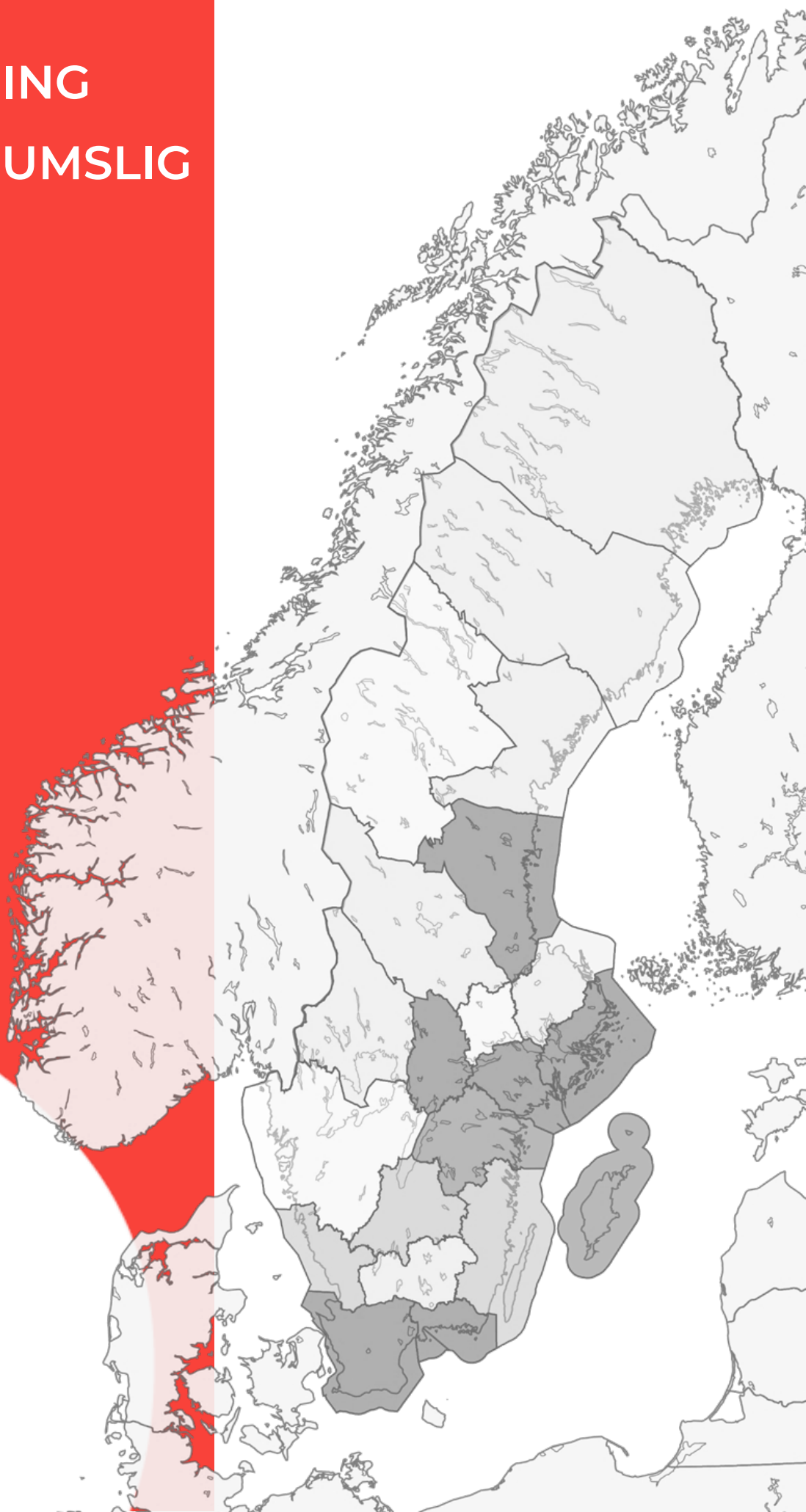


# KARTLÄGGNING REGIONAL RUMSLIG PLANERING

HÖSTEN 2022



# KARTLÄGGNING REGIONAL RUMSLIG PLANERING

## HÖSTEN 2022

Uppdragsnamn	Regionala strukturbilder – Kartläggning
Uppdragsnummer	10344152
Författare	Charlotta Fredriksson, Sara Hedman, Johanna Sundelöf, Joakim Franklin, Karin Kronlid
Datum	2023-02-22

## KUND

Boverket

## KONSULT

WSP

121 88 Stockholm-Globen

Besök: Arenavägen 7

Tel: +46 10-722 50 00

WSP Sverige AB

Org nr: 556057-4880

wsp.com

## KONTAKTPERSONER

WSP

Charlotta Fredriksson

e-post: [charlotta.fredriksson@wsp.com](mailto:charlotta.fredriksson@wsp.com)

Boverket

Caroline Stigsdotter

e-post: [caroline.stigsdotter@boverket.se](mailto:caroline.stigsdotter@boverket.se)

## INNEHÅLL

<b>1. RAPPORTENS KONTEXT, INRAMNING OCH FOKUS</b>	<b>4</b>
1.1. WSPS UPPDRAG, METODER FÖR GENOMFÖRANDE	4
1.2. LÄSANVISNING	6
<b>2. DET REGIONALA UTVECKLINGSLANDSKAPET</b>	<b>7</b>
2.1. DET RUMSLIGA, GEOGRAFISKA, TERRITORIELLA PERSPEKTIVET	7
2.2. FÖRHÅLLNINGSSÄTTET TILL REGIONAL PLANERING - UTVECKLINGEN DE SENASTE 10 ÅREN	8
2.3. LÄGESRAPPORT FRÅN 2016	10
2.4. KUNSKAPSUPPBYGGNAD OM DET REGIONALA PLANERINGSLANDSKAPET	11
<b>3. REGIONAL RUMSLIG PLANERING - LÄGESBILD HÖSTEN 2022</b>	<b>13</b>
3.1. NÅGRA INRAMANDE IAKTTAGELSER	13
3.2. REGIONAL RUMSLIG PLANERING – FEM FASER	15
3.3. DEN SAMLADE BILDEN - EN NATIONELL MOSAIK	17
3.4. INFÖR VIDAREUTVECKLING AV EN NATIONELL MOSAIK	21
<b>4. STRUKTURBILDSLIKNANDE ARBETEN I ANDRA GEOGRAFIER</b>	<b>23</b>
4.1. CENTRALA NIVÅER OCH TEMATIKER	23
4.2. EXEMPEL PÅ STRUKTURBILDSLIKNANDE ARBETEN	26
<b>5. SPANINGAR OCH MÖNSTER</b>	<b>28</b>
5.1. BEGREPPSFLORAN I DEN REGIONALA PLANERINGEN	28
5.2. UPPBYGGNAD AV KUNSKAP, KAPACITET OCH LEGITIMITET	30
5.3. VERKTYGETS INRIKTNING, INNEHÅLL OCH UTVECKLING	34
<b>6. MEDSKICK FRAMÅT</b>	<b>38</b>
6.1. RIGGA EN DIALOG- OCH FÖRANKRINGSSPROCESS	38
6.2. FÖRTYDLIGA OCH EXEMPLIFIERA	40
6.3. BESKRIV OCH FÖRMEDLA NYTTORNA, "SENSE OF URGENCY"	42
6.4. RED UT MYNDIGHETERNAS SAMORDNING I RELATION TILL DEN RUMSLIGA PLANERINGEN PÅ REGIONAL NIVÅ	42
6.5. INGENTING ÄR STATISKT – HITTA POTENTIALEN FÖR ATT VIDAREUTVECKLA	43
<b>7. KÄLLOR</b>	<b>44</b>

# 1. RAPPORTENS KONTEXT, INRAMNING OCH FOKUS

Utformningen av våra rumsliga strukturer påverkar förutsättningarna att ställa om samhället för att nå klimatneutralitet, social sammanhållning med mera. Utformningen av rumsliga strukturer såsom infrastruktur, bebyggelse och grönområden utgör olika delar av ett system som sträcker sig över olika nivåer och skalor. I den nationella strategin för hållbar regional utveckling (2020/21:133) framhålls betydelsen av att Sveriges regioner använder sig av samhällsplanering, bland annat i form av regionala struktur- och målbilder, för att synliggöra olika behov och utvecklingsalternativ i olika geografiska områden. Regionerna kan ha en viktig roll för att främja funktionella relationer och samband på olika nivåer och utifrån detta skapa sammanhang koppla ihop kommunernas planering med den regionala och nationella nivån.

Boverket har i uppdrag att vägleda kring regional fysisk planering och att stötta i det regionala utvecklingsarbetet. Boverket ser därför ett stort värde i att få en bild av hur regionerna arbetar med frågor som har avtryck på rumsliga strukturer. Hur ser arbetet med rumslig planering på den regionala nivån ut? Hur långt har regionerna kommit i arbetet med att ta fram regionala planeringsstrategier, strukturbilder, regionplaner, planeringsunderlag?

En sådan kartläggning är också relevant med anledning av att Boverket tillsammans med ett flertal andra nationella myndigheter på uppdrag åt Miljömålsrådet bedriver ett utvecklingsarbete kring nationell rumslig planering.<sup>1</sup> En viktig del av arbetet med utvecklad nationell planering är att öka myndigheternas gemensamma förmåga till samordning, ta fram gemensamma planeringsunderlag och analysera rumsliga konsekvenser. Detta arbete behöver vara förankrat i det regionala utvecklingsarbetet.

## 1.1. WSPS UPPDRAG, METODER FÖR GENOMFÖRANDE

WSP har haft i uppdrag att stödja Boverket med att genomföra en kartläggning av samtliga regioners arbete med rumslig regional planering, strukturbilder, regionplaner och underlag kopplat till rumsliga strukturer.

### LÄGESSAMMANSTÄLLNING...

I ett första skede genomfördes en lägessammanställning över samtliga regioner. Följande frågeställningar var i fokus:

- Vilka regioner har "färdiga" strukturbilder eller regionplaner?
- Vilka regioner har pågående arbete? Och hur långt kommet är det pågående arbetet?
- Vilka regioner saknar strukturbildsarbete helt?
- Vilka andra geografier arbetar med strukturbildsliknande arbeten? Det finns kommunalförbund som arbetar på detta vis, t.ex. Skaraborg och Göteborgsregionen i Västra Götalandsregionen och Malmö-Lund i Skåne. Det finns även storregionala samarbeten av strukturbildskaraktär, t.ex. ÖMS-samarbetet (Östra Mellansverige).

---

<sup>1</sup> Boverket (2022) *Ramverk för nationell planering - Förslag till utvecklad nationell planering i Sverige Slutrapport mars 2022*

Lägessammanställningen inleddes med en genomgång av beskrivningar och material kring regional rumslig planering som presenteras på Regionernas hemsidor, "**desktop research**". Syftet med detta var att få en första överblick av läget. En första kartläggning av strukturbildsliknande arbeten i andra geografier gjordes också på detta vis.

Därefter genomfördes en **intervjustudie** med representanter för samtliga regioner. Informanterna var regionala planerare, strateger etc. hos regionerna, dvs. de personer som har i uppgift att ta driva regionens strukturbildsarbete, regionplanearbete, arbete som kopplar till rumslig planering och/eller infrastruktur. Vid merparten av intervjuerna medverkade två eller flera representanter för regionen. Frågeteman för intervjuerna var:<sup>2</sup>

- Om och i så fall hur arbete med strukturbildsarbete, regionplanearbete, regional rumslig planering etc. bedrivs i regionen. Detta inkluderade att beskriva processen bakåt både internt inom regionen och i relation till andra aktörer exempelvis kommunerna
- Begrepp och inriktning
- Funktion och styrning
- Centrala frågeställningar, centrala perspektiv
- Strukturbildsliknande arbete i omgivningen, t.ex. delregionalt eller storregionalt.

Parallellt genomfördes också en **rapport-/litteraturgenomgång** för att fånga in annan kunskap kring läget och utvecklingen av regional rumslig planering i Sverige.

I de fall regionerna hade färdiga strukturbilder/regionplaner samlades dessa in i pdf- alternativt png-format med syfte att **sammanfoga en illustrationsbild** som visar på en "nationell mosaik".

## ...OCH ANALYS

Huvudsyftet med uppdraget har varit att kartlägga läget i fråga om regionernas arbete med regionplaner, strukturbilder, rumslig planering. Uppdraget har dock även inkluderat att systematisera iakttagelserna, dvs. att göra en **analys**. Fokus för analysen har varit att se till mönster – likheter och skillnader – mellan regionerna, dels i termer av process, dels i termer av verktyget inriktning, innehåll, funktion och styrning.

I uppdraget har också ingått att ge **medskick** till det fortsatta arbetet med att utveckla den regionala rumsliga planeringen.

## ETT PROCESSUELLT ARBETSSÄTT

Uppdraget har i sin helhet präglats av ett **processuellt arbetssätt** med en nära dialog mellan WSPs team och beställarteamet på Boverket. Detta har möjliggjort att löpande förankra iakttagelser och göra de inriktningsändringar som krävts under hand. Detta har också varit ett sätt att gemensamt bygga kunskap. Som en del i det processuella arbetssättet har även en digital analysworkshop genomförts med representanter för Boverket, Trafikverket, Tillväxtverket och Regeringskansliet.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> I samband med intervjuerna ställdes två "bonusfrågor" kopplat till Boverkets verksamhetsområden, vilket redovisas i en separat PM. Bonusfrågorna rörde:

- Huruvida Regionerna har en övergripande bild av mark för bostadsbebyggelse och näringslivetableringar.
- Regionernas behov av stöd från den statliga nivån kopplat till arbete med regional rumslig planering. Svar på dessa frågor redovisas till Boverket i ett separat PM.

<sup>3</sup> Parallellt med WSPs uppdrag åt Boverket genomförde Regeringskansliet med stöd av en praktikant en intervjustudie med samtliga regioner på temat kopplingen mellan regional planering och det regionala utvecklingsuppdraget.

## 1.2. LÄSANVISNING

I detta första kapitel ramas uppdragets bakgrund, frågeställningar och genomförande in.

I kapitel 2 görs en kontextbeskrivning med syfte att beskriva det regionala utvecklingslandskapet. Dels att redogöra för de formella förutsättningarna, dvs. vilka lagrum och vilka nationella strategier som styr. Dels att kortfattat redogöra för några principiella drag i framväxten av ett rumsligt perspektiv på det regionala utvecklingsarbetet.

Kapitel 3 utgör en lägessammanställning över samtliga regioners arbete med regional rumslig planering, strukturbilder, regionplaner etc. Kapitlet inleds med inramande iakttagelser som kommer att vara avgörande för den kategorisering som därefter görs i fem processfaser - från att inte ha påbörjat arbete eller att ha tagit ett beslut om att inte arbeta med strukturbild/regionplan, via grader av en framtagandeprocess, till att ha en färdig strukturbild/regionplan. Kategoriseringen görs både i text och bild. Kapitel 3 inkluderar även resonemang kring strukturbilds-/regionplanekartans innehåll och utformning.

I kapitel 4 görs en lägessammanställning över andra geografier där det finns del- eller storregionala samarbeten av strukturbildskaraktär.

I kapitel 5 lyfts "spaningar" i fråga om läget i de svenska regionerna med avseende på regional rumslig planering. Det övergripande syftet med kapitlet är att systematisera iakttagelser och lyfta fram mönster - vad skiljer mellan regionerna? Vad är lika?

I kapitel 6 summeras medskick för det fortsatta arbetet med att utveckla den regionala rumsliga planeringen i hela landet. Medskicken riktar sig i första hand till Boverket och den nationella nivån.

## 2. DET REGIONALA UTVECKLINGSLANDSKAPET

Detta kapitel syftar till att beskriva det regionala utvecklingslandskapet. Dels att redogöra för de formella förutsättningarna, dvs. vilka lagrum och vilka nationella strategier som styr. Dels att kortfattat redogöra för några principiella drag i framväxten av ett rumsligt perspektiv på det regionala utvecklingsarbetet.

### 2.1. DET RUMSLIGA, GEOGRAFISKA, TERRITORIELLA PERSPEKTIVET

I enlighet med *lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar* ska en region utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin. Något krav på ett rumsligt perspektiv av utvecklingsstrategin finns inte i lagstiftningen. Däremot lyfts det i *Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete* att den regionala utvecklingsstrategin ska upprättas utifrån en analys av de särskilda förutsättningarna för hållbar regional tillväxt och utveckling i länet. Analysen ska ta hänsyn till funktionella regionala samband såväl inom som över läns- och landsgränser samt till olika typer av landsbygder och tätorter.

I den *Nationella strategin för hållbar regional utveckling i hela landet 2021-2030*, som utgör inriktningen för den regionala utvecklingspolitiken, läggs stor tyngd vid att insatser som ska främja en hållbar regional utveckling behöver ha ett territoriellt perspektiv. Det innebär att det geografiska läget måste beaktas med sina skillnader i tillgänglighet till t.ex. marknader, arbete, service och kultur, från det lokala till det internationella sammanhanget. Den nationella strategin fastslår att skillnaderna mellan olika typer av funktionella regioner ofta kommer att bryta de administrativa gränserna vilket kan komma att påverka hur olika insatser bör utformas.

Strategin fastställer att genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken ska samordnas med landsbygdpolitiken, politiken för hållbar stadsutveckling, miljöpolitiken samt andra berörda politikområden samt att utvecklingskraften i städer, tätorter samt gles- och landsbygder ska stärkas och klyftorna ska minska. Möjligheterna att bo, leva och verka i hela landet ska förbättras. Flera delar av denna politik har geografiska områden som utgångspunkt där sektorssamordning och flernivåsamverkan är centralt. Strategin framhåller att ett tydliggörande av det ömsesidiga utbytet och beroendet mellan städer, tätorter, gles- och landsbygder ökar möjligheten för såväl olika aktörer inom den regionala utvecklingspolitiken som inom andra berörda politikområden att ta hänsyn till regionala förutsättningar.

Den nationella strategin nämner inte (explicit) att regionerna bör arbeta med regional fysisk eller rumslig planering eller strukturbilder. Däremot finns ett tydligt fokus kring det territoriella perspektivet och framhållandet av funktionella regioner liksom vikten av en god samhällsplanering som skapar förutsättningar för en hållbar regional utveckling och som har betydelse för såväl näringslivets utveckling och konkurrenskraft som för människors livskvalitet. Strategin lyfter avslutningsvis att det är bra om det kan finnas en koppling mellan den regionala utvecklingsstrategin (RUS) och de kommunala översiktsplanerna då det stärker förutsättningarna för att utvecklingspotentialen i alla delar av ett län kan tas till vara.

