



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Rapport 2014:15

REGERINGSUPPDRAG

Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering



Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering

Boverket mars 2014

Titel: Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas
översiktsplanering

Rapport: 2014:15

Utgivare: Boverket mars 2014

Upplaga: 1:

Antal ex: 80

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-7563-127-1

ISBN pdf: 978-917563-128-8

Sökord: Tillväxt, regionalt tillväxtarbete, regionala utvecklingsstrategier,
kommuner, regioner, länsstyrelser, tillväxtstrategier, länsplaner,
trafikförsörjningsprogram, transportplanering, översiktsplaner, regionala
utvecklingsprogram, slutsatser, förslag

Dnr: 20132-483/2013

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: www.boverket.se

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.

Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Boverket 2014

Förord

Boverket har i flera olika rapporter och samarbeten under senare år analyserat förutsättningarna för ett stärkt samspel mellan kommunal översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete. Vi kan konstatera att utvecklingen inom detta område går långsamt men att det finns ett stadigt ökande intresse för att utveckla det regionala arbetet med rumsliga planeringsfrågor.

Regeringen har i regleringsbrevet för 2013 gett Boverket i uppdrag att i samråd med Tillväxtverket och Tillväxtanalys ställa samman, analysera och vid behov lämna förslag till insatser för att stärka samordningen mellan det kommunala översiktsplanearbetet, infrastruktur- och transportplaneringen samt det regionala tillväxtarbetet.

Boverket har i förevarande rapport sammanställt och analyserat det underlag som tillställts verket från regionalt tillväxtansvariga organ samt länsstyrelser. Rapporten visar på svårigheten att få det svenska systemet för fysisk planläggning och regionalt tillväxtarbete att fullt ut fungera tillsammans. Vissa justeringar inom det befintliga systemet skulle sannolikt få systemen att fungera bättre. Boverket redovisar tre förslag till inriktningar som är möjliga att vidareutveckla inom ramen för nuvarande regelverk. Tillväxtverket och Tillväxtanalys har lämnat värdefulla synpunkter under arbetets gång kring såväl analyser som förslag.

Rapporten är sammanställd av Kajetonas Čeginskas och Daniel André, utredare på enheten för strategisk planering.

Karlskrona mars 2014

Janna Valik
generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
1. Bakgrund	9
1.1 Metod	9
Rapportens disposition	10
Några ord om terminologin i rapporten	10
2. Mål, struktur och aktualitet	13
2.1 Regeringens intentioner	13
2.2 Det institutionella ramverket	14
2.3 Status avseende regionala tillväxtstrategier, länsplaner, trafikförsörjningsprogram och översiktsplaner	20
3. Tidigare redovisningar	27
3.1 Åtterrapporering för år 2012	27
3.2 Tidigare iakttagelser av Boverket	28
4. Iakttagelser om kommunalt och regionalt samspel	33
4.1 Översiktsplanering	33
4.2 Regionala tillväxtstrategier	35
4.3 Arbetet med regional transportinfrastruktur och dess koppling till tillväxtfrågor samt den kommunala översiktsplaneringen	43
5. Slutsatser och förslag	45
5.1 Förslag	46
6. Behov av en starkare regional samhällsorganisation	55
6.1 Kommunen i allt högre utsträckning för liten enhet för att hantera nya utmaningar	55
6.2 Samverkans möjligheter och begränsningar	56
6.3 Behov av större förändringar inom plansystemet?	59
Referenser	63
Bilaga 1 2013 års åtterrapporeringar från regioner och länsstyrelser	67
Regioner	67
Länsstyrelser	73
Bilaga 2 Regionala utvecklingsprogram	81

Sammanfattning

Boverket har haft i uppdrag att ställa samman, analysera och vid behov lämna förslag till insatser för att stärka samordningen mellan det kommunala översiktsplanarbetet, infrastruktur- och transportplaneringen samt det regionala tillväxtarbetet.

Underlaget har baserats på 2013 års redovisningar från regioner och länsstyrelser, men Boverket har även tagit del av tidigare gjorda studier och återrapporteringar för att få en tydligare bild av läget och utvecklingen inom området.

Över tiden framkommer ett tydligt mönster. Många av de brister som tidigare iakttagits kvarstår. Dock framgår det att regionala och lokala aktörer är allt mer medvetna om betydelsen av ett stärkt samspel dem emellan. Parallellt med detta har också intresset och viljan tilltagit att utveckla samarbetet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktliga planering. Detta hämmas dock av bristande metodstöd och tillgång till nödvändiga resurser.

De övergripande trender som kan utläsas ur materialet är följande:

- Kommunal medverkan utgör nyckeln för ett framgångsrikt regionalt utvecklingsarbete
- Kommunernas översiktsplaner brister i aktualitet
- ... flera saknar ett regionalt perspektiv och behandlar inte strategiska frågor
- Många regionala utvecklingsstrategier är otydliga och har svag styrande verkan
- Intresset för regionalt rumsligt perspektiv ökar
- ... men det finns stora geografiska skillnader
- Legitimitet, kapacitet och kompetens är framgångsfaktorer
- ... regionerna efterfrågar data, statistik, verktyg och kunskap
- Haltande överensstämmelse tidsmässigt mellan RUS och ÖP
- Samspelet med länsstyrelsen och det regionalt tillväxtansvariga organet behöver stärkas och regionernas samrådsroll utvecklas

Boverkets förslag

Rapporten visar på svårigheten att få det svenska systemet för fysisk planläggning och regionalt tillväxtarbete att fullt ut fungera tillsammans. Vissa tänkbara justeringar inom det befintliga systemet skulle sannolikt få systemen att fungera bättre. Boverket redovisar tre förslag till inriktningar som är möjliga att vidareutveckla inom ramen för nuvarande regelverk:

1) Inför ett krav i Förordningen om regionalt tillväxtarbete (2007:713) på ökad geografisk/fysisk dimension i RUS

Boverket föreslår att det införs krav i förordning (2007:713) på ett rumsligt perspektiv i det regionala tillväxtarbetet. I samband med att man

inför ändringar i den regionala tillväxtförordningen bör regionerna samtidigt tillföras riktade medel så att de kan bygga upp sin kapacitet och stärka sin fysiska planeringskompetens. Det bör även utformas ett riktat utbildningspaket till regionerna med fokus på metoder för ett effektivt samspel med kommuner och länsstyrelse utifrån en regional planeringshorisont. Här behöver även ansvariga myndigheter involveras, exempelvis genom uppdrag att utarbeta konkreta vägledningar och utveckla metodstöd.

2) Utveckla regionala forum för samhällsplanering

Boverket anser att 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. Boverket föreslår vidare att nationella medel avsätts för ett pilotprojekt med syftet att testa och vidareutveckla en modell för rullande samhällsplanering som tar utgångspunkt i ett regionalt forum för samhällsplanering. Pilotprojektet bör drivas av ett regionalt tillväxtansvarigt organ som utifrån de regionala bilderna avser att vidareutveckla dialogprocessen med nyckelaktörer för regionalt utvecklingsarbete. Boverket bör i sin roll som samhällsplaneringsmyndighet i samverkan med Tillväxtverket som samordnande myndighet för de regionala tillväxtfrågorna på nationell nivå ansvara för att utforma och stödja pilotprojektet.

3) Utveckla de regionalt tillväxtansvarigas roll som remissinstans enligt PBL och stärk samordningen med länsstyrelsens redovisning av statliga mål och intressen

Boverket anser att kommunernas möjligheter att ta hänsyn till statliga och regionala mål, planer och program i översiktsplanearbete skulle underlättas om länsstyrelsen och det regionala tillväxtansvariga organet ger kommunerna ett samlat tvärsektoriellt underlag vid ett och samma tillfälle. En sådan process behöver sannolikt mejslas fram genom en försöksverksamhet i ett eller flera län.

1. Bakgrund

Regeringen har, i ett villkorsbeslut daterat den 20 december 2012, beslutat att landstingen i Hallands län, Skåne och Västra Götalands län, Gotlands kommun och samtliga samverkansorgan ska lämna en återrapportering till Boverket angående hur det ömsesidiga sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering utvecklats. I uppdraget ingår även att redovisa hur det regionala tillväxtarbetet, inklusive arbetet med det regionala trafikförsörjningsprogrammet och länsplanerna för regional transportinfrastruktur, samordnats med kommunernas översiktsplanering.

Länsstyrelserna har erhållit motsvarande återrapporteringskrav enligt länsstyrelsernas regleringsbrev för 2013. Återrapporteringarna ska redovisas till Boverket senast den 30 november 2013.

Boverket ska därefter, efter samråd med Tillväxtverket och Tillväxtanalys, sammanställa och analysera ovan redovisade avrapporteringar och lämna en redovisning till Socialdepartementet senast den 31 mars 2014. I det fall analysen klarlägger behov av ytterligare insatser i syfte att stärka samordningen mellan det kommunala översiktsplanearbetet, infrastruktur- och transportplaneringen samt det regionala tillväxtarbetet, skall förslag till sådana insatser redovisas.

1.1 Metod

Boverket har ställt samman och analyserat det underlag som tillställts verket från ansvariga regionalt tillväxtansvariga organ samt länsstyrelser. I syfte att styra upp redovisningen av återrapporteringskraven och för att i görigaste mån få ett jämförbart material översände Boverket i april 2013 en påminnelse till regioner och berörda länsstyrelser med följande förtydligande av ovanstående återrapporteringskrav:

- Har underlag hämtats från de kommunala översiktsplanerna vid utarbetandet av regionala utvecklingsprogram? Ja, nej, delvis.
- I vilken utsträckning bedömer ni att underlag från ÖP varit användbara vid utarbetandet av regionala utvecklingsprogram?

- I vilken utsträckning och hur har samordningen mellan det regionala tillväxtarbetet – inklusive arbetet med det regionala trafikförsörjningsprogrammet och länstransportplanen – samordnats med kommunernas översiktsplanering?
- Vilka behov av insatser ser ni som nödvändiga för att åstadkomma en stärkt samordning mellan arbetet med näringslivsutveckling, det regionala tillväxtarbetet – inklusive arbetet med det regionala trafikförsörjningsprogrammet – och länsplanerna för regionalt transportinfrastruktur med kommunernas översiktsplanering?
- Hur har dialogen förts mellan regionerna/länsstyrelserna och kommunerna och vilka frågor har varit i fokus för dialogen?

Boverket kan dock konstatera att inte alla län och regioner följt frågemallen. Redovisningarna från regioner och län är därför av disparat karaktär, förutom att de varierar i omfattning och substans. Vidare har inte alla ansvariga organ avlämnat någon redovisning. För att få en fördjupad bild av tillståndet och utvecklingen rörande sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas fysiska planering har Boverket kompletterat återrapporteringsunderlaget med en genomgång av andra studier och rapporter från området.

Under arbetets gång har samråd skett med både Tillväxtverket och Tillväxtanalys. Boverket har också presenterat och diskuterat preliminära slutsatser från arbetet under ett seminarium anordnat i anslutning till REGLAB:s årskonferens den 6 februari 2014. Vid seminariet fanns bland annat representanter från regionalt tillväxtansvariga organ i elva län.

Rapportens disposition

Rapporten är indelad i 6 kapitel. I det första kapitlet redovisas bakgrunden till uppdraget och hur arbetet genomförts. Det följande kapitlet redovisar regeringens intentioner på området, det institutionella ramverket rörande planeringssektorerna samt en lägesbeskrivning av det aktuella tillståndet avseende regionala tillväxtprogram respektive kommunernas översiktsplanering. I kapitel 3 redogörs 2012 års avrapportering samt görs en genomgång av rön från studier och undersökningar gjorda av Boverket och andra myndigheter. Det fjärde kapitlet utgörs av en sammanfattning av vad Boverket iakttagit rörande samspelet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktliga planering utifrån inkommit underlag samt tidigare studier och rön på området. Övergripande slutsatser och förslag till utveckling av samspelet lämnas i kapitel 5. Det sjätte och sista kapitlet avslutas med Boverkets reflektioner om behovet av en starkare regional samhällsorganisation.

Några ord om terminologin i rapporten

Terminologin inom området har förändrats. Det som tidigare rubricerades som regionalt utvecklingsarbete kallas numera för regionalt tillväxtarbete. Likaså har beteckningen för länens strategier som tidigare gick under

namnet regionala utvecklingsprogram (RUP) döpts om till regionala utvecklingsstrategier (RUS). För språklig enkelhet och för att underlätta för läsaren används dock genomgående de nya beteckningarna, även i de fall där texten behandlar tidigare förhållanden.

2. Mål, struktur och aktualitet

Föreliggande avsnitt tecknar bilden av regeringens intentioner på området, det institutionella ramverket samt hur utvecklingen på området ter sig avseende arbetet med regionala utvecklingsstrategier, regionala trafikförsörjningsprogram och länsplanerna för regional transportinfrastruktur samt kommunernas översiktsplaner.

2.1 Regeringens intentioner

Staten har förväntningar på att kopplingen mellan det regionala tillväxtarbetet/den regionala utvecklingsstrategin (RUS) på regional nivå och kommunernas fysiska planering (ÖP) på lokal nivå utvecklas och förstärks. Detta kommer till uttryck dels i förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete, dels i Plan- och bygglagen (PBL, SFS 2010:900). Förordningstexten framhåller betydelsen av ett sektorsövergripande samarbete mellan aktörer på lokal, regional och nationell nivå, dels om behovet av samordning av regionala planer med andra program och planer på olika nivåer. I PBL stipuleras att kommunernas i sin fysiska planering ska ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, program och planer av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen.

Regeringen har på senare år förstärkt gett uttryck för sin uppfattning om nödvändigheten av ett bättre samspel mellan det regionala tillväxtarbetet och den kommunala översiktliga planeringen. I Regeringens skrivelse till Riksdagen (2012/2013:154) betonas att den regionala utvecklingsstrategin i större omfattning än i dag ska bidra till en ökad harmonisering och samordning mellan planer och strategier på olika administrativa nivåer och sektorsområden.

Den nationella strategiska rapporten för Sverige (Dnr: N/2012/6167/RT), som utgör underlag för regeringens återsrapportering till Europeiska kommissionen, betonar betydelsen av en samordning mellan fysisk och ekonomisk planering.

I budgetpropositionen 2013/14:1 upprepas behovet av en stärkt koppling mellan regional mål, planer och program och den kommunala översiktsplanen. Regeringen framhåller bl.a. att det rumsliga perspektivet

i strategierna för länens utveckling behöver fortsatt utvecklas för att underlätta samspelet med den lokala nivån.

Inom ramen för den pågående åtgärdsplaneringen för infrastruktur betonar dessutom regeringen att utvecklingen av ett samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem i ökad utsträckning bör samordnas med planering av bl.a. markanvändning, bostadsförsörjning och näringsliv.

Regeringen har även tillsatt en parlamentarisk kommitté (Bostadsplaneringskommittén, S 2013:12) för att utreda och vid behov föreslå ändringar i regelverk som styr fysisk planering och framtagandet av planeringsunderlag på regional nivå som behövs för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet.

Kommittén har i uppdrag att utvärdera regionplanering enligt plan- och bygglagen och hur det förhåller sig dels till systemen med regionala utvecklingsstrategier respektive länsplaner för transportinfrastruktur, dels till regionala trafikförsörjningsprogram. Kommittén ska även bland annat utreda vad som bör ingå i fysisk planering på regional nivå och behovet av att på regional nivå avväga nationella och regionala mål, planer och program.

2.2 Det institutionella ramverket

Fysisk planering, regionalt tillväxtarbete och arbetet med regionala transportinfrastrukturfrågor ligger inte enbart inom olika politikområden utan hanteras även på olika planeringsnivåer. Det förstnämnda området ligger under utgiftsområde 18 i statsbudgeten, regionala tillväxtfrågor hanteras under utgiftsområde 19, medan transportinfrastrukturen återfinns inom utgiftsområde 22.

Ansvar för de olika planeringsområdena ligger också inom olika planeringsnivåer. Fysisk planering är i princip en kommunal angelägenhet, medan ansvaret för regional tillväxt och regional trafikplanering ligger på länsnivå.

- **Ansvar för regionala tillväxtfrågor**

Det regionala tillväxtarbetet syftar till att uppfylla den regionala tillväxtpolitikens mål och främja en hållbar regional tillväxt. Inriktningen för politiken läggs fast i den nationella strategin för konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013 och i den årliga budgetpropositionen (UO 19 Regional tillväxt). Strategin ska fungera som ett instrument för att placera det regionala tillväxtarbetet i en kontext. Det regionala utvecklingsansvaret omfattar vissa uppgifter i det regionala tillväxtarbetet och upprättandet samt fastställandet av länsplaner för regional transportinfrastruktur.

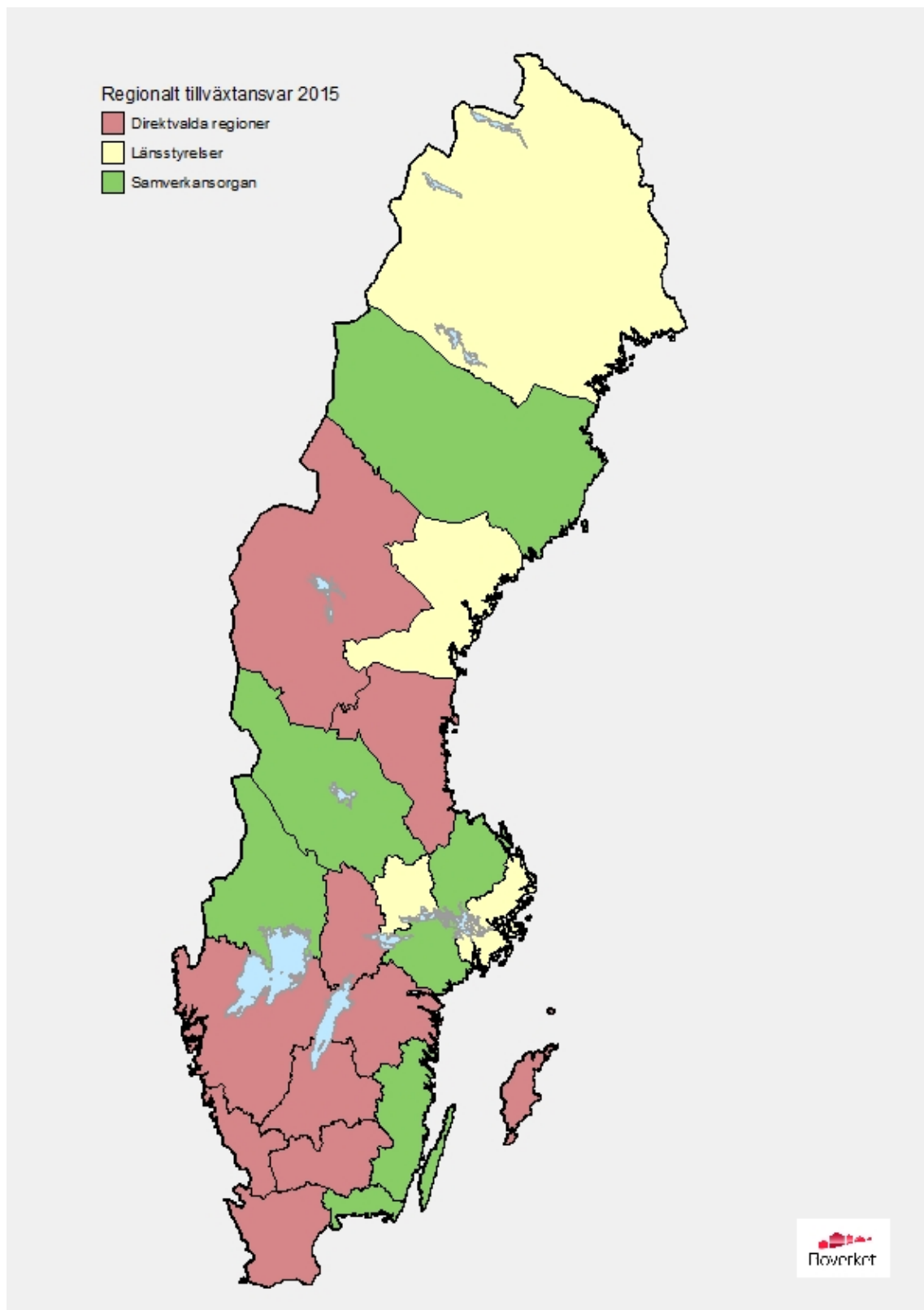
Arbetet med regionala tillväxtfrågor regleras bl.a. av lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen, lagen (2010:530) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete, förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken samt förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

I förordningen om regionalt tillväxtarbete tydliggörs bl.a. hur det regionala tillväxtarbetet ska bedrivas och vem som har ansvaret ute i regionerna, samt vad som ingår i det regionala tillväxtarbetet. En av uppgifterna består i att utarbeta och fastställa en strategi för länens utveckling och samordna genomförandet av strategin. Utvecklingen på senare år har medfört att de svenska regionerna fått ett allt större ansvar för såväl planering som genomförandet av den svenska regionalpolitiken. Politiken har på så sätt präglats av decentralisering/regionalisering och ökad betoning på tillväxt utifrån de olika regionernas unika förutsättningar.

Utvecklingen inom det regionala utvecklingsarbetet har gått från ett regionalt statligt ansvar, där staten genom länsstyrelsen haft ett huvudansvar för de regionala utvecklingsfrågorna till en modell där kommuner i samverkan, dels kommunerna själva, dels i samverkan med landstinget, åtagit sig ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken.

