets vision Sverige 2009 tydliggjordes de ömsesidiga beroendena mellan staden och den omgivande landsbygden. Kommunen och tätorten har ett viktigt ansvar för att marken används rätt utifrån bl.a. invånarnas rekreativa, kulturella och landskapsestetiska behov, de areella näringarna, miljön och tätortens produktomsättning. Arbetstillfällena på landsbygden och ett utvecklat kretsloppstänkande är viktiga delar i detta. Grönstrukturen är viktig för människors hälsa och välmående. Allt detta ställer krav på den fysiska samhällsplaneringen.

Bland de exempel på mellankommunal samverkan som analyseras i Exempelsamlingen har särskilt samverkan inom Umeåregionen och inom den s.k. E12-alliansen intressanta inslag av *stad-land-samverkan*. I detta samarbete ingår stadskommunen Umeå stad och ett antal, i flertalet fall ytstora, landsbygdskommuner.

Samverkan om utveckling av goda kommunikationer för att öka pendlingsmöjligheterna i regionförstoringsperspektiv är en särskilt viktig del i dessa samarbeten. En fråga, som förefaller vara på framväxt även i den del av Västerbottenssamarbetet som avser Umeå stad och de närmaste grannkommunerna, är bostadsförsörjningen i mellankommunalt perspektiv.

##### *4.2 Behov av en sammanhållen svensk stadspolitik*

I Boverkets vision Sverige 2009 beskrivs en balanserad utveckling genom samverkan i "pärlbandsnätverk" mellan städer och orter av olika storlek.

På regional och storregional nivå kan den sammanlagda potentialen hos de medelstora och stora städerna, och att sammanbinda dem med allt bättre kommunikationer i sådana nätverk, vara avgörande för attraktivitet och konkurrenskraft. Orter i storstädernas omland blir alltmer integrerade i storstädernas ekonomi. Det innebär bl.a. att det i dessa regioner pågår en utveckling mot flerkärnighet, inte minst i Mälardalen och i Göteborgsregionen. I Öresundsregionen är detta redan idag en gränsöverskridande problematik.

Såväl städernas fysiska som deras miljömässiga och socio-ekonomiska förhållanden behöver behandlas integrerat. Stadsutveckling är tvärsektoriell. Politiken avseende städerna behöver breddas från storstadspolitik till att omfatta även de små och medelstora städerna. Det krävs en bättre helhetssyn på städernas utveckling samt samplanering och samverkan inom större geografiska områden.

Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat pekar i sitt slutbetänkande, En hållbar framtid i sikte (SOU 2003:3), på behovet av en samlad svensk stadspolitik. Boverket delar denna uppfattning. En strategi behöver utvecklas för svenska städer och tätorter

för att ta tillvara de lokala och regionala utvecklingsmöjligheterna och främja en god stadsmiljö inom ramen för en allsidigt hållbar utveckling.

## 5 Övergripande slutsatser

### 5.1 Närmare samverkan mellan å ena sidan den fysiska samhällsplaneringen och å den andra arbetet med RTP och RUP

Mot bakgrund av vad som har lyfts fram i föregående avsnitt i denna promemoria och i Boverkets redovisning av aktiviteten Bostadsförsörjning och kommunal översiktsplanering behöver formerna för en god *samverkan med och växelverkan mellan* å ena sidan fysisk samhällsplanering och å den andra arbetet med regionala tillväxtprogram, RTP, och regionala utvecklingsprogram, RUP, utvecklas vidare. Den kommunala översiktsplaneringen har i ett växande antal kommuner en inriktning på utvecklingsfrågor och används som ett verktyg för kommunernas strategiska planering. Det ger ökad utvecklingskraft att detta fångas upp i de regionala utvecklingsprogrammen.

Det förutsätter bl.a. i sin tur att *fysiska planerare* är med i de grupper som förbereder utvecklingsprogrammen. Användning av den *fysiska planeringens analysmetoder* som komplement till och i kombination med ekonomisk analys skulle i många fall kunna stärka analyserna inför och i de regionala utvecklingsprogrammen. De praktiska möjligheterna till detta är i dag goda och har ökat bl.a. genom de utbildningsinsatser för såväl ekonomer och regionalekonomer som för fysiska planerare som har genomförts genom universitet och högskolor samt genom Nordregio.