## 2.2. FÖRHÅLLNINGSSÄTTET TILL REGIONAL PLANERING - UTVECKLINGEN DE SENASTE 10 ÅREN

Tillväxtanalys fick i 2012 års regleringsbrev i uppdrag att belysa vilken betydelse som samverkan mellan olika geografiska nivåer och sektorsområden kan ha för hållbar lokal och regional tillväxt. En del i uppdraget handlade om fysisk planering som instrument för lokalt och regionalt tillväxtarbete. Året därefter, 2013, gav regeringen Boverket i uppdrag att i samråd med Tillväxtverket och Tillväxtanalys ställa samman, analysera och lämna förslag till insatser för att stärka samordningen mellan det kommunala översiktsplanarbetet, infrastruktur- och transportplaneringen samt det regionala tillväxtarbetet.

Några av slutsatserna från dessa bägge uppdrag var:<sup>4</sup>

- Svårigheten att få det svenska systemet för fysisk planläggning och regionalt tillväxtarbete att fullt ut fungera tillsammans.
- Regionala och lokala aktörer är alltmer medvetna om betydelsen av ett stärkt samspel dem emellan. Viljan har tilltagit att utveckla samarbetet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktliga planering. Detta hämmas dock av bristande metodstöd och tillgång till nödvändiga resurser.
- Samhällsutvecklingen har inneburit att de enskilda kommunerna många gånger är för små för att utgöra effektiva planeringsenheter. Modern forskning betonar alltmer vikten av att planera utifrån funktionella regioner.
- Det finns ett behov av att stärka samordningen mellan lokala och regionala tillväxtfrågor och fysisk planering, samt stärka kopplingarna mellan kommunal och regional nivå.

Uppdragsrapporterna ger bland annat följande förslag på åtgärder kopplat till regional rumslig planering:

- Inför ett krav i Förordningen om regionalt tillväxtarbete (2007:713) på ökad geografisk/fysisk dimension i RUS.
- Utveckla regionala forum för samhällsplanering. Det regionala tillväxtansvariga organet bör få ett utpekat ansvar för att i samverkan med länsstyrelsen tillhandahålla regionala bilder som på ett strukturerat sätt tydliggör viktiga förhållanden och utgångspunkter för samhällsplanering på regional och kommunal nivå.
- Utveckla ett system som möjliggör planering som bättre speglar funktionella regioner.
- På den regionala nivån, hitta verktyg för att arbeta mer med rumsliga överväganden som en del i RUP (regionala utvecklingsprogram, numera RUS).

### BOSTADSPLANERINGSKOMMITTÉN FÖRESLÅR EN OBLIGATORISK REGIONAL FYSISK PLANERING

I augusti 2013 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté, Bostadsplaneringskommittén, för att utreda och vid behov föreslå förändringar i de regelverk som styr fysisk planering och framtagande av planeringsunderlag på regional nivå som behövs för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet.

Utredningen konstaterade att bostadsplaneringen inte kunde lösas isolerat utan måste hanteras tillsammans med andra planeringar. Det konstaterades att det vid den tiden saknades en sammankoppling mellan olika planeringssystem. Vidare noterades att fysisk planering i Sverige skiljer

---

<sup>4</sup> Källor: Boverket. (2014). *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*. Rapport 2014:15; Tillväxtanalys. (2013). *Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram*. Rapport 2013:01.



sig från många andra länder när det gäller avsaknaden av såväl nationell som regional planering. I Sveriges kända teknades istället samhällsplanering av ett växande antal intressen och ett stort antal aktörer som bevakade dessa intressen med vitt skilda förutsättningar att delta i planeringen.

I korthet landade kommitténs förslag i att bostadsförsörjningen och hållbar utveckling i hela landet bäst tillgodoses med en regional fysisk planering. En planering som ställer krav på samordning med regional planering för transportinfrastruktur, tillväxt och kollektivtrafik samt kommunernas planering för bostadsförsörjning. Den regionala fysiska planeringen förväntades underlätta den kommunala översiktsplaneringen och planeringen för bostadsförsörjning genom att bidra till underlag och regionala bedömningar och avvägningar mellan olika nationella och regionala intressen.

Bostadsplaneringskommittén gav som förslag att regional fysisk planering skulle bli ett obligatoriskt uppdrag i hela landet med länet som indelningsgrund med en egen lagstiftning: lag om regional fysisk planering. Lagförslaget innebar att ett regionalt fysiskt program skulle finnas i varje län. Ett krav i lagstiftningen var att den regionala fysiska planeringen skulle koppla samman den fysiska planeringen med andra planeringar på regional nivå. Programmet skulle inte vara bindande men vägledande för översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.

## REGIONAL PLANERING ENLIGT PLAN- OCH BYGGLAGEN

Regeringen antog inte Bostadsplaneringskommitténs förslag om en egen lagstiftning för regional fysisk planering utan istället lades skrivningar om regional fysisk planering in i Plan och bygglagens (PBL) 7 kapitel. Från den 1 januari 2019 ska regional fysisk planering ske i Stockholms län och Skåne län. Detta innebär att regionerna i dessa län ska ta fram en regionplan. Samma lagstiftning gäller från och med 1 januari 2023 även för Hallands län. I övriga län är det frivilligt att använda regional fysisk planering. Propositionen som föreslog att nya bestämmelser om regional fysisk planering ska tillkomma i plan- och bygglagen anger att syftet med regional fysisk planering ska vara att underlätta för den kommunala planeringen och övriga regionala planeringar. Vidare beskriver propositionen att en regionplan kan fylla viktiga funktioner som stöd för ett regionalt perspektiv i den kommunala översiktsplaneringen.<sup>5</sup>

Noteras bör att det i Stockholmsregionen har bedrivits regionplanering i drygt 60 år. Stockholmstraktens regionplaneförbund bildades redan i slutet av 1951 och 1958 antogs den första regionplanen.<sup>6</sup> Den regionplan som gäller idag, RUF 2050, är den sjunde regionplanen som tas fram för stockholmsregionen.<sup>7</sup> Regionplanen har med åren mött Stockholms starka tillväxt genom att gå från att vara en ren fysisk plan till att också omfamna och integrera tillväxtfrågor i planen.<sup>8</sup>

Även om man i Skåne inte tidigare har tagit fram någon regionplan som i Stockholm har regionen sedan länge arbetat med en samordning av kommunernas fysiska planering. Tanken kring en Strukturbild för Skåne lanserades år 2005. Detta för att kunna driva en utvecklad dialog kring samhällsplaneringsfrågor på en regional nivå.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Källa: Prop. 2017/18:266. En ny regional planering. Sida 1 och 47. Se även [Regional fysisk planering enligt PBL - PBL kunskapsbanken - Boverket](#)

<sup>6</sup> Källa: Stockholms läns landsting TMR. (2014). *Regionplanering 1958–2001*, Planer och utfall.

<sup>7</sup> Regionplaner har antagits 1958, 1973, 1978, 1991, RUF 2001, RUF 2010, RUF 2050.

<sup>8</sup> Källa: RUF 2010. Finns att tillgå här: <http://www.rufs.se/publikationer/20102/hela-rufs-2010>

<sup>9</sup> Källa: Region Skåne. (2022). *Strukturbild för Skåne*. <https://utveckling.skane.se/utvecklingsomraden/samhallsplanering/regional-fysisk-planering/strukturbild-for-skane/>

Liksom i Skåne har Region Halland under en längre tid arbetat med att ta fram olika planeringsförutsättningar för länet.<sup>10</sup>

I samband med antagandet av den nya lagstiftningen gjorde Sveriges Kommuner och Regioner (dåvarande Landsting), SKR, en analys av de nya reglerna i plan- och bygglagen om regional planering.<sup>11</sup> Denna analys beskriver i korthet SKR:s farhåga om att PBL-lagstiftningen kommer att innebära att regionplanen blir styrande även om den inte är bindande och att planhierarkin riskerar att motverka de arbetsätt som utvecklats mellan regioner och kommuner. SKR:s sammanfattande bedömning var att regionplaner enligt PBL kommer att påverka kommunernas möjlighet att besluta om hur mark och vatten ska användas.

## 2.3. LÄGESRAPPORT FRÅN 2016

2016 genomförde Boverket med hjälp av Sweco en lägesrapport över samtliga regioners arbete med regional fysisk planering.<sup>12</sup> Frågor som analyserades var hur utvecklingen såg ut, vilka erfarenheter och utmaningar regionerna upplevde, vilket stöd de behövde etc. Bakgrunden till rapporten var Bostadsplaneringskommitténs förslag om en ny lag om regional fysisk planering och en obligatorisk regional planering. Boverket såg behov av att en regional rumslig/fysisk planering utvecklades, oavsett vad som beslutas angående Bostadsplaneringskommitténs förslag.

### SÅ TYCKTE OCH TÄNKTE REGIONERNA DÅ

Sammanfattningsvis visade lägesrapporten att det var långt kvar till ett brett angreppsätt när det gäller regional fysisk planering. Utöver kollektivtrafik och infrastruktur var det 2016 få organ med det regionala tillväxtansvaret (regioner, regionförbund) som arbetade med regional fysisk planering i någon bredare bemärkelse. Av rapporten framgår det att regionerna hade kommit olika långt när det gällde att skapa ett intresse för regional fysisk planering. I vissa fall hade man gjort strukturbilder<sup>13</sup>, i andra hade man genom målmedvetet arbete ökat förståelsen för den regionala nyttan med regional fysisk/rumslig planering. Generellt beskrevs hur regionerna gick försiktigt fram gentemot kommunerna för att måna om att hela tiden ha dessa med sig i arbetet. Frågan upplevdes som känslig mot kommunerna och de som intervjuades betonade alla kommunernas planeringsansvar/planmonopol som skäl för att man tar det försiktigt.

I kartläggningen från 2016 konstateras vidare att kompetensen generellt sett var bristfällig för att arbeta med regional fysisk planering. Det fanns begränsade resurser kopplade till arbetet med mellankommunal eller regional rumslig planering. En annan utmaning för regionerna var vilken legitimitet som fanns för att bedriva arbetet med regional fysisk planering. Vanligtvis fanns inte något uppdrag från den politiska ledningen att arbeta med dessa frågor.

---

<sup>10</sup> Källa: Region Halland. (2022). *Regional fysisk planering i Halland*. <https://www.regionhalland.se/utveckling-och-tillvaxt/samhallsplanering-och-trafik/regional-fysisk-planering-i-halland/>

<sup>11</sup> Källa: SKR. (2019). *Juridisk analys av de nya reglerna i plan- och bygglagen om regional planering*.

<sup>12</sup> Källa: Sweco. (2016). *Regionernas arbete med regional fysisk planering*. Boverket.

<sup>13</sup> Kommentar: Här bör då betonas den begreppsförskjutning kring innebörden av begreppet strukturbild som beskrivs från intervjustudien hösten 2022. Det som kallades strukturbild 2016 är inte nödvändigtvis en strukturbild utifrån dagens tolkning av begreppet. Se vidare avsnitt 3.1.

## FÖRVÄNTNINGAR PÅ DEN NATIONELLA NIVÅN - SOM INTE INFRIADES

Vidare beskriver lägesrapporten från 2016 att de allra flesta regionerna framhåller att de på det stora hela var mycket positiva till Bostadsplaneringskommitténs förslag och att de delade Bostadsplaneringskommitténs förslag om vad regional fysisk planering är för något.

I lägesrapporten framkommer att det fanns en farhåga bland regionerna att konsekvenserna skulle bli negativa i det fall Bostadsplaneringskommitténs förslag inte gick igenom. Framförallt var farhågan att utvecklingen av den rumsliga planeringen skulle tappa initiativkraft och fart. En del av regionerna framhöll att det skulle vara svårt att arbeta med frågorna utan ett konkret uppdrag. På samma sätt ansågs ett tydligt uppdrag, om det kom ett sådant, som något som kunde göra regionernas mandat tydligare och öka dess legitimitet i frågan. Förutsättningen var att uppdraget även skulle följas av resurser på området.

Förutom ett tydligt uppdrag följt av resurser menade regionerna vidare att det även behövdes stöd från den nationella nivån. Myndigheterna behövde samordna sig och skapa strukturer för samverkan inom detta område så att direktiv och målsättningar harmoniserar med varandra. Utöver detta uppgav regionerna att de behövde kunskapsutbyte, informationsinsatser, tydliga direktiv kring planens innehåll, processtöd och lyhörddhet för behov.

## 2.4. KUNSKAPSUPPBYGGNAD OM DET REGIONALA PLANERINGSLANDSKAPET

Under det senaste decenniet har det skett en systematisk kunskapsuppbyggnad kring det regionala planeringslandskapet. Tre större initiativ som genomförts kan här nämnas särskilt.

Tillväxtverket har sedan mitten av 2010-talet bedrivit satsningar på temat *tillväxtskapande samhällsplanering*. Några exempel är att under 2018-2020 finansierades 12 pilotprojekt med syfte att öka kunskap om hur regionala funktionella strukturer kan stärka näringslivets förutsättningar, samhällsplanering var ett centralt ingångsvärde. Under 2015-2018 pågick ett utvecklingsarbete med 10 pilotkommuner kring frågan om att stärka lokal och regional attraktionskraft. Erfarenheter från satsningarna har samlats i ett flertal publikationer.<sup>14</sup>

Ett annat exempel är *Den attraktiva regionen (DAR)* som var ett treårigt FOI-projekt som Trafikverket genomförde under 2013-2016 i samverkan med Boverket, Sveriges kommuner och regioner (SKR), samt flera regioner/regionförbund, länsstyrelser och kommuner. Även KTH medverkade i egenskap av följeforskare och kunskapsstöd. Projektets syfte var att utveckla kunskap om hur transportsystemet kan bidra till regional utveckling, miljöeffektiv rörlighet och social hållbarhet. Samspelet mellan rumslig planering och transportplanering var ett huvudtema. Inom ramen för DAR genomfördes sex regionala pilotprojekt. Kunskap från DAR publicerades i ett flertal rapporter.<sup>15</sup>

*Reglab*, som är en medlemsorganisation för Sveriges regioner, har till uppgift att fördjupa kunskap kring regionala utvecklingsfrågor. En central del i detta är att genomföra så kallade "lärprojekt" på

---

<sup>14</sup> Se [Tillväxtskapande samhällsplanering - Tillväxtverket \(tillvaxtverket.se\)](#)  
Samt [Det här har vi gjort tidigare - Tillväxtverket \(tillvaxtverket.se\)](#)

<sup>15</sup> Se [Den attraktiva regionen - Bransch \(trafikverket.se\)](#)  
Samt [Publikationer Den attraktiva regionen - Bransch \(trafikverket.se\)](#)

olika teman. Lärprojekten initieras från medlemmarna, utifrån kunskapsbehov de lyfter. Lärprojekt kring regional fysisk/rumslig planering genomförts i tre omgångar, 2011, 2014 och 2021.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Se [Fysisk planering – Reglab](#)

## 3. REGIONAL RUMSLIG PLANERING - LÄGESBILD HÖSTEN 2022

Detta kapitel utgör en lägesbeskrivning hösten 2022 över samtliga regioners arbete med rumslig planering, strukturbilder, regionplaner etc.. Lägesbeskrivningen, kartläggningen, bygger i huvudsak på intervjuer med företrädare för samtliga regioner men även på information från hur regionerna beskriver sitt arbete och material på sina hemsidor.

Följande frågeställningar har varit i fokus i lägessammanställningen:

- Vilka regioner har antagna/färdiga strukturbilder eller regionplaner?
- Vilka regioner har pågående arbete?
- Vilka regioner saknar strukturbildsarbete helt?

I nästa kapitel görs en lägessammanställning över andra geografier där det finns del- eller storregionala samarbeten av strukturbildskaraktär.

### 3.1. NÅGRA INRAMANDE IAKTTAGELSER

I avsnitt 3.3 nedan tecknas en lägesbild från hösten 2022 avseende rumslig planering på regional nivå (fortsättningsvis används i denna rapport i huvudsak begreppet "regional rumslig planering"). Först lyfts dock några inramande iakttagelser som påverkar kategoriseringen av regionerna.

#### INNEBÖRDEN AV BEGREPPET 'STRUKTURBILD' – EN BEGREPPSFÖRSKJUTNING HAR SKETT

En första iakttagelse från intervjustudien är att det har skett en begreppsförskjutning i fråga om vad som avses med "strukturbild". Intervjustudien tyder på att det idag finns en samstämmig bild av att strukturbild avser en framtidsbild och/eller strategiskt perspektiv. Det bör här betonas att intervjustudien har genomförts med strateger och projektledare med ansvar att driva arbete med strukturbild, regionplan, rumslig planering etc. Dessa är att se som "närmast berörda" som kan antas ha tänkt till kring begreppet utifrån sin roll. Det tycks även ske kunskapsutbyte sinsemellan regionerna, dels på egna initiativ, dels utifrån SKRs nätverk för regionala planerare som merparten av de som intervjuats ingår, dels andra sammanhang t.ex. Reglab. Detta innebär att den samstämmighet kring begreppet som framträder i denna kartläggning inte nödvändigtvis speglar en gängse kunskap hos tjänstepersoner och förtroendevalda hos de regionala organisationerna i en bredare bemärkelse, kunskapsuppbyggnaden har inte nödvändigtvis nått dit ännu.

Den begreppsförskjutning som skett medför att flera av de "färdiga" strukturbilder som finns exempelvis på regionernas hemsidor numera i första hand betraktas som planeringsunderlag. Dessa "gamla strukturbilder" beskrivs idag i termer av nulägeskartläggningar eller nulägesanalyser som exempelvis visualiserar funktionella samband.

Ett fördjupat resonemang kring begreppsinnebörd och begreppsflora förs i kapitel. 5.1.

#### NULÄGESBILDEN ÄR OFTA ETT FÖRSTA STEG ...

Intervjustudien tyder på att merparten av informanterna ser rumsliga nulägesbeskrivningar som ett första steg i en regional rumslig planeringsprocess. Nulägesbilden ger en möjlighet för regionens parter att samlas för att forma en gemensam bild över regionens förutsättningar. Nulägesbilden fyller

också en funktion av att bygga accept och legitimitet för regionen att bedriva regional rumslig planering. Detta innebär att de regioner som nu omdefinierar sina tidigare strukturbilder till "planeringsunderlag" ser ett stort värde i att genomfört det tidigare arbetet. Även regioner som nu arbetar med eller ska påbörja arbete med nulägesbeskrivningar hänvisar till vikten av att ha en konkret bild över regionens förutsättningar att samlas kring. Dock efterlyses från några håll ett särskilt begrepp för att beskriva nulägesbilden, t.ex. finns exempel på regioner som använt sig av begrepp som nulägeskartläggning eller strukturanalys.