Utvecklingsansvaret är fördelat på olika sätt inom Sveriges 21 län. För närvarande (2014) ansvarar i 17 av Sveriges län politiska beslutsorgan för framtagandet av den regionala utvecklingsstrategin. Av dessa 17 är det i 13 län det kommunala samverkansorganet ansvarigt för arbetet med regionala tillväxtfrågor och regional transportinfrastrukturplanering medan det i fyra län är direktvalda regioner som innehar detta ansvar. I fyra län kvarstår det formella ansvaret för regionala utvecklingsfrågor i länsstyrelsens regi. Från och med 2015 kommer ytterligare i sex län ansvaret för det regionala tillväxtarbetet att övergå till direktvalda regioner (karta 1, s. 16).

Karta 1 Tillväxtansvariga regionala organ från 1 januari 2015



- **Ansvaret för regionala transportinfrastrukturfrågor**

Styrande för vilken infrastruktur som ska byggas, rekonstrueras och hur infrastrukturen ska förvaltas är den långsiktiga inriktnings- och åtgärdsplanering som genomförs av Trafikverket och utsedda länsorgan efter beslut av riksdag och regering. Planeringsprocessen för vilka resurser som ska satsas på transportinfrastruktur genomförs en gång per mandatperiod det vill säga vart fjärde år.

Den långsiktiga infrastrukturplaneringen styrs av riksdag och regering genom förordningar, myndighetsuppdrag, riktlinjer och mål för olika politikområden. De transportpolitiska målen, senast beslutade av riksdagen i mars 2009, är vägledande, och ramarna för planeringen ges av riksdagens inriktningsbeslut en gång per mandatperiod.

Den långsiktiga statliga planeringen av transportinfrastruktur sker genom Nationell plan för transportinfrastruktur samt Länsplan för regional transportinfrastruktur. Länsplanen regleras i Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan eller kommunala samarbetsorgan tar fram länsplaner för regional transportinfrastruktur. Regeringen fastställer de ekonomiska ramarna och Trafikverket, kommuner och trafikhuvudmän bistår med underlaget. Regeringen har gett länen i uppdrag att ta fram trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2014-2025.

De regionala trafikförsörjningsprogrammen ska, enligt den nya lagstiftningen på området – Lag (2010:1065) om kollektivtrafik –, upprättas och beslutas av regionala kollektivtrafikmyndigheter.

Ansvarsfrågan på den regionala nivån är dock inte homogen med olika beslutande geografier (karta 2, s. 9). Något som bidrar till den ”regionala röran”. När det gäller länsplanerna för transportinfrastruktur är ansvaret uppdelat på¹:

- fyra länsstyrelser,
- fyra regionkommuner, och
- tretton kommunala samverkansorgan.

¹ *Länsstyrelser*: Stockholm, Västmanland, Norrbotten och Västernorrland.

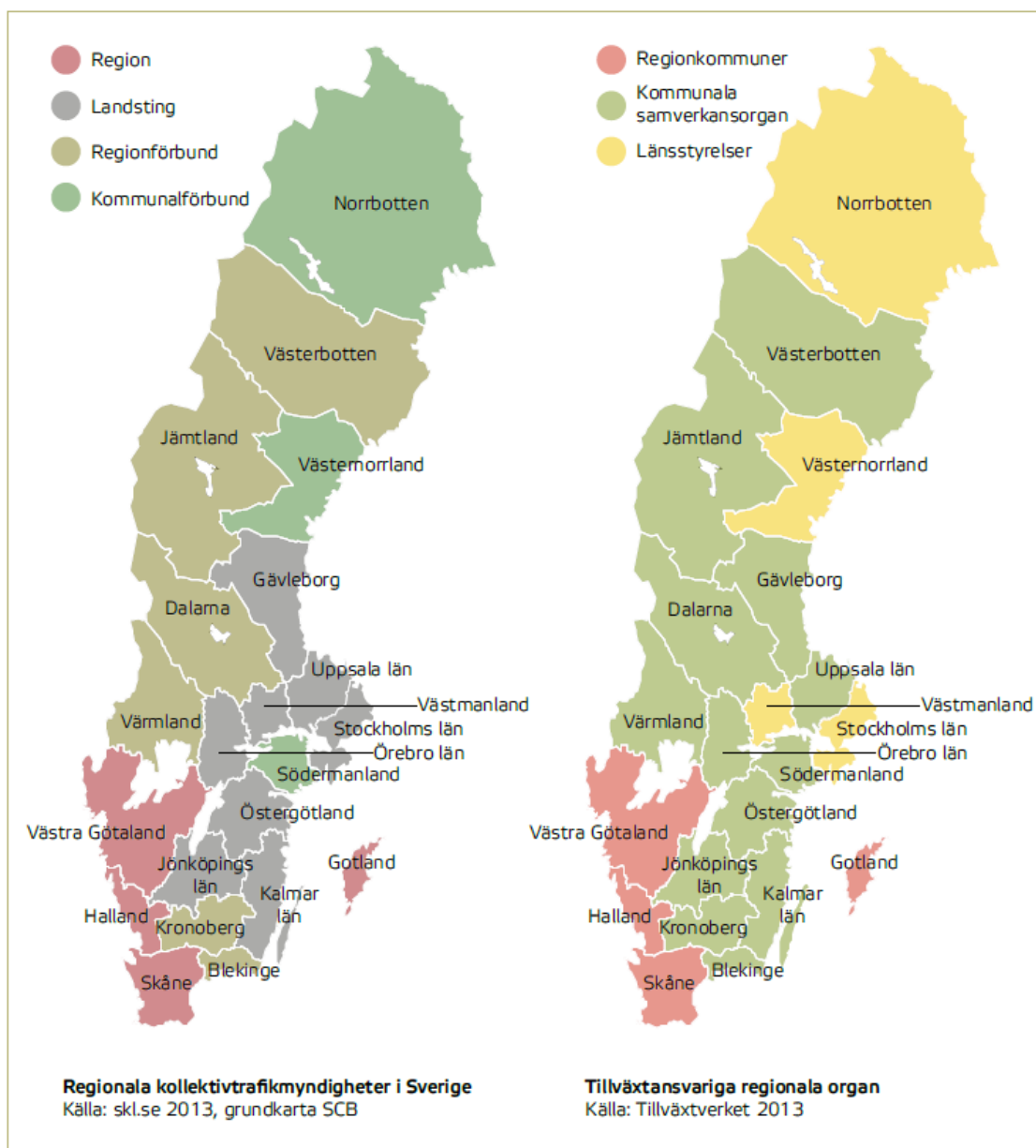
Regionkommuner: Skåne, Halland, Gotland och Västra Götaland. *Kommunala samverkansorgan*: Blekinge, Dalarna, Gävleborg, Värmland, Jämtland, Västerbotten, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Sörmland, Uppsala, Örebro och Östergötland.

Kollektivtrafikansvariga myndigheter har en något annorlunda ansvarsuppdelning²:

- fyra regioner,
- åtta landsting,
- sex regionförbund, och
- tre kommunalförbund.

² *Region*: Västra Götaland, Halland, Skåne och Gotland. *Landsting*: Gävleborg, Uppsala, Västmanland, Stockholm, Örebro, Östergötland, Jönköping och Kalmar. *Regionförbund*: Västerbotten, Jämtland, Dalarna, Värmland och Kronoberg och Blekinge. *Kommunalförbund*: Norrbotten, Västernorrland och Södermanland.

Karta 2 Regionala kollektivtrafikmyndigheter och tillväxtansvariga regionala organ med ansvar för transportinfrastrukturplaneringen



- **Ansvaret för fysisk planläggning**

I det svenska systemet har den kommunala nivån en mycket stark ställning när det gäller fysisk planläggning. I princip bestämmer de svenska kommunerna var det får byggas, när och vilken typ av bebyggelse som ska tillåtas. Staten kan, genom systemet för riksintressen, styra utvecklingen inom de områden som omfattas av riksintressen. Däremot har den regionala nivån i Sverige en relativt svag roll inom systemet för fysisk planläggning.³

Den fysiska planläggningen regleras i Plan- och bygglagen (PBL 2010:900). I den slås det fast att det är en ”kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten”. Där anges också att varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen och som ger vägledning om användningen av mark- och vattenområden. Av översiktsplanen ska det också framgå hur kommunen i den fysiska planeringen tagit hänsyn till och samordnat översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen.

Regionplanering grundar sig i Sverige på de regler om regionplaneorgan och regionplan som anges i Plan- och bygglagen. Regionplanering enligt plan- och bygglagens sjunde kapitel bedrivs i dag endast i Stockholms län.⁴ Tidigare bedrevs regionplanering på många håll i Sverige, men bildandet av storkommuner under tidigt 1970-tal ledde till att behovet av regionplanering i många fall bortföll p.g.a. att de nya storkommunerna täckte hela den funktionella regionens yta. På senare år har dock debatten åter blossat upp om behovet av en regional planering.⁵

2.3 Status avseende regionala tillväxtstrategier, länsplaner, trafikförsörjningsprogram och översiktsplaner

Nedan ges en nulägesbeskrivning av aktualiteten av de regionala tillväxtstrategierna, länsplanerna och trafikförsörjningsprogrammen samt hur kommunernas översiktsplanering ter sig i ett nationellt perspektiv.

³ <http://www.boverket.se/vagledning/pbl-kunskapsbanken/>

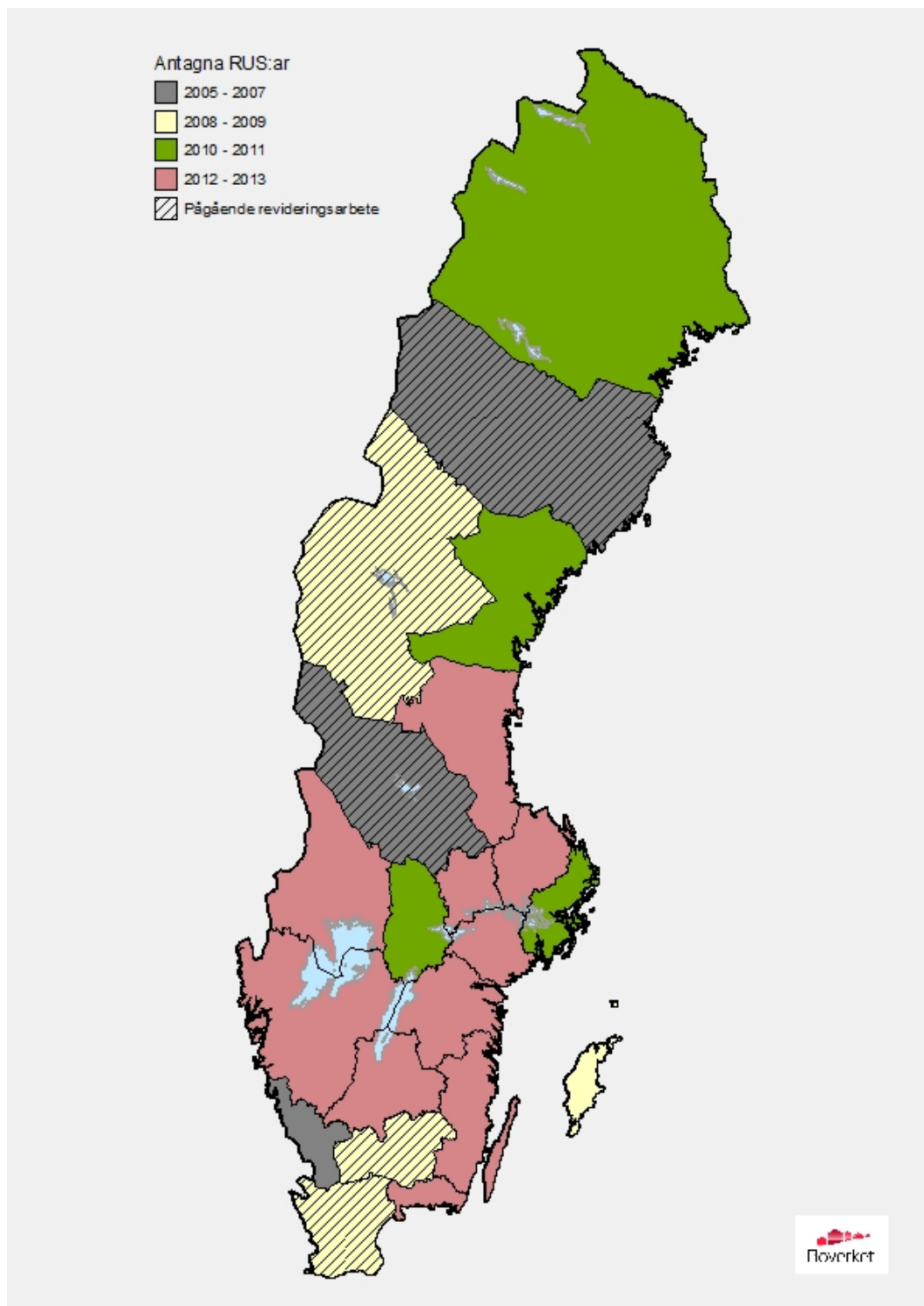
⁴ Regionplaneorganet ska bl.a. bevaka regionala frågor och kan anta en regionplan för hela regionen eller en del av den. I Stockholms län har regeringen utsett landstinget till regionplaneorgan med ansvar att utarbeta Stockholmsregionens regionala utvecklingsplan (RUFs). I Göteborgsregionen har regionen utsett Göteborgsregionens kommunalförbund till regionplaneorgan. Göteborgsregionen har till dags dato inte tagit fram någon regionplan.

⁵ Se bland annat *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10), *Staden i fokus. Fysisk samhällsplanering i praktik, utbildning och forskning* (IVA, 2010), *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform* (SOU 2012:81), G, Cars, H Lind, T Kalbro: *Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur*, SNS förlag, 2013.

- **Regionala utvecklingsprogram**

I samtliga Sveriges 21 län finns idag en regional utvecklingsstrategi som utgör länens övergripande utvecklingsdokument (bilaga 2). Nedanstående karta 3 visar att de regionala strategierna är relativt uppdaterade och aktuella.

Karta 3 Aktuella regionala utvecklingsprogram



Källa: Boverket

Som framgår av kartan har de flesta länen en relativt uppdaterad och aktuell regional utvecklingsstrategi. Även om det inte finns någon tidskorrelation dem emellan, vilket gör att de har olika start- och slutdatum. De är inte heller tidsmässigt avstämde med vare sig den nationella strategin⁶ eller med strukturfondernas programperioder.

- **Länsplaner för regional transportinfrastruktur och regionala trafikförsörjningsprogram**

Förslag till trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2014-2025 inlämnades från länsplaneupprättarna till Regeringen i slutet av 2013. Under våren 2014 avser Regeringen fatta beslut om de ekonomiska ramarna för föreliggande tidsperiod.

Arbetet med regionala trafikförsörjningsprogram är också avklarade. En första generation regionala trafikförsörjningsprogram har utarbetats med intentionen att stärka förutsättningarna för en bättre samordning mellan kollektivtrafiken och annan samhällsutveckling.

- **Översiktsplanering⁷**

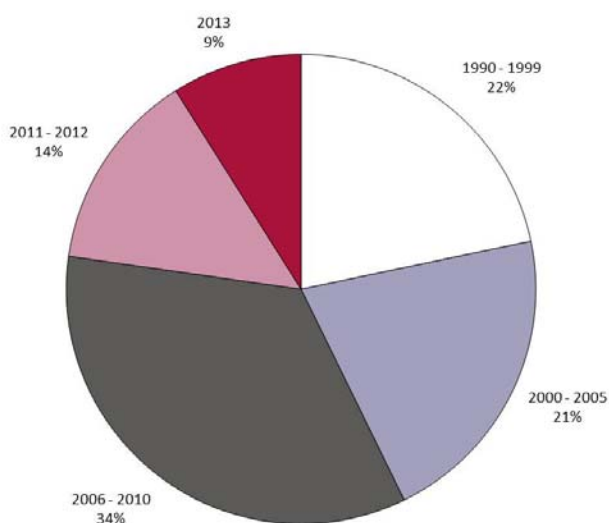
År 2013 antogs 26 översiktsplaner och i cirka hälften av dessa fall ersatte den nya planen en plan från 1990-talet. Detta bidrog till att antalet gällande planer från 1990-talet minskade något, men fortfarande är det många kommuner i framförallt landets norra delar som har en översiktsplan som är mer än 25 år gammal. Exempelvis visar en studie som gjorts i Västerbottens län att mer än hälften av länets 15 kommuner har en ÖP som är äldre än 12 år.⁸ Nära hälften av landets kommuner har översiktsplaner som antogs före år 2005. Cirka en tredjedel av de gällande översiktsplanerna är antagna perioden 2006-2010, (se figur 1, s. 13).

⁶ En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013.

⁷ Underlaget till detta avsnitt härstammar från arbetsmaterial från Boverkets arbete med Uppsiktsrapport 2014.

⁸ Återrapportering från Regionförbundet i Västerbotten, 2013-12-05.

Figur 1 Åldersfördelning för gällande översiktsplaner



Källa: Boverket

Som framgår av karta 4 nedan är det mindre kommuner, och särskilt kommuner i områden där tillväxten är svag, och som oftast har en svag eller vikande befolkningsutveckling, som tenderar att vare sig aktualisera sina översiktsplaner eller utarbeta en ny översiktsplan. I storstadsregioner och andra tillväxtområden utarbetas eller aktualitetshålls översiktsplanen och gör på sätt det möjligt att bättre beakta det ömsesidiga sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och den kommunala översiktsplaneringen.

Flertalet kommuner arbetar dock aktivt med tillägg och fördjupningar till översiktsplanen. Under 2013 har 25 kommuner antagit totalt 31 tillägg till översiktsplanen. Sedan 2010 har antalet tillägg till översiktsplanen legat kring 30 planer per år. Precis som tidigare år är det tillägg med teman vindbruk och landsbygdsutveckling i strandnära lägen (s.k. LIS-områden) som dominerar. Enligt Boverket finns det ett tydligt samband mellan olika statliga stödinsatser och den planering som kommunerna fokuserar på. Fördjupningar och tematiska tillägg kan användas som en del av en rullande översiktsplanering där frågeställningarna klaras av allt eftersom de uppstår och på så sätt stärka översiktsplanens tidsmässiga relevans ur kommunens perspektiv. Men det innebär samtidigt också att det blir problematiskt för icke-initierade att bedöma översiktsplanernas aktualitet och få en sammanhängande bild av kommunens intentioner avseende framtida användning av mark- och vattenområden och bebyggelsens utveckling.

Huruvida användandet av tematiska tillägg och fördjupningar medför att översiktsplanen är aktuell är dock något som Boverket i nuläget inte kan svara på. Det är inte givet att en flera år gammal översiktsplan är inaktuell på grund av att antagandeåret är gammalt. Planen kan just

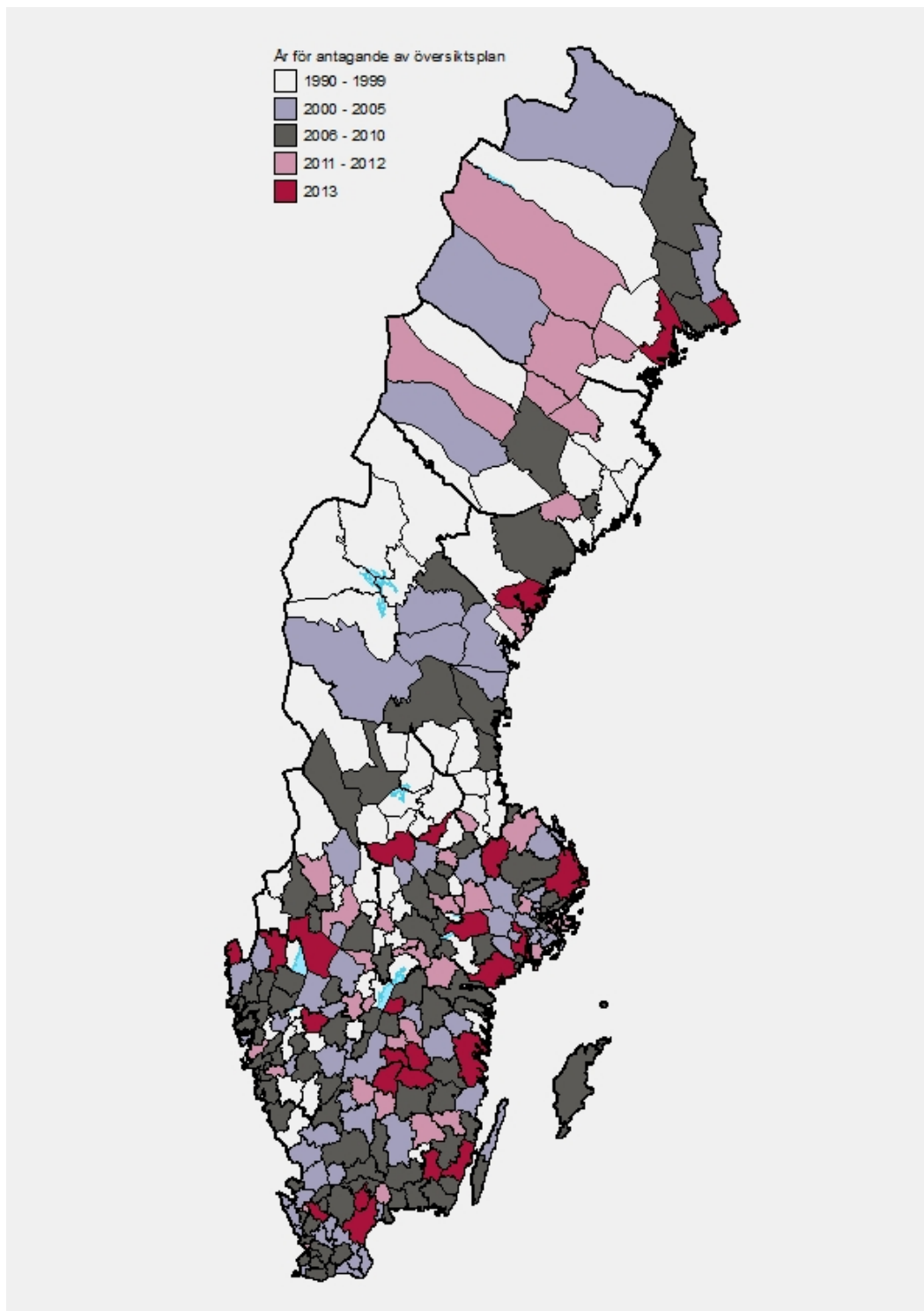
genom fördjupningar och tillägg moderniserats och därmed vara aktuell trots att den enligt antagandebeslut är gammal.