### 5.2 Former för att möta de växande behoven av mellankommunal samverkan

Mellankommunalt samarbete i samhällsplaneringsfrågor bedrivs idag i olika former från mycket informellt ”ad-hoc”-samarbete till institutionaliserat mellankommunalt samarbete i kommunalförbundsform. På flera håll i landet har nya kommunalförbund med samhällsplaneringsuppgifter bildats, exempelvis i Sjuhäradsbygden och på småländska höglandet. Mellan Haparanda och Torneå kommuner övervägs ett internationellt kommunalförbund. I Göteborgsregionen verkar sedan länge Göteborgsregionens kommunalförbund, som har regionplaneansvar enligt PBL.

Incitamenten för samarbete är givetvis avgörande för resultaten av ett mellankommunalt samarbete, men organisationsformen har också stor betydelse. Det gäller inte minst frågan om gemensam juridisk person och budget för samverkansorganet, vilka främst kommunalförbundsinstitutet uppfyller. Det ger samarbetet stadga. Informellt samarbete, som med framgång har pågått en tid, förefaller kunna grundlägga att en mer formaliserad samarbetsstruktur, som kommunalförbund, övervägs.

Mellankommunalt sektorsövergripande planeringssamarbete i delregioner är ett viktigt komplement till regional och storregional samverkan. Det angeläget att man, också i de olika delar av landet där denna typ av samarbete är mer sparsamt förekommande, finner lämplig form för utökat mellankommunalt samarbete.

## **Boverkets medverkan i andra aktiviteter inom Sektorssamordningsuppdraget**

### *Aktiviteten Hållbar regional utveckling*

Boverket har tillsammans med ett antal andra myndigheter deltagit i av Naturvårdsverket driven aktivitet Hållbar regional utveckling.

I detta samarbete har rapporten "Det nya tillväxtarbetet – förändringsarbete för en hållbar regional utveckling" tagits fram. I slutskedet av arbetet utarbetas vidare rapporten "Vägar till HUT i det regionala utvecklingsarbetet – Processer för hållbarhet i 3 län", varigenom det för en bredare krets än tidigare sprids information om det främst ekologiskt/miljömässigt inriktade hållbarhetsarbetet från arbete i län/regioner i Dalarna (Länsstyrelsen i Dalarnas län), Sörmland (Länsstyrelsen i Södermanlands län) och Västra Götaland (Västra Götalandsregionen).

Även om samarbetet varit mycket tidspressat har det utgjort ett led i det stegvisa främjandet av effektivt praktiskt arbete med hållbar utveckling i tillväxtprogrammen. Bl.a. genom rapporten "Bredda perspektiven – Miljöintegration i tillväxtarbetet" från 2001, som har utarbetats i samverkan mellan Naturvårdsverket, Boverket, Riksantikvarieämbetet, NUTEK och Landstingsförbundet/Kommunförbundet har det funnits en god grund att bygga vidare på i samarbetet om hållbar utveckling inom ramen för Sektorssamordningsuppdraget. Boverket har för ett par år sedan utarbetat rapporten "Planering för hållbar utveckling – 13 utmaningar för den fysiska samhällsplaneringen", som ett led i Boverkets aktiva arbete med uppföljningen av genomförandet av HABITAT-agendan. I rapporten har verket bl.a. belyst hur en hållbar utveckling i olika planeringssituationer förutsätter en balanserad avvägning mellan samhällsekonomiska, sociala, kulturella och ekologiska mål. Boverket har vidare i många andra sammanhang redovisat utvecklingsarbete och metoder i fysisk samhällsplanering för en långsiktig hållbar utveckling, bl.a. i boken "En stad är mer än sina hus".

Inom ramen för Boverkets sektorssamordningsarbete har verket tagit fram en exempelsamling med en redovisning av hänsynen till hållbar utveckling i vissa mellankommunala samarbetsaktiviteter. Den ingår i rapporteringen av Aktivitet 7 Bostadsförsörjning och fysisk samhällsplanering inom Sektorssamordningsuppdraget.