### ... PARALLELLT BÖRJAR NÅGRA MED ATT "RIGGA" EN SAMVERKANSMODELL

Även om den rumsliga nulägeskartläggningen och/eller analysen ofta är det första steget i regionernas regionala rumsliga planeringsprocess, så finns även exempel på regioner som i ett tidigt skede uttalat arbetat med att beskriva en modell för samverkan. Vilka ska samverka, och varför är just dessa parter viktiga? Vad är det dessa parter ska göra tillsammans? Hur ska processen bedrivas?

### TYDLIGT UPPDRAG ELLER PRÖVA SIG FRAM

Flera av regionerna har fått ett tydligt uppdrag (från politik/ledning) att ta fram en regional strukturbild. I tre regioner finns ett särskilt uppdrag att bedriva regionplanering enligt PBL. I andra regioner bedrivs arbetet med regional rumslig planering idag utifrån en mer sökande modell, i några fall för att förstå förutsättningar och hitta inriktning, i andra med ett mer eller mindre uttalat mål att inom tid få ett politiskt uppdrag.

### RESURSFRÅGAN HAR BETYDELSE

I flera regioner har det under senaste åren tillsatts ytterligare resurser att arbeta med regional rumslig planering, i flera fall specifik planeringskompetens.

Flera informanter nämner hur Tillväxtverkets utlysningar kring Tillväxtskapande samhällsplanering haft en positiv inverkan på möjligheten att påbörja och/eller vidareutveckla arbetet med regional rumslig planering.

### VAD MENAS MED FÄRDIG?

WSP har i denna rapport valt att vara flexibla med vad som avses med "färdig". Det tycks inte vara så att strukturbilderna antas eller beslutas separat. Däremot finns det sex rumsliga framtidsstrategier som beslutats genom att de ingått i en RUS, en regionplan eller RUF. Innan slutet av 2024 kommer antalet troligtvis att vara uppe i minst tio färdiga strukturbilder, regionplaner, rumsliga framtidsstrategier, givet de processer som idag är igång.<sup>17</sup> Bland de regioner som inlett arbete med en strukturbild/regionplan är det fyra som förväntas slutföra arbetet under de kommande två åren, och ytterligare en har en tidplan med sikte mot 2027. I ytterligare sju regioner bedrivs någon form av arbete med sikte på en strukturbild eller annan rumslig framtidsstrategi. I flera av dessa regioner finns det underlag i form av kartor som refereras till som strukturbilder på regionernas hemsidor, men som givet den definition som beskrivs ovan nu snarare kan klassificeras som nulägesbilder eller scenarier.

### VERKTYG FÖR REGIONAL RUMSLIG PLANERING – STRUKTURBILD ELLER INTE?

I den här kartläggningen har fokus varit på hur regionerna arbetar med regional rumslig planering med utgångspunkt i verktyget, dvs. strukturbilden, regionplanen, kartan. Samtidigt skulle man kunna hävda att verktyget i sig kanske inte är det viktigaste, utan att det viktiga är att regionerna hittar sin

---

<sup>17</sup> Kommentar: Region Gotlands strukturbild utgör ett specialfall i och med att den ingår som en del av översiktsplanen, i detta fall samrådsversionen av översiktsplanen.

roll i den rumsliga planeringen utifrån uppdrag/ansvar i relation till kommuner och nationell nivå, men också utifrån regionens egna behov och framtidens samhällsutmaningar. Ett sådant arbete behöver inte nödvändigtvis ta formen av en strukturbild eller regionplan, regioner skulle mycket väl kunna göra detta på andra sätt. Men samtidigt vill WSP hävda att det just nu finns ett momentum kopplat till regionala strukturbilder (och regionplaner), det finns ett upparbetat tänk där det sker och har skett en kunskapsuppbyggnad och mognad. Därmed skulle svaret på frågan "varför just strukturbild" kunna vara "varför inte strukturbild"; verktyget är ändamålsenligt för att visualisera utvecklingsriktning på en karta. Det kan också finnas en vits med att regionerna jobbar utifrån någorlunda liknande former. I så fall är det kanske just mot strukturbild/regionplan som stöd från nationella nivå ska riktas, i alla fall just nu. Samtidigt kan det finnas behov av beredskap hos Boverket och andra nationella myndigheter (t.ex. Tillväxtverket) att stötta upp även annan regional rumslig planering än den som tar formen av en regional strukturbild, kanske är det i den myllan som nästa form av det regionala planeringsverktyget växer fram. Resonemanget kring "verktygets naturliga utveckling" utvecklas vidare i kapitel 5.3.

### 3.2. REGIONAL RUMSLIG PLANERING – FEM FASER


I tabell 3.1 nedan summeras läget i regionerna utifrån fem faser;

- **"Vill vi gå?"**. Dvs. regioner som inte påbörjat arbete. I denna kolumn placeras även de regioner där man kommit fram till att man inte ska arbeta med strukturbild etc.
- **"Vartåt ska vi gå?"**. Dvs. regioner där man är i en tidig formativ fas, det kan t.ex. handla om att man börjat rigga samverkan eller börjat ta fram underlag.
- **"Vi har börjat gå"**. Dvs. regioner där man påbörjat arbetet, en formativ fas. Det kan t.ex. handla om att man fått ett (politiskt) uppdrag och en tydlig idé om vartåt man ska gå.
- **"Vi är i full gång, alt. nästan framme"**. Dvs. regioner där det finns ett pågående arbete (moget arbete), en tydlig framtagandefas
- **"Vi är framme"**. Dvs. regioner där det finns färdiga/aktuella strukturbilder av framtidskaraktär, rumsliga kartor i RUS eller regionplaner.

Det bör betonas att kategoriseringen nedan bygger på WSPs tolkning av informanternas egna beskrivningar av i vilket skede i processen de befinner sig, samt i vilka avseenden de anser sig ha en "färdig" eller aktuell strukturbild. Det bör påtalas att det finns en viss diskrepans mellan informanternas beskrivningar och den bild som framträdde vid genomgång av material och beskrivningar på regionernas hemsidor. Det är sannolikt också en delvis annan bild än vad som skulle framgått om motsvarande kartläggning gjorts för några år sedan, då hade mosaiken (se avsnitt 3.3.) sannolikt sett delvis annorlunda ut och fler regioner skulle ha beskrivits ha färdiga strukturbilder. WSP vill dock betona att vi inte uppfattar att läget "backat". Tvärtom tolkar vi det som att konceptet mognat och att det faktum att många regioner med "gamla" strukturbilder" nu problematiserat kring begreppet och landat i att det material och den process som beskrivs på hemsidan uppfattas utgöra en nulägesbild snarare än framtidsbild, liksom beskrivs ovan. Vår uppfattning är att regionerna överlag har ökat förståelsen för vad det innebär att arbeta med rumsliga frågor på regional nivå och tagit ett steg framåt, snarare än det omvända. Samtidigt finns nyanser i detta och sett till specifika regioner finns också exempel på en motsatt riktning, detta diskuteras vidare i kapitel 5.2.

Med ett par undantag har regionerna tagit fram rumsliga analyser eller samverkansmodeller kopplat till regional rumslig planering. Med andra ord är WSPs uppfattning att det hos merparten av regionerna finns ett upparbetat rumsligt tänk, ett rumsligt arbetssätt, eller intention att arbeta rumsligt.

Tabell 3.1 WSP:s kategorisering av regionerna i de fem faserna av regional rumslig planering.

FAS 1: "VILL VI GÅ?"	FAS 2: VARTÅT SKA VI GÅ?	FAS 3: "VI HAR BÖRJAT GÅ"	FAS 4: "VI ÄR NÄSTAN FRAMME"	FAS 5: "VI ÄR FRAMME"
<b>Region Västmanland</b> Planerar inte att arbeta med strukturbild i enlighet med övriga regioners definition.	<b>Region Kronoberg</b> Har tagit fram en processmodell: Samplanering. Har olika framtids-scenarier i text.	<b>Region Halland</b> Uppstartsskede av regionplanearbete.	<b>Region Östergötland</b> Mycket underlags-material framtaget, nu i arbete med att ta fram samlad strukturbild.	<b>Region Sörmland</b> Arbetar med strukturbild 2.0. Nuvarande fastställdes 2020.
<b>Västra Götalands-regionen</b> Arbetar med att hitta sin roll i relation till kommunerna och kommunförbunden.	<b>Region Dalarna</b> Har samverkansforum och underlag, men ännu inte tydlig bild av strukturbilden.	<b>Region Jönköping</b> Definierar process, syfte och begrepp. Har nulägesbilder/ "strukturbilder" i bagaget.	<b>Region Gotland</b> ÖP inkluderar strukturbildsdel. Strukturbilden är i samrådsskede.	<b>Region Örebro</b> Rumslig framtidskarta del av RUS, antagen 2022.
<b>Region Jämtland-Härjedalen</b> Saknar uppdrag och resurser att arbeta med strukturbild. Har dock visst underlag.	<b>Region Norrbotten</b> Process och underlag. Ambition att åter-uppta strukturbildsarbete i anslutning till RUS-process.	<b>Region Kalmar</b> Ökar personalstyrkan, arbetar med process och inriktning. Har underlag.		<b>Region Skåne</b> Regionplan, 2022.
	<b>Region Västerbotten</b> Har fått ett uppdrag att arbeta med rumslig planering och ska nu hitta ramar för var det innebär.		 <p>OBS! WSP:s tolkning av hur regionerna beskriver var de står idag.</p>	<b>Region Stockholm</b> RUF5 2050 antagen 2018. HT22 uppstart av nästa RUF5.
	<b>Region Uppsala</b> Har nyligen anställt person som ska börja arbeta med strukturbild.			<b>Region Blekinge</b> Rumslig framtidskarta del av RUS, antagen 2022.
	<b>Region Värmland</b> Har nyligen anställt en person som ska börja arbeta med strukturbild. Har tagit fram scenarier.			<b>Region Gävleborg</b> Strukturbilden del av RUS, antagen 2020.
	<b>Region Västernorrland</b> Anställt person som ska arbeta med frågan. Underlag finns i funktionella/stråk.			

## NÅGRA HAR ARBETAT LÄNGRE ÄN ANDRA

De fem faser som beskrivs ovan fokuserar på var regionen befinner sig i arbetet just nu. Det bör i detta sammanhang lyftas att några regioner arbetat längre med regional rumslig planering än andra. Region Stockholm sticker här ut som började med detta redan på 1950-talet. Den RUF5 som nu ligger



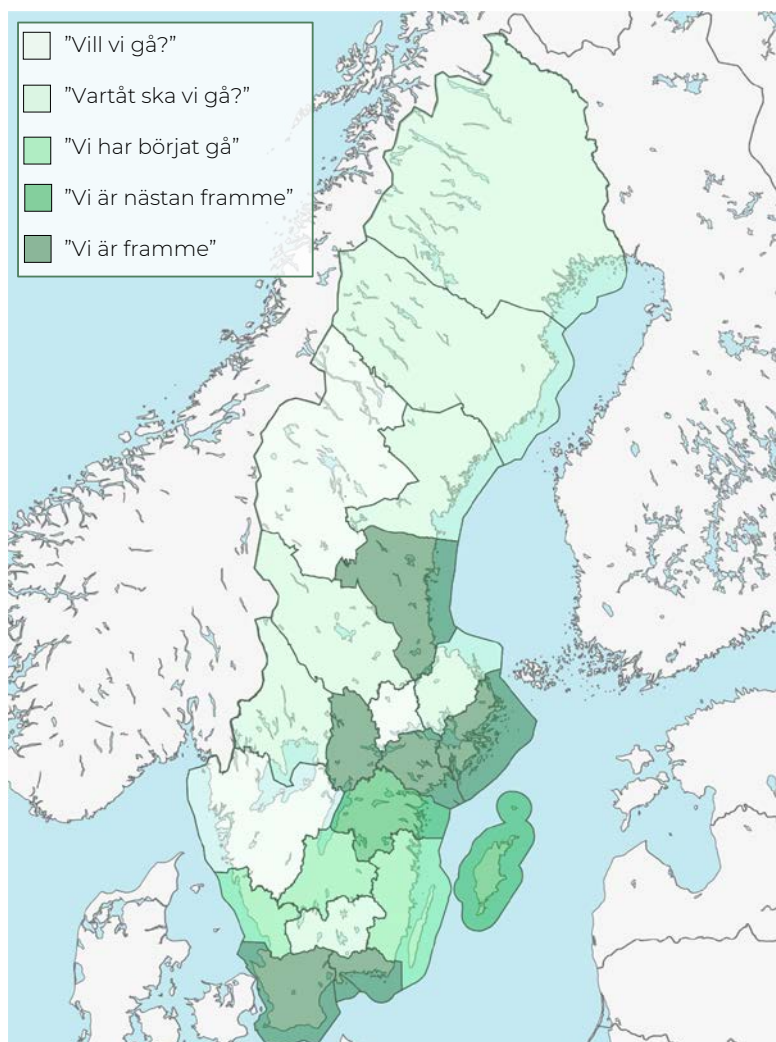
antogs 2018. Regionen står nu i startgroparna att påbörja en revidering. Näst på tur står Region Skåne som påbörjade arbetet med sin första strukturbild 2005, denna har varit en inspirationskälla för flertalet av de regioner som senare påbörjat arbete med regional rumslig planering. Region Skåne fick 2019 regionplaneuppdrag och antog sin första regionplan 2022.

### 3.3. DEN SAMLADE BILDEN - EN NATIONELL MOSAIK

I detta avsnitt ges en lägesbeskrivning över regional rumslig planering utifrån ett "kartperspektiv".

#### PROCESSKARTA HÖSTEN 2022

Fig. 3.2 nedan är en processkarta som motsvarar den tabell som presenterades i avsnitt 3.2. ovan och beskriver de fem faser som identifierats inom regionernas arbete med att ta fram strukturbilder/regionplaner. Faserna går från ljus grönt till mörkare grönt, där ljusare regioner representerar de tidigare faserna av arbetet eller att regionen inte arbetar med frågan och de mörkare färgerna representerar att regionen antingen har eller närmar sig framtagande av en strukturbild/regionplan.



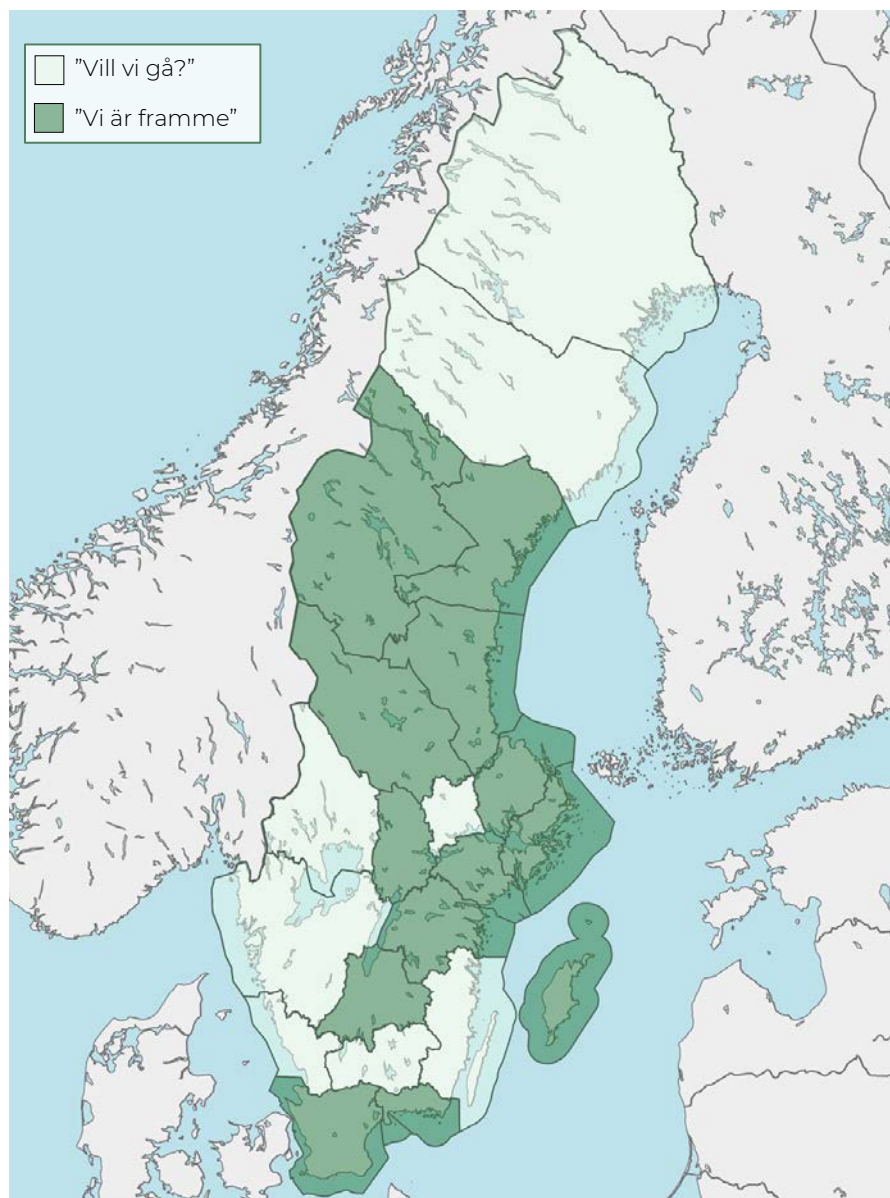
Figur 3.2 Nationell mosaik över de fem faser regionerna befinner sig i avseende arbetet med regionala strukturbilder och/eller regionplaner.

Utifrån lägeskartläggningen kan konstateras att arbete med regional rumslig planering, strukturbilder och regionplaner sker över hela Sverige, från norr till söder och väst till öst. Det kan också konstateras att regioner i södra delarna av landet tycks ha kommit något längre i arbetet.

### PROCESSKARTAN FÖR ETT PAR ÅR SEDAN

Lägesbilden från hösten 2022 kan jämföras med hur landskapet såg ut för ett par år sedan. Liksom beskrivs i avsnitt 3.1 såg regionernas tolkning av begreppet strukturbild annorlunda ut då och i många fall åsyftades nulägeskartläggningar/-analyser snarare än en framtidsriktning med strategiska inslag vilket WSP uppfattar är den gängse innebörden idag.

Kartan i fig. 3.3 nedan visualiserar vilka regioner som tidigare har använt sig av begreppet strukturbild (och regionplan/RUFS), vilket i första hand bygger på beskrivningar på hemsidor, i underlag etc.