Av olika skäl har många kommuner hittills valt att avstå från att behandla strategiska frågor i sin översiktsplan. Detta kan få till följd att kommunerna i stället för en aktiv översiktsplanering prioriterar att använda sig av andra instrument än ÖP som styrande för kommunens utveckling. Andra använder översiktsplaneringen som det vägledande, väl förankrade beslutsunderlag det är avsett att vara, för såväl kommunen själv som för andra som fattar beslut om mark och vattenanvändning.⁹

Men det är inte endast översiktsplanens aktualitet eller bristande roll som strategiskt dokument som försvårar kopplingen till det regionala tillväxtarbetet. I många kommuner finns det också en mycket bristfällig överensstämmelse tidsmässigt mellan översiktsplanen och det regionala utvecklingsprogrammet, något som minskar användbarheten av dokumenten samt försvårar dialog och utformandet av gemensamma rumsliga perspektiv samt ställningstaganden till regionalt betydelsefulla frågor.

⁹ Rapport lokalisering med stöd av ÖP, Lagtolken, 18 december 2013.

Karta 4 År för antagande av kommunernas översiktsplaner



Källa: Boverket

3. Tidigare redovisningar

I det följande redovisas vad länsstyrelserna och regionerna i 2012 år avrapportering sagt om kopplingen mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering samt ges en resumé över vad Boverket iakttagit om dito i tidigare studier.

3.1 Återrapportering för år 2012

Länsstyrelser och regioner har återrapporterat om kopplingen mellan det regionala tillväxtarbetet/utvecklingsstrategin (RUS) och kommunernas fysiska översiktsplanering (ÖP).¹⁰

Enligt respondenterna är kopplingen mellan planeringssektorerna svag och behöver vidareutvecklas. En av orsakerna till att detta samband länge varit outvecklat, är att flera kommuner har haft gamla och inaktuella översiktsplaner. En annan orsak, som länsstyrelserna nämner, är att de kommunala översiktsplanerna redovisar fysiska planeringsaspekter medan de regionala utvecklingsprogrammen i första hand har en ekonomisk inriktning.

De senaste årens återrapportering har visat på en viss optimism i fråga om en ökad koppling. Hälften av länsstyrelserna lyfte fram att det finns en viss och ibland tydlig koppling mellan det regionala utvecklingsprogrammet och kommunernas översiktsplaner.

¹⁰ Kopplingen mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunala översiktsplaner, Boverket, 2011.

3.2 Tidigare iakttagelser av Boverket

En genomgång av tidigare rapporter utgivna av Boverket rörande förhållandet mellan det regionala tillväxtarbetet och den kommunala översiktsplaneringen bekräftar bilden av en bristande koppling mellan planeringssektorerna.¹¹

Med start i början av 2000-talet konstaterar Boverket att överensstämmelsen mellan de regionala utvecklingsprogrammen och kommunernas översiktsplaner är oväntat liten. I den mån någon överensstämmelse föreligger är den allmän och övergripande i målformuleringar och intentioner. Boverket konstaterar vidare att det vid utarbetandet av de regionala utvecklingsprogrammen i ringa utsträckning tagits hänsyn till vad som kommit till uttryck i de kommunala fysiska översiktliga planeringsdokumenten. Samtidigt noteras att den översiktliga planeringen i många kommuner saknar ett innehåll och en aktualitet som gör att planerna direkt kan utgöra ett inspel i den regionala tillväxtplaneringen.

Boverket noterar att samhällsutvecklingen under de senaste decennierna i mångt och mycket inneburit framväxten av geografiskt större och integrerade boende-, service- och arbetsmarknader och att de administrativa gränserna i allt större omfattning inte längre stämmer överens med de funktionella områden som planeringen de facto måste behandla. Detta ställer krav på en regional överblick som inte inskränks av artificiella gränsdragningar, utan speglar de faktiska förhållanden som utgör människors och företags ökade rörelseutrymme. Både från kommunal och från regional sida behöver planeringsunderlag tas fram som bättre redovisar förhållanden inom de geografiska verksamhetsområden som planeringsuppgiften kräver, oavsett administrativa gränser, dvs. anpassas till funktionella regioner.

Bristen på ett regionalt perspektiv i de kommunala översiktsplanerna och dito avsaknad av en fysisk-geografisk dimension i de regionala utvecklingsstrategierna utgör, enligt Boverket, ett hinder i dialogen mellan kommunen och regionen i planeringen och genomförandet av strategiska frågor. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön (PBL 3:2). Mellankommunala frågor ska beaktas och ett regionalt perspektiv behöver intas om planen ska kunna fungera som en kontaktyta mot den

¹¹ *Bra dialog ger resultat: Kommunala översiktsplaner och regionala utvecklingsprogram*, Boverket, 2008.

Uppsiktsrapporten 2008, Boverket, 2008.

Arbete med regionförstoring: Exempel från översiktlig planering i Ånge, Vallentuna och Helsingborg, Boverket, 2007.

Metodutveckling för regionala utvecklingsprogram, Boverket, 2005.

Analys av regionala utvecklingsprogram med utgångspunkt i den fysiska samhällsplaneringen, Boverket, 2005.

Strategier för regional utveckling: kapplöpning mellan regioner, Boverket, 2004.

Regionala tillväxtprogram och fysisk samhällsplanering, Boverket, 2004.

Sektorssamordning: Exempel från mellankommunalt och regionalt samarbete inom fysisk samhällsplanering, Boverket, 2003.

Angeläget möte mellan regionalt utvecklingsarbete och fysisk översiktsplanering, Boverket, 2005.

regionala utvecklingsplaneringen. Genom ett tydligt regionalt perspektiv i översiktsplanerna underlättas samverkan mellan kommuner och länsorgan, likväl som att en utvecklad redogörelse av mellankommunala frågor främjar en fördjupad samverkan med grannkommuner och grupper av kommuner.

I en rapport från år 2007 noterar Boverket att fysiska strukturfrågor inte behandlas mer utvecklat i flera än några få regionala utvecklingsstrategier.¹² Detta trots att de regionala utvecklingsstrategierna behandlar många framtids- och utvecklingsfrågor, varav flera av dessa har en fysisk-geografisk dimension. Det gäller bl.a. kommunikationsnäten, bostadsutbyggnaden och lokalisering av arbetsplatsområden.

Enligt Boverkets mening skulle det regionala tillväxtarbetet stärkas och bli mer fullödigt om utvecklade underlag beträffande fysiska strukturer togs fram för och användes i de regionala tillväxtstrategierna. Överväganden av fysiska strukturalternativ och nyttiggörande av analyser från kommunala översiktsplaner som är aktuella borde kunna stärka RUS som sektorsövergripande dokument. Användandet av enkla principskisser skulle kunna stärka detta ytterligare.

Boverket anser att regionala fysiska strukturer behöver analyseras i RUS-arbetet utifrån ett utvecklat planeringsunderlag och redovisas i de regionala tillväxtstrategierna. Tonvikt bör därvid läggas vid följande tre huvudaspekter:

- **En strategi för ett samverkande orts- och trafiksystem:** i en konkurrenskraftig och samtidigt hållbar region behöver de olika orterna fungera tillsammans, till exempel vad avser arbetsmarknad, näringsliv, utbildning och bostadsförsörjning. Särskild kraftsamling bör i detta perspektiv göras för att bygga upp och vidmakthålla en god kollektivtrafik.
- **En strategi för förvaltandet av regionalt viktiga natur- och kulturmiljöresurser:** i arbetet bör ingå både att kartlägga områden och att utforma riktlinjer för hur de kan och bör brukas, lyftas fram och stärkas för att bidra till en positiv utveckling av regionens olika delar.
- **Utpökande av strategiskt viktiga platser eller stråk för olika utvecklingsändamål:** på basis av resultatet av de två föregående punkterna identifieras områden som i det regionala perspektivet har särskilt goda förutsättningar som utvecklingsområden. Det kan exempelvis vara områden intill noder i trafiksystemet, stråk utmed de större vägarna, strategiska stråk och knutpunkter för kollektivtrafiken eller områden av särskild betydelse för utveckling av turism. Den sammanvägda och eftersträlvade rumsliga struktur, som avses ligga till grund för överväganden om mer konkreta åtgärdsförslag, behöver sammanfattas på kartbild/"principbilder" i den regionala utvecklingsstrategin.

¹² *Arbete med regionförstoring: Exempel från översiktlig planering i Ånge, Vallentuna och Helsingborg*, Boverket, 2007.

För att kunna utveckla de regionala utvecklingsstrategierna så att de bättre beaktar den fysiskt-geografiska dimensionen bör, enligt Boverket, det tillföras fysisk planeringskompetens hos de ansvariga regionala organen.

En intervjustudie med kommunala och regionala planeringsansvariga som Boverket utarbetade 2011¹³, över hur det förhåller sig mellan regionalt tillväxtarbete och kommunal översiktsplanering, visar att det fortfarande finns stora brister i samspelet mellan den kommunala och regionala nivån. Kritiken riktar sig främst mot att den regionala utvecklingsstrategin uppfattats som ett otillräckligt underlag för den kommunala planeringen. Däremot hade processen med att ta fram en RUS en viktig funktion som forum för att aktualisera och lyfta regionala frågeställningar. En tydligare koppling till fysisk planeringsfrågor i RUS efterfrågades från kommunal nivå och för att möta detta behov har man på regional nivå i flera län påbörjat ett arbete kring rumslig utvecklingsplanering. Både regionala och kommunala företrädare vittnade om att de i ökad utsträckning hade börjat lyfta blicken och beakta mellankommunala och regionala perspektiv i planeringen. I ett antal län redovisas konkreta tankar om att sätta in det regionala tillväxtarbetet i en geografisk kontext. Genom att utveckla det rumsliga perspektivet i RUS strävas det efter att underlätta förståelsen för kommunernas roll i regionen samt att lyfta fram de särskilda utvecklingsförutsättningar som finns i de enskilda kommunerna och regionen som helhet.

Denna bild bekräftas i en studie av Tillväxtanalys.¹⁴ I undersökningen tillfrågades samtliga kommuner och regioner/län som hade det regionala tillväxtansvaret om deras uppfattningar om strategiska utvecklingsplaner/program. Avsikten med studien bl.a. att få en bild av vilken praktisk betydelse de regionala och kommunala aktörerna tillmäter strategiska utvecklingsprogram. Den övergripande bilden var att regionerna/länen ansåg att de regionala utvecklingsstrategierna var viktigast vad gäller strategiska utvecklingsinriktningar, medan kommunerna angav den kommunala översiktsplanen. I ett antal uppföljande djupintervjuer framkom bilden av bristande samspel mellan de olika programmen/planerna, samt en del andra svagheter.

Boverket konstaterar vidare att samarbetet över länsgränserna i arbetet med regionala utvecklingsstrategier visat sig vara väldigt begränsat. I de flesta län försöker man bevaka hur andra län har lagt upp sina RUS, men konkreta samarbeten förekommer endast undantagsvis. Ett positivt undantag har dock varit arbetet med den regionala systemanalysen och länstransportplanen, vilket främjat det länsöverskridande samarbetet. Transportfrågorna är till sin natur gränsöverskridande och arbetet med dessa bidrar till att vidga perspektiven hos inblandade aktörer. Boverket noterar att kommunerna i ett län ingår ofta i olika funktionella sammanhang som inte sällan överskrider länsgränserna. Det är därför

¹³ *Rumslig utvecklingsplanering. Länken mellan regionalt tillväxtarbete och kommunal översiktsplanering*, Boverket, 2012.

¹⁴ *Utvecklingskraft i kommuner och regioner*, Tillväxtanalys, 2011.

viktigt att de regionala perspektiven inte tar slut vid det egna länets gränser.

Enigt Boverkets mening skulle det länsöverskridande samarbetet kunna underlättas av att RUS-processen i de olika länen samordnas tidsmässigt. Länsstillhörighet har liten betydelse för mellankommunalt samarbete men kan försvåra i initieringsfasen.

Vidare ser Boverket kommunal medverkan som en nyckel för ett framgångsrikt arbete med regionala strategier. Gemensamt överenskomna ställningstaganden kan få genomslag i kommunernas planering. För att få en bra förankring och tydlig koppling till den kommunala översiktsplaneringen är det viktigt med samverkan och dialog med både kommunala tjänstemän och politiker. Även om legitimiteten för arbetet ges genom en politisk sanktion och viljeinriktning om hur kommunen ska utvecklas och vilka mål som ska vara vägledande i planeringen så krävs att planerarna har tillgång till statistik, kunskap och verktyg för att förstå kommunens roll i regionen.

4. Iakttagelser om kommunalt och regionalt samspel

Kapitlet sammanfattar Boverkets iakttagelser av förhållandena rörande det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering. Observationerna grundar sig framför allt på 2013 års återsrapporteringar från länsstyrelser och regioner, men beaktar även rön från tidigare rapporter och studier.

4.1 Översiktsplanering

Ett grundantagande i arbetet med att stärka samspelet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas fysiska planering är att den lokala översiktsplanen är up to date samt ger uttryck för ett strategiskt perspektiv och inte endast begränsar sig till att behandla användningen av mark- och vattenområden. Beskrivningen av funktionella samband, mellankommunala frågor och tydliga ställningstaganden till regionala måldokument och strategier måste klart framgå i översiktsplanen. Den kommunala verkligheten uppvisar dock en brokig bild av hur väl kommunerna lyckats med detta.

4.1.1 Kommunal medverkan utgör nyckeln

Boverket konstaterar att det slitna uttrycket ”processen betyder mer än själva produkten” är signifikant för att karakterisera förhållandet mellan den regionala och lokala nivån och strävandena att få till stånd en bättre koppling mellan skilda sektors och planeringsområden. Många regionala företrädare lyfter fram dialogen med kommunerna och ett inkluderande utvecklingsarbete, tillsammans med och tillhandahållandet av regionala planerings- och kunskapsunderlag, som nyckeln till ett framgångsrikt regionalt strategiskt tillväxtarbete. Likaledes betonas det från kommunalt håll att utan kommunernas aktiva medverkan i framtagandeprocessen riskeras det betydelsefulla arbetet med att utarbeta gemensamma ställningstaganden och prioriteringar att endast bli ett pappersdokument och en i raden av ”hyllvärmare”.

Om kommunerna aktivt ska arbeta med att koppla ett regionalt utvecklingsperspektiv till sin lokala översiktsplanering måste dock nyttan och värdet av detta klart framgå ur ett kommunalt sammanhang. I annat fall är det inte möjligt att få till stånd den nödvändiga politiska viljan och åtagandet att bidra till en konstruktiv dialog och i förlängningen politiska prioriteringar utifrån ett perspektiv som inte enbart utgår från lokal nivå, utan även beaktar och inkluderar regionala perspektiv och målsättningar.

Ovanstående kan inte nog understrykas. Erfarenheterna från de regioner som kommit längst i ett framgångsrikt arbete rörande kopplingen mellan regional utveckling och fysisk planering pekar alla entydigt på samma förhållanden som kan sammanfattas i följande nyckelord: process, dialog, regionalt kunskaps- och planeringsunderlag inklusive statistik, verktyg.

4.1.2 Kommunernas översiktsplaner brister i aktualitet

Som framgår av redovisningen ovan existerar skillnader kommunerna emellan avseende översiktsplanernas aktualitet. En del kommuner har ålderstigna planer som dateras från 1990-talet och bedriver inget aktivt översiktsplanearbete. Andra kommuner har prioriterat arbetet med fördjupningar och/eller tillägg till översiktsplanen. Anledningen till detta är att det ger möjlighet att uppdatera de delar som är mest angelägna. Kommunerna står inför olika utmaningar då deras geografiska och demografiska förutsättningar varierar stort. I en kommun där tätorten förväntas vara den del där förändring kommer att ske kan det vara naturligt att välja att ta fram en fördjupning av tätorten i första hand.

För att fylla sin funktion måste översiktsplanen vara aktuell och uttrycka kommunalt prioriterade frågeställningar och kommunens intentioner för sin utveckling även ur ett regionalt perspektiv. Detta ger ansvariga för regional planering för tillväxt förutsättningar att föra dialog om hur regionala strategier och mål tas om hand i översiktsplanen. Omvänt krävs översiktsplanens aktuella helhetsbild som underlag vid diskussioner om kommunens roll och utvecklingsperspektiv i ett regionalt sammanhang.

4.1.3 ...präglas av tillägg och fördjupningar...

Många kommuner arbetar med tillägg och fördjupningar till sin översiktsplan. Skälet till detta kan sökas dels i olika statliga incitament i form av nationella planeringsstöd, dels i att kommunerna prioriterar att lägga resurserna på att klara ut frågor i områden med exploateringsstryck. Boverket ser positivt på att de olika stöden stimulerar översiktsplaneringen i landet, men vill samtidigt påpeka risken för att stöden även främjar sektorsplanering och att andra viktiga frågor inte får samma utrymme. Tillika innebär det en fragmentisering av översiktsplaneringen och bidrar till att det blir svårt att tolka översiktsplanens intentioner i ett regionalt sammanhang.

4.1.4 ...och utgör inget strategiskt utvecklingsdokument

Av det underlag som Boverket tagit del av framgår att inte alla landets kommuner har anammat den förändrade synen på den fysiska översiktsplaneringen och dess materiella uttryck, översiktsplanen, som ett styrdokument för strategiska frågor för den kommunala utvecklingen,

dvs. att översiktsplanen förhåller sig till ett nationellt och regionalt sammanhang där kopplingarna till övergripande mål och program tydliggörs. I enlighet med PBL:s intentioner finns det stora skillnader kommuner emellan hur de väljer att utforma sina översiktsplaner. På sina håll i landet redovisar de kommunala översiktsplanerna enbart fysiska planfrågor och har fortfarande karaktär av en markanvändningsplan, dvs. den visionära utvecklingsplanen är nedtonad. Även om det finns referenser och kontaktytor till det regionala utvecklingsarbetet kan dessa vara utformade så att de inte ger någon större vägledning för hur kommunen avser att uppfylla regionala mål och policyn. Översiktsplanens roll som vägledningsdokument för kommunens utveckling och riktningssgivande för kommunens utveckling i ett regionalt sammanhang tas därmed inte tillvara. I stället får kommunen förlita sig på andra planer och program som beslutsunderlag.

4.1.5 Brister i redovisning av mellankommunala samband

Översiktsplanerna ska innehålla redovisningar av mellankommunala frågor och sätta in kommunen i ett regionalt sammanhang, exempelvis genom att referera till och orientera sig ifrån en regional målbild. Detta behöver förtydligas i många översiktsplaner. Om inte översiktsplanen visar tydligt hur kommunen ställer sig till regionala målbilder och redogör för olika mellankommunala samband och frågor blir det svårt för det regionalt tillväxtansvariga organet att koppla sin verksamhet till kommunernas planering.

4.1.6 Bristande kunskaper och resurser i kommunerna

Kännedomen om regionalt tillväxtarbete och den regionala nivån är mycket skiftande bland kommunala planerare. Kompetens, resurser och erfarenhet av att arbeta med den regionala dimensionen och tillväxtfrågor varierar på den lokala nivån. Därtill tillkommer att kommunerna, främst de mindre, har små planeringsresurser och som oftast måste delas mellan översikts- och detaljplanering.¹⁵ Det förekommer även att kommunen är i avsaknad av kompetens för översiktsplanering. I stället förlitar sig kommunen på externt konsultstöd. Problemet med svaga kunskaper i kombination med bristande resurser påverkar negativt möjligheten till ett aktivt samspel mellan kommunen och det regionala tillväxtorganet och därmed också, såväl strävandena att stärka den regionala utvecklingen, som kommunens förmåga att positionera sig i ett regionalt perspektiv.

4.2 Regionala tillväxtstrategier

På samma sätt som översiktsplanerna uppvisar brister i förhållande till de regionala tillväxtstrategierna, har de senare också svagheter i såväl form som process för att på ett bra sätt kunna samspela med den kommunala översiktsplaneringen. Här uppmärksammas de vanligaste bristerna.

¹⁵ Arbetsmaterial från Boverkets arbete med Uppsiktsrapport 2014.

4.2.1 RUS otydlig och med svagt styrande verkan

De regionala tillväxtstrategierna är i nuläget huvudsak inriktade på ekonomiska utvecklings- och tillväxtfrågor. Målformuleringarna och de övergripande riktlinjerna är inte alltför sällan vaga och allmänt formulerade och saknar på så sätt relevans för kommunernas planeringsarbete.¹⁶ Otydligheten medför problem att nå ut till berörda aktörer. Det råder osäkerhet i kommunerna om vad den regionala strategin innehåller, vilka områden som täcks och åtgärder som föreslås. Det hänger samman med att arbetet med översiktsplaner och utvecklingsstrategierna drivs av skilda professioner som talar olika språk och saknar nödvändig kännedom och kunskap om varandras planeringsprocesser och målen för respektive verksamhet. Ytterligare en försvårande faktor i samspelet mellan professionerna är att RUS i nästan alla fall saknar en tydlig koppling till fysiska planeringsfrågor. Detta får till följd att de regionala och lokala utvecklingsperspektiven får svårt att mötas och samspela. Därmed kan inte heller RUS fungera till stöd och vägledning för kommunernas översiktsplanering.