### *Aktiviteten Transportfrågor och tillväxtprogram*

Väl utbyggda och fungerande kommunikationer är avgörande för regionförstoring och regionernas attraktivitet och konkurrensförmåga. Ett antal myndigheter har inom ramen för Sektorssamordningsuppdraget beskrivit och utrett utökad samverkan mellan det näringspolitiska och det transportpolitiska området. Boverket har medverkat i detta. I slutrapporten pekas bl.a. på vikten av att förmedla tydligare regionala behovsbilder till den nationella nivån.

I det nu aktuella regeringsuppdraget understryks särskilt betydelsen av insatser inom politikområden med stor strukturell betydelse. Liksom bostäder är kommunikationslänkar infrastruktur som består under lång tid. I Regeringens Infrastrukturproposition stryks det särskilt under att infrastrukturen ingår i den fysiska översiktsplaneringen. Boverket samverkar om transport- och

transportinfrastrukturfrågor, bl.a. inom den gemensamma grupp där Boverket, Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Vägverket och SIKÅ ingår. Det avser såväl gods- som persontransporter. Boverket verkar också för mer miljövänliga och effektiva kommunikationer, bl.a. genom underlag för fysisk samhällsplanering avseende förbättrade spårbundna förbindelser av det slag som exempelvis Svealandsbanan och Mälärbanan, Bothniabanan och den ännu inte i tillräcklig utsträckning moderniserade Blekinge kustbana utgör.

Kollektivtrafiken har mycket stor betydelse, eftersom stora grupper i samhället är beroende av den. Det krävs en helhetssyn med en närmare koppling mellan kollektivtrafik, regional infrastrukturplanering och regionala tillväxtprogram samt till de kommande regionala utvecklingsprogrammen. Boverket anser att planeringsunderlag om kollektivtrafik bör finnas som underlag för den kommunala fysiska planeringen liksom för tillväxtprogrammen och de kommande regionala utvecklingsprogrammen. Boverket har nyligen belyst samverkan inom samhällsplaneringen för god kollektivtrafik i rapporten "Planera för ökad kollektivtrafik!"

Medborgarnas önskemål om boende i goda livsmiljöer, även på förhållandevis långt pendlingsavstånd från arbets- eller studieort, har generellt sett inte ännu beaktats i tillräcklig utsträckning i planeringen mellankommunalt och regionalt. Det ställer ökade krav på god fysisk samhällsplanering, där många olika intressen vägs in tillsammans med de möjligheter till bostadsbyggande som kan finnas i vissa särskilt attraktiva områden. Det är strategiskt med närmare samverkan i samhällsplaneringen mellan de tre grundläggande blocken boende/bostadsförsörjning, kommunikationer/kollektivtrafik och arbetsmarknad/näringslivsutveckling. I RUFs, Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, har man kommit en god bit på väg i detta hänseende. Även i flera av de övriga planeringsexempel som har studerats i Exempelsamlingen finns intressanta ansatser till detta. Detta kan ge vägledning för arbetet med de kommande regionala utvecklingsprogrammen och pågående arbete inom tillväxtprogrammen.

*Aktiviteten Regional aspekt i myndighetsöverenskommelser och samverkansavtal*  
Riksantikvarieämbetet har drivit aktiviteten Regional aspekt i samverkansavtal. Grundtanken har varit att tillsammans med myndigheter som man i olika former samverkar med utveckla den regionala aspekten. Boverket och Riksantikvarieämbetet har återkommande verksöverläggningar. I ämbetets aktivitetsrapportering behandlas aktiviteten närmare.

#### *Tillväxthinder i Östra mellansverige*

Inom ramen för Boverkets kontakter med de svenska länen/regionerna följer verket samarbetet i regionala planerings- och utvecklingsfrågor mellan de fem länsstyrelserna i Stockholm – Mälardalen i projektet FÖM, Fördel Stockholm-Mälardalen. Boverket samverkar med dessa länsstyrelser i boverksprojektet Bo lokalt – planera regionalt! för att främja att kunskaperna ökas om det storregionala perspektivet på bostadsförsörjning.

Handläggare: Jan Gunnarson, Boverket