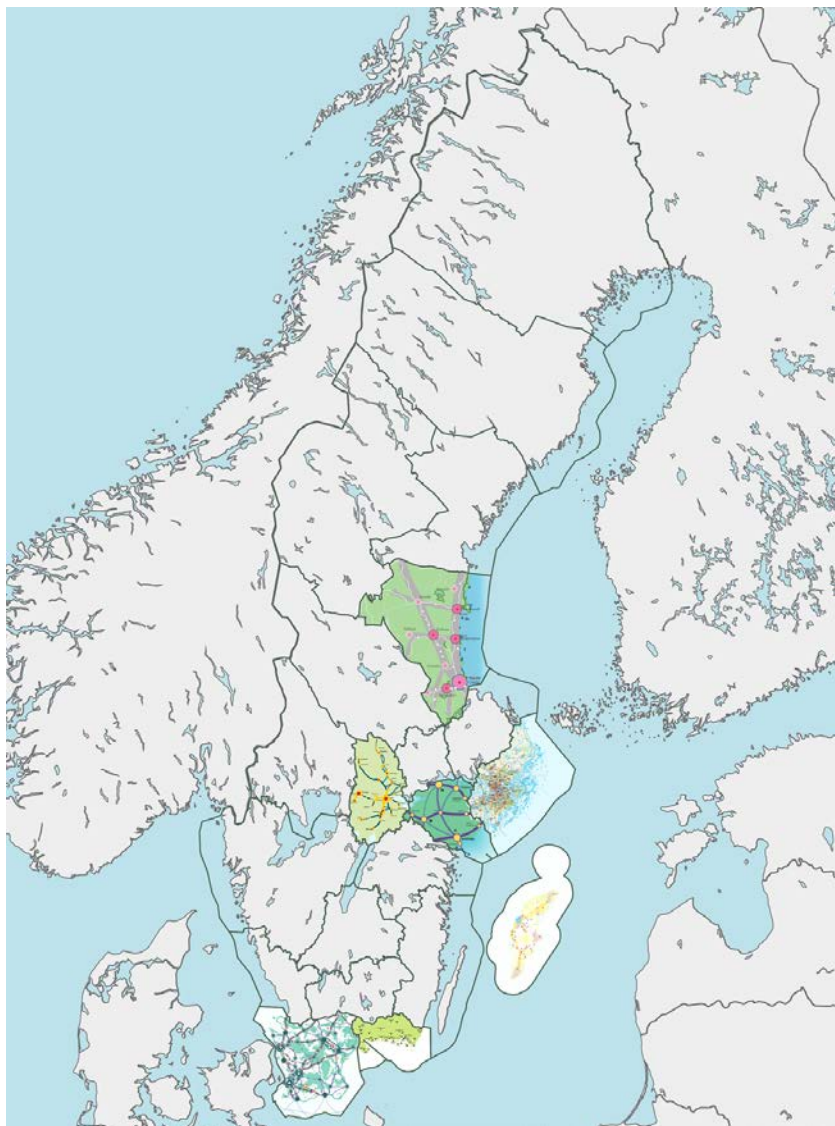


Figur 3.3 Nationell mosaik över de regioner som tidigare använt sig av begreppet strukturbild i identifierade planeringsunderlag inom ramen för detta uppdrag.

En jämförelse mellan kartorna i Fig. 3.2 och Fig. 3.3 skulle vid en första anblick kunna antyda att färre regioner arbetar med strukturbilder/regionplaner idag än för ett par år sedan, dvs. att man tagit ett steg tillbaka från frågan. Liksom beskrivs i avsnitt 3.1 är dock WSP uppfattning snarare att konceptet "mognat" och fördjupats. Liksom beskrivs i avsnitt 3.2 finns också anledning att förutspå att om en motsvarande kartläggning görs om några år kommer så kommer fler regioner befinna sig närmare steget att ha en framtagna strukturbild/regionplan, eller till och med ha en sådan på plats.

### STRUKTURBILDSMOSAIKEN HÖSTEN 2022

Inom ramen för detta uppdrag har sex färdiga strukturbilder/regionplaner samt en strukturbild som väntas färdigställas i närtid (Gotland, som en del av översiktsplanen) samlats in från regionerna. I kartan i Figur 3.4 nedan visualiseras detta.



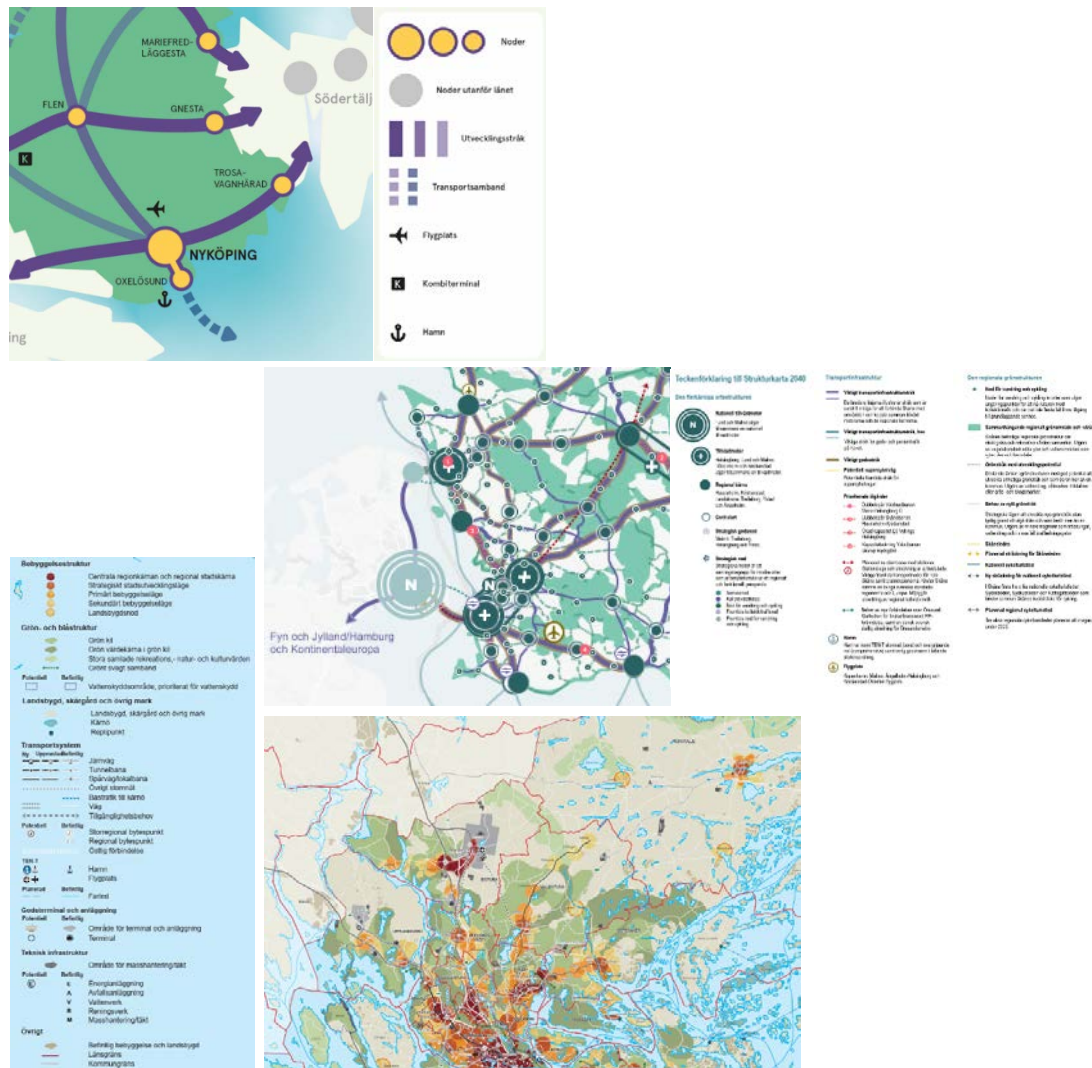
Figur 3.4 Nationell mosaik över färdigställda strukturbilder/regionplaner som samlats in inom ramen för uppdraget. Från norr till söder: Region Gävleborg, Region Örebro län, Region Stockholm, Region Sörmland, Region Gotland (som en del av översiktsplanen), Region Blekinge och Region Skåne.

Kartan i Fig. 3.4 synliggör återigen att arbetet med strukturbilder/regionplaner har kommit längst i de södra delarna av landet. Det visuella uttrycket och detaljeringsgraden varierar vidare i hög grad mellan



strukturbilderna, vilket är desto tydligare när man zoomar in på kartan. Region Blekinge och Region Örebro län pekar främst ut värdefulla noder och till viss del stråk i fallet av det senare. Region Gävleborg och Sörmland är mer utvecklade men med fortsatt fokus på huvudsakliga prioriterade stråk och noder, dock med tillägget att pilar tillåts sticka ut över regiongränser för att synliggöra den nära omvärldens betydelse för regionens utveckling. Region Stockholm och Skåne har vidare mycket hög detaljeringsgrad, där betraktaren behöver sätta sig in i tillhörande legender för att tolka den strategiska inriktningen i olika avseenden. Det bör i detta sammanhang påpekas att dessa bägge är regionplaner enligt PBL, inte strukturbilder.

För att synliggöra skillnader och likheter i detaljeringsgrad och visuella uttryck mellan regionerna ytterligare kan den enskilda strukturbilden/regionplanen med tillhörande legender även studeras i närmare detalj. Ett par exempel på detta illustreras nedan i Figur 3.5.



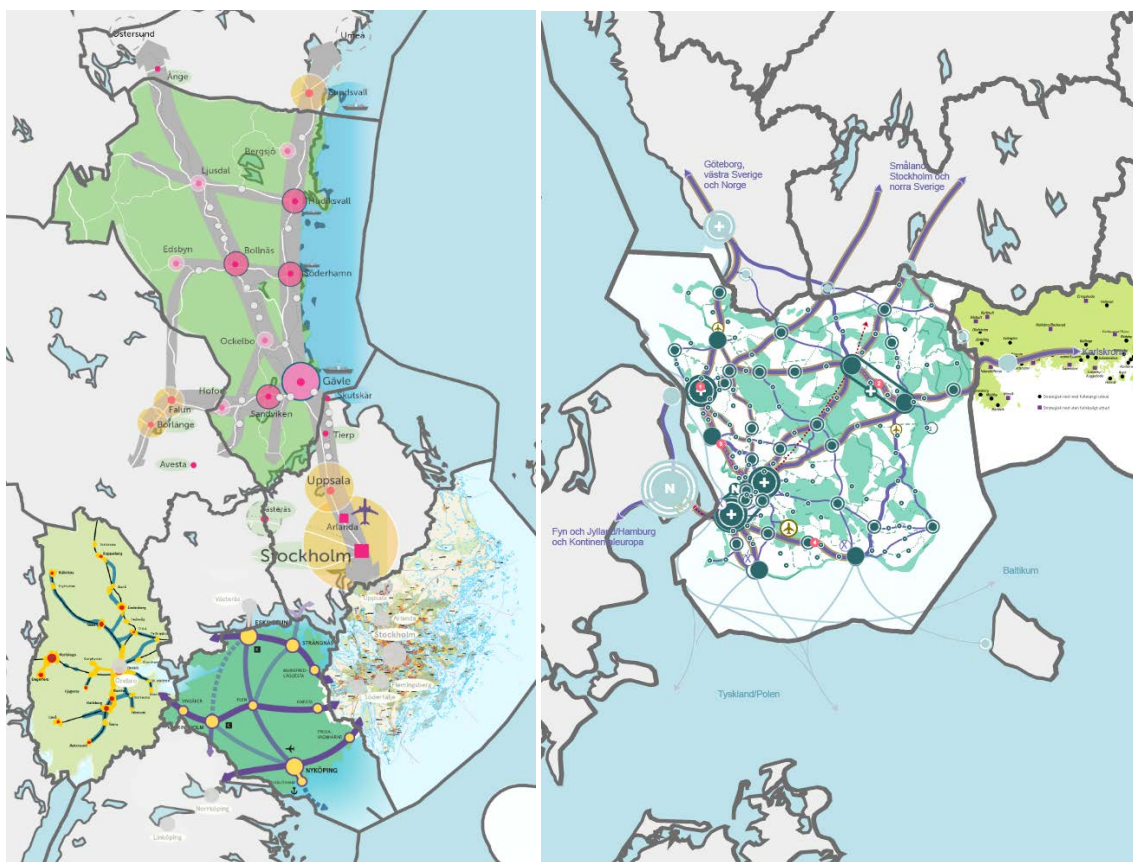
Figur 3.5 Exempel på visuella uttryck och legender hos Region Sörmland, Skåne och Stockholm.

### 3.4. INFÖR VIDAREUTVECKLING AV EN NATIONELL MOSAIK

Nedan lyfts tre iakttagelser kopplat till det visuella uttrycket av strukturbilderna/regionplanerna som bör beaktas om man vill stärka förutsättningarna att utveckla den nationella mosaiken.

#### HUR ILLUSTRERA STORREGIONALA SAMMANHANG?

I kartan i Figur 3.4 ovan är regionernas strukturbilder/regionplaner anpassade för att "passa in" inom regionens administrativa gränser. Detta för att intrycket på nationell nivå ska bli tydligare att utläsa. Liksom nämnts ovan finns det dock strukturbilder/regionplaner som sträcker sig utanför regiongränser, med exempelvis pilar, stråk och noder, för att påvisa viktiga samband i regionens nära omvärld. Av insamlade strukturbilder och regionplaner är detta aktuellt för Region Gävleborg, Region Sörmland och Region Skåne. Även dessa samband är av värde att iakttas i den nationella överblicken för att förstå hur regionerna själva ser på viktiga utvecklingsinriktningar. I Figur 3.6 nedan följer två inzoomade kartor där pilar, stråk och noder tillåts "gå över" regiongränserna för de tre regionerna.



Figur 3.6 In-zoomade kartor över den nationella mosaiken, med tillägget att pilar, stråk och noder för regioner vars strukturbilder/regionplaner sträcker sig utanför de administrativa regionala gränserna inkluderas.

Kartorna i Figur 3.6 visar på några insikter för framtida kartläggningar av regionala strukturbilder/regionplaner på nationell nivå. En insikt är att storregionala sammanhang synliggörs i strukturbilderna/regionplanerna, dvs. regionerna ser värdet av att sätta sin region i ett större sammanhang. Detta är positivt. Men i ett framtida arbete att sammanfoga en större mängd strukturbilder/regionplaner i en nationell mosaik krävs att man hittar ett sätt att illustrera det gränsöverskridande utan att det blir alltför svårutläst. I kartorna ovan synliggörs att exempelvis Region Sörmland och Region Gävleborg kopplar an till samma geografiska område, i detta fall Stockholm. En

framtida mer heltäckande nationell mosaik skulle därför kräva avvägningar, dels kring vilka element utanför regiongränser som ska inkluderas från respektive strukturbild/regionplan, dels vilka av dessa som ska prioriteras och synas mellan olika regioner med samma geografiska täckningsområde.

Figuren ovan visar t.ex. att inkludering av utpekade noder i Sörmlands strukturbild utanför de regionala gränserna får effekten att större delar av Region Stockholms RUFs övertäcks. Figuren visar även att stråk och noder utanför regiongränserna i samtliga strukturbilder och särskilt i Region Gävleborgs strukturbild, inte nödvändigtvis är geografiskt korrekta utan snarare synliggör konceptuella beaktanden. Om man studerar Gävleborgs strukturbild isolerat från geografien runt om utgör detta inte ett problem, men om ambitionen är att skapa en illustrativ nationell mosaik med geografiska basdata som grund så riskerar intrycket att bli missvisande och förvirrande. För överskådligheten finns det alltså anledning att utforma den nationella mosaiken likt tidigare karta i Figur 3.4. Samtidigt kan utlämnande av vissa delar av regionernas strukturbilder/regionplaner göra att viktiga samband och information betraktad som värdefull av regionerna själva förloras vid ett sådant tillvägagångssätt.

### BEJAKA BEHOV AV FRIHETSGRADER ...

I anknytning till reflektionen ovan är det viktigt att betona att det i själva utformandet av strukturbilder och regionplaner inte finns något format som kan anses vara mer "rätt" än ett annat. De representerar helt enkelt variationer grundade i olika behov och tillvägagångssätt hos de enskilda regionerna. Frihetsgrader i utformandet av strukturbilder och regionplaner framhölls också som värdefullt av informanterna i intervjustudien, varpå det tycks rimligt att även se detta som vägen framåt fortsatt. Däremot kan det finnas värde i att inspireras av varandra, regioner emellan och/eller att arbeta tillsammans i vissa avseenden för att kunna sammanföra analys av strukturbilder och regionplaner gemensamt. Något som exempelvis har gjorts i storregionala samarbeten som kartläggs i nästa kapitel. Arbetet med strukturbilder och regionplaner har varit och är en fortgående och iterativ process, varpå kontinuerligt lärande och utveckling av utformningen och dess samspel med andra geografier bör vara eftersträvansvärt.

### ... MEN LÄGG FAST VISSA PRINCIPER

Även om regionerna uttrycker behov av frihetsgrader så uttrycker flera också ett behov av att "lägga fast" vissa principer. Sammanfattningsvis besitter de olika formaten av strukturbilder och regionplaner olika för- och nackdelar i olika sammanhang, vilket kan vara värdefullt att fortsätta resonera kring inom ramen för regionernas fortsatta arbete. För överskådligheten på nationell nivå kan det exempelvis vara mer lättförståeligt med enklare och/eller mer svepande strukturbilder och regionplaner som visar på "huvuddragen", medan det för tjänstepersoner som är insatta i frågor kopplat till regional rumslig/fysisk planering i praktiken kan anses värdefullt att applicera en högre detaljgrad som informerar om fler aspekter. För att skapa förståelse internt hos regioner för viktiga samband med omvärlden utanför de administrativa gränserna kan det vidare vara värdefullt att peka ut viktiga stråk och noder i en större geografi, medan detta samtidigt kan medföra praktiska svårigheter för den samlade nationella överblicken.

Detta resonemang vidareutvecklas i kapitel 5.3 och kapitel 6.

## 4. STRUKTURBILDSLIKNANDE ARBETEN I ANDRA GEOGRAFIER

Föregående kapitel utgjorde en lägesbeskrivning över hur regionerna arbetar med regional rumslig planering, strukturbilder, regionplaner. Det finns dock runt om i landet ett flertal exempel på strukturbildsliknande arbeten som bedrivs av och om andra geografier. I detta kapitel görs en kartläggning över sådana arbeten.

Liksom i föregående kapitel är källan i huvudsak intervjustudien med företrädare för samtliga regioner. Därtill bygger kapitlet på konsultteamets och beställarnas egen kännedom om arbeten av sådant slag samt på sökningar på internet.