Ett annat problem hänger samman med att det regionala tillväxtorganet har problemet att de inte själva har makt över de åtgärder de vill få implementerade, utan att det i huvudsak är andra aktörer som måste fatta erforderliga beslut och stå för genomförandet. Det blir därmed viktigt att lyfta upp frågor kring hur aktörerna ser på varandras roller och planarbete.

4.2.2 Ökat intresse för regionalt rumsligt perspektiv

Av underlaget framgår det tydligt att den bristfälliga konkretionen i RUS och avsaknaden av att uttrycka regionala prioriteringar geografiskt gör det svårt för kommunala planerare att tillgodogöra sig och omsätta innehållet i RUS vid utarbetandet av kommunens översiktsplan.

Boverket kan emellertid konstatera ett ökande intresse från regionalt tillväxtansvariga att ta sig an frågan om att utveckla ett regionalt rumsligt perspektiv i RUS. Från många håll uttrycks en förhoppning att genom att utarbeta en gemensam bild, ett rumsligt regionalt perspektiv, ska det bli möjligt att stärka sambandet och utveckla samordningen mellan det regionala tillväxtarbetet och den kommunala fysiska planeringen. Tanken är att det utifrån en gemensam strukturbild ska bli lättare att klara ut vad som uppnås och hur det ska göras, dvs. utveckla en gemensam strategi för arbetet. Utmaningen blir då att finna lämpliga geografiska avgränsningar och att ta reda på förutsättningarna för regionens utvecklingskraft.

Arbetet med strukturbilder är belysande och överskådligt och kan utgöra en viktig del i arbetet med att tillhandahålla en omvärldsanalys samt att kommunicera kunskapsunderlag, målbilder och visioner för regionens utveckling. Strukturbilder blir ett medel för att påvisa väsentliga strukturella förhållanden och samband samt för att konkret kunna förmedla regionala målbilder och perspektiv med utgångspunkt från geografiska förutsättningar. Det gör dem användbara för den

¹⁶ Rumslig utvecklingsplanering. Länken mellan regionalt tillväxtarbete och kommunal översiktsplanering, Boverket, 2013; Engström C-J, Fredriksson C & Hult A, ÖP-RUP. Från svag länk till plattform för utvecklingskraft, KTH, 2010.

kommunala översiktliga planeringen. På så sätt kan de, förutom att utgöra ett kunskaps- och planeringsunderlag, tydligare belysa mellankommunala och mellanregionala relationer samt bidra till att stärka dialogen mellan de regionalt tillväxtansvariga och kommunerna på ett sätt som är anpassat till aktörernas intresse av och förutsättningar för medverkan.¹⁷

De län som intresserat sig för att utveckla en rumslig dimension i RUS begränsar oftast sitt perspektiv till regionens administrativa gränser. Det kan vara av stor vikt att även beakta funktionella samband med grannregioner/-län när det påbörjas ett arbete med olika regionala rumsliga planeringsunderlag.

4.2.3 Skiftande geografisk utveckling av arbetet med RUS

Det är framför allt storstadsregionerna som utvecklat både metoder och strategier, byggt upp ett regionalt statistik-, data- och kunskapsunderlag samt fördjupat dialogen med kommunerna om en gemensam regional utvecklingsbild. Ett par andra regioner (Örebro, Östergötland) har även de, framför allt på den regionala nivån, tagit ytterligare steg i att konkretisera den regionala utvecklingsplaneringen genom reella insatser, medan i flertalet av regionerna stannar det vid en önskan om ambitionshöjning i arbetet, utan att de regionala aktörerna vare sig konkretiserar vad och hur detta ska ta sig i uttryck.

4.2.4 Kapacitet och kompetens en framgångsfaktor

För att systematiskt kunna utveckla samspelet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas fysiska översiktsplanering måste regionala aktören besitta både materiella och ekonomiska resurser. I detta avseende finns det stora skillnader de regionala aktörerna emellan. Många av de regionalt tillväxtansvariga organen är små och har begränsade resurser att systematiskt bedriva ett regionalt tillväxtarbete med tydligt rumsligt perspektiv. Från många remissinstanser efterlyses därför någon form av nationellt stöd till planeringsinsatser för att kunna bygga upp den nödvändiga regionala kapaciteten och kompetensen på området.

Om den regionala utvecklingsstrategin bättre ska uttrycka ett regionalt rumsligt perspektiv, och därmed bidra till att skapa en brygga över till kommunens översiktsplanering, krävs det en fysisk planeringskompetens hos det regionalt tillväxtansvariga organet. Det finns signaler om att regionerna börjar uppmärksamma frågan. Reella möjligheter behöver också skapas för de planeringsansvariga att bedriva ett utvecklingsarbete.

4.2.5 Behov av data, statistik, verktyg och kunskap

Många kommuner saknar kapacitet och underlag för att göra en omvärldsanalys och för att kunna sätta in kommunen i ett regionalt sammanhang. Det är en uppgift som man från kommunernas sida gärna ser ligga på den regionala nivån. Erfarenheterna från de län där det regionala organet har tagit till sig denna uppgift är också överlag positiva.

¹⁷ Språngbräda för nya Plan- och bygglagen – Antologi, Boverket, 2011 och Språngbräda för nya Plan- och bygglagen – Exempel, Boverket, 2011.

För att kunna föra en effektiv och målinriktad dialog med kommunerna om regionala frågeställningar behövs ett tillförlitligt statistiskt och kartografiskt planerings- och kunskapsunderlag. Just efterfrågan på statistik och regionaliserade data är efterfrågat från den regionala nivån.¹⁸ Materialet behöver ställas samman, bearbetas och analyseras samt ges en lämplig presentation för att bli tillgängligt och användbart för såväl politiken som för den kommunala översiktsplaneringen. Tillgången till data, statistik, metodkunskap och tillgång till GIS-verktyg – inklusive kunskapen om hur de ska användas – är en bristvara i många län. Kompetensen kan dessutom vara ojämnt fördelat mellan länsstyrelsen och det regionalt tillväxtansvariga organet. Därför är det av vikt att det finns en förtroendefull och samverkansinriktad relation mellan de olika regionala aktörerna.

Genom att bygga upp en regional kompetens som kan serva kommunerna med nationellt och regionalt planerings- och kunskapsunderlag underlättar det arbetet för de enskilda kommunerna att bedriva sin översiktsplanering. I stället för att varje kommun själva ska skaffa sig en regional omvärldskunskap och regionalt planeringsunderlag från olika håll ska de kunna repliera på ett gemensamt planeringsunderlag som tillställts dem från ett håll. Detta skulle möta den efterfrågan från kommunernas sida om ett behov av ett samlat kunskapsunderlag.

4.2.6 Efterfrågan på nationellt analys- och planeringsstöd

Både från kommunal och regional nivå uttrycks en efterfrågan av analys- och planeringsstöd, liksom stöd i form av arenor för samverkan och särskilda satsningar för metodutveckling och kunskapsspridning. Detta är något som särskilt den nationella nivån bör ta under övervägande. Även om initiativ tidigare tagits på detta område, bör förnyade ansträngningar göras utifrån en fördjupad dialog med den regionala och lokala nivån.

4.2.7 Haltande överensstämmelse tidsmässigt mellan RUS och ÖP

De flesta regionala tillväxtstrategier är aktuella, även om de inte är tidsmässigt synkroniserade med varandra.¹⁹ Det brister även i tidssynkroniseringen mellan RUS och kommunernas översiktsplaner. Detta har sin orsak bl.a. att de olika planeringsprocesserna arbetar med olika tidsperspektiv och är inriktade på olika förhållanden som är mer eller mindre långvariga till sin natur. Bristen på en närliggande tidsmässig koppling mellan RUS och ÖP kan försvåra möjligheterna till en konstruktiv dialog och gemensamt utvecklingsarbete.

För att få till stånd en högre grad av samtidighet mellan processerna behöver de närma sig varandra i form och karaktär. En väg att göra detta är att den regionala utvecklingsstrategin aktualiseras på samma sätt som i dag sker för kommunernas översiktsplaner.

¹⁸ Med örat mot marken – om myndigheternas medverkan i det regionala tillväxtarbetet, Tillväxtverket, 2012.

¹⁹ Se bilaga 2.

4.2.8 Bristande legitimitet och förankring

Förutsättningarna för att bedriva ett framgångsrikt regionalt tillväxtarbete är till stor del beroende av den legitimitet regionen har för att driva frågorna. Ett regionalt företräderskap legitimeras inte automatiskt genom ett formellt mandat, utan behöver grundas i ett aktivt arbete med planeringsprocesser och genom reell samverkan mellan regional och kommunal nivå. Det finns anledning att ställa sig frågan om inte många regionala tillväxtstrategier brister i att ha en stark förankring i kommunerna och deras utvecklingsstrategier, dvs. kommunledningarna känner sig inte förpliktigade i att de resonemang och prioriteringar som görs i RUS följs upp i den kommunala översiktsplaneringen. Om den kommunala nivån kan identifiera sin roll i den funktionella regionen blir det enklare för dem att godta det företräderskap för regionala frågor som tillväxtansvariga organ representerar och den bild de förmedlar av regionens specifika utvecklingsförutsättningar.²⁰

Det är inte klarlagt huruvida detta hänger samman med att ansvaret för det regionala tillväxtarbetet skiljer sig åt mellan länen. Dock förefaller det vara enklare att förankra överenskommelser och måluppfyllelse på den lokala nivån i län där en folkvald kommunal församling ansvarar för det regionala tillväxtarbetet och där strategier och mål kan arbetas fram i en politisk samsyn. Det förefaller också enklare att skapa en regional mobilisering och engagemang i utvecklingsfrågorna utifrån en identitetsskapande process som tar avstamp i kommunernas gemensamma intressen och inte statens. I de kommunala samverkansorganen är det inte endast kommunerna som sinsemellan måste uppnå konsensus om inriktning och mål samt hur det ska genomföras, men även ta hänsyn till vad landstinget i regionen har för synpunkter och intressen. I de lägen staten är ansvarig för de regionala utvecklingsfrågorna kan det ställas ifråga om kommunledningarna känner samma förtroende och förhoppning om att tjänstemän i den statliga förvaltningen verkar för att den regionala politiken genomförs på ett för medborgare och företagare bra och framgångsrikt sätt.²¹ Det kan även innebära att det kan bli svårt att på den lokala nivån finna gehör för den förda politiken eftersom kommunerna kan uppfatta den valda politiken som en representation av statlig vilja och identitet.

När det gäller ansvaret för de regionala tillväxtfrågorna är inte den nationella bilden entydig. På senare år har kartan ritats om. För närvarande (år 2014) har i sjutton av Sveriges län politiska beslutsorgan ansvaret för det regionala tillväxtarbetet. Tretton av dessa är dock kommunala samverkansorgan. Från och med år 2015 kommer dock ytterligare sex län övergå till att bli direktvalda regioner. I fyra län kvarstår staten i egenskap av länsstyrelsen som ansvarig för det regionala tillväxtarbetet (tabell 1).

²⁰ Engström C-J & Fredriksson C, *Regionala bilder och översiktsplanering*, KTH, 2010.

²¹ <http://www.dagenssamhalle.se/debatt/regeringen-maste-staeda-bri-den-regionala-roeran-6340?page=6>
<http://fagersta-posten.se/insandare/1.1881482-vi-politiker-maste-ta-ansvar-for-tillvaxt-i-vart-lan->

Dagens modell för hur ansvaret för regionala tillväxtfrågor fördelas riskerar enligt vissa bedömare att skapa ett komplext och heterogent system där ansvarsmekanismer är otydliga och trovärdigheten hos aktörerna låg.²²

Tabell 1 Organisation av det regionala tillväxtarbetet år 2014 (i parentes årtal för bildande)

Regionkommuner (RSO)	Län med kommunala samverkansorgan (KSO)	Länsstyrelsen ansvarig för det regionala tillväxtarbetet
Götaland: Skåne (1997) Västra Götaland (1999) Halland (2011) Gotland (2011)	Götaland: Kalmar (1997) Östergötland (2003)** Blekinge (2003) Jönköping (2005)** Kronoberg (2007)**	Götaland:
Svealand:	Svealand: Uppsala (2003) Dalarna (2003) Södermanland (2003) Örebro (2007)** Värmland (2007)	Svealand: Stockholm* Västmanland
Norrland:	Norrland: Gävleborg (2007)** Västerbotten (2008) Jämtland (2011)**	Norrland: Västernorrland Norrbotten

*Stockholms län har ett specifikt arrangemang där landstinget är regionplaneansvarigt och där den regionala utvecklingsplanen (RUFS) tillika är regionplan enligt PBL.

**Från och med den 1 januari 2015 tar landstinget över ansvaret för regionala utvecklingsfrågor, dvs. att de bildar regionkommuner.

Källa: Omarbetad efter original av Jörgen Johansson i Flernivåstyrning – framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten, red. Tallberg Pontus och von Bergmann-Winberg Marie-Louise, Region Skåne 2010.

²² Se bl.a. *Territorial Reviews, Sweden*, OECD, 2010; *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform*, SOU 2012:81.

Ytterligare en svaghet i förankringen av det regionala tillväxtarbetet i kommunernas översiktsplanering kan bottna i att även om det funnits en dialog och innehållsmässig kommunikation mellan det regionala tillväxtorganet och kommunerna kan i vissa fall denna kontakt- och informationsöverföring begränsats till enbart tjänstemännen alternativt till den politiska nivån. Oavsett vilket har förankringsprocessen inte tagit hänsyn till vikten av att såväl involvera kommunala politiker och tjänstemän i ett tidigt skede med att utarbeta olika planeringsdokument. Detta är något som emellanåt skymtar fram i det underlagsmaterial som Boverket tagit del av.

4.2.9 Samspelet med länsstyrelsen och det regionalt tillväxtansvariga organet behöver stärkas

Även om ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken på många håll formellt övergått från staten till regionerna, har länsstyrelsen kvar ett ansvar för statliga myndigheters insatser för hållbar regional utveckling. Detta genom att samordna statens intressen, att förmedla kunskapsmaterial och att ta fram regionala planeringsunderlag av betydelse för hushållningen med naturresurser m.m. Det är därför angeläget att länsstyrelserna på ett konstruktivt sätt bidrar till att hitta lösningar som gör att både statliga och kommunala intressen gynnar samhällsutvecklingen.

4.2.10 Regionernas samrådsroll kan utvecklas

Enligt PBL ska kommunerna – från och med 2 maj 2011 - samråda med regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering. Samrådet vid framtagandet av en ny kommunal översiktsplan ger aktörerna möjlighet att uppdatera varandra och stärka den gemensamma förståelsen för viktiga prioriteringar lokalt och regionalt. Stora skillnader finns kring hur man tolkar sitt uppdrag enligt PBL på regional nivå i olika delar av landet.

Skillnaderna består både i tillvägagångssätt samt i reell och i substantiell återkoppling på samrådsremisser av ÖP. Allt från formella remissvar över noggranna analyser på vilket sätt översiktsplanen beaktar regionala frågeställningar till att man avstår från formella remissvar, med motivering att regionen ifråga eftersträvar en öppen utvecklingsdialog där aktörerna kan mötas som jämlika parter.

Det mellan regionerna skiftandet utfallet i hur de förhåller sig till kommunernas översiktsplaner beror inte enbart på vilken policy och handlingssätt regionen valt i sin kommunikation med kommunerna. Det handlar även om tillgången till både personella och kunskapsrelaterade resurser.

4.2.11 Territoriella, geografiska och politiska förhållanden skiljer sig åt

De svenska länen idag är ganska olika ifråga om befolkningsstruktur och befolkningstäthet, infrastruktur och i synnerhet tillgången till ett väl utbyggt och underhållet vägnät, järnväg och flyg, liksom även när det gäller sysselsättning och befolkningspyramid. Vissa kommuner, och till och med län, är avfolkningsområden medan andra uppvisar typiska

egenskaper för tillväxtområden som ökad befolkning och ekonomisk tillväxt. De senare tenderar i stor utsträckning återfinnas i utgångspunkt från landets storstäder.

Territoriella förutsättningar, dvs. geografi och befolkningstäthet, har tillsammans med faktorer som politisk legitimitet samt formella instrument och tradition betydelse för huruvida det de facto är möjligt att bedriva tillväxtfrågor med koppling till kommunernas översiktsplanering. Flera remissinstanser uppmärksammar detta. Här handlar det inte bara om att det finns skillnader mellan länen, utan även inom länen. I en del regioner dominerar en kommun ur resurssynpunkt och har i förhållande till inte bara övriga kommuner inom länet, utan även i relation till det regionala organet, tillgång till nödvändig planeringskompetens, som i stor utsträckning kan saknas hos övriga aktörer.

Region Skåne har en särställning som självstyrelseorgan med ansvar för utvecklingsfrågor, politiskt ledarskap, tydlig identitet, relativt goda finansiella resurser, befolkningstäthet och ortssystem med goda kommunikationer som främjar ett gränsöverskridande samarbete. De har också framgångsrikt kopplat samman det regionala tillväxtarbetet med fysisk planering på kommunal nivå. Kvittot på det framgångsrika arbetet utgörs bl. a. att de skånska kommunerna i allt större utsträckning införlivar ett regionalt perspektiv i sina översiktsplaner som utgår från den gemensamma strukturbilden för Skåne som regionen utarbetat.²³

Likasa framträder Stockholms län som ett exceptionellt undantag. Inte endast därigenom att det i regionen finns en lång tradition av regionplanering under legala former som, med undantag för Göteborgsregionen, gör dem unika i landet, utan även för att den regionala utvecklingsplanen, RUFS 2010²⁴, samtidigt utgör både länets regionala tillväxtstrategi och regionplan för länets kommuner. I Stockholmsregionen finns därmed ett väl fungerande samspel mellan den kommunala översiktsplaneringen och regionens tillväxtarbete samt kopplingen till den regionala trafikinfrastrukturplaneringen. Intressant är också att notera att landstinget i Stockholms län aktivt arbetar med att utveckla ett storregionalt planeringsperspektiv i samarbete med andra regionala aktörer.²⁵ Härvidlag fokuserar utvecklingsarbetet på de funktionella samband och kopplingar som finns inom den större regionen och som skär över läns- och kommungränser.

Även i landet andra storstadsregion, Göteborg, finns ett formellt lagstöd för regionplanering, även om regionen under senare decennier inte har utnyttjat möjligheten av att utarbeta en regionplan. Här har dock de 13 kommuner som utgör Göteborgsregionens kommunalförbund, GR,

²³ Strategier för det flerkärniga Skåne. Strukturbild för Skåne, Region Skåne, Avdelningen för samhällsplanering, 2013.

²⁴ Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFS 2010, Stockholms läns landsting, Tillväxt, miljö och regionplanering, 2010.

²⁵ Det s.k. Östra mellansverigesamarbetet är ett gemensamt utvecklingsarbete mellan ansvariga regionala tillväxtaktörer i Gävleborgs, Stockholms, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands, Örebro och Östergötlands län. Aktörerna bedriver en gemensam dialog och samverkan inom ramen för respektive läns tillväxtarbete samt utarbetar vid behov gemensamma planeringsunderlag inom hela storregionen.

enats kring en gemensam strukturbild som anger hur den regionala strukturen bör utvecklas.²⁶

Skillnaderna mot övriga delar av landet är stora, inte bara avseende demografi, befolkningstäthet, ekonomiska resurser, m.m., utan även förhållandena mellan kommunerna inom länet. Regioner, som exempelvis de norrländska skogslänen, uppvisar stora inomregionala skillnader och förutsättningar som innebär att frågan kring den fysiska planeringen i en regional kontext kräver ytterligare utredningar, enligt länsstyrelsen i Norrland. Förhållandena i de nordliga delarna av Sverige skiljer sig förvisso åt vad gäller demografi och geografi relativt övriga delar av landet, men de bristfälliga resurserna är inte något unikt för de norrländska områdena. Motsvarande problem med inomregionala skillnader återfinns i stort sett i alla regioner utanför storstadsområdena. Detta, tillsammans med bristande planeringsresurser, utgör en utmaning för berörda län i arbetet med att aktivt utveckla sin regionala planering.

Örebro län är dock ett undantag från regeln som säger att det är endast befolkningsstora och befolkningstäta regioner som framgångsrikt har visat prov på ett innovativt och konkret utvecklingsarbete avseende kopplingen mellan regionalt tillväxtarbete och fysisk planering på kommunal nivå. Regionförbundet i Örebro har tagit fram både vad de kallar en regional översiktsplan²⁷ och en regional tillväxtstrategi där ett rumsligt regionalt utvecklingsperspektiv är framträdande. Enligt regionförbundet har regionens ansträngningar att bidra med ett översiktligt regionalt planeringsunderlag varit framgångsrikt i att stärka den lokala kunskapen om regionala frågor samt bidragit till en tydligare implementering av översiktliga regionala mål och riktlinjer i översiktsplanerna.

4.2.12 Fler län kan nyttja regionplaneinstrumentet

Några remissinstanser anser att regionplaneinstrumentet behöver stärkas. Från annat håll finns det propåer om att det bör övervägas huruvida det inte i fler län behövs inrättas ett regionplaneorgan. Anledningar till varför regionplanering enligt PBL inte nyttjas i större utsträckning kan däremot inte utläsas av svaren.