### 4.1. CENTRALA NIVÅER OCH TEMATIKER

Strukturbildsliknande arbeten görs på olika nivåer, vilket nedan kategoriseras som delregional (mellankommunal), storregional samt transnationell. Sammanställningen nedan gör inte anspråk på att vara en komplett översikt, men ger en känsla för vilken typ av samarbeten som bedrivs under strukturbildsliknande former.

Det intressanta är att dessa strukturbildsliknande arbeten är en del av de regionala strukturbilderna/regionplanernas kontext – och tvärtom. Ett exempel är hur det storregionala samarbetet i östra Mellansverige (ÖMS, se vidare nedan) och de stråk och noder som pekas ut där varit en utgångspunkt för Region Sörmlands strukturbildsarbete. Även i flera andra regioners rumsliga planering syns, eller anas, kopplingen till stor- eller delregionala samarbeten.

På såväl storregional som delregional och transnationell nivå bedrivs de strukturbildsliknande samarbetena oftast för, eller kring, transportinfrastruktur. Det kan handla om hur aktörerna i en specifik geografi kan utnyttja ett existerande infrastrukturstråk tillsammans, eller ett samarbete för att driva på utvecklingen av ett. Dessa samarbeten är något som regionerna behöver förhålla sig till i sin regionala planering – och vice versa. Flera av de storregionala och transnationella samarbetena berör också delvis samma geografier, och behöver därför dessutom förhålla sig till varandra, "de behöver dra åt samma håll" som en informant uttryckte det.

Det bör i detta sammanhang att samarbetena är "strukturbildsliknande" samarbeten med rumslig inriktning, de har olika omfång om olika inriktning och motsvarar inte fullt ut regionala strukturbilder.

### DELREGIONALA OCH MELLANKOMMUNALA STRUKTURBILDSLIKNANDE ARBETEN

Bland de delregionala samarbetena märks särskilt de fyra strukturbilderna som tagits fram av kommunalförbunden inom Västra Götalandsregionen. Dessa är av olika karaktär sinsemellan. Strukturbilderna för Fyrbodals och Boråsregionen ger en nulägesbild, medan strukturbilderna för Skaraborg och Göteborgsregionen har mer karaktären av en framtidsvision. Här bör också påtalas att tidigare hade Göteborgsregionen uppdrag att vara regionplaneorgan i enlighet med PBL.

Utöver dessa exempel finns flera andra delregionala samarbeten av strukturbildskaraktär, återigen med fokus på utveckling eller framtagande av transportinfrastruktur i delregionen. Ett exempel är Delregional utvecklingsplan för Arlandaregionen som ska fördjupa samarbetet mellan Swedavia och kommunerna Knivsta, Sigtuna, Uppland Väsby och Vallentuna inom områden som infrastruktur,

bostadsbyggande, näringsliv och arbetsmarknad. Ett annat exempel är Vision för tillväxt 2010-2040 som är ett samarbete mellan ett antal kommuner i nordöstra Stockholm; Danderyd, Norrtälje, Täby, Vallentuna, Vaxholm, Österåker. Samarbetet har fokus på tillväxt och vilka insatser det kräver av andra aktörer, inte minst inom infrastruktur och kollektivtrafik. Ytterligare exempel är Fyra Mälärstäder, ett mellankommunalt samarbete där kommunerna Enköping, Eskilstuna, Strängnäs och Västerås (som ligger i tre olika regioner) tagit fram en gemensam utvecklingsplan. Planen innehåller fyra fokusområden som kommunerna ska samverka inom – Närhet, Kunskap och Arbete, Mälarnära destination, och Livskvalitet. Malmö-Lundregionen är en plattform för mellankommunal samverkan mellan 12 kommuner<sup>18</sup> som arbetar för att regionen ska vara en hållbar och sammankopplad storstadsregion med fokus på livsmiljö och näringslivsklimat. Kommunerna i Luleåregionen, dvs. Luleå, Boden, Kalix, Piteå och Älvsbyn har tillsammans med Trafikverket, länsstyrelsen, regionen och regionala kollektivtrafikmyndigheten gemensamt tagit fram en regional trafikstrategi, som ska ge en gemensam grund och gemensamma mål för den trafikplanering som rör regionen.

### STORREGIONALA STRUKTURBILDSLIKNANDE ARBETEN

Den mest utvecklade och etablerade storregionala strukturbilden är ÖMS 2050 – samverkan kring planering i östra Mellansverige, från 2018. Den togs fram gemensamt av Stockholms län, Uppsala län, Södermanlands län, Östergötlands län, Örebro län, Västmanlands län och Gävleborgs län, samt Mälardalsrådet. Funktionen den spelar är som gemensamt underlag för storregional samhällsplanering. Den har även en vägledande funktion för regioners och kommuners planering.

Andra exempel på storregionala strukturbildsliknande samarbeten är En Bättre Sits samt Regionsamverkan i Sydsverige och Nya Ostkustbanan. De tar alla avstamp i behovet av utveckling av transportinfrastrukturen i sin geografi.

En Bättre Sits är ett samarbete genom Mälardalsrådet mellan de sju regionerna som omger eller ligger i nära anslutning till Mälaren, Stockholm, Uppsala, Västmanland Örebro, Sörmland, Östergötland, samt Gotland. Regionerna samarbetar i infrastruktur- och transportfrågor, inklusive finansieringslösningar, på politisk nivå såväl som mellan tjänstepersoner. En produkt av samarbetet är Framtidens resor: Storregional systemanalys för Stockholm-Mälärregionen från 2020.

Regionsamverkan i Sydsverige är ett samarbete mellan de sex sydliga regionerna Blekinge, Halland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Skåne. Samarbetet täcker bland annat in infrastruktur och kollektivtrafik. Även detta samarbete drivs både mellan tjänstepersoner och på politisk nivå. Bland resultaten av samarbetet märks exempelvis ett gemensamt positionspapper Kollektivtrafik för ett enat Sydsverige från 2019, med en gemensam målbild för hur tillväxtmotorerna i Sydsverige bättre ska kunna knytas samman med hjälp av kollektivtrafiken fram till år 2040. Den regionöverskridande kollektivtrafiken ska gagna större arbetsmarknadsregioner, närhet till högre studier och en ökad tillväxt.

Nya Ostkustbanan är ett bolag som ägs av två regioner och ett antal kommuner längs med södra norrlandskusten; nämligen Region Gävleborg, Region Västernorrland och kommunerna Gävle, Söderhamn, Hudiksvall, Nordanstig, Sundsvall, Härnösand, Kramfors och Örnsköldsvik. Syftet är att påskynda utbyggnaden av dubbelspår mellan Gävle och Härnösand. Dubbelspåret länkas till såväl tillgänglighet till utbildning och arbetsmarknad, jämlikhet och jämställdhet, tillgänglighet för människor och gods, samt innovation och näringsliv.

---

<sup>18</sup> Kommentar: Burlöv, Eslöv, Höör, Kävlinge, Lomma, Lund, Malmö, Skurup, Staffanstorps, Svedala, Trelleborg och Vellinge.



## TRANSNATIONELLA STRUKTURBILDSLIKNANDE SAMARBETEN

I kartläggningen över strukturbildsliknande arbeten i andra geografier ingår även transnationella samarbeten. Exempelen handlar om samarbeten kring en gemensam vision kopplad till utveckling av järnväg och annan transportinfrastruktur. Ett exempel rör samarbete kring en storstadsregion, Greater Copenhagen, medan de övriga är samarbeten kring infrastrukturstråk som sträcker sig in i grannländer, men med svenska aktörer, Bottniska korridoren och Oslo Stockholm 2.55.

Greater Copenhagen är en samarbetsorganisation mellan Region Skåne, Region Halland, Region Hovedstaden, Region Sjælland och samtliga 85 kommuner i den svensk-danska geografien. Fokus är på tillväxt och utveckling i Nordens största metropolregion med 4,4 miljoner invånare i Sydsverige och Östdanmark. Samarbetet inriktas bland annat mot kollektivtrafik och den regionala infrastrukturen, inte minst för att möjliggöra en fullt integrerad arbetsmarknad i regionen.

Bottniska korridoren är ett gemensamt arbete mellan sju svenska regioner, Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland, Dalarna, Gävleborg och Örebro. Syftet är att stärka transportinfrastrukturen och förbättra förbindelserna mellan norra Sverige och övriga Europa, samt att knyta samman norra Skandinavien. Fokus ligger på järnvägen genom Sverige, men även anslutande järnvägs- och biltrafikstråk i Sverige och till grannländerna och vidare ut genom Europa. Enligt en informant finns en idé om att ta fram nya strukturbilder som del av detta samarbete.

Bolaget Oslo-Stockholm 2.55 AB ägs av Karlstad kommun, Region Värmland, Region Västmanland, Region Örebro län, Västerås stad och Örebro kommun. Bolaget arbetar för att påskynda utbyggnaden av bättre tågtrafik mellan Oslo och Stockholm. Frågan ses som viktig för samhällsutveckling i berörda områden, bland annat menar bolaget att en välfungerande tågtrafik skulle vidga arbetsmarknaden för drygt 3,5 miljoner boende och stärka såväl näringsliv som lärosäten längs stråket. Den skulle också binda samman två i sig välintegrerade regioner – Oslo-regionen och Mälardalsregionen.

I intervjuerna lyftes ytterligare exempel på gränsöverskridande samarbeten i norra Sverige som berör fysisk planering, t.ex. runt Atlantbanan, Barents-samarbetet, Europaforum Norra Sverige och Kvarken-rådet. I Kvarken-rådet, som är ett samarbete mellan de tre österbottniska landskapen i Finland samt Västerbotten och Västernorrland, bedrivs exempelvis samarbete kring gränsöverskridande infrastruktursatsningar, bland annat det öst-västliga E12-Atlant-stråket. En informant nämnde att det också pågår ett arbete att *"ta fram kanske inte en strukturbild men ett system för att kategorisera in orter mm."* Informanten menar också att det är viktigt att få ihop dessa samarbeten, så att de drar åt samma håll. Olika regioner deltar i olika av dessa samarbeten.

Här kan även nämnas den Territoriella Agendan 2030 som ger ett ramverk för territoriellt samarbete för hela Europa. Bakgrunden är att ministrarna med ansvar för fysisk planering, territoriell utveckling och/eller territoriell sammanhållning enats om en territoriell agenda som ger en handlingsinriktad plan. Här betonas vikten av strategisk fysisk planering och behovet av att stärka den territoriella dimensionen i sektorspolitiken.

## 4.2. EXEMPEL PÅ STRUKTURBILDSLIGNANDE ARBETEN

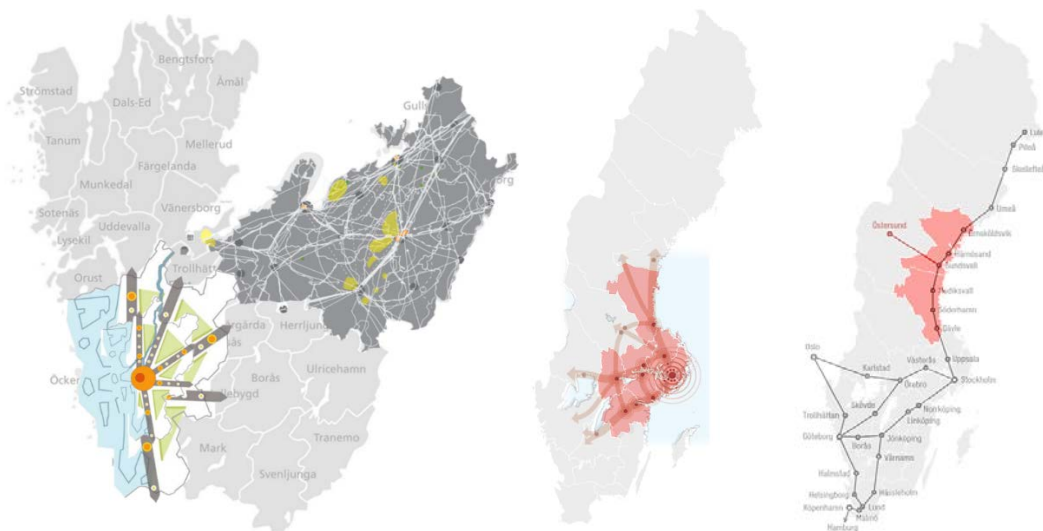
I Tabell 4.1 nedan listas ett flertal exempel på strukturbildsliknande arbeten i olika geografier. Tabellen ska inte ses som en fullständig bruttolista, men sammanställningen kan ändå betraktas som ett "informerat axplock" utifrån metoden som använts för att ta fram den (liksom beskrivs inledningsvis i detta kapitel).

Tabell 4.1 Exempel på strukturbildsliknande arbeten i andra geografier än den regionala

BENÄMNING	GEOGRAFI	OMFATTNING
En vision för tillväxt 2010–2040	Delregional	Stockholm Nordost: Danderyd, Norrtälje, Täby, Vallentuna, Vaxholm, Österåker
Fyra Mälarstäder	Delregional	Enköping, Eskilstuna, Strängnäs, Västerås
Fördjupad strukturbild för kustzonen	Delregional	Göteborgsregionens 13 medlemskommuner samt Orust och Uddevalla kommuner
Regionalt samordnad planering i Södra Småland	Delregional	Regionförbundet Södra Småland
Struktur- och framtidsbild, nulägesbeskrivning, Boråsregionen	Delregional	Kommunalförbund Sjuhärad, 9 kommuner i Västra Götalandsregionen
Strukturbild Fyrbodalen	Delregional	Kommunalförbund Fyrbodalen, 14 kommuner i Västra Götalandsregionen
Strukturbild för Göteborgsregionen	Delregional	Kommunalförbund Göteborgsregionen, 13 kommuner i Västra Götalandsregionen
Strukturbild Skaraborg	Delregional	Kommunalförbund Skaraborg, 15 kommuner i Västra Götalandsregionen
Strukturplan för Malmö-Lundregionen: Gemensam målbild 2035	Delregional	Burlöv, Eslöv, Höör, Kävlinge, Lomma, Lund, Malmö, Staffanstorps, Svedala, Trelleborg, Vellinge
Arlandaregionen	Delregional	Knivsta, Sigtuna, Upplands-Väsby, Vallentuna, Swedavia
Tillsammans framåt. Trafikstrategi	Delregional	Boden, Kalix, Luleå, Piteå och Älvsbyns kommuner
En Bättre Sits, EBS	Storregional	Stockholm, Uppsala, Västmanland, Örebro, Sörmland, Östergötland, Gotland
Nya Ostkustbanan	Storregional	Bolag som ägs av Region Gävleborg, Region Västernorrland och kommunerna Gävle, Söderhamn, Hudiksvall, Nordanstig, Sundsvall, Härnösand, Kramfors och Örnsköldsvik
Partnerskap Mittstråket	Storregional	Region Jämtland Härjedalen, Region Västernorrland, de sex kommunerna Bräcke, Krokom, Sundsvall, Ånge, Åre och Östersund.
Regionsamverkan Sydsverige	Storregional	Blekinge, Halland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Skåne
Östra Mellansverige, ÖMS	Storregional	Stockholm, Uppsala, Södermanland, Östergötland, Örebro, Västmanland, Gävleborg

BENÄMNING	GEOGRAFI	OMFATTNING
Bottniska korridoren	Transnationell	Norrboten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland Härjedalen, Gävleborg, Örebro län, Dalarna, Norrtåg
E12-Atlantica Transport – Trafikstrategi	Transnationell	Finland: Vasaregionens Utveckling AB VASEK. Sverige: Vännäs kommun, Vindelns kommun, Lycksele kommun, Storumans kommun, Umeå kommun, Infrastruktur i Umeå AB. Norge: MidtSkandia, Rana Utviklingsselskap
Greater Copenhagen	Transnationell	Skåne, Halland, Hovedstaden, Sjælland + 85 kommuner i Sverige och Danmark
Oslo-Sthlm 2.55	Transnationell	Bolag som ägs av Karlstad kommun, Region Värmland, Region Västmanland, Region Örebro län, Västerås stad, Örebro kommun
VASAB vision och strategier för Östersjöregionen	Transnationell	Sverige, Danmark, Nordöstra Tyskland, Polen, Litauen, Lettland, Estland, Finland
Territoriella Agendan 2030	Transnationell	Ministrar med ansvar för fysisk planering och territoriell utveckling/sammanhållning, EU-kommissionen, Europaparlamentet, Europeiska regionkommittén, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Europeiska investeringsbanken m.fl.

Figur 4.1 nedan exemplifierar visuella uttryck i några delregionala och storregionala geografier. Längst till vänster återfinns de fyra kommunförbunden i Västra Götaland, där två av fyra kommunförbund har framtagna strukturbilder (Göteborgsregionen och Skaraborg) och de andra två är/har varit i processen att arbeta fram en strukturbild (Fyrbodalen och Sjuhärad/Boråsregionen). I mitten återfinns det storregionala strukturbildsarbetet ÖMS (Östra Mellansverige, där Stockholm, Uppsala, Södermanland, Östergötland, Örebro, Västmanland, Gävleborg samverkar) och längst till höger Nya Ostkustbanan (där Gävleborg och Västernorrland samverkar men där geografien täcker ett större/nationellt område).



Figur 4.1 Exempel på strukturbildsliknande arbeten i delregional (VGR:s kommunförbund) och storregionala (ÖMS och Nya Ostkustbanan) geografier

## 5. SPANINGAR OCH MÖNSTER

I detta kapitel lyfts "spaningar" i fråga om läget i de svenska regionerna med avseende på rumslig planering, strukturbilder och regionplaner. Utgångspunkt för kapitlet är i första hand intervjustudien, men även genomgång av material på regionernas hemsidor samt kunskap från tidigare andra rapporter, kartläggningar, analyser på temat regional rumslig planering. Det övergripande syftet med kapitlet är att systematisera iakttagelser och lyfta fram mönster - vad skiljer mellan regionerna? Vad är lika?

Spaningarna rör:

- Begreppsflora och begreppsförskjutning
- Processen och uppbyggnad av kunskap, kapacitet och legitimitet
- Verktygets inriktning, innehåll, funktion och utveckling

### 5.1. BEGREPPSFLOREN I DEN REGIONALA PLANERINGEN

Vilka begrepp använder sig regionerna av för att beskriva sitt arbete med rumslig planering, vilka begrepp använder de sig av för att beskriva sina underlag, planer, strategier, kartor? Den begreppsflora som framträder rymmer såväl underlag som strategier som processer och "planeringar".

Avseende **verktyget**, dvs. kartan eller den rumsliga visualiseringen av strategin, används begreppet 'strukturbild' av tio regioner, även om en del av dessa inte längre anses vara strukturbilder utan snarare rumsliga nulägesbeskrivningar, vilket diskuteras vidare nedan. Tre regioner arbetar med 'regionplan' i enlighet med PBL. En region hänvisar till verktyget i termer av 'geografisk koppling'. Det finns även ett par regioner som arbetat fram 'strukturanalyser', i dessa fall rör det sig just om analyser snarare än strategi.