4.3 Arbetet med regional transportinfrastruktur och dess koppling till tillväxtfrågor samt den kommunala översiktsplaneringen

I länens och regionernas återsrapporteringar behandlas transportinfrastrukturfrågorna och deras koppling till den kommunala översiktsplaneringen fragmentariskt och ytligt. När remissinstanserna kommenterat frågeställningarna konstaterar de att överlag finns det tydligare kopplingar mellan å ena sidan det regionala trafikarbetet och å

²⁶ Strukturbild för Göteborgsregionen, Göteborgsregionens kommunalförbund, 2008.

²⁷ Regional översiktlig planering. Rumsligt perspektiv på utvecklingsstrategi för Örebroregionen, Regionförbundet i Örebro, 2011.

andra sidan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas fysiska översiktsplanering.

Generellt betraktat förefaller det lättare att koppla samman det regionala trafikarbetet med de planeringsinsatser som försiggår på kommunal nivå. Det har sin grund i det omfattande och konkreta dialog som sker mellan regional och kommunal nivå utifrån den sektoriella tradition som den långsiktiga transportinfrastrukturplaneringen utvecklats.²⁸ Frågeställningarna är konkreta och inriktade på att stämma av att förslagen i den regionala planen och trafikinfrastrukturarbetet överensstämmer med vad som redovisas i kommunernas översiktsplaner avseende väg- och järnvägssatsningar. Samverkan sker regelbundet och är mestadels formaliserat i olika arbets- och referensgrupper, på så sätt finns det goda möjligheter till samordning mellan den regionala och lokala nivån.

Det är för tidigt att yttra sig om vad bildandet av de nya kollektivtrafikmyndigheterna och deras arbete med regionala trafikförsörjningsprogram (TFP) kommer att få för betydelse i sammanhanget. En utvärdering visar dock att det finns stora skillnader mellan programmen²⁹. Både form och omfattning, innehåll och tidsperspektiv varierar kraftigt.

Tidsbristen har även påverkat utarbetandet av TFP. De tidsmässiga förutsättningarna för programarbetet har också inneburit en förhållandevis kort tid för programarbete, samråd, remiss och fastställande. Sammantaget har detta medfört att förutsättningarna för programarbetet inte har varit de bästa. En slutsats som dras i utvärderingen är att programmen bör utvecklas med ett tydligare politiskt perspektiv med en strategisk inriktning, vilket skulle förbättra förutsättningarna för programmet i samband med planering av transportinfrastruktur och i annan samhällsplanering.

Slutligen kan det framhållas att från regional nivå uttrycks en stor uppskattning av det arbete som bedrivits i samband med regionala systemanalyser. Dels för möjligheterna till samverkan över länsgränser, dels till tillfället att kunna fördjupa kunskapen om funktionella samband över ett större område.

²⁸ Engström C-J & Ingo S, *Förhandsgranskning av regionala systemanalyser*, Vägverket PM, 2008.

²⁹ *Regionala trafikförsörjningsprogram. Utvärdering 2012.*, SKL 2013.

5. Slutsatser och förslag

Kapitlet redovisar övergripande slutsatser utifrån givet uppdrag och ger förslag till åtgärder.

Det underlag som utgörs av 2013 års redovisningar som sänts in från länsstyrelser, landsting och kommunala samverkansorgan samt Gotlands kommun är inte tillräckligt djupgående och inte heller direkt jämförbara med varandra. Den bristande jämförbarheten beror till del på att aktörerna haft olika utgångspunkter när de svarat på återrapporteringarna, dels på att det saknats en allmän basformulering som samtliga aktörer svarat på. Det är också svårt att dra några mer långtgående slutsatser hur frågeställningarna har utvecklats över tid då det saknas en kontinuitet i hur återrapporteringarna har besvarats. Detta gör att den bild som tecknas i underlaget snarare vagt formulerar var bristerna – och samtidigt utvecklingsmöjligheterna – kan finnas, än preciserar behovet av ytterligare insatser. Det måste också hållas i minnet att ifrågavarande redovisningar beskriver endast den ena aktörens perspektiv och problemställningar. Hur kommunerna ser på de regionala frågorna och hur de uppfattar sin roll i den regionala kontexten lämnas inget svar på utifrån de gjorda återrapporteringarna.

Vägledning kan hämtas ur de erfarenheter och iakttagelser som tidigare gjorts av olika myndigheter och organisationer, och som i betydlig grad förstärks i nuvarande studie, men inte heller med dessa kompletteringar kan det med säkerhet anvisas hur samspelet och samordningen mellan det regionala tillväxtarbetet, regionernas transportinfrastrukturplanering samt kommunernas översiktsplanering bättre kan utvecklas. Utifrån ovanstående reservationer vill dock Boverket redovisa följande tentativa slutsatser och förslag.

Över tiden framkommer ett tydligt mönster. Många av de brister som tidigare iakttagits kvarstår. Dock framgår det att regionala och lokala aktörer är allt mer medvetna om betydelsen av ett stärkt samspel dem emellan. Parallellt med detta har också intresset och viljan tilltagit att utveckla samarbetet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktliga planering. Detta hämmas dock av bristande metodstöd och tillgång till nödvändiga resurser.

När det gäller regionala transportinfrastrukturarbetet karakteriseras det av stora förändringar i nutid både avseende organisation, planeringsprocesser och ansvar. Det har gått för kort tid för att göra det möjligt att dra några mer långtgående slutsatser. Mer djupgående studier och analyser är nödvändiga och det kan övervägas om inte relevanta myndigheter bör ges i uppdrag att närmare följa utvecklingen inom området.

Som tidigare visats i denna rapport, liksom i andra undersökningar, förefaller det vara svårt att få det svenska systemet för fysisk planläggning och regionalt tillväxtarbete fullt ut fungera tillsammans. Vissa tänkbara justeringar inom det befintliga systemet skulle sannolikt få systemen att fungera bättre. Det kan dock finnas skäl till att överväga om det dessutom skulle behövas överväganden om något större förändringar för att få systemen mer effektiva.

Med viss reservation för att dra för långtgående slutsatser, utifrån tillgängligt empiriskt underlag, skulle alltså en positiv tolkning vara att det finns en svag tendens att kopplingarna mellan de regionala tillväxtstrategierna och de kommunala översiktsplanerna stärks.

Från ett nationellt perspektiv kan man då fråga sig vilka handlingsvägar som är tänkbara för att få systemet att fungera bättre. Vi kan i grova drag tänka oss två handlingsvägar.

Den ena vägen är att låta utvecklingen ha sin gång och förlita sig på enskilda regionala och kommunala initiativ för att stärka kopplingarna mellan dessa båda dokument/processer.

Den andra vägen är att överväga olika typer av justeringar i systemen för att påskynda stärkta kopplingar och en utveckling mot starkare integrering. Om den nationella nivån väljer den senare strategin kan vi även här göra en åtskillnad mellan justeringar som är möjliga att göra inom det befintliga systemet/regelverken. Nedan redovisas tre förslag till inriktningar som är möjliga att vidareutveckla inom ramen för nuvarande regelverk. Iakttagelser i samband med detta uppdrag inbjuder dock till överväganden om det inte kan behövas ett större helhetsgrepp för att fånga in och hantera de utmaningar de olika planeringsprocesserna behöver hantera. Detta behandlas mer utförligt i våra avslutande reflektioner.

5.1 Förslag

1) Inför ett krav i Förordningen om regionalt tillväxtarbete (2007:713) på ökad geografisk/fysisk dimension i RUS

Den regionala nivån blir allt viktigare för att koppla samman och utveckla viktiga fysiska strukturer som skär över kommungränserna, exempelvis grön- och blåstruktur, transportinfrastruktur, kommunikationsnät och bebyggelsestruktur. Samtidigt saknar de flesta regioner ett rumsligt perspektiv på det regionala tillväxtarbetet. I återrapporteringarna framkommer att flera regioner är intresserade av att tillföra ett rumsligt perspektiv till det regionala tillväxtarbetet. Många regioner har dock svårt att gå från tankar och idéer till genomförande. Det finns flera orsaker till detta, bland annat bristen på resurser och fysisk planeringskompetens på regional nivå. Frågan är dessutom lågt prioriterad av politiken vilket gör

att de flesta regionala tillväxtansvariga organ har ett svagt mandat för att bedriva denna form av regional rumslig planering. Att tydliggöra de statliga förväntningarna på att de regionala tillväxtansvariga organen ska utveckla en fysisk rumslig dimension till det regionala tillväxtarbetet skulle ge regionerna ökad legitimitet att utveckla strukturbilder och andra former av regionala planeringsunderlag och geografiskt kopplade målbilder.

- **Tydliggör den rumsliga dimensionen i RUS**

Som framkommit ovan har flera regioner påbörjat ett arbete med att utveckla regionala planeringsperspektiv. Om staten väljer att se över förordningen om regionalt tillväxtarbete (2007:713) och införa krav på ökad rumslighet så skulle detta ställa ökade krav på de regionala tillväxtansvariga aktörer som inte kommit lika långt. Boverket noterar i återrapporeringarna att flera regioner efterfrågar nationell vägledning kring hur man ska gå tillväga. Om staten inför ökade krav på en stärkt rumslig dimension i det regionala tillväxtarbetet så bör man samtidigt ge stöd så att regioner som ligger efter har en praktisk möjlighet att tillmötesgå de nationella förväntningarna.

Boverket föreslår

Boverket föreslår att det införs krav i förordning (2007:713) på ett rumsligt perspektiv i det regionala tillväxtarbetet. I samband med att man inför ändringar i den regionala tillväxtförordningen bör regionerna samtidigt tillföras riktade medel så att de kan bygga upp sin kapacitet och stärka sin fysiska planeringskompetens. Det bör även utformas ett riktat utbildningspaket till regionerna med fokus på metoder för ett effektivt samspel med kommuner och länsstyrelse utifrån en regional planeringshorisont. Här behöver även ansvariga myndigheter involveras, exempelvis genom uppdrag att utarbeta konkreta vägledningar och utveckla metodstöd.

2) Utveckla regionala forum för samhällsplanering

På olika nivåer och inom olika sektorer krävs det att aktörer med olika ansvar och roller samverkar på ett annat sätt än tidigare i syfte att stärka och förbättra kopplingen mellan regionalt tillväxtarbete och kommunernas fysiska översiktsplanering. Ett sätt att utveckla denna samverkan är att finna former och arenor för att gemensamt driva planeringsprocesser utifrån en gemensam referensram och regional målbild för hållbar utveckling. I det följande skisseras på hur en sådan modell för gemensam planeringsprocess kan ta sig uttryck.

- **Utveckla det kommunala och regionala samspelet**

Behovet av utvecklat samspel mellan kommunal och regional nivå har som framkommit ovan lyfts fram under lång tid och i många sammanhang. Syftet med en ökad samordning är att öka förutsättningarna att möta stora samhällsutmaningar kopplat till klimat, demografi, globalisering, regionförstoring m.fl. En ökad samordning ger även bättre förutsättningar att kraftsamla kring specifika insatser och därmed öka förutsättningarna för genomslag. Genom att skapa samförstånd kring vad som är regionens främsta möjligheter och utmaningar och staka ut den

övergripande inriktningen och prioriterade utvecklingsområden minskar risken för att olika aktörer motarbetar varandra genom motstridiga och motverkande insatser.

Den regionala utvecklingsstrategin och kommunala översiktsplanerna utgör särskilt betydelsefulla redskap i strävan efter ökat samspel. Även länsstyrelsens planeringskompetens och kunskapsunderlag behöver fångas upp på ett systematiskt sätt. För att den lokala och regionala nivån ska kunna dra nytta av varandras insatser är det av största vikt att kommunerna har en aktuell översiktsplan som tydliggör kommunala prioriteringar och sätter in kommunens roll i ett regionalt sammanhang. Det regionala tillväxtansvariga organet kan sedan lägga pusslet som uttrycker länets samlade bild utifrån kommunernas översiktsplaner. Ett problem idag är emellertid att kommunernas översiktsplaner i många fall inte förmår ge den grundläggande information som regionen behöver för att lägga detta pussel.

För att få tillstånd ett lyckat samspel mellan den lokala och regionala nivån krävs ett tillvägagångssätt som gör det möjligt att fånga upp idéer och satsningar som inte ges uttryck för i översiktsplanen. Den överordnade utmaningen är att skapa lyckosamma processer som ökar förutsättningarna att ta tillvara och utnyttja olika aktörers starka sidor. Processen måste utgå från den goda dialogen mellan olika nivåer och professioner, exempelvis näringslivsutvecklare, planerare, miljöansvariga m.fl. och skapa förutsättningar för olika aktörer att mötas över sektorsgränser.

- **Modell för en rullande samhällsplanering**

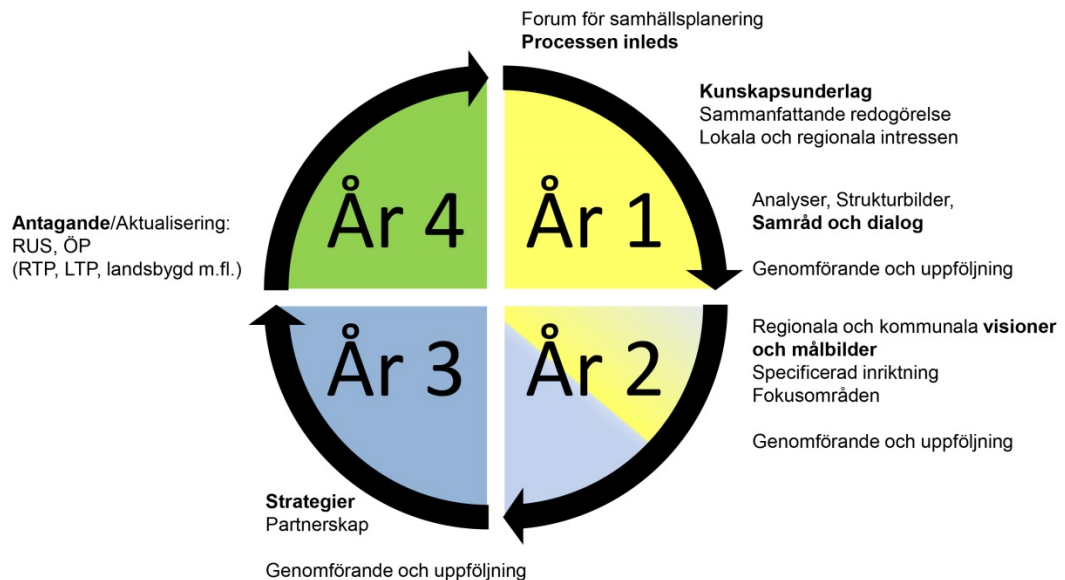
Syftet med den regionala samhällsplaneringsprocessen är att kommunala och regionala nyckelaktörer ska kunna skapa sig en gemensam bild av det regionala sammanhanget. Utifrån regionens förutsättningar kan den framtida inriktningen, vägval och prioriteringar tydliggöras. De gemensamma mentala och fysiska kartbilderna blir vägledande för det utvecklingsarbete som bedrivs parallellt på olika nivåer. Genom att kommunerna är med och tydliggör det regionala sammanhanget får de en bra kunskapsbas att utgå från i översiktsplanearbetet.

För att få till stånd en bra samhällsplaneringsprocess krävs ett gediget kunskaps- och planeringsunderlag. Här behövs såväl nationella som statliga regionala underlag utarbetas. För kommunerna utgör översiktsplanen ett givet underlag men beroende på vilka frågor som prioriteras i länet kan även andra strategier, program, underlag vara minst lika viktiga, exempelvis näringslivsprogram, landsbygdsprogram, trafikförsörjningsprogram. På regional nivå har RUS en central, ofta överordnad roll som sätter ramverket för det regionala tillväxtarbetet. Men även länstransportplanen, det regionala trafikförsörjningsprogrammet, kulturprogram etc. kan utgöra viktiga kunskapsunderlag tillsammans med statistik- och dataunderlag, strukturbilder m.fl.

Styrkan med modellen är att den kan bidra till en utvecklad systematik i arbetet med att koordinera och synkronisera kommunernas och regionens gemensamma utvecklingsarbete. Kärnan i modellen är det regionala forum som samlar aktörer för att diskutera regionala förutsättningar och prioriteringar. Dialogen är ständigt närvarande och är

en nyckel för såväl implementeringen som vidareutvecklingen av relevanta strategier, planer och program. Processen är cirkulär vilket innebär att dialogen likväl som implementeringsarbetet är ständigt pågående. Det är bara tyngdpunkten som ändras under processens gång.

Figur 2 Överblick över en rullande samhällsplaneringsprocess



- **Modellen bygger på behovet av dialog**

Modellen tar fasta på behovet av att mötas, diskutera och skapa gemensam förståelse för de utmaningar och möjligheter som regionen har. Den lägger tonvikt på ett brett deltagande och en tydlig struktur för dialogen som kan utvecklas efter hand. Modellen tar utgångspunkt i idén att alla aktiviteter och händelser i en planeringsprocess äger rum inom tre ”mötesplatser”: forum, arena och court.³⁰

- *Forumet* är den öppna mötesplatsen där man sätter agendan för det gemensamma utvecklingsarbetet. Här sammanställs och presenteras uppdaterad statistik- och kunskapsunderlag. Utifrån nulägesanalysen diskuteras målbilder, visioner, avgränsningar och prioriterade insatser. De samlade kunskapsunderlagen ger förutsättningar för att skapa en gemensam bild av regionens styrkor och svagheter, att diskutera visions- och målbilder samt att enas kring fokusområden och prioriterade frågor, insatser och aktiviteter. Styrkan är möjligheten att få samma bild och kunskapsbas oavsett vilka frågor och områden man jobbar med. Ett brett deltagande är en förutsättning

³⁰ Modellen har sitt ursprung inom organisationsteorin och har sedermera modifierats av Charlotta Fredriksson och Carl-Johan Engström. Den modell som tecknas här är starkt influerad av de senares modifierade modell men har här vidareutvecklats och omfattar mer än den kommunala planeringsprocessen.

för framgång där man under processens gång samlar medborgare, näringsliv, ideell sektor, tjänstemän och politiker. Forumet utgör startpunkt för flera parallella processer för att se över analysunderlag men även strategier och mål som är vägledande för kommunerna och regionen.

- *I arenan* konkretiseras de gemensamma bilder som etablerats i forumet genom separata arenor för framtagande av exempelvis RUS och ÖP men även andra strategi- och handlingsinriktade planer och program. Under arenaprocessen ökar konkretiseringsgraden vilket inbegriper förhandlingar och formerande av partnerskap. Kopplingen till forumet och den fria mötesplatsen är starkt under arenaarbetet.
- *Court* utgör den formella processen för framtagande av en strategi, plan eller program. Denna process är ofta lagstyrd men bygger på den målbild och inriktning som utkristalliserats i forumet och arenan. Under den formella antagandeprocessen finns möjlighet för mindre inflytelserika aktörer att påverka planen. Här avgörs slutligt eventuella konflikter och motstridiga viljor.

Figur 3 Schematisk bild över en rullande samhällsplaneringsprocess



Källa: Egen bearbetning efter original av Engström C-J & Fredriksson F, Regionala bilder och översiktsplanering.

- **Konsekvenser av en samhällsplaneringsmodell**

Ovan har tecknats ett första utkast till en modell för en rullande samhällsplanering. Det är tanken snarare än det specifika upplägget som är intressant i detta skede. Följande huvudsakliga möjligheter och utmaningar har på ett tidigt skede identifierats med modellen³¹:

Möjligheter

- Ökad systematik: Modellen ger möjlighet att utveckla och effektivisera de mötesforum som redan finns idag. Genom att arbeta med helhetsgrepp kan man minska tiden som läggs på att samordna sig inom sektorsspecifika frågor och få ökad utväxling av de nätverk man har.
- Gemensamt språk och förståelse för varandras roller
- Gemensam utgångspunkt och förståelse för regionens styrkor och svagheter
- Överblick över regionala fysiska strukturer som skär över kommungränser
- Utvecklad arena för förhandling och kraftsamling runt en gemensam agenda
- Tidsmässig synkronisering av framtagande av strategier och andra styrdokument som därmed minskar risken för målkonflikter och motstridiga satsningar.
- Stärkta strukturella förutsättningar för kommunala, regionala och nationella aktörer samt representanter för näringsliv, ideell sektor och medborgare att göra inspel och påverka agendan för regionens samlade utvecklingsarbete i ett tidigt skede.
- Gemensamt planeringsunderlag som kan ge särskilt stöd åt mindre kommuner med små resurser och som har svårt med omvärldsanalyser och att se sin roll i ett större sammanhang.

Utmaningar

- Risk för otydlighet: RUS har en tydlig roll och funktion som övergripande inriktningsdokument för det regionala tillväxtarbetet. Denna funktion får inte undermineras genom för mycket påbyggnad. Här kan det finnas risk för förvirring om kommunikationen är otydlig.
- Risk för urvattning: Om allt för många parallella processer dockar an finns risk att det läggs för mycket tid på samordning och för lite tid på att kraftsamla kring implementeringen.
- Otydligt ledarskap: Samordning enbart möjligt om kommunerna har ett intresse för detta. Det måste finnas utpekade ansvarsförhållanden och någon som håller ihop planeringen.
- Otydligt ansvarsutkrävande: I vilket skede kommer politiken och medborgarna in för att ta ställning om prioriterade frågor och inriktningar?

³¹ Synpunkter har inkommit bl.a. under ett seminarium som Boverket anordnade tillsammans med Tillväxtverket den 6 februari 2014 i Örebro i samband med REGLAB: s årsmöte.

- Ökad belastning: Vilken belastning kommer det att innebära för bl.a. länsstyrelser och statliga myndigheter att ta fram relevant underlag och ge stöd under processen?