Avseende **"planeringarna"** är begreppen 'regional fysisk planering' och 'regional rumslig planering' vanligast förekommande. Andra begrepp som används är 'rumslig planering' och 'regional samhällsplanering'. Ett par regioner hänvisar till 'samplanering' och vill med detta förtydliga relationen mellan länets parter exempelvis kommunerna och i ett fall även t.ex. Trafikverket, och ambitionen att skapa synergier mellan planeringsprocesser.

#### RUMSLIG ELLER FYSISK?

När det gäller "planeringarna" används några närbesläktade begrepp såsom 'regional rumslig planering', 'regional fysisk planering' och 'regional samhällsplanering'. Intervjustudien tyder på att regionerna har en tydlig tanke bakom val av begrepp.

Begreppet *regional fysisk planering* används exempelvis i Sörmland, Halland och Jämtland-Härjedalen. I Sörmland har regionen tagit fram en strukturbild som visar Ortsstruktur och funktionella samband inom länet och med omvärlden, som också finns som del av regionens RUS. Informanterna reflekterar kring att strukturbilden tillför en långsiktig styrning av arbetet med fysisk planering. Region Halland står nu i begrepp att påbörja arbete med att ta fram en regionplan och kopplar valet av att använda begreppet 'fysisk planering' till just detta.

Regionerna Östergötland, Västra Götaland och Västmanland använder begreppet 'rumslig', ett ordval som ter sig som ytterst medvetet. I två av regionerna har ett beslut fattats om att inte gå mot att bli ett regionplaneorgan efter att kommuner tagit ställning emot detta. Informanter här menar att då använda begreppet fysisk planering skulle kunna ge intryck av att regionen ändå arbetar med en fråga som kommuner anser strider mot det kommunala planmonopolet. Region Östergötland uttrycker exempelvis att "Vi är inte regionplaneorgan, vi arbetar inte med regional fysisk planering". Ett ställningstagande för eller emot regionplan tycks i dessa fall påverka begreppsvalet.

Begreppet *samplanering* används av två regioner för att tydliggöra samverkansdimensionen. Region Kronoberg har t.ex. bedrivit ett arbete kring samplanering, först i projektform och därefter inom ramen för verksamheten. Där har det handlat om framtidsbilder och trendanalyser i textform, med målet att det på sikt ska landa i strukturbilder i form av olika framtidsscenarier. Region Norrbotten leder ett samplaneringsnätverk med kommuner, länsstyrelsen, Trafikverket, och den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Nätverket fungerar som en dialogplattform för många frågor.

### FÖRSKJUTNING I INNEBÖRDEN AV BEGREPPET STRUKTURBILD – FRAMTIDSPERSPEKTIVET BETONAS

Liksom beskrivs i avsnitt 3.1 visar intervjustudien på att det har skett en förskjutning i innebörden av begreppet 'strukturbild' – från nulägeskartläggning till rumslig visualisering av en strategi eller en rumslig målbild.

Den framåtblickade aspekten av strukturbilden betonas av flertalet av informanterna, att en strukturbild skiljer sig från en nulägesbeskrivning genom att den uttrycker en viljeinriktning. Nulägeskartläggningen ses dock som ett viktigt första steg på vägen mot en strukturbild. En informant uttrycker det som att "Nuläge är en sak, det gör vi hela tiden, så sådana har vi. Nästa nivå är när man lägger nulägesbilderna tillsammans lager-på-lager. Då kan man göra en analys av dem, detta är det andra steget. Tredje steget är det framåtblickande, vad vi vill". Denna process-tanke återkommer i flera av intervjuerna. Att en strukturbild ses som något annat än en nulägesbeskrivning eller ett scenario beskrivs också av en annan informant "Vilken betydelse en strukturbild har – säger något helt annat än en karta i normal benämning. Viljeriktningar."

Samtidigt indikerar intervjustudien att det på flera håll fortfarande finns en osäkerhet kring begreppet 'strukturbild', både bland de regioner som använder begreppet och de som valt andra begrepp. Finns det exempelvis formkrav eller innehållsliga krav förknippade med begreppet? En informant uttrycker exempelvis till att "Vi använder begreppet 'geografisk koppling' istället för 'strukturbild' eftersom begreppet är förvirrat." Informanten uttrycker vidare att en del i "förvirringen" handlar om att begreppet – trots begreppsförskjutningen – fortfarande i viss mån är sammankopplat med de nulägesbeskrivningar och geografiska faktaunderlag som flera regioner tagit fram tidigare.

Det bör i detta sammanhang betonas att intervjustudien har gjorts med strateger och processledare som har till uppgift att driva arbetet framåt, och som med anledning av detta kan tänkas ha ägnat sig åt att reflektera kring begrepp. Därmed är det inte nödvändigtvis så att den begreppsfor-skjutning som framträder i intervjustudien är allmängiltig bortom "de närmas invigda".

Bland de regioner som valt att använda begreppet strukturbild framhålls det som viktigt att definiera begreppet utifrån den egna regionens förutsättningar och behov.

## 5.2. UPPBYGGNAD AV KUNSKAP, KAPACITET OCH LEGITIMITET

En övergripande iakttagelse från intervjustudien är att det finns en framväxande kapacitet kopplat till rumslig planering på regional nivå, merparten av regionerna har ett "rumsligt tänk". Samtidigt befinner sig regionerna i olika skeden, vilket i kap. 3.2 och 3.3 illustreras genom fem faser från att inte ha påbörjat arbete eller att ha tagit ett beslut om att inte arbeta med strukturbild/regionplan, via grader av en framtagandeprocess, till att ha en färdig strukturbild/regionplan. Men vilka är då komponenterna i framväxten av en regional rumslig planering? Vad krävs för att komma framåt?

### REGIONAL RUMSLIG PLANERING I RELATION TILL DEN KOMMUNALA PLANERINGEN – FRÅN IFRÅGASATT TILL ACCEPTERAD TILL EFTERFRÅGAD

Att veta vilken form den regionala rumsliga planeringen ska anta och på vilken nivå man ska lägga sig tycks många gånger vara en balansgång i regionernas arbete. Även om det ofta finns en medvetenhet hos kommuner om att regionen har en viktig – och kanske allt viktigare – roll att spela för den regionala överblicken och samordningen så lyfter flera av regionerna att frågan om gränssnittet mot det kommunala planmonopolet ibland blir en hindrande form-fråga. Både för hur samverkan och dialog kan läggas upp mellan kommuner och region, och för hur ett eventuellt strukturbildsarbete ska kunna ta form. Det är helt enkelt en så känslig fråga att vissa regioner tassar kring den. Intervjuerna visar att tidigare missförstånd kan ligga kvar och spöka, och att det kan krävas en lång period av samförståndsbyggande innan detta överbryggats, några regioner har kommit en bra bit på vägen kring detta, andra söker fortfarande formerna. Utmaningen att hitta gränssnittet mot det kommunala planmonopolet lyftes även i den lägeskartläggning som gjordes 2016 (se avsnitt 2.3). Relationen mot det kommunala planmonopolet upplevdes då liksom nu som känslig och regionerna/regionförbunden var angelägna att ha kommunerna med sig.

Några regioner lyfter hur SKR:s analys av de nya reglerna i PBL om regional planering (se avsnitt 2.2) påverkade dialogen.<sup>19</sup> SKR uttryckte en farhåga om att PBL-lagstiftningen kommer att innebära att regionplanen blir styrande även om den inte är bindande och att planhierarkin riskerar att motverka de arbetssätt som utvecklats mellan regioner och kommuner. SKR:s sammanfattande bedömning var att regionplaner enligt PBL kommer att påverka kommunernas möjlighet att besluta om hur mark och vatten ska användas. Medan en region lyfter hur SKR:s skrift bidrog till en tydlighet att regionens strukturbildsarbete är någonting annat än regionplanering, så är det andra som lyfter hur skriften innebar att politiken "drog öronen åt sig" kring regional rumslig planering i en bredare bemärkelse.

Överlag visar dock intervjustudien på att en förflyttning har skett över tid. En informant uttrycker hur regionens strukturbild har gått "från ifrågasatt till accepterad till efterfrågad". Likande tendenser syns även i andra regioner, det är fler regioner idag än för några år sedan som nu befinner sig i skedet "accepterad" eller "efterfrågad". Det bör dock sägas att det inte nödvändigtvis är en allmängiltig bild, dels finns det regioner som fortfarande befinner sig i skedet "ifrågasatt", dels kan det inom regioner där det finns mer av "accepterad"/"efterfrågad" fortfarande finnas några kommuner som inte håller med. Därtill kan det finnas skillnader mellan hur tjänstepersoner och politiker ser på saken.

### TVÅ STEG FRAM OCH ETT TILLBAKA?

Det skulle kunna hävdas att "regionsverige" i viss mån står och stampar i och med att flera av de förutsättningar och utmaningar som lyftes fram i lägeskartläggningen från 2016 gäller även idag (se avsnitt 2.3).<sup>20</sup> Det är fortfarande relativt få regioner som kommit långt, dvs. som befinner sig i faserna

---

<sup>19</sup> Källa: SKR. (2019). *Juridisk analys av de nya reglerna i plan- och bygglagen om regional planering*.

<sup>20</sup> Källa: Sweco. (2016). *Regionernas arbete med regional fysisk planering*. Boverket.

av att ha en "färdig" eller snart färdig regionplan/strukturbild. Det "puttrar på" framåt, men inte alltid så snabbt. Idag liksom 2016 lyfts brist på resurser. Idag liksom 2016 lyfts utmaningen att hitta "rätt" nivå, format och styrning, inte minst i relation till kommunerna.

Liksom beskrivs ovan lyfts i intervjuerna SKR:s skrift fram som en "händelse" som påverkat regionens förutsättningar att bedriva arbete med rumslig/fysisk planering. En annan avgörande "händelse" som lyfts fram i intervjuerna är när en region gått in i en process att fundera över om de vill/ska bli regionplaneorgan. Regioner som landar i ett "nej" beskriver hur beslutet medfört att arbetet med rumslig planering avstannat eller förlorat fart. Å andra sidan uttrycks att när processen landar i ett "ja" såsom i Region Halland, så har beslutet bidragit till en skjuts i arbetet genom en stark legitimitet.

Ett specialfall på när regionens rumsliga planeringsarbete antagit en mer övergripande roll återfinns i Västra götalandetsregionen (VGR). De fyra kommunalförbunden Fyrbodalen, Boråsregionen, Skaraborg och Göteborgsregionen arbetar alla med strukturbilder. De två första av nulägeskaraktär och de två senare i form av framtidsvisioner. Här kan också nämnas att Göteborgsregionen tidigare hade ett regionplaneuppdrag enligt dåvarande PBL. I förhållande till kommunalförbundens regionplane-/strukturbildsarbete antar VGR en mer övergripande roll att stötta kring kunskap och samverkan på frivillig basis. Här bör nämnas att förutsättningarna skiljer mot andra svenska regioner då VGR inkluderar 49 kommuner och bland dessa finns både en storstad och Sveriges minsta kommun. VGR har fattat ett beslut om att inte ansöka om att bli regionplaneorgan.

Fortsättningsvis i detta avsnitt lyfts aspekter som bidragit till att det rumsliga arbetet gått framåt.

### TIDEN ÄR EN CENTRAL PARAMETER I UPPBYGGNAD AV KUNSKAP OCH LEGITIMITET

På många håll – men inte överallt - tycks regionens roll i relation till planeringsfrågor vara tydligare idag än tidigare. Mandatet att arbeta med regional rumslig planering blir således starkare och tydligare. Intervjustudien tyder på att ju längre regionen har arbetat med rumsliga frågor, desto mer har såväl begrepp som verktyg och process "landat". De regioner som ligger längst till höger i tabell 3.1 och som har mörkast grön färg i de efterföljande kartbilderna är i hög grad också regioner som har arbetat längre med strukturbild, strukturanalys, regionplanering. Region Stockholm utgör här ett specialfall genom att ha jobbat med frågan i många decennier. Region Skånes strukturbild som lanserades 2005 lyfts av flertalet informanter som en förebild, Skåne har banat väg för kommande strukturbildsarbeten.

Intervjustudien tyder på att förflyttningen "från ifrågasatt till accepterad till efterfrågad" är ett resultat av en process över tid, att bygga förtroende, kunskap och insikter om behovet av en samsyn kring regionens förutsättningar och utmaningar. Exempelvis beskriver några regioner hur det nu finns en efterfrågan från kommunerna på att regionen ska ta tag i planeringsfrågor, och att den efterfrågan skapats genom ett långsiktigt arbete. Det har både handlat om förtroendeskapande dialog, och att regionen har visat nyttan med den regionala nivån. En region beskriver hur de långsiktigt arbetat med att ta fram planeringsunderlag som efterfrågats av kommunerna, och hur detta över tid lett fram till att kommunerna uttrycker "*Vi behöver en gemensam bild*". En annan region lyfter hur de är noga med att förklara nyttorna, och att vara tydlig med den regionala nivån mandat, "*vi kan säga att bostäder BÖR planeras i strategiska noder, men kan inte säga att de SKA*". En tredje region beskriver hur de söker sin roll, som successivt går från reaktiv till proaktiv, men understryker att "*för att kunna bli proaktiv och peka ut en väg krävs politiska beslut*".

I vissa regioner har man arbetat fokuserat för att bygga gemensam kunskap, ofta tematiskt. Liksom beskrivs ovan tycks också framtagandet av nulägesbeskrivningar (exempelvis de gamla strukturbilderna) ha fyllt en viktig funktion som underlag att samlas kring för att landa en gemensam bild över länets förutsättningar och geografiska sammanhang. I flera fall har det i ett första läge



handlat om pendlingsmönster och arbetsmarknadsregioner. Det finns också exempel på att regioner använt sig av framtagandeprocesser för andra regionala styrdokument såsom länstransportplanen eller det regionala serviceprogrammet för att resonera bredare internt och externt kring ett rumsligt regionalt utvecklingsperspektiv.

Det bör i detta sammanhang också lyftas att även den typ av strukturbildsliknande arbeten som sker i andra geografier som lyfts i kap. 4 kan vara en del i att bygga ett gemensamt "rumsligt tänk". Flera sådana exempel lyfts i intervjustudien, ofta men inte alltid kopplat till transportinfrastruktur. Ett exempel på "övrigt" är det gemensamma översiktsplanearbete som Linköping och Norrköping bedrev för ett tiotal år sedan som lade en grund för det som över tid kommit att bli en snart färdig strukturbild för Östergötland.

Några informanter hänvisar också till att tiden är en central parameter även vad gäller den interna samordningen inom regionens organisation, att det hunnit gå ett antal år och ett par mandatperioder sen regionbildning bidrar till en mer samordnad organisation och bättre förutsättningar att regionen "talar med en röst". Dock lyfter någon hur den interna omorganisation som skedde i samband med regionbildning att strukturbildsarbetet fördröjdes.

## MER RESURSER OCH ÖKAD PLANERINGSKOMPETENS

I Boverkets kartläggning från 2016 konstaterades att kompetensen generellt sett var bristfällig i regionerna vad gäller att arbeta med regional fysisk/rumslig planering. Det fanns begränsade resurser kopplade till arbetet med mellankommunal eller regional rumslig planering.<sup>21</sup> Här tycks en förändring ha skett. En iakttagelse som kan göras utifrån intervjustudien är att flera regioner tycks ha fått *mer* kompetens och resurser inom den regionala organisationen för att jobba med regional rumslig planering, strukturbild, regionplan.

På flera håll tycks det också handla om en ökad *planeringsrelaterad kompetens* inom den regionala organisationen, exempelvis samhällsplanerare, processledare, GIS-kunniga. Det finns flera exempel på nyrekryteringar med just planeringskompetens, främst i regioner som nu är i startgroparna att påbörja arbete med regional rumslig planering.

Även om en ökning tycks ha skett lyfter flera av regionerna fortfarande en resursbrist, dels för att få kraft i arbetet, dels för att det blir sårbart när planeringskompetensen vilar på ett fåtal.

## BYGGANDE AV SAMVERKANSTRUKTURER

Det tycks finnas en medvetenhet kring vikten av att bygga upp samverkansstrukturer. Många av regionerna nämner just hur de arbetar aktivt med samverkansstrukturer, både för att kunna diskutera planeringsfrågor av gemensamt intresse med kommunerna och för att bygga förtroende. Det finns ett par exempel på regioner som aktivt arbetar fram samplaneringsmodeller eller samplaneringsvägledningar, men i de flesta fall handlar det i första hand om att mer eller mindre formellt tänka till vilka aktörer och vilka befattningar/nivåer som behöver vara med, när och varför, och utifrån detta sätta strukturerna, nätverken, mötesformerna.

Flera regioner pekar på hur viktig förutsägbarheten är för dialogen, att kommunerna vet att det finns ett forum där de kan lyfta frågor, och att detta forum återkommer regelbundet. En informant uttrycker det som att "*man vet att man har kontinuerliga möten, vet att man har en agenda, kan ta upp frågor, man kan förlita sig på att det tas fram kunskapsunderlag som är större än den egna kommunen ... som ger underlag för kommunen att placera in sig i ett sammanhang.*"

---

<sup>21</sup> Källa: Sweco. (2016). *Regionernas arbete med regional fysisk planering*. Boverket.



Det kan handla om formella möten, men lika gärna om informell samverkan mellan kommuner, länsstyrelsen och regionen i aktuella tematiska frågor. En region pekar på att deras informella samverkansforum aldrig har ifrågasatts, *"Det beror på att vi vinnlagt oss om att inte göra detta till ett maktforum, ingen äger agendan, ... kan inte uttala sig som grupp, kan inte företräda delar eller hela av konstellationen etc., kan inte fatta egna beslut."* I några regioner framkommer hur samverkan på tjänstepersonsnivå speglas av samverkan på chefsnivå, och även på politikernivån, bägge dessa exempel rör regioner med regionplaneuppdrag. *"Den politiska närvaron är extremt viktigt, och engagemanget. Om vi kommer med bara planerarsidan så går det inte."*

Exemplen ovan är goda exempel, det finns även exempel på regioner som fortfarande trevar i hur de ska forma sin samverkan.

## RUS STÄRKER STRUKTURBILDENS LEGITIMITET – MEN STRUKTURBILDEN SYNS INTE ALLTID I RUS

Några regioner pekar på att de har ett uppdrag i RUS om att ta fram en strukturbild eller rumslig planering. RUS:en har stark legitimitet vilket möjliggör att kunna luta sig mot det uppdraget i strukturbildsarbetet: *"Att det står i RUS ger mandat att jobba med frågorna."* Några av de färdiga strukturbildskartorna ingår också som en del av RUS.

Detta kan dock ställas mot en studie som Tillväxtverket tagit fram med syfte att bidra med förståelse av hur Sveriges regioner hanterar geografiska perspektiv i den nya generationen av regionala utvecklingsstrategier (RUS).<sup>22</sup> Fokus i studien är på hur RUS:arna beskriver sina utmaningar, visioner och strategiska vägval i förhållande till varierande geografier med fokus på landsbygder och städer av olika karaktär. Studien visar på att en majoritet av regionerna lyfter fram regional samhällsplanering och fysisk planering som ett verktyg för att främja regional utveckling och i vissa fall för att stärka kopplingar mellan stad och land. I Tillväxtverkets studie är det totalt 15 RUS:ar som explicit lyfter regional samhällsplanering och fysisk planering som ett verktyg för att främja regional utveckling. Ökad samordning och samverkan inom regional samhällsplanering och fysisk planering över geografiska nivåer och gränser lyfts som behov/åtgärd i en majoritet av dessa. Vidare beskrivs att flera av de regioner som arbetat med strukturbilder ser dem som ett centralt verktyg för att lyfta fram det geografiska perspektivet. Men, som den talande rapporttiteln *Geografier som inte syns* antyder, lyfts i rapporten att genomslaget av strukturbilderna oftast saknas i RUS och att kartmaterialet inte används i särskilt hög utsträckning.

## POLITIKENS INVOLVERING STÄRKER LEGITIMITETEN

I Boverkets kartläggning från 2016 konstaterades att en utmaning för regionerna då var vilken legitimitet som fanns för att bedriva arbetet med regional fysisk planering. Vanligtvis fanns då inte något formulerat uppdrag från den politiska ledningen att arbeta med dessa frågor.<sup>23</sup>

Även 2022 lyfter informanterna politikens roll för att skapa legitimitet för den regionala rumsliga planeringen, strukturbilder och regionplaner. Detta gäller både för regioner i tidiga faser och regioner som kommit längre, en politisk "accept" eller ett politiskt uppdrag är viktigt för att komma framåt. Några regioner har fått sådan "accept" eller uppdrag, andra arbetar mot att komma dit. Flertalet lyfter också vikten av att finna former för att löpande involvera politiken.

---

<sup>22</sup> Källa: Tillväxtverket. (2021). *Geografier som inte syns*.

<sup>23</sup> Källa: Sweco. (2016). *Regionernas arbete med regional fysisk planering*. Boverket.

Från Region Skåne och Region Halland, som båda har regionplaneuppdrag, lyfts vilken betydelse det haft att politiken involverats. En informant uttrycker att *"accepten från politiken att vi är på väg åt rätt håll, det ger en skjuts i ryggen"*.

Informanterna i Skåne beskriver ett aktivt arbete för att få upp intresset från politiken. Här har det funnits politisk närvaro i processen genom ett regionplaneråd. Även i dialogen med kommunerna spelar politiker en viktig roll: *"Den politiska närvaron är extremt viktigt, och engagemanget. Om vi kommer med bara planerarsidan så går det inte."*

Informanter i Halland beskriver att där finns en samverkan mellan förtroendevalda och tjänstepersoner i form av Kommun- och regionledningsforum, och att kommuners tjänstemän nu kommer att spela in vilka områden som är mest relevanta att ha med i en halländsk regionplan. Man konstaterar också att politikerna uppskattar att regionplanarbetet innebär att Halland blir uppmärksammat *"alla har ögonen på Halland"*.

### 5.3. VERKTYGETS INRIKTNING, INNEHÅLL OCH UTVECKLING

Strukturbilden och regionplanen utgör *verktyg* för rumslig planering, men de är inte nödvändigtvis de enda möjliga verktygen för att arbeta rumsligt med regionens utveckling. Liksom beskrivs i avsnitt 3.1 tycks det dock finnas ett momentum för dessa bägge verktyg idag. Både regionplanen och strukturbilden är ett logiskt sätt att uttrycka förutsättningar och viljeriktning rumsligt, att synliggöra samband och konsekvenser på en karta. Kartan blir ett underlag för diskussion, en möjlighet för parterna att enas om regionens förutsättningar och vägen framåt. Genom att regionerna använder just strukturbilds- eller regionplaneformatet ger också en möjlighet att bygga en samstämmighet mellan regionerna då de jobbar utifrån liknande former. Till följd av detta kan det finnas anledning att diskutera verktygens praktiska inriktning, innehåll och utveckling framåt, för att få ut önskvärda effekter på regional nivå såväl som kommunal och nationell nivå.

#### SAMSTÄMMIG BILD: VERKTYGET MÅSTE UTGÅ FRÅN DEN EGNA KONTEXTEN

Utifrån intervjustudien framgår det tydligt att regionerna värnar om att verktygens inriktning måste utgå från den egna kontexten. Detta gäller både för strukturbilder och regionplaner. Det finns även tendenser till en högre detaljeringsgrad i regionplanerna och mer svepande huvuddrag i strukturbilderna, vilket är en följd av att de tar avstamp i olika lagstiftningar/förordningar. Kontentan är att regionerna ser ett behov av variationer i uttryck mellan sina respektive planeringsverktyg.

Eftersom strukturbilderna/regionplanerna i dagsläget i huvudsak är till för att vägleda arbete inom de egna regionernas geografiska och administrativa kontext tycks det mycket viktigt att dessa frihetsgrader bejakas och främjas. Detta även för att fler regioner ska bli intresserade av att (fortsätta) utveckla verktygen. Olika tillvägagångssätt har även olika för- och nackdelar, vilka lyftes i avsnitt 3.3. Mer detaljerade kartor kan exempelvis (i grova drag) vara särskilt värdefulla för insatta planerare och strateger med planeringskompetens och -mandat, medan mer svepande uttryck kan inkludera och sammanföra fler förvaltningar och/eller aktörer. En respondent påpekar att *"Beroende på vem som håller i pennan så signalerar kartan olika saker, och lika vem som är mottagare"*. Detta illustrerar att regionerna själva kan ha behov av att framföra olika saker tillika vända sig mot olika målgrupper.

Att variationer finns och kommer fortsätta att finnas mellan regionernas planeringsverktyg utgör alltså en nödvändighet. Samtidigt kan det finnas anledning att beakta centrala eller till och med "nödvändiga" komponenter som samtliga regioner bör ta hänsyn till, dels för att inte reducera regionernas ansvarsområden, dels för att kunna analysera planerna gemensamt på den nationella

nivån. Vid för stora variationer emellan regionernas strukturbilder/regionplaner finns en oro att *"pusselbitarna inte ska passa ihop"*, som en myndighetsrepresentant uttryckte sig i ett arbetsmöte under uppdragets gång.

Med anledning av den senare poängen finns anledning att framåt diskutera *om* och *vad* regionerna har för behov av vägledning i utformandet av strukturbilder/regionplaner avseende exempelvis viktiga sakfrågor att beakta. Samtidigt finns behov för den nationella nivån att inte styra inriktningen för hårt av verktygens utveckling, eftersom denna i grund och botten sker utifrån regionernas egna behov och intressen.

I de strukturbilder och regionplaner som har samlats in inom ramen för detta uppdrag framstår det dock som att de visuella uttrycken i mångt och mycket liknar varandra och att det finns tydliga mönster kring vad som tenderar att lyftas. Denna iakttagelse tyder på att regionerna trots allt verkar röra sig i en relativt samstämmig riktning, samtidigt som detaljeringsgraderna varierar. Kanske ligger således behovet snarare i att regionerna får mötas och föra dialog kring vad som kan inkluderas i verktygen, tillvägagångssätt och effekter av detta. Alternativt att olika tillvägagångssätt samlas och synliggörs på en gemensam plattform. Alltså en form av mjukare styrning där regionerna kan inspireras av varandra och hitta utvecklingsområden framåt gemensamt.

### VANLIGT FÖREKOMMANDE ELEMENT I VERKTYGEN - OCH UTVECKLINGSPOTENTIAL

Liksom lyfts tidigare tyder kartläggningen på att det finns tydliga mönster kring vilka element/sakfrågor/intressen som inkluderas och hanteras i regionernas strukturbilder och regionplaner idag, tillika vilka visuella uttryck dessa får i verktygen. Vanligt förekommande element är stråk (i huvudsak transportinfrastruktur), utvecklingsområden och noder, där det senare syftar på orter/områden som anses vara särskilt viktiga för den regionala utvecklingen. Centralt för dessa element har tidigare varit, och är fortsatt, arbetsmarknadsutveckling och infrastrukturens samband. Ofta pekas huvudleder, kollektivtrafik, järnvägar, hamnar, flygplatser, godsterminaler och cykelvägar/-leder ut i underlagen. Parametrar som onekligen utgör viktiga planeringsprinciper för den regionala utvecklingen och även är relativt enkla att placera ut i en geografi.

Samtidigt finns tecken på att fler regioner närmar sig andra/ fler/ mer utvecklade perspektiv såsom nodernas eller utvecklingsområdenas innehåll i form av exempelvis tillgång till service, kultur, sjukvård och social sammanhållning. Det vill säga att det finns tecken på att det rumsliga tänket utvecklas till att inkludera frågor som traditionellt sett inte har kontextualiserats i form av rumslighet i lika hög utsträckning. Ett tecken på förändringar i föreliggande planeringsprinciper och samhällsdiskurser som vidgar synen på vad rumslig planering ska omfatta för typ av frågor. Allt eftersom ytterligare arbete och utveckling sker på området finns således anledning att förutspå att verktygens innehåll på längre sikt skulle kunna inkludera fler frågor än idag och med större hänsyn till mindre konventionella planeringstraditioner.

Inom vissa kartor, särskilt i regionplanerna, är detaljeringsgraden som tidigare påtalats högre, vilket även avspeglas i antalet och typen av element som lyfts in i underlagen. Detta kan exempelvis omfatta gröna och blåa stråk, teknisk infrastruktur såsom energi, avfall, vatten, rening, masshantering/täkt och digital infrastruktur samt prioriterade åtgärder som regionen avser utföra. Dessa element utgör potentiella utvecklingsområden även för strukturbildsverktyget. Samtidigt är det inte självfallet att samtliga områden bör/kommer att inkluderas hos alla. En respondent påpekar exempelvis att *"Det är jättemycket jobb att hitta rätt ansats och detaljnivå [...] Vissa tycker att det är alldeles för detaljerat och andra att det är för enkelt. Vi försöker hitta rätt touch där, eftersom det ska vara vägledande och inte styrande."* Här uppfattas regionerna kunna ha olika behov.

Ett element som förekommer i vissa strukturbilder och regionplaner är hänvisningar till storregionala samband, såsom tidigare påvisade pilar över administrativa gränser och utpekande av noder i andra regioner. Även detta utgör ett potentiellt utvecklingsområde för andra regioner att ta efter. Däremot medför utpekande av gränsöverskridande samband likt lyft i kapitel 3.3 svårigheter i en gemensam kartläggning av underlagen i en nationell mosaik, då ett och samma område kan vara föremål för olika planeringselement hos olika regioner.

### OLIKA SYN PÅ VERKTYGETS "NATURLIGA UTVECKLING"

Likt inledningen till detta avsnitt beskriver och som även lyfts i flera av avsnitten i kapitel 3 så utgör strukturbilder och regionplaner *ett par verktyg* för att arbeta med strategisk rumslig planering på regional nivå, men inte nödvändigtvis de enda. Liksom beskrivs inledningsvis är WSPs uppfattning dock att det finns flera fördelar med att "regionsverige" samlas kring dess bägge etablerade verktyg. Detta dels för regionernas eget arbete, dels för överblicken på den nationella nivån, dels i stöttning av kommunernas planering.

Med detta sagt ska betonas att det finns skillnader i tillvägagångssätt och effekter av strukturbilder kontra regionplaner. De utgör alltså inte samma verktyg, även om gemensamma beröringspunkter finns. Vissa regioner menar exempelvis att regionplanen ger större tyngd/legitimitet i den rumsliga planeringen, medan andra lyfter att regionplanen inte är politiskt gångbart (än) och/eller att strukturplanen är ett fullgott verktyg. Några tar även hellre med sig det breddade perspektivet som strukturbildsarbetet gett in i till exempel infrastrukturplaner.

Gemensamt för verktygen är uttrycket i *kartform*. Att konkretisera utvecklingsinriktningar på regional nivå i kartform kan i många fall bidra till en ökad förståelse för komplicerade samband och sammanföra aktörer som arbetar inom olika områden i en gemensam dialog. Som en respondent uttrycker det: *"Det handlar mycket om processer och kommunikation i rumslig planering, där strukturbilder och regionplaner är ett sätt att kommunicera. [...] Det är stort intresse för regionens gemensamma målbild. Utformningen är så pass enkel att den kan skapa dialog mellan aktörer."*

Samtidigt finns fallgropar och risker med att just placera ut saker på en karta, vilket även kan ligga till grund för att vissa regioners angreppssätt är att påvisa större, "mer svepande", drag. I och med en konkretisering av inriktningar, särskilt utan ordentlig förankring hos samtliga aktörer (vilket är svårt att genomföra till fullo) kan en fråga riskera att bli känslig. En respondent resonerar påpekar även att *"alla är inte kartister"*. Resonemang som sammantaget visar på att det krävs förståelse för regionernas respektive interna processer och förutsättningar för att avgöra verktygens naturliga utveckling.

Ytterligare en spaning rörande verktygets utveckling är att det inte tycks finnas en relation mellan "fas" i arbetet och tillväxttryck, vilket vid uppdragets ursprung var en föraning. Exempelvis saknas strukturbilds-/regionplanearbete i Uppsala och Västmanland. Däremot ingår regionerna i det storregionala strukturbildsarbetet ÖMS, vilket dels kan antyda att regionerna anser att sammanhanget är tillräckligt, dels kan ses som något förvånande i och med just denna närvaro i strategiska sammanhang och ett högt tillväxttryck. Poängen med denna exemplifiering är att det inte är helt uppenbart vilka bakomliggande orsaker som föranleder arbete med strukturbilder och regionplaner eller det omvända. I egenskap av detta är det svårt att förutse vilka regioner som "naturligt" kommer att utvecklas i riktningen mot strukturbilds- och regionplanearbete, då det till synes verkar finnas många potentiella parametrar bakom som föranleder angreppssättet i frågan.

Slutligen utgör ytterligare en fråga att reda ut i framtida sammanhang avseende verktygens utveckling vilket förhållande strukturbilderna/regionplanerna ska ha i relation till exempelvis översiktsplaneringen, länstransportplaner, RUS och andra relevanta styrdokument. Idag läggs stor tonvikt hos regionerna med framtagna strukturbilder/regionplaner på att underlagen är *vägledande*

snarare än *styrande*, och med all sannolikhet pekar framtida utveckling i samma riktning. Samtidigt kan detta faktum aktualisera en fördjupad diskussion kring underlagens tänka påverkan och effekter på planeringens inriktning i praktik. Detta eftersom processen att ta fram underlagen ofta är resurskrävande, där en motivation för att genomgå processen tämligen bör vara att önskvärda effekter uppnås. Med detta sagt tycks utvecklingen på området hitintills bidragit till fullgoda positiva effekter avseende regionernas kompetensutveckling avseende rumslig planering tillika ett underlag för att sammanföra olika aktörer med varierade ansvarsområden.

## 6. MEDSKICK FRAMÅT

I denna rapport redovisas en nulägesbeskrivning över regionernas arbete med rumslig planering, regionplaner, strukturbilder, rumsliga planeringsunderlag. Kartläggningen inkluderar en kategorisering över var regionerna befinner sig just nu utifrån fem faser i en arbetsprocess; från att inte ha påbörjat arbete eller att ha tagit ett beslut om att inte arbeta med strukturbild/regionplan, via grader av en framtagandeprocess, till att ha en färdig strukturbild/regionplan. I rapporten beskrivs också mönster – likheter och skillnader – mellan regionerna; dels i termer av process, dels i termer av verktygets inriktning, innehåll, funktion och styrning.

WSPs förhoppning är att kartläggningen i sin helhet ska kunna utgöra ett kunskapsunderlag och ett diskussionsunderlag som kan ligga till grund för fortsatt arbete med regional rumslig planering i hela landet. I detta avslutande kapitel summeras WSP medskick framåt. Medskicken riktar sig i första hand till Boverket och den nationella nivån.<sup>24</sup>

### 6.1. RIGGA EN DIALOG- OCH FÖRANKRINGSSPROCESS

Ett centralt medskick från intervjustudien är att säkerställa en dialog mellan regionerna och med nationella nivån kring den rumsliga planeringen. Det handlar om kunskapsutbyte, goda exempel men också förtydliganden. Nedan föreslås steg i en process som tar avstamp i den lägesbeskrivning som presenteras i denna rapport.

#### STEG 1: TRYCKTESTA IAKTTAGELSER OCH SLUTSATSER PÅ SÄRSKILT UTVALDA REGIONALA REPRESENTANTER

Under uppdragets gång har iakttagelser och slutsatser löpande redovisats och diskuterats med Boverkets beställargrupp. I slutfasen av uppdraget genomfördes också ett analysseminarium tillsammans med representanter för Boverket, Tillväxtverket, Trafikverket och Regeringskansliet samt en presentation och diskussion med Miljömålsrådets arbetsgrupp<sup>25</sup> för arbetet med Ramverk för nationell planering. Det innebär att iakttagelser och slutsatser "trycktestats" mot den nationella nivån.

WSP föreslår som ett första steg i en dialog- och förankringsprocess att iakttagelserna och slutsatserna "trycktestas" mot den regionala nivån. I detta första steg ser vi inte att det bör ske brett utan att snarare involvera personer med djup kunskap om de regionala förhållandena och som varit med "under resan" från strategihåll. Detta skulle kunna vara några av de mest erfarna strategierna hos några av de regioner som nu befinner sig i lägeskartläggningens fas 4 eller 5. WSP vill framhålla vikten av att inte enbart vända sig till storstadsregionerna och regionerna med regionplaneuppdrag, utan att även ta med regioner som arbetar med strukturbildsformatet.

---

<sup>24</sup> Det kan här påpekas att flera av medskicken känns igen även från lägesrapporten som gjordes 2016. Då påtalade regionerna ett behov av att de behöver stöd från den nationella nivån kring exempelvis:

- att myndigheterna på nationell nivå samordnar sig så att man inte kommer med en uppsättning av direktiv och målsättningar som inte harmonierar med varandra
- kunskapsutbyte
- informationsinsatser
- tydliga direktiv kring planens innehåll, processtödd men samtidigt lyhördhet för lokala behov.

<sup>25</sup> I arbetsgruppen ingår representanter för 12 nationella myndigheter samt för länsstyrelse och SKR.