Boverket föreslår

Boverket anser att 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. Boverket föreslår vidare att nationella medel avsätts för ett pilotprojekt med syftet att testa och vidareutveckla en modell för rullande samhällsplanering som tar utgångspunkt i ett regionalt forum för samhällsplanering. Pilotprojektet bör drivas av ett regionalt tillväxtansvarigt organ som utifrån de regionala bilderna avser att vidareutveckla dialogprocessen med nyckelaktörer för regionalt utvecklingsarbete. Boverket bör i sin roll som samhällsplaneringsmyndighet i samverkan med Tillväxtverket som samordnande myndighet för de regionala tillväxtfrågorna på nationell nivå ansvara för att utforma och stödja pilotprojektet.

3) Utveckla de regionalt tillväxtansvarigas roll som remissinstans enligt PBL och stärk samordningen med länsstyrelsens redovisning av statliga mål och intressen

Kommunen ska i översiktsplanen visa hur man tänker ta hänsyn till statliga och regionala mål, planer och program av betydelse för hållbar utveckling. Regionförbundet är numera också obligatorisk samrådspart när kommunerna upprättar eller ändrar sin översiktsplan. Samrådet vid framtagandet av ny ÖP ger möjlighet att uppdatera varandra och stärka den gemensamma förståelsen för viktiga prioriteringar lokalt och regionalt. Boverket har emellertid noterat stora skillnader kring hur man tolkat sitt uppdrag enligt PBL på regional nivå i olika delar av landet. Inte minst för att underlätta samrådet är det lämpligt att regionförbundet tidigt i ÖP-processen redovisar vad som ur ett regionalt perspektiv är särskilt viktigt att behandla i översiktsplaneringen. Förutom de mål och strategier som framgår av antagna dokument som den regionala utvecklingsstrategin, trafikförsörjningsprogrammet och länstransportplanen kan det gälla angelägna utmaningar och planeringsfrågor.

Länsstyrelsen är skyldig att minst en gång varje mandatperiod till kommunen redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan vara av betydelse för översiktsplanens aktualitet. Detta ska göras i en s.k. sammanfattande redogörelse. Länsstyrelsen ska också tillhandahålla aktuella planeringsunderlag avseende allmänna intressen.

• **Ett samlat regionalt målpaket**

Ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och det regionala tillväxtansvariga organet är inte helt tydligt vilket gör att kommunerna kan få motstridiga besked och att de inte vet vart de ska vända sig. Detta är i sig inget konstigt eftersom ansvaret och ingångarna skiljer sig åt men

för att få en konstruktivitet i dessa olika roller bör det skapas förutsättningar för de olika perspektiven att klarläggas. Genom att låta länsstyrelsen och regionförbundet presentera sina synpunkter som ett samlat paket vid ett rådslag eller motsvarande skulle kommunen få det lättare att hantera statliga och regionala perspektiv i översiktsplanen. Dessutom skulle ansvarsområdena bli enklare att hålla isär samtidigt som risken för dubbelarbete och att viktiga aspekter tappas bort minskar. Kommunerna får ett samlat tvärsektoriellt underlag vid ett och samma tillfälle vilket underlättar deras arbete. Dialogen mellan kommun, region och stat blir sannolikt bättre. Särskilt användbart utifrån den regionala samhällsplaneringsmodellen vore om regionala mål och intressen för samtliga kommuner i ett län presenteras samtidigt i början av mandatperioden. Detta som komplement till den kommunspecifika redogörelse som lämnas på kommunens begäran. Underlaget skulle då kunna utgöra grund för gemensamma diskussioner om regionala utvecklingstrender och förutsättningar.

Boverket föreslår

Boverket anser att kommunernas möjligheter att ta hänsyn till statliga och regionala mål, planer och program i översiktsplanearbete skulle underlättas om länsstyrelsen och det regionala tillväxtansvariga organet ger kommunerna ett samlat tvärsektoriellt underlag vid ett och samma tillfälle. En sådan process behöver sannolikt mejslas fram genom en försöksverksamhet i ett eller flera län.

6. Behov av en starkare regional samhällsorganisation

I de tidigare kapitlen har förbättringsmöjligheter diskuterats utifrån perspektivet vad som kan göras inom de befintliga planeringssystemen. Som tidigare antytts i texten, inbjuder materialet till vissa något mer vidare reflektioner som kortfattat redovisas i detta kapitel. Det rör sig om aspekter som kanske är något mer svåra att lämna konkreta förslag kring men som ändå kan förtjäna viss eftertanke.

6.1 Kommunen i allt högre utsträckning för liten enhet för att hantera nya utmaningar

I alla delar av landet, oavsett om det handlar om tillväxtregioner, områden med stagnerande befolkning eller avvecklingsområden, möts kommunerna av utmaningar som de har svårt för att hantera med traditionella planeringsinstrument och som i många fall ställer krav på resurser och förmågor som den enskilda kommunen inte är i stånd till att mobilisera. Det kan handla om att förstärka och bygga ut transport- och annan infrastruktur, kommunikationsnätverk, hantera bostadsbrist i olika former, trygga en långsiktig service och social välfärd, planera för och på kort sikt hantera de krav på bl.a. infrastruktur, bostäder och social service som ställs utifrån ett plötsligt uppdykande exploateringsstryck och stora investeringar, eller allmänt möta och ställa om lokalsamhället för att komma tillrätta med klimatförändringens effekter. För samhällsbyggandet och samhällsplaneringen innebär det nya utmaningar som kan tänga och i vissa fall gå över gränsen för den lokala nivåns kapacitet.

Den lokala verkligheten är stadd i snabb förändring. Urbaniseringen och städernas ökade betydelse som regionala tillväxtmotorer främjar ett nodbaserat samhälle, dvs. den enskilde individens vardagsliv har fått en regional dimension där arbetsliv, boende och friluftsliv samt serviceförsörjning skär över administrativa gränser. Till exempel har många människor sitt boende i en kommun, men pendlar över kommungränser för att klara sin försörjning. Sitt friluftsliv och

rekreationsliv har sedan individen i ytterligare andra delar av landet. En allt mer sammankopplad region innebär att relationen mellan stad och land, mellan de olika noderna inom det regionala systemet, blir allt viktigare. Tillika planeringen. Utmaningar finns kopplade till frågor som bostadsbrist, begränsad exploateringsbar mark, ökande transportbehov och problem med utsläpp från trafik och buller, samt sociala och ekonomiska skillnader och arbetslöshet. Kraven ökar på en transport- och servicestruktur som smidigt binder samman de olika noderna med varandra och utan att administrativa och organisatoriska system reser onödiga hinder för medborgarna. Detta utgör alltmer en utmaning för samverkan i en regional kontext.

Men lika stor utmaning utgörs av det stora antal små kommuner med åldrande befolkning och stagnerande eller negativ befolkningstillväxt. Demografiska faktorer i kombination med svag skattekraft sätter press på kommunernas förmåga att upprätthålla välfärd och service till medborgarna. De kommunala resurserna är begränsade samtidigt som anspråken är växande och ändrar karaktär. För att möta utvecklingen har kommunerna på senare år kraftigt byggt ut sin samverkan över kommungränser i olika frågor; olika former av nätverk har vuxit upp som svampar ur jorden, vilket får konsekvenser för medborgarnas möjligheter för demokratisk insyn och ansvarsutkrävande.

Det hela underlättas inte av att staten bedriver en projektorienterad politik där staten genom omfattande ansökningsförfaranden ger incitament för utveckling på den lokala och regionala nivån. Det utgör ett problem för små kommuner och svaga regioner som inte har vare sig överblick eller resurser för detta, till skillnad mot de stora, resursrika och välorganiserade delarna av landet som även tenderar att söka finansiering på annat håll för att stärka sitt självstyre och undvika statens ryckighet och snabbt förändrade politiska agendor.

6.2 Samverkans möjligheter och begränsningar

Men inte bara den lokala nivån utsätts för påfrestningar och behov av stora och dyrbara insatser och åtgärder för att hantera samhälleliga utmaningar. Det är kanske framför allt den regionala nivån där resurser behöver mobiliseras. För att det är på den regionala nivån som det finns vinster att göra genom att ta ett regionalt grepp än ett lokalt angreppssätt på de samhälleliga utmaningarna. Hur resurser kan utnyttjas effektivast, ur olika aspekter, kan skilja sig åt beroende om systemgränsen sätts regionalt eller lokalt. Det kan finnas vinster att göra genom regionala omvärldsanalyser och synliggörande av regionala problemställningar, samordning av olika system med regional räckvidd, m.m. Genom att ge den lokala och regionala nivån incitament för ett regionalt samarbete kan suboptimeringar av samhälleliga planeringsinsatser, exempelvis genom att lokala intressen hävdas på bekostnad av regionalt och samhälleligt önskvärda, undvikas. Frågan är dock om regionerna i dag har de instrument och förutsättningar som behövs för morgondagens uppgifter.

I Sverige har den regionala nivån traditionellt varit svag.³² Den svenska modellen har jämförts med ett timglas med en smal midja utgörandes av regionen, medan den nationella och lokala nivån är förhållandevis starka. Även om den svenska regionaliseringsprocessen, med start i försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning under mitten av 1990-talet, i viss mån stärkt den regionala nivåns betydelse är den fortfarande svag särskilt avseende frågor om fysisk planering och regional utveckling och fokus ligger fortfarande på hälso- och sjukvårdssektorn. Kommunerna har, särskilt när det gäller sociala välfärdsfrågor, en stark ställning och det är till den lokala nivån som uppgifter delegerats från staten när decentraliseringsvindar dragit över Sverige. Men detta först efter ett antal kommunsammanslagningssvindar (1952, 1964 och 1971) skapat en kommunstruktur med tillräckligt livskraftiga och funktionsdugliga enheter. I dag ser läget annorlunda ut. Den fortgående urbaniseringen talar sitt tydliga språk. Befolkningen blir allt mer koncentrerad till ett fåtal regioner.³³ Ser vi till befolkningsökningen sker den till övervägande grad i storstadsregionerna och i de större högskoleorterna. Befolkningssiffrorna för år 2012 är belysande: Storstockholm står för nästan hälften av landets folkökning. Av storstadsregionerna var det endast en kommun tillhörande Storstockholm som hade en negativ befolkningsutveckling. Samtidigt så fortsätter framför allt de små kommunerna att minska i befolkning.

Detta är ingen tillfällig händelse, utan har pågått en längre tid och mycket pekar på att trenden fortsätter. Enligt SCB:s prognoser förväntas befolkningsstillväxten fram till år 2035 fortsatt vara ojämnt fördelad mellan landets 290 kommuner. Drygt hälften av kommunerna (148) förväntas få en ökad befolkning under prognosperioden. I resterande kommuner förväntas däremot befolkningen att minska. Regionalt uppvisas även stora skillnader. Sammantaget en fjärdedel av Sveriges totala befolkning förväntas bo i Stockholms län år 2035. I Norrbottens län förväntas alla kommuner uppleva en befolkningsminskning.³⁴

Av intresse är också att notera att de tio befolkningsmässigt snabbast växande kommuner är förorts- eller pendlingskommuner, dvs. kommuner med en hög andel boende vars arbetsplats är lokaliserad i en annan kommun.³⁵

Parallellt med urbaniseringen förändras människors rörelse- och aktivitetsmönster och resultatet syns bland annat i en fortgående utveckling mot större arbetsmarknader. Detta innebär att gapet mellan den befintliga kommunindelningen och de funktionella arbetsmarknadsregionerna kommer fortsätta att öka.

³² Gidlund, J & Sörlin, S, *Det europeiska kalejdoskopet*, 1993.

³³ *Regional tillväxt 2013 – en rapport om regional tillväxt och utveckling, Tillväxtanalys, 2013:6.*

³⁴ *Kommunernas befolkningsstillväxt år 2010-2035, Svenskt näringsliv, september 2011.*

³⁵ a.a.

(Vi har idag 290 kommuner medan antalet funktionella LA-regioner är 72).³⁶ Givet den administrativa indelning som vi idag har ställer detta ökade krav på att hitta samverkanskoalitioner som i högre grad utgår från funktionalitet snarare än administrativa indelningar. Detta är också något som modern forskning om regional utveckling pekar på.³⁷

Detta för över till frågan om hur det regionala tillväxtansvaret är organiserat i dagens Sverige. Den svenska regionaliseringsprocessen har medfört en asymmetrisk decentralisering där resultatet är en heterogen karta över hur det regionala tillväxtansvaret fördelats med en uppdelning på staten, direktvalda landsting och kommunala samverkansorganisationer.³⁸ Dagens modell för hur ansvaret för regionala tillväxtfrågor fördelas riskerar enligt vissa bedömare att skapa ett komplext och heterogent system där ansvarsmekanismer är otydliga och trovärdigheten hos aktörerna låg.³⁹ Det får följderna för hur det regionala tillväxtarbetet bedrivs. Huruvida det finns ett starkt regionalt ledarskap med kraft att driva utvecklingsfrågor hänger till stor del samman med var för demokratisk förankring det ansvariga organet har. Inom litteraturen på området finns det indikationer på att ett starkare regionalt politiskt ansvarstagande för med sig olika positiva effekter, däribland ett större engagemang, mer finansiella resurser, förbättring av den långsiktiga planeringen samt förbättrat sektorsövergripande samarbete.⁴⁰ Regeringen synes dela denna uppfattning, emedan de bedömt att det finns anledning att gå vidare med regionaliseringsprocessen, vilket innebär att i ytterligare 6 län kommer att kunna titulera sig regionkommuner.⁴¹

Det vore att föredra att alla regionalt tillväxtansvariga organ hade samma förutsättningar rörande ansvar och legitimitet, men också avseende ekonomiska förutsättningar, kunskap och kompetens inom relevanta planeringssektorer. I dag finns det stora skillnader emellan och deras förutsättningar för att bedriva ett proaktivt och inkluderande utvecklingsarbete för att främja en bättre samverkan mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering. Detta pekar i sin tur på behov av insatser för att stärka processerna mellan dessa instrument. Det finns vissa exempel på utvecklingsarbete som förefaller leda

³⁶ Funktionella analys- och planeringsregioner (FA) är en regional indelning som är konstruerad av dåvarande Nutek för att användas i regionala analys- och prognossammanhang. Lokala arbetsmarknader (LA) är SCB:s verktyg för att kunna beskriva arbetsmarknaders funktionssätt för geografiska områden som är relativt oberoende av omvärlden med avseende på utbud och efterfrågan av arbetskraft. FA-regionerna bygger på LA-regioner, men tar även in andra överväganden som underlag för fortsatta bearbetningar för att kunna bedöma utvecklingen 5-10 år framåt i tiden. Detta gör att antalet regioner skiljer sig åt: FA-regioner = 72; LA-regioner = 82.

³⁷ Cars G & Engström C-J (red.), *Stadsregioners utvecklingskraft – trender och nya perspektiv*, KTH, 2008.

³⁸ Se karta 1, sida 16.

³⁹ Se bl.a. Territorial Reviews, Sweden, OECD, 2010; *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform*, SOU 2012:81.

⁴⁰ Se Peterson, Martin, *The Regions and Regionalism. Regionalism in Sweden*. Europub Case Study (WP2), Final Report samt *OECD Territorial Reviews Sweden*.

⁴¹ Fr.o.m. 1.1.2015 övertar landstingen i Jönköping, Gävleborg, Östergötland, Örebro, Kronoberg och Jämtland ansvaret för det regionala tillväxtarbetet.

utvecklingen framåt. Så är exempelvis fallet i Skåne, Göteborgsregionen och Örebro. Stockholmsregionen har sedan länge haft en mer utvecklad samverkansprocess genom RUFS. Utifrån ett nationellt perspektiv är dock bilden att utvecklingen går långsamt – om ens något – framåt.

I avvaktan på att alla län ges samma institutionella förutsättningar bör statsmakterna överväga att stärka möjligheterna för svaga regioner att utveckla det regionala tillväxtarbetet i enlighet med de riktlinjer som regeringen slagit fast. För detta ändamål kan ett riktat planeringsstöd övervägas. Detta kanske är synnerligen angeläget för sådana län som uppvisar stora inomregionala skillnader förutom de brister och svagheter som noterats i andra sammanhang.

6.3 Behov av större förändringar inom plansystemet?

Utifrån en planeringshorisont finns behov av att samordna bebyggelse och infrastruktur, vattenförsörjningsfrågor, avfallshantering, regionala miljö- och klimatmål, bostäder och service m.m. för att få till stånd en hållbar regional utveckling i hela landet. Samhällets planeringsprocesser är dock inte organiserade på ett sätt som innebär att frågan om hållbarhet kan hanteras på ett effektivt sätt. Detta är inget nytt fenomen. Behovet av en bättre samordning av olika processer på den regionala och lokala nivån har myndigheter, organisationer och forskningsvärlden länge pekat på. Detta för att motverka problem med sektorisering och brist på helhetsperspektiv i samhällsbyggandet. Kritiken tar fasta på att samhällsplaneringen och samhällsbyggandet i dag utgörs av flera olika och separerade verksamheter, såväl intrakommunalt som mellan kommunal, regional och nationell nivå.⁴²

Organiseringen i ett flertal åtskilda sektorer och politikområden gör det svårt att hantera utmaningar och planeringsfrågor kopplade till situationer och frågor som berör ett flertal politikområden och som kräver sektorsövergripande lösningar. Detta är särskilt märkbart när det gäller följderna av den fortgående urbaniseringen och de överväganden som behöver göras med tanke på att anpassa och mildra effekterna av klimatuppvärmningen. Klimatanpassning i byggande och planering måste ses i ett helhetsperspektiv, vilket kräver ett tvärssektoriellt och gränsöverskridande arbete mellan olika aktörer såväl som mellan olika

⁴² De viktigaste i detta sammanhang är:

- Insatser för att skapa hållbar regional tillväxt och utveckling kopplad till den regionala tillväxtpolitiken och i huvudsak utförd av regionala och kommunala samverkansorgan samt länsstyrelser.
- Statlig planering för utbyggnad och förbättring av vägnät, järnvägsnät, ledningsnät och annan infrastruktur, till stor del kopplad till transportinfrastrukturpolitiken.
- Den kommunala översiktsplaneringen. En del av den kommunala självstyrelsen, men samtidigt med krav på att ta hänsyn till statliga och mellankommunala intressen, samt med grund i länsstyrelsen roll att i tidiga skeden ge råd och tillhandahålla planeringsunderlag. Systemet med riksintressen är centralt i sammanhanget samt även regionala och nationella mål, planer och program.

organisationer. Därför finns det anledning till att överväga behovet av en mer regionalt sammanhållen samhällsplanering, särskilt avseende bebyggelsefrågor, transport- och infrastrukturplanering, vilka har en stor betydelse för att stödja det regionala tillväxtarbetet, samtidigt som den sociala och miljömässiga hållbarheten stärks.

Idag sker dessa verksamheter allt för separerade från varandra, var och en inom sitt mer eller mindre traditionella system. Det gör att de står tämligen handfallna inför de övergripande utmaningar som samhällsutvecklingen under de senaste decennierna ställer samhällsplaneringen inför, som till exempel den fortgående urbaniseringen, näringslivets internationalisering, förändrat arbetsliv samt klimatförändring. Trenderna medför stora utmaningar för den lokala och regionala tillväxt- och utvecklingsplaneringen och reser frågan om den regionala nivåns roll, ansvar och förutsättningar likväl som samspelet med aktörer på regional och lokal nivå för en hållbar samhällsplanering. Detta har regeringen uppmärksammat. En parlamentarisk kommitté⁴³ har fått i uppdrag att bl.a. utreda vad som bör ingå i fysisk planering på regional nivå och i detta sammanhang särskilt analysera behovet av att på regional nivå avväga nationella och regionala mål, planer och program. En viktig uppgift blir i detta sammanhang att samordna olika sektorsperspektiv och politikområden.

När det gäller nationella mål, särskilt de som rör fysisk samhällsplanering, har Boverket uppmärksammat att dessa är svåra att bryta ned till regional nivå och anpassas till fysisk samhällsplanering ute i regioner och kommuner.⁴⁴ Enligt Boverket bör därför staten överväga att rensa i den djungel av mål som föreligger och inrikta arbetet på ett fåtal mer konkreta och uppföljningsbara mål. Härvidlag bör målen formuleras så att de ger incitament till sektorsövergripande samarbete.

Ovanstående pekar på att det finns behov av någon form av övergripande hållbar samhällsplanering på regional nivå som ger bättre förutsättningar för ett samspel mellan olika planeringssektorer och samtidigt ger möjligheter för att tackla samhällsutmaningar och planeringsfrågor som går utöver den enskilda kommunens förmåga och/eller har en regional dimension. Hur en sådan ska utformas är en öppen fråga med tanke på den mosaik av växande och krympande regioner och tätorter som skymtar fram i den svenska geografin.⁴⁵ Olika utredningar har kommit till olika svar. Exempelvis ansåg PBL-kommittén⁴⁶ att plan- och bygglagens bestämmelser om regionplanering kan fylla en viktig funktion både som stöd för ett regionalt perspektiv i den kommunala översiktsplaneringen och för arbetet i övrigt på regional nivå. Ansvarskommittén gjorde en grundlig genomgång av problembilden och ansvarsfördelningen mellan staten och kommunen

⁴³ Bostadsplaneringskommittén, Dir. 2013:78.

⁴⁴ *Regionalisering av nationella mål, planer och program*, Rapport 2014:10, Boverket.

⁴⁵ *Regional tillväxt 2013 – en rapport om regional tillväxt och utveckling*, Tillväxtanalys, 2013:6.

⁴⁶ *Får jag lov? Om planering och byggande* (SOU 2005:77).

samt hur den regionala samhällsorganisationen ska utformas.⁴⁷ Kommittén fann dock att det av olika skäl var bättre att knyta ett tänkt regionplaneinstrument till den regionala utvecklingsplanen (RUS), snarare än att reglera det genom PBL. På så sätt skulle även kopplingen mellan det regionala tillväxtarbetet och den kommunala fysiska översiktsplaneringen stärkas.

En fråga man kan ställa sig är hur långt man kan komma utifrån ett samverkansperspektiv med tanke på de intressekonflikter som finns mellan den kommunala och regionala nivån. Våra grannländer Norge och Finland (även Danmark) har här valt lösningar som innebär att den regionala nivån har ett tydligare mandat än de svenska regionerna/länen.⁴⁸

Norge har ett system som innebär att regionen/Fylkena tillsammans med kommunerna identifierar vilka regionala planer som behöver arbetas fram under mandatperioden (regionala planstrategier). Fylkeskommunerna har även ansvar för att inrätta planforum, där ett av syftena är att identifiera och samordna statliga, regionala och kommunala intressen i samband med utarbetande av regionala och kommunala planer. (Den nationella nivån signalerar nationella förväntningar till både den kommunala och regionala nivån. Genom detta förväntas nationella mål och riktlinjer föras in både på kommunal- och regional nivå).⁴⁹

Finland har ett system som har tydliga ambitioner att integrera regional utvecklingsplanering med fysisk planering, genom Landsskapsförbunden. Nationella mål för såväl områdesanvändning som regionutveckling preciseras på den regionala nivån. Den regionala nivåns inflytande över den kommunala blir tydlig i och med att "Landsskapsplanerna" har en styrande inverkan på de kommunala generalplanerna.⁵⁰

Givet den nuvarande kommun- och regionindelningen kan det finnas anledning att reflektera över om det finns ett behov av att göra något större justeringar inom det svenska plansystemet i syfte att öka det regionala inflytandet. Detta är något som den nu sittande Bostadsplaneringskommittén nogra bör analysera och överväga.

⁴⁷ *Regional utveckling och regional samhällsorganisation*, sekretariatsrapport till SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

⁴⁸ För en djupare genomgång av hur nordiska och europeiska länder hanterat harmonisering och samordning av regionalt tillväxtarbete och fysisk översiktsplanering hänvisas läsaren till Nordregio: s exposé: *Integrering av översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete – Nordiska och europeiska utblickar*.

⁴⁹ Se exempelvis Tillväxtanalys 2013. *Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram*, kap. 6

⁵⁰ Se exempelvis Tillväxtanalys 2013. *Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram*, kap. 6

Referenser

Analys av regionala utvecklingsprogram med utgångspunkt i den fysiska samhällsplaneringen, Boverket, 2005.

Angeläget möte mellan regionalt utvecklingsarbete och fysisk översiktsplanering, Boverket, 2005.

Arbete med regionförstoring: Exempel från översiktlig planering i Ånge, Vallentuna och Helsingborg, Boverket, 2007.

Bostadsplaneringskommittén, Dir. 2013:78.

Bra dialog ger resultat: Kommunala översiktsplaner och regionala utvecklingsprogram, Boverket, 2008.

Cars G & Engström C-J (red.), Stadsregioners utvecklingskraft – trender och nya perspektiv, KTH, 2008.

Cars G, Lind H, Kalbro T, Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur, SNS 2013

En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013, Näringsdepartementet, 2007.

Engström C-J & Fredriksson F, Regionala bilder och översiktsplanering, KTH, 2010.

Engström C-J, Fredriksson C & Hult A, ÖP-RUP. Från svag länk till plattform för utvecklingskraft, KTH, 2010.

Engström C-J & Ingo S, Förhandsgranskning av regionala systemanalyser, Vägverket PM, 2008.

Får jag lov? Om planering och byggande, SOU 2005:77.

Gidlund, J & Sörlin, S, Det europeiska kalejdoskopet, 1993.

Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, SOU 2007:10.

Johansson, J. i Flernivåstyrning – framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten, red. Tallberg och von Bergmann-Winberg, Region Skåne 2010.

Kommunernas befolkningstillväxt år 2010-2035, Svenskt Näringsliv, 2011.

Kopplingen mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunala översiktsplaner 2011, PM 2012-03-05, Boverket (Dnr 20124-5215/2010).

Lagtolken, Lokalisering med stöd av ÖP, 18 december 2013.

Länsstyrelsen i Blekinge, 2013-11-04

Länsstyrelsen i Dalarna, 2013-12-06

Länsstyrelsen i Gotland, 2013-11-29

Länsstyrelsen i Gävleborg, 2013-11-26

Länsstyrelsen i Halland, 2013-11-29

Länsstyrelsen i Jämtland, 2013-11-18

Länsstyrelsen i Jönköping, 2013-11-28

Länsstyrelsen i Kalmar, 2013-11-20

Länsstyrelsen i Norrbotten, 2013-11-29

Länsstyrelsen i Skåne, 2013-11-28

Länsstyrelsen i Stockholm, 2013-12-17

Länsstyrelsen i Södermanlands län, 2013-11-29

Länsstyrelsen i Värmland, 2013-11-29

Länsstyrelsen i Västerbotten, 2013-11-26

Länsstyrelsen i Västmanland, 2013-11-28

Länsstyrelsen i Västra Götaland, 2013-11-27

Länsstyrelsen i Örebro, 2013-12-06

Länsstyrelsen i Östergötland, 2013-11-27

Med örat mot marken – om myndigheternas medverkan i det regionala tillväxtarbetet, Tillväxtverket, 2012.

Metodutveckling för regionala utvecklingsprogram, Boverket 2005.

Peterson, Martin, The Regions and Regionalism in Sweden. Europub Case Study (WP2), Final Report.

Region Halland, 2013-11-06

Regionala trafikförsörjningsprogram. Utvärdering 2012, SKL 2013.

Regionala tillväxtprogram och fysisk översiktsplanering, Boverket 2004.

Regionalisering av nationella mål, planer och program, Rapport 2014:10, Boverket.

Regional tillväxt 2013 – en rapport om regional tillväxt och utveckling, Tillväxtanalys, 2013:6.

Regional utveckling och regional samhällsorganisation, sekretariatsrapport, (SOU 2007:10).

- Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFS 2010, Stockholms läns landsting, Tillväxt, miljö och regionplanering, 2010.
- Regional översiktlig planering. Rumsligt perspektiv på utvecklingsstrategi för Örebroregionen, Regionförbundet i Örebro, 2011.
- Regionförbundet Blekinge, 2013-11-27
- Regionförbundet Dalarna, 2013-11-26
- Regionförbundet Gälveborg, 2013-11-01
- Regionförbundet Halland
- Regionförbundet Jämtland, 2013-11-14
- Regionförbundet Jönköping. 2013-09-03
- Regionförbundet Skåne, 2013-10-28
- Regionförbundet Södra Småland, 2013-11-27
- Regionförbundet Sörmland, 2013-11-14
- Regionförbundet Värmland, 2013-11-29
- Regionförbundet Västerbotten, 2013-12-05
- Regionförbundet Örebro, 2013-11-22
- Rumslig utvecklingsplanering. Länken mellan regionalt tillväxtarbete och kommunal översiktsplanering, Boverket 2012.
- Sektorssamordning: Exempel från mellankommunalt och regionalt samarbete inom fysisk samhällsplanering, Boverket, 2003.
- Smas L, Damsgaard O, Fredriksson C och Perjo L, Integrering av översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete – Nordiska och europeiska utblickar, Nordregio Working Paper 2012: 5.
- Språngbräda för nya Plan- och bygglagen – Antologi, Boverket, 2011.
- Språngbräda för nya Plan- och bygglagen – Exempel, Boverket, 2011.
- Staden i fokus. Fysisk samhällsplanering i praktik, utbildning och forskning, IVA, 2010.
- Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform, SOU 2012:81.
- Strategier för regional utveckling: kapplöpning mellan regioner, Boverket, 2004.
- Strategier för det flerkärniga Skåne. Strukturbild för Skåne, Region Skåne, Avdelningen för samhällsplanering, 2013.
- Strukturbild för Göteborgsregionen, Göteborgsregionens kommunalförbund, 2008.
- Territorial Reviews, Sweden, OECD, 2012.
- Uppsiktsrapporten 2008, Boverket, 2008.
- Utvecklingskraft i kommuner och regioner, Tillväxtanalys 2012.

Västra Götalandsregionen, 2013-11-30

Webblänkar

<http://www.boverket.se/vagledning/pbl-kunskapsbanken/>

<http://fagersta-posten.se/insandare/1.1881482-vi-politiker-maste-ta-ansvar-for-tillvaxt-i-vart-lan->

<http://www.dagenssamhalle.se/debatt/regeringen-maste-staeda-bri-den-regionala-roeran-6340?page=6>

Bilaga 1

2013 års återrapporteringar från regioner och länsstyrelser

Nedanstående sammanställning redogör i korthet de väsentligaste synpunkterna i återrapporteringarna från länsstyrelserna, Gotlands kommun, berörda landsting och samverkansorgan för år 2013.

Regioner

Regionförbundet i Jönköping anger att kommunernas översiktsplaner kan användas vid arbetet med utveckling av mindre orter.

Region Halland konstaterar att översiktsplanernas användbarhet minskar genom att de är av olika datum och olika detaljeringsgrad. Den tidsmässiga samordningen är idag en brist. Vidare uttrycker översiktsplanerna många gånger en politisk förhoppning mer än att utgöra ett realistiskt planeringsunderlag vilket försvårar användbarheten.

Region Halland ser kopplingen mellan översiktsplanerna och den regionala infrastrukturplanen som mest betydelsefull. Regionen har i uppdrag att ta fram regionala strukturbilder och sammanställa kommunernas fysiska planer som ett underlag till infrastruktur-och kollektivtrafikplanering. Detta kommer att bli gemensamma planeringsunderlag vilket stärker samordningen såväl mellan kommunerna som mellan kommuner och regionen.

Regionförbundet i Jämtland uppger att den nya RUS som remissbehandlats under 2013 innehåller flera stycken med tydlig geografisk koppling. Exempel på detta är:

- "Ett bibehållande av en tät stadsstruktur med möjligheter att gå, cykla eller åka kollektivt ska eftersträvas. Ny bebyggelse ska koncentreras till lägen som har god tillgång till gång- och cykelvägar samt kollektivtrafik."
- "Funktionella stråk, näringslivsvägar och servicestråk prioriteras i investeringsplaner och trafikförsörjningsprogram". "Regional

persontrafik på tåg prioriteras före vägbunden trafik utefter mittbanestråket."

Man har i länet startat en mellankommunal erfarenhetsgrupp och ett projekt för metodutveckling avseende tillväxt frågor och fysisk planering.

Regionförbundet i Gävleborg anser att ett bra exempel på hur översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete integreras är projektet Samordnad planering. Projektet drivs av Region Gävleborg tillsammans med Trafikverket i samarbete med Gävle kommun, Söderhamns kommun, Hudiksvalls kommun, Nordanstigs kommun och Sundsvalls kommun. Syftet att få till en integrerad planering för utbyggnaden av Ostkustbanan. Kommunernas arbete med att ta fram fördjupade översiktsplaner samordnas med förberedelser för järnvägsutredning av Ostkustbanans dubbelspår. Därmed kan målkonflikter undvikas i tid och samordningsvinster göras.

Mellankommunala frågor rörande boende, utbildning, arbetsliv har en tydlig koppling till kommunala översiktsplaner och regionalt tillväxtarbete. Samverkan mellan fysisk planering och dessa frågor behöver utvecklas, på såväl lokal som regional nivå.

Resurserna på lokal och regional nivå är begränsade, varför stöd i form av arenor för samverkan och särskilda satsningar för metodutveckling och kunskapsspridning skulle välkomnas från nationell nivå.

En problembild som uppkom under en av länsstyrelsen anordnad seminariedag om översiktsplanering var att kännedomen om regionalt tillväxtarbete och den regionala nivåns roll är mycket skiftande bland kommunala planerare. De kommunala planerna, främst i de mindre kommunerna, har små resurser för utvecklingsarbete, vilket försvårar möjligheterna till samsyn om sambanden mellan regional utveckling och översiktsplanering. Översiktsplanering anses inte heller alltid vara en prioriterad fråga på kommunal nivå, där resurserna är knappa. Arbetet med fysisk planering blir reaktivt istället för proaktivt.

Regionförbundet i Blekinge anser att en process för att gemensamt utveckla bättre beslutsunderlag är en nödvändighet. Det gäller attraktiva boendemiljöer, näringslivsutveckling och fungerande transportsystem. I Blekinges fall skulle det handla om att skapa gemensamma bilder i regionen som underlag för regional utveckling och hållbar tillväxt. Genom att skapa gemensamma bilder gällande exempelvis hur Blekinges geografiska förutsättningar bättre kan tillvaratas, kan bättre beslut kring initiativ för regional utveckling fattas.

Regionförbundet vill bättre belysa vilka funktionella sammanhang som finns inom och mellan kommunerna. Genom ett gemensamt arbete med fysiska bilder hoppas man kunna stärka samordningen och höja kompetensen och förståelsen för regional utveckling och de olika aktörernas roll i sammanhanget.

Västra Götalandsregionen konstaterar att Göteborgsregionen inte längre är ensamma med att jobba med fysiska planeringsperspektiv. Under senare år har också övriga kommunalförbund i Västra Götaland inlett eller drivit olika initiativ med syfte att utveckla en mer gemensam planering i sina delar av regionen. I Skaraborg pågår ett utvecklingsarbete

med att ta fram en strukturbild, i första skedet med fokus på turism, boende och utbildningsstruktur. I Norra Bohuslän har ett omfattande projekt genomförts i en diskussion kring planering och planeringsförutsättningar i kustzonen. I Boråsregionen har ett arbete inletts under 2013 med syfte att se över förutsättningar för ett ökat regionalt plansamarbete.

Ett antal projekt som handlat om att säkerställa tillräckliga kunskaper inom områden där ny och mer samordnad planering krävs har drivits. Exempel är planering med koppling till maritima aktiviteter, havsresurser etc. Västra Götalandsregionen förutspår att denna typ av projekt kommer bli vanligare i framtiden i takt med att den mellankommunala planeringen utvecklas och nya frågor hanteras.

Västra Götalandsregionen uppger att ett antal processer har startats för att ta arbetet med regional planering och dess koppling till lokal planering ett steg vidare. I Västra Götalands nya strategi för tillväxt och utveckling - Västra Götaland 2020 - är en av de uttalade prioriteringarna att ta fram en gemensam långsiktig strukturbild för Västsverige.

Regionförbundet i Dalarna har under året arbetet på en uppgradering och konkretisering av Dalastrategin där den fysiskt/ rumsliga parametern för det regionala utvecklingsarbetet förs in. Ett antal regionala strukturbilder kommer succesivt att arbetas fram. Avsikten är att med hjälp av kartor beskriva länets utmaningar, mål och funktionella sammanhang. Förhoppningen är att detta ska utgöra stöd för den kommunala översiktsplaneringen genom att tydliggöra hur Dalarna hänger samman och relaterar till sin omvärld.

Regionförbundet uppger att med en rumslig dimension för den regionala utvecklingsstrategin, där geografiska samband och förhållanden i den fysiska, ekonomiska och sociala miljön belyses i underlagen, skulle en ökad samordning och samverkan mellan den kommunala och regionala nivån kunna underlättas. Det skulle också betyda att kommunerna därmed kan beskriva och tydliggöra sin utvecklingsroll i länet. Ett utvecklat regionalt rumsligt perspektiv skulle också öka kommunernas möjligheter för ett kommunöverskridande strategiskt förhållningssätt till aktiviteter som främjar en hållbar regional tillväxt.

Regionförbundet har som kommunalt samverkansorgan avstått från formella yttranden på kommunernas översiktsplaneremisser. Istället eftersträvas en mera öppen utvecklingsdialog med kommunerna. Regionförbundet anger att det känns det angeläget att finna den form för samrådsförfarandet kring översiktsplanen där parterna kan mötas som jämlika i en dialog om hur samspelet mellan lokal och regional utvecklingsplanering kan stärkas. Här kan kommunen genom översiktsplanen ge inspel till utvecklingsfrågor som med fördel kan hanteras i samverkan med andra.

Regionförbundet i Värmland har under det senaste året kontinuerligt fört en dialog med länets samtliga kommunchefer i syfte att komma fram till hur den fysiska dimensionen i det regionala tillväxtarbetet ska kunna tydliggöras samt få en mer framträdande roll. Ett arbete har påbörjats med att ta fram en första strukturbild för länet. Med hjälp av kartor vill Region Värmland bland annat visa på var människor bor och arbetar, såväl i Värmland som närliggande omland.

Under 2013 har Region Värmland, med stöd från Länsstyrelsen i Värmland, genomfört en kartläggning över sambandet mellan översiktsplaner och det regionala utvecklingsprogrammet, länstransportplanen och det regionala trafikförsörjningsprogrammet i Värmland. I kartläggningen framkom att man upplever svårigheter att konkret kunna koppla det regionala utvecklingsprogrammet till översiktsplanerna på grund av den övergripande karaktären i RUS och att det saknar en tydlig fysisk dimension. Länstransportplanen och det regionala trafikförsörjningsprogrammet ansågs vara lättare för översiktsplanerna att koppla till än RUS då de har ett tydligare rumsligt perspektiv.

Kartläggningen visade även att kommunerna arbetar med andra planer och strategier utöver översiktsplanen där de bryter ned de regionala målen och planerna i högre utsträckning än i översiktsplanen. I likhet med RUS är även översiktsplanerna övergripande till sin karaktär och andra kommunala strategier kan ibland vara mer aktuella än själva översiktsplanen. Att enbart studera översiktsplanernas koppling till det regionala utvecklingsarbetet kan därmed ge en felaktig bild av de faktiska sambanden mellan regional och kommunal nivå.

Regionförbundet uppger att man idag inte har något uppdrag att yttra sig över översiktsplaner. Detta med anledning av att det inte har efterfrågats av länets kommunledningar.

Regionförbundet i Södra Småland konstaterar att den geografiska aspekten av regionalt planerings- och utvecklingsarbete har relativt litet genomslag inom vissa av insatsområden inom RUS, men är tydligare inom området infrastruktur och kommunikationer.

Regionförbundet uppger att man har svårt att se naturliga kopplingar där översiktsplanernas intentioner genomsyrar RUS-genomförandet. Inför arbetet med den nya regionala utvecklingsstrategin beslutade regionförbundet att göra en förstudie. Dess syfte var att skapa underlag för ett eventuellt kommande samarbete i länet kring kommunal översiktsplanering och regional utvecklingsplanering och infrastrukturplanering. I förstudien konstateras att:

- Den kanske viktigaste förutsättningen för en lyckad samordning är att det finns ett engagemang hos region- och kommunpolitiker. De bör vara överens om behovet av regionalt perspektiv i samhällsplaneringen och om vilka de regionalt sett viktigaste utmaningarna och förutsättningarna är.
- Arbetet måste utformas så att det förenklar och underlättar för kommunerna. Det får inte bli ytterligare en börda för dem. En del av de planeringsunderlag och analyser som behövs för den kommunala översiktsplaneringen kan med fördel tas fram gemensamt för hela regionen.
- Det behövs någon form av gemensam regional målbild och strategi för den rumsliga utvecklingen och den fysiska strukturen, som kan tjäna som vägledning för kommunernas fortsatta planering, och för arbetet med att upprätta olika former av regionala planer och program. Målbilden bör arbetas fram gemensamt av region, kommuner och länsstyrelse och ingå i den regionala utvecklingsstrategin.

- Den regionala planeringen och samordningen får inte stanna vid länsgränsen. Kronobergs län är inte en homogen och sammanhållen region. Den består snarare av ett antal delregioner som var och en samverkar funktionellt med delar av grannlänerna. Samordning och samarbete krävs således också med planeringen och utvecklingsarbetet i grannregioner och grannkommuner i angränsande län.

Regionförbundet anser att det skulle vara till stor hjälp om Boverket i samråd med andra statliga myndigheter kunde ta fram både konkret vägledning för hur en samordnad planering kan gå till och nationella planeringsunderlag. Planeringsunderlagen bör vara i sådan skala att de ger stöd för den regionala planeringen.

Regionförbundet i Sörmland uppger att översiktsplanerna har olika status som styrdokument och är styrande i varierande grad när det gäller kommunernas utveckling i stort. Översiktsplanernas olika utformning och innehåll kan göra det svårt att se vilka frågor som är de viktigaste ur ett regionalt utvecklingsperspektiv. En annan stort brist i dagens kommunala och regionala planering anser regionförbundet vara att de viktiga styrande dokumenten på lokal och regional nivå inte samordnas tidsmässigt. Det gör att de inte påverkar varandra på ett konstruktivt sätt.

För att åstadkomma en stärkt samordning är en fortsatt ömsesidig samverkan mellan regionförbundet, länsstyrelsen och kommunerna på olika nivåer avgörande. Förutom samverkan vill regionförbundet prioritera arbetet med gemensamt planeringsunderlag och fördjupat kunskapsunderlag. Genom att ständigt fördjupa kunskaperna om olika aspekter av funktionella samband, regionförstoring kan man tydligare visa på sambanden mellan satsningar inom olika politikområden. Idén är att dessa analyser ska utgå från relevanta fråge- och problemställningar, inte från den indelning som gjorts i planer och liknande.

Regionförbundet tror att man med bättre kunskapsunderlag om rumsliga förutsättningar kan stärka dialogen med kommunerna om regionala utvecklingsfrågor. Det lägger grunden för att regionala strategier i framtiden får en ökad betydelse och ger ett större avtryck i kommunernas ÖP.