Syftet skulle vara att föra en djupare diskussion kring följande:

- Håller strategierna med om WSPs iakttagelser och slutsatser? Ser de samma bild?
- Vad blir den praktiska innebörden av kartläggningen? För regionerna? För den nationella nivån?
- Vilket stöd behöver den regionala nivån för att "eskalera" arbetet med rumslig planering, strukturbilder, regionplanering?
- Vad är strategiernas uppfattning om verktygets (strukturbild, regionplan) utveckling? Vilket/vilka verktyg är mest lämpade för att "kanalisera" det rumsliga regionala sammanhanget? Vilka krav behöver ställas på form, innehåll, process?

## **STEG 2: NYTTJA MÖJLIGHETSFÖNSTRET ATT DIALOGA MED REGIONERNA KRING DEN REGIONALA RUMSLIGA PLANERINGEN**

Intervjustudien visar på att det finns ett stort intresse hos regionerna att prata om och dela erfarenheter kring den regionala rumsliga planeringen, strukturbilder och regionplaner. Denna rapport beskrivs av flera informanter som "efterlängtat".

Parallellt med WSPs intervjustudie genomförde Regeringskansliet en intervjustudie med samtliga regioner på temat kopplingen mellan regional planering och det regionala utvecklingsuppdraget. Det pågår också flera processer på den nationella nivån kopplat till samhällsplanering. Sammantaget innebär detta att det finns ett möjlighetsfönster att nyttja – just nu finns både behov och intresse att föra en dialog kring den regionala rumsliga planeringen på ett systematiskt sätt. Denna rapport och Regeringskansliets intervjustudie medför också att det finns aktuella kunskapsunderlag att använda som underlag.

WSP föreslår att Boverket arrangerar en seminarie-/dialogserie med regionerna för att förankra kartläggningen och övriga aktuella kunskapsunderlag och för att föra dialog om den regionala rumsliga planeringen, om förutsättningar och behov idag och utvecklingen framåt. Här bör betonas att regionerna har olika behov som behöver mötas, inte minst utifrån hur långt man kommit i arbetet.

## **STEG 3: FORMA ETT STADIGVARANDE NÄTVERK MELLAN STAT OCH REGION KOPPLAT TILL RUMSLIG PLANERING PÅ REGIONAL NIVÅ**

Idag finns ett nätverk med regionala planerare som drivs av SKR. Flera informanter beskriver att detta nätverk är uppskattat utifrån dess funktion att skapa kontakter och utbyta erfarenheter regionerna emellan. Även Reglab har genomfört ett flertal så kallade "lärprojekt" på temat regional fysisk/rumslig planering där regionerna har haft möjlighet att mötas, utbyta erfarenheter och ta del av kunskap från såväl praktik som akademi. Dessutom sker en hel del "egeninitierat" kunskaps- och erfarenhetsutbyte regionerna emellan. Därtill tycks även storregionala samarbeten som ÖMS-samarbetet och Regionsamverkan Syd (RSS) fylla en funktion för kunskapsutbyte.

Flertalet av regionerna uttrycker dock en efterfrågan om ett samverkansforum mellan regionerna och staten; Boverket men kanske även Tillväxtverket, Trafikverket och Regeringskansliet. Det framförs ett behov av direktkontakt mellan stat och region kopplat till genomförandet av och utvecklingen av den regionala rumsliga planeringen. Här finns också en önskan om tydlighet kring vad den nationella nivån förväntar sig av regionerna och tvärtom, vad regionerna kan förvänta sig av den nationella nivån. (se vidare avsnitt 6.2)

## **STEG 4: BIDRA MED DEN NATIONELLA ÖVERBLICKEN – LYFT EXEMPEL, "TUSSA SAMMAN"**

En funktion med nätverket ovan skulle således vara direktkontakt mellan den nationella och den regionala nivån. Andra funktioner, som efterfrågas av regionerna, handlar om att den nationella nivån kan nyttja sin nationella överblick. En del i detta kan vara att löpande bidra till omvärldsbevakning och

benchmark, dvs. att lyfta exempel från regionernas arbeten – hur har andra gjort, vad har fungerat bra, vilka har hindren och trögheterna varit och hur man kommit förbi det?

Den nationella överblicken kan också bidra till en önskan om "matchmaking", dvs. att sätta samman regioner för kunskapsutbyte utifrån en nationell förståelse för förutsättningar och behov och var i processen de olika regionerna befinner sig.

## 6.2. FÖRTYDLIGA OCH EXEMPLIFIERA

I intervjustudien lyfts behov av förtydliganden i några avseenden, t.ex. kring begreppsdefinitioner, verktygens funktion, innehåll och styrning, målgrupp. Men – samtidigt som förtydliganden och definitioner efterfrågas så framhåller merparten av informanterna att definitionerna inte får vara alltför snäva, regionerna ser ett behov av att kunna anpassa till den egna kontexten.

### BEGREPPSDEFINITIONER EFTERFRÅGAS – I GROVA DRAG

Liksom beskrivs i kap. 5.1 finns ett flertal mer eller mindre överlappande begrepp i den regionala planeringsfloran. Mellan vissa finns tydliga gränssnitt, exempelvis är det en formell skillnad mellan strukturbilden som är en del av RUS och regionplanen som är ett planeringsinstrument inom PBL. Mellan andra begrepp är gränssnittet inte nödvändigtvis lika tydlig, exempelvis regional fysisk planering, regional rumslig planering, regional planering. Samtidigt visar kartläggningen på att det hos de personer som har till uppgift att driva arbetet, t.ex. processledare, strateger, finns en tydlig tanke bakom val av specifika begrepp, t.ex. om man ska använda sig av 'rumslig' eller 'fysisk', om begreppet 'strukturbild' är ändamålsenligt eller om det är att föredra att hänvisa till 'geografisk koppling'. Det finns en insikt om att begrepps användningen påverkar dialogen, inte minst med kommunerna, och därmed arbetets utfall.

I kap 3.1 och 5.1 beskrivs en begrepps förskjutning kopplat till strukturbildsbegreppet som innebär att det idag tycks finnas en tolkning av att 'strukturbild' har en strategisk dimension och inkluderar ett framtidsperspektiv. Det bör dock betonas att i intervjustudien syns denna begrepps förskjutning hos de som är djupt inblandade i strukturbildsarbete, dvs. processledare och strateger med uppgift att driva arbetet – det är dessa som blivit intervjuade. Däremot är det inte nödvändigtvis så att begrepps förskjutningen skett hos andra delar av regionernas organisation, hos beslutsfattarna, eller hos andra parter såsom kommunerna.

Sammantaget finns därmed ett behov av att reda ut begreppen, förtydliga definitioner, och sprida definitionerna i en bredare krets. Vad är innebörden i begreppet 'strukturbild'? Vad skiljer mellan rumslig respektive fysisk planering? När är vilket begreppet lämpligt att använda? Finns det tillfällen när något begrepp ska något undvikas?

Att definiera begrepp av detta slag är en uppgift för den nationella nivån. WSP vill lyfta två medskick till ett sådant arbete. Det första medskicket att involvera "användarna", dvs. regionerna, att få dem med sig. Vad krävs av begreppsdefinitionen för att den ska vara till praktisk nytta för regionerna? Och vad kommer att krävas för att regionerna ska använda definitionen? Det bör också beaktas att begreppsdefinitioner har en inverkan på andra aktörers, t.ex. stat och kommuner, synsätt på regionens roll och mandat. Därmed kommer definitionsarbetet kräva fingertoppskänsla och lyhördhet för farhågor hos viktiga parter. Här kan också lyftas att merparten av regionerna uttrycker att de vill ha en "lagom lös" definition, där det medges utrymme att forma innehållet utifrån de egna behoven och förutsättningarna.



Det andra medskicket är att säkerställa att det finns en samstämmighet nationella aktörerna emellan om definitionerna. Vem ska t.ex. "äga" definitionen av strukturbildsbegreppet? Är det Boverket i egenskap av planeringsmyndighet? Hur ska Tillväxtverket, i egenskap av att stå för viktiga utlysningar av medel, relatera till begreppsdefinitionen? Hur ska Trafikverket relatera till den? Andra nationella myndigheter? Regeringskansliet?

### FÖRTYDLIGA FUNKTION OCH MÅLGRUPP

I relation till frågan om begreppsdefinition kan också lyftas behov av att förtydliga funktion och målgrupp. Även om det skett en kunskapsutveckling och mognad kring den rumsliga planeringen på regional nivå – "från ifrågasatt till accepterad till efterfrågad" tycks det på flera håll fortfarande finnas behov av att förtydliga exempelvis strukturbildens funktion. Vad ska den vara till för? Vem ska använda den? Vilken funktion ska strukturbilden fylla i relation till kommunernas planering, t.ex. ÖP? Vilken funktion ska den fylla i relation till regionens framtidsinriktade arbete t.ex. RUS, regionala kollektivtrafikprogram, länstransportplan? Har strukturbilden en funktion i relation till regionens sjukvårdssida? Finns det någon funktion att fylla gentemot den nationella nivån?

Här finns sannolikt inte ett allmängiltigt svar och inte en entydig definition, däremot skulle förtydliganden i termer av exempel kunna vara ett sätt för den nationella nivån att stödja regionerna.

### FÖRTYDLIGA OCH EXEMPLIFIERA FORMAT OCH UTTRYCK

I kap 3.3. exemplifieras skillnader i uttryck hos regionernas strukturbilder/regionplaner. Med bejakande av regionernas behov av frihetsgrader vad gäller utformning, inriktning och innehåll kan det finnas ett värde att från nationellt håll fundera över om det finns data, uttryck och format som bör vara gemensamma. Detta dels för att underlätta för regionerna att inspireras av varandra. Dels för att skapa förutsättningar för att framgent bygga en mer komplett "nationell mosaik" som en del i ett framtida nationellt planeringsunderlag.

### STRUKTURBILDEN/REGIONPLANEN ÄR BÅDE PRODUKT OCH PROCESS ...

Strukturbilden eller regionplanen redovisas som en kartbild, även om det (liksom beskrivs i kap. 3.3) finns både likheter och skillnader i uttryck regionerna emellan. Kartbilden bör dock även ses utifrån att den är ett uttryck av en process och en bakomliggande analys och ofta också en förhandling om en framtidsriktning. Att merparten av regionerna inleder sitt arbete med någon form av nulägeskartläggning med syfte att samla aktörerna kring denna är ett uttryck för detta. Det ligger således mycket analysarbete och processarbete bakom det som slutligen blir en strukturbild eller regionplan; "processen innan".

Men kartbilden bör också ses utifrån perspektivet "processen efter". Kartan är tänkt som ett verktyg att jacka in i en fortsatt process, även om det liksom beskrivs ovan inte är entydigt vilken process detta ska vara.

### ... VILKET I SIN TUR PÅVERKAR KOMPETENSBEHOVET

Kopplat till detta kan lyftas att det tycks ha skett en förändring i vilken kompetens som idag arbetar med strukturbilder, regionplaner, rumslig planering hos regionerna. Dels är det på flera håll fler personer, dels har fler av dessa planeringskompetens. Ett sätt för den nationella nivån att stödja regionerna skulle kunna vara att beskriva och exemplifiera vilka typer av kompetenser som arbetar/bör arbeta med strukturbild/regionplan. Detta beror givetvis på vilken funktion strukturbilden/regionplanen ska fylla. Om det finns en ambition av att påverka den kommunala planeringen kan t.ex. PBL-kompetens vara relevant. För att genomföra rumsliga analyser kan GIS-kompetens vara nödvändig. För att väva ihop den regionala utvecklingsorganisationen handla det om

andra kompetenser, t.ex. kring kompetensutvecklingsfrågor, arbetsmarknad, infrastruktur, kanske även sjukvårdens logik. Processkunskapen kan vara värdefull för att driva fram kunskap och legitimitet hos t.ex. kommunerna men även för att väva samman de olika delarna internt inom regionens organisation.

### 6.3. BESKRIV OCH FÖRMEDLA NYTTORNA, "SENSE OF URGENCY"

Kartläggningen beskriver en generell utveckling där regional rumslig planering, strukturbilder och regionplaner gått "från ifrågasatt till accepterad till efterfrågad". Även om det tycks ha skett en övergripande sådan rörelse så är den inte giltig överallt, hos alla parter, i alla delar av landet, hos samtliga tjänstepersoner och beslutsfattare. Det finns därför ett behov av att identifiera, beskriva och lyfta fram exempel på nyttor av att arbeta med regional rumslig planering. Vad ska man med strukturbilden till? Och vem ska man med strukturbilden till? Det bör beaktas att alla parter inte nödvändigtvis behöver se samma nytta, det kan finnas nyttor av olika slag.

Det bör också beaktas att det finns flera dimensioner. Dels handlar det om nyttan av ett rumsligt perspektiv på den regionala utvecklingen, dvs. att visa på att geografiska avtryck, förutsättningar och samband. Dels handlar det om nyttan av ett regionalt perspektiv på den rumsliga/fysiska planeringen, dvs. nyttan av att sätta kommunernas planering i det regionala sammanhanget, den regionala samordningen.

Medskicket här är att inte anta att nyttor vare sig "uppstår" eller "uppfattas" av sig självt, att bidra med exempel som regionerna kan använda i dialogen internt (för att få ett uppdrag) och externt i dialogen med kommunerna kan därmed vara ett viktigt bidrag från den nationella nivån.

### 6.4. RED UT MYNDIGHETERNAS SAMORDNING I RELATION TILL DEN RUMSLIGA PLANERINGEN PÅ REGIONAL NIVÅ

Ett medskick, som kopplar an till Miljömålsrådets arbete med ett Ramverk för nationell planering, handlar om att reda ut hur myndigheterna ska samordna sig kopplat till den regionala rumsliga planeringen. Det handlar inte bara om ansvarsfrågan utan även om förhållningssätt. En del i detta lyfts i avsnitt 6.2 ovan - vem ska "äga" definitionen av strukturbildsbegreppet? Är det Boverket eller även Tillväxtverket och Trafikverket?

En annan uppgift kan handla om att samordna utlysningar. Om staten tycker att strukturbilder fyller en funktion och bör uppmuntras, så behöver staten ha utlysningar som är lagom "lösa i kanten" och ger möjlighet till ett utforskande förhållningssätt.

En fråga som lyfts av några informanter handlar om att reda ut relationen region-länsstyrelse genom strukturbilds-/regionplaneverktyget. Här ställer några informanter den konkreta frågan om det skulle gå att lösa ut frågor med staten genom strukturbilden? Detta har bl.a. efterfrågats av kommuner i en region kopplat till gröna frågor. Dvs. att strukturbilden fyller funktionen av att vara ett underlag där regionen tillsammans med länsstyrelserna tagit fram ett underlag där man gemensamt landar vissa frågor/principer. Detta är en fråga som dels handlar om att reda ut roller och ansvarsområden, dels att visa på nyttor och målkonflikter. Sannolikt krävs också utredning utifrån ett juridiskt perspektiv.

## 6.5. INGENTING ÄR STATISKT – HITTA POTENTIALEN FÖR ATT VIDAREUTVECKLA

Vi uppfattar att det just nu finns ett momentum kring regionplaneverktyget och strukturbildsverktyget. Detta betyder dock inte att det inte finns skulle kunna finnas andra verktyg som är ändamålsenliga, framförallt bör verktyget inte ses som statiskt. Ett sätt som nationella nivå kan stödja regionerna i är utvärdering och kontinuerlig kunskapsutveckling kring de regionala förutsättningarna, samhällsplanering och planeringsverktyg. Vilken typ av verktyg kommer att vara ändamålsenligt eller till och med nödvändigt i framtiden? Vilka frågor borde/måste hanteras? Vilken geografi ger den nödvändiga/lämpliga systemsynen? Vilken typ av styrning kommer att krävas?

## 7. KÄLLOR

Boverket. (2014). *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*. Rapport 2014:15.

Boverket (2022) *Ramverk för nationell planering - Förslag till utvecklad nationell planering i Sverige Slutrapport mars 2022*

Boverket: PBL Kunskapsbanken. [Regional fysisk planering enligt PBL - PBL kunskapsbanken - Boverket](#)

*Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete*

*Lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar*

*Nationella strategin för hållbar regional utveckling i hela landet 2021-2030,*

*Proposition 2017/18:266. En ny regional planering.*

Region Halland. (2022). *Regional fysisk planering i Halland*. <https://www.regionhalland.se/utveckling-och-tillvaxt/samhallsplanering-och-trafik/regional-fysisk-planering-i-halland/>

Region Skåne. (2022). *Strukturbild för Skåne*.

<https://utveckling.skane.se/utvecklingsomraden/samhallsplanering/regional-fysisk-planering/strukturbild-for-skane/>

Reglab: [Fysisk planering – Reglab](#)

RUFS 2010. Finns att tillgå här: <http://www.rufs.se/publikationer/20102/hela-rufs-2010>

SKR. (2019). *Juridisk analys av de nya reglerna i plan- och bygglagen om regional planering*.

Stockholms läns landsting TMR. (2014). *Regionplanering 1958 –2001*, Planer och utfall.

Sweco. (2016). *Regionernas arbete med regional fysisk planering*. Boverket.

Tillväxtanalys. (2013). *Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram*. Rapport 2013:01.

Tillväxtverket. (2021). *Geografier som inte syns*.

Tillväxtverket: [Tillväxtskapande samhallsplanering - Tillväxtverket \(tillvaxtverket.se\)](#)

Tillväxtverket: [Det här har vi gjort tidigare - Tillväxtverket \(tillvaxtverket.se\)](#)

Trafikverket: [Den attraktiva regionen - Bransch \(trafikverket.se\)](#)

Trafikverket: [Publikationer Den attraktiva regionen - Bransch \(trafikverket.se\)](#)

Intervjuer/fokusgrupper med representanter för samtliga regioner

Genomgång av underlag på samtliga regionernas hemsidor

## VI ÄR WSP

WSP är en av världens ledande rådgivare och konsultbolag inom samhällsutveckling. Med cirka 55 000 medarbetare i över 40 länder samlar vi experter inom analys och teknik, för att framtidssäkra världen.

Tillsammans med våra kunder tar vi fram innovativa lösningar för en mänsklig, trygg och välfungerande morgondag. Vi planerar, projekterar, designar och projektleder olika uppdrag inom transport och infrastruktur, fastigheter och byggnader, hållbarhet och miljö, energi och industri samt urban utveckling. Så tar vi ansvar för framtiden.

[wsp.com](http://wsp.com)



WSP Sverige AB

121 88 Stockholm-Globen  
Besök: Arenavägen 7

T: +46 10-722 50 00  
Org nr: 556057-4880  
[wsp.com](http://wsp.com)