Regionförbundet i Örebro konstaterar att vikten av att lyfta fram regional översiktsplanering har accentuerats under de år som gått sedan den regionala utvecklingsstrategin och den regionala översiktsplanen fastställts av Regionfullmäktige. Dessa styrande dokument har kompletterats med Regionalt Trafikförsörjningsprogram, Regionalt program för social välfärd och Energi och Klimatprogram för Örebro län. Regionförbundet menar att den successiva utvecklingen av översiktliga planeringsunderlag till stöd för kommunalt översiktligt planeringsarbete har gett ökad lokal kunskap och tydligare implementering av översiktliga regionala mål och riktlinjer i översiktsplanerna. Det ömsesidiga beroendet växer vilket man tror kommer att kunna avläsas ännu tydligare i kommande översiktsplaner och fördjupade översiktsplaner.

Regionförbundet uppger att ett utvecklingsarbete inletts inom ramen för "Arena RÖP". Utvecklingsarbetet leds av Regionförbundet Örebro tillsammans med Örebro Läns landsting, i dialog med Länsstyrelsen och

kommunerna i länet. Arena RÖP är ett forum för att samla nyckelpersoner i frågor om regional översiktlig planering och kommunernas arbete med översiktsplaner. Exempel på frågor som förts fram vid möten under utvecklingstiden är hur samordning av rumslig planering i länet ska fungera när det gäller företagsetableringar, bostäder, transporter med mera.

Beslut har tagits om att aktualitetspröva RUS under år 2014. I riktlinjerna ingår att den rumsliga dimensionen ska utvecklas.

Regionförbundet i Västerbotten hänvisar till en studie av kopplingen mellan ÖP och RUS i Västerbottens län som tagits fram vid Umeå universitet. Studien visar att strategiska utvecklingsfrågor med en regional dimension är mer framträdande desto nyare översiktsplanen är. I Västerbottens län har emellertid mer än hälften av länets 15 kommuner en ÖP som är äldre än tolv år.

Enligt studien saknas kompetens, resurser och erfarenhet av att arbeta med den regionala dimensionen bland kommunernas planerare. Ett utvecklat stöd från Länsstyrelse och Regionförbund skulle kunna bidra till att möta denna utmaning. En annan utmaning ligger i Västerbottens i många fall utspridda befolkningskoncentrationer över en stor yta, vilket gör att incitamenten för att samverka kring fysisk planering blir svagare i jämförelse med län där de geografiska avstånden är kortare.

Regionförbundet uppger att Västerbottens län som territorium har stora inomregionala skillnader och förutsättningar som innebär att innehållet i frågan kring den fysiska planeringen i en norrländsk kontext behöver utredas. Detta kommer att utvecklas i dialog med Länsstyrelsen Västerbotten, kommuner och landsting samt andra relevanta aktörer.

Region Västerbotten anser att det idag finns incitament att stärka kopplingen mellan planeringsinstrumenten på lokal och regional nivå, men att eventuella förändringar rörande villkor eller uppdrag måste utformas med hänsyn till att resurserna för att arbeta med den fysiska planeringen varierar mellan Sveriges regioner.

Region Skåne uppger att den skånska modellen för att koppla samman det regionala tillväxtarbetet med fysisk planering på kommunal nivå betonar processen. Endast i en dialog som involverar alla berörda utvecklingsaktörer, och där kommunerna spelar en helt central roll, kan en regional utvecklingsstrategi växa fram som är förankrad och därmed legitim. Kommunala perspektiv, snarare än underlag, har varit grundläggande för framväxten av regionala utvecklingsprogram/-strategier. Att kommunerna i Skåne i allt större utsträckning inkluderar ett regionalt perspektiv i sina översiktsplaner stärker dialogen.

I det regionala utvecklingsprogrammet (RUS) 2009-2016 konstateras att *"den snabba befolkningstillväxten, regionförstoringen och de miljöproblem trafiken ger upphov till understryker behovet av en ökad samsyn mellan de skånska kommunernas översiktsplaner, utvecklingsprogrammet och infrastrukturplaneringen. Det krävs en samverkan för att planera för och utveckla robusta och hållbara fysiska strukturer avseende infrastruktur, bostäder, arbetsplatser, rekreation och grönsstruktur. Ett regionalt perspektiv på planeringen är nödvändig."*

Region Skåne har valt att arbeta med Strukturbild för Skåne för att tydliggöra den fysiska dimensionen i det regionala utvecklingsarbetet och

koppla samman det regionala utvecklingsarbetet och den kommunala översiktsplaneringen. Tanken om Strukturbild för Skåne har formats med utgångspunkt i de mandat som Region Skåne har getts som regional utvecklingsaktör. Regionen anser att den fysiska planeringen är ett avgörande verktyg för Skånes tillväxt och det finns ett behov av att arbeta för en regional samverkan kring planeringens frågor. Strukturbild för Skåne är Region Skånes sätt att göra detta och att undersöka olika former för hur ett samarbete mellan regional och kommunal nivå kan se ut.

Sedan starten av Strukturbild för Skåne har arbetet utvecklats kontinuerligt i dialog med kommunerna utifrån behovs- och nyttoaspekter för att stärka den fysiska planeringens regionala dimension.

Genom arbetet i Strukturbild för Skåne har Region Skåne sedan 2005 successivt och systematiskt byggt upp en gedigen kunskapsbas om de rumsliga förhållandena i Skåne och dess kommuner. Kunskapsbasen bidrar till att öka förståelsen för hur Skåne ser ut och vilka utmaningar och möjligheter som de skånska kommunerna står inför.

Med kunskapsbasen som grund påbörjades under 2010 ett fortsatt arbete med gemensamma strategier under benämningen Strukturbild 2.0. Samtliga 33 kommuner ställde sig positiva till ett framtagande av strategier för hållbara fysiska strukturer i Skåne. Från och med 2012 har kraft lagts på dialog med kommunerna kring formulerandet och förankring av dessa strategier. Regionala tillväxtnämnden och Regionstyrelsen har under hösten 2013 beslutat att ställa sig bakom strategier för Det flerkärniga Skåne med fem strategiområden som syftar till att stärka de fysiska strukturerna i Skåne. De fem strategiområdena är:

- Satsa på Skånes tillväxtmotorer och regionala kärnor och utveckla den flerkärniga ortstrukturen
- Stärka tillgängligheten och binda samman Skåne
- Växa effektivt med en balanserad och hållbar markanvändning
- Skapa socialt hållbara, attraktiva orter och miljöer som erbjuder hög livskvalitet
- Stärka Skånes relation inom Öresundsregionen, södra Sverige och södra Östersjön

År 2011 genomförde Ramböll på Region Skånes uppdrag en fristående utvärdering av Strukturbild för Skåne avseende den första fasen, 2005-2011. Ramböll konstaterade att Strukturbild för Skåne har skapat goda förutsättningar för ökat regionalt perspektiv i det kommunala planeringsarbetet och därmed förutsättningar för ökad samverkan mellan kommunerna. Region Skåne konstaterar att det har visat sig vara centralt att involvera kommunerna eftersom det finns en tydlig korrelation mellan delaktighet och positiv inställning till projektet.

Länsstyrelser

Länsstyrelsen i Jämtland konstaterar att den regionala utvecklingsstrategin som är under utvecklande har en större koppling till fysisk planering än tidigare. Även vad avser det kommunala översiktliga planeringsarbetet har denna på senare år tydligare kopplats till regional tillväxt och regional utveckling. Detta speglar kommunernas ökade

intresse om att starkare koppla frågor om kommunal och regional utveckling till sin fysiska planering.

Enligt länsstyrelsens uppfattning finns det både från kommunal och regional nivå ett uttalat intresse av att förbättra och utveckla kopplingen mellan regional utveckling och fysisk planering.

Över tiden har det ömsesidiga sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering utvecklats framhåller länsstyrelsen. I översiktsplanerna uttrycks en tydlig regional viljeinriktning.

Länsstyrelsens bedömning är att den regionala utvecklingsstrategin varit ett stöd för kommunerna i deras arbete, framför allt med tematiska tillägg till översiktsplanen.

Länsstyrelsen i Kronoberg anger att översiktsplanerna endast sporadiskt tagit in material från det regionala utvecklingsprogrammet. Främst beroende på att RUS inte haft en konkretionsgrad som kan ha lagts till grund för den fysiska översiktsplaneringen. En annan aspekt hänger samman med att statsmakternas vilja till ett större samband mellan regionala planer och program och kommunernas fysiska planering inte varit tillräckligt klart uttalat.

Ett undantag från den bristande kopplingen mellan regional och lokal samordning utgörs av den regionala länstransportplanen och dess process. Här har arbetet varit konstruktivt och intensivt.

Enligt länsstyrelsen är en försvårande omständighet mellan regionens tillväxtarbete och kommunernas översiktsplanering att processerna inte ligger i fas tidsmässigt. För att komma tillrätta med aktualiseringen föreslår länsstyrelsen att regionen, på samma sätt som länsstyrelsen är skyldig att redovisa statliga intressen i samband med aktualisering av en översiktsplan, vid aktualitetsförklaring av översiktsplan lämnar ett underlag som redovisar det aktuella läget för regionala mål, planering och program.

Regionförbundet för södra Småland har under 2013 genomfört en förstudie av hur en regionalt samordnad planering kan genomföras (Regionalt samordnad planering i södra Småland. Förstudie).

Enligt länsstyrelsens uppfattning behövs det en regional målbild och strategi för den regionala rumsliga utvecklingen och dess fysiska struktur som grund för kommunernas fysiska planering. En sådan bör utarbetas gemensamt av regionen, kommunerna och länsstyrelsen och ingå i den regionala utvecklingsstrategin. Målbilden bör inte stanna vid länsgränsen, utan även beakta funktionella samband med grannregioner/-kommuner.

Länsstyrelsen i Kalmar konstaterar att kommunernas översiktsplaner i varierande grad förhållit sig till RUS, men också att målsättningarna i både RUS och ÖP är så pass övergripande att det går att hitta kopplingar. En brist i sammanhanget är dock att få fysiska planerare varit medverkande vid framtagandet av RUS, vilket enligt länsstyrelsens uppfattning lett till en svag direkt koppling till fysisk planering.

Beträffande kollektivtrafik och infrastrukturplanering finns det en helt annan konkretion och intention i samspelet mellan det regionala utvecklingsarbetet och den fysiska planeringen. Enligt länsstyrelsens hänger detta ihop med att här råder en tydlighet i hur planeringsansvaret på regional nivå är fördelat. Här finns även en bred förståelse från

kommunerna att frågor rörande infrastruktur och pendling är frågor som måste hanteras över ett större geografiskt område än den enskilda kommunen.

Länsstyrelsen förordar att regionplaneinstrumentet stärks och ytterligare frågor rörande fysisk planering bör kunna hanteras på regional nivå, t.ex. dricksvattenförsörjning, planering för bostäder och skolor, etc. Enligt länsstyrelsen kräver stärkt samordning dock ett regelverk och ett tydligt uppdrag samt en myndighet som har ansvar för samordning och även en förstärkt regional organisation.

Länsstyrelsen i Gävleborg redovisar att översiktsplanering är en aktuell fråga i Gävleborgs län. Flertalet av kommunerna har relativt nya översiktsplaner och de få med äldre ÖP har påbörjat eller avser att påbörja utarbetandet av nya ÖP. Enligt länsstyrelsen saknas dock ett tydligt regionalt perspektiv i kommunernas ÖP, tillika även problematisering av samordning mellan regionala mål, regionalt tillväxtarbete och fysisk planering. I den mån detta berörs knyter det an till trafikinfrastrukturplanering.

Länsstyrelsen i Västerbotten skriver att kommunala planerare anser att målsättningarna i RUS är för övergripande och självklara, vilket försvårar ett direkt hänsynstagande i ÖP. Det finns även en uppfattning om att den rumsliga kopplingen i RUS bör lyftas fram som ett sätt att förstärka kopplingen till ÖP.

Enligt länsstyrelsens bedömning är möjligheten mycket liten att uppnå en god samstämmighet mellan de regionala måldokumentet och kommunernas översiktsplanering.

Länsstyrelsen uppfattar dock att det finns ett ökat intresse till samråd och dialog i utvecklingsfrågor både från regionalt och kommunalt håll. Enligt länsstyrelsen bör en bättre samordning ta sin början i att inrikta strategiarbetet till gemensamma perioder för uppdatering.

Länsstyrelsen framför sin uppfattning att resurs- och kompetensfrågor har stor betydelse för samspelet mellan planeringssektorerna. Inom respektive sektor behövs fördjupad kunskap om respektive motparts verksamhets- och kunskapsområde. Den regionala nivån behöver breddas till att även inkludera den rumsliga dimensionen och den lokala nivån. Omvänt behöver den kommunala nivån bredda den fysiska planeringen till att inbegripa tillväxt-, tillgänglighets- och utvecklingsfrågor på ett mer strategi betonat sätt.

Ett generellt problem med det regionala tillväxtarbetet är, enligt länsstyrelsens uppfattning, den stora bredd och komplexitet rörande strategier och måldokument som råder.

Slutligen anser länsstyrelsen att den nationella och regionala nivån på ett mer aktivt sätt borde samordna och stödja dialog, resurs- och kompetensfrågor.

Länsstyrelsen i Västra Götaland anser att ett nytt betraktelsesätt håller på att växa fram där planeringsfrågorna är på agendan och långsiktighet får ökad tyngd. Nya samarbetsformer prövas. Dock visar en analys av översiktsplaner i länet på tidigare svårigheter att tillgodose mål för det regionala tillväxtarbetet inom ramen för kommunernas översiktsplanering.

I en analys som genomförts av 10 kommunala översiktsplaner hur de hanterar tillväxtprogrammets mål framgår att:

- översiktsplanerna inte tillgodoser tillväxtprogrammet med sina mål i sin helhet;
- delar av tillväxtprogrammets olika mål är inte utformade för att användas i en översiktsplan;
- de olika kategorierna av mål (ekonomiska, sociala och energirelaterade tillväxtfrågor) tillgodoses i stort sett i samma utsträckning.

Länsstyrelsen i Gotland bedömer att Region Gotlands översiktsplanering tar hänsyn till regional tillväxt, beaktar regionala tillväxtmål och internt samordnar tillväxtarbetet med översiktsplaneringen.

Länsstyrelsen i Jönköping anser att de grundläggande förutsättningarna för att stärka sambandet och utveckla samordningen mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplaner är ett samarbete i det specifika översiktsplanearbetet i de olika kommunerna.

Länsstyrelsen i Skåne anser att de regionala mål som utvecklats inom ramen för det regionala tillväxtarbetet beaktas i liten utsträckning i Skånes översiktsplanering. Detta utifrån redan antagna dokument (RUS + ÖP). Samtidigt uppfattar länsstyrelsen att det finns ambitioner om en bättre samordning i det pågående arbetet med en ny RUS.

Enligt länsstyrelsen sätter regionens strukturbildsarbete fokus på viktiga utvecklingsfrågor och erbjuder en arena för diskussion, men samtidigt anser länsstyrelsen att det råder otydlighet om statusen om de dokument som tas fram inom strukturbildsarbetet och kring aktören, något som enligt länsstyrelsen inte gagnar sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering.

Länsstyrelsen bedömer att utvecklad samordning om markanvändningsfrågor mellan kommunerna i Skåne är en grundläggande förutsättning för att stärka sambandet mellan regionalt tillväxtarbete och kommunernas översiktsplanering och ser positivt på de mellankommunala samverkansformer som på senare tid växt fram. Från länsstyrelsens perspektiv är de inte heller främmande för en ytterligare formalisering av samarbetet i form av bildandet av ett eller flera regionplaneorgan för att hantera mellankommunala och regionala frågor i fysisk planering.

Länsstyrelsen i Östergötland konstaterar att det skett en omfattande aktualisering av de kommunala översiktsplanerna i länet under de senaste 3-4 åren. Till följd av denna modernisering har det ömsesidiga sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och den kommunala översiktsplaneringen starkt ökat och knyter an till de regionala utvecklingsplanerna på ett betydligt mer framträdande sätt än i de äldre planerna (från 90-talet). Enligt länsstyrelsens uppfattning är det av stor vikt att de kommunala översiktsplanerna regelbundet aktualiseras. Enligt länsstyrelsen visar de olika initiativen för att tillskapa gemensamma och samordnade planeringsprocesser i olika delar av länet på att det finns ett tydligt intresse från både kommunerna och

regionförbundet samt kommuner och andra aktörer att samarbeta kring den fysiska planeringen som en fortsättning på RUS. Här ligger enligt länsstyrelsen en stor potential för att både bredda och fördjupa det regionala tillväxtarbetet i samspel med den kommunala översiktsplaneringen.

Särskilt inom transport- och kollektivtrafikplaneringen har traditionellt ett gott samband till den kommunala planeringen och i processerna kring RUS syns, enligt länsstyrelsen, en successivt ökad ambition att inkludera och samspela med kommunernas fysiska planering i tillväxtarbetet.

För att åstadkomma ett utvecklat samspel mellan planeringssektorerna anser länsstyrelsen att regionförbundet successivt deltar mer aktivt i en formell roll, som remissinstans, i processerna med att både ta fram nya översiktsplaner och att slå vakt om att de kommer till användning i efterföljande beslut.

Det finns såväl hos länsstyrelsen som hos regionförbundet och kommunerna ett stort intresse för länsstyrelsernas aktiva medverkande – genom kunskapsförmedling och samordnande ansvar –, men på grund av bristande resurser är det inte möjligt för länsstyrelsen att mer aktivt och offensivt delta i olika samarbeten. Något som enligt länsstyrelsen leder till en allmän försvagning av möjligheten att uppnå ett vidareutvecklat samspel mellan tillväxtarbetet och den kommunala översiktsplaneringen.

Länsstyrelsen i Halland bedömer, på grundval av några gällande och pågående översiktsplanearbeten, att kommunerna delvis har beaktat de halländska regionala målen som utvecklats inom ramen för det regionala tillväxtarbetet.

Enligt länsstyrelsens bedömning behöver kommunerna en ökad kunskap och ökad förståelse för sambanden mellan tillväxtfrågorna och övriga kommunala frågor och målsättningen inom tillväxtfrågorna.

Länsstyrelsen rapporterar att Region Halland påbörjat ett arbete med strukturbilder.

Länsstyrelsen i Norrbotten konstaterar att vid arbetet med RUS har inte underlag från de kommunala översiktsplanerna inhämtats. Detta på grund av de senare både saknar en strategisk karaktär och varit inaktuella vid tidpunkten för utarbetandet av RUS.

Däremot gör länsstyrelsen bedömningen att vid det kommande arbetet med RUS 2020 kommer underlag från kommunernas översiktsplaner få en större betydelse i takt med att de görs mer strategiska och förhåller sig tidsmässigt närmare till RUS-arbetet.

Länsstyrelsen ser ett behov av olika insatser för att stärka erfarenhetsutbytet och samverkan mellan olika aktörer. Det gäller såväl inom länsstyrelsen, med dess olika enheter, regionalt-lokalt. Från länsstyrelsens sida ser de även ett starkt behov av en reglering på regional nivå som kan stödja och underlätta planeringen på den lokala nivån.

Utifrån de stora och aktuella planeringsfrågor som finns i länet kring bostadsförsörjning, stadsomvandling och öppnandet av en ny gruva i Pajala, vilket medför stora infrastruktursatsningar, sker en kontinuerlig och intensiv dialog och processer mellan länsstyrelsen och andra aktörer.

Länsstyrelsen i Södermanland bedömer att kommunerna i sina senaste plandokument i större utsträckning än tidigare beaktar det

regionala tillväxtarbetet och regionala mål, men att det finns skillnader kommunerna emellan.

Länsstyrelsen konstaterar vidare att regionförbundet lämnar både samråds- och utställningsyttranden när kommunerna tar fram nya översiktsplaner. Likaledes tar regionen initiativ till regelbundna träffar med kommunernas planchefer och på så sätt sker en viss samordning mellan regional och kommunal fysisk planering.

För att stärka sambandet och utveckla samordningen mellan det regionala tillväxtarbetet och den kommunala fysiska översiktsplaneringen anser länsstyrelsen att det måste finnas en gemensam bild av varför detta är viktigt, vad som ska göras/uppnås, vem som ska göra vad och hur det ska göras. Enligt länsstyrelsen bör även den regionala utvecklingsstrategin ges ett rumsligt perspektiv, likväl som att regionala kunskapsunderlag och regionala strukturbilder utarbetas. Länsstyrelsen lämnar även förslag på att regionförbundet och länsstyrelserna delger varandra samrådsyttranden till kommunala översiktsplaner som ett led i att utveckla samordningen. Vidare framhåller länsstyrelsen möjligheten av att hålla löpande träffar mellan myndigheterna, t.ex. en gång i halvåret. Ytterligare områden där samverkan kan utvecklas rör användningen av GIS.

Länsstyrelsen i Värmland konstaterar att kommunerna i Värmland har olika förutsättningar att engagera sig i tillväxtfrågorna och hålla sina översiktsplaner aktuella. Resursbegränsningar finns även hos länsstyrelsen och hos regionförbundet avseende möjligheterna att arbeta med regionala planeringsfrågor och översiktsplanering.

Beträffande kopplingen mellan RUS och översiktsplanerna försvåras detta av att flertalet kommuner finner RUS som alltför övergripande och allmänt hållet för att kunna relatera det till det kommunala planeringsarbetet. I kommunernas planprocesser, och då främst i översiktsplaner, saknas ofta en djupare redovisning av konsekvenserna och kopplingar till regionala styrdokument, som till exempel det regionala utvecklingsprogrammet. Länstransportplanen och det regionala trafikförsörjningsprogrammet anses dock vara lättare att koppla till en översiktsplan då de har en tydligare geografisk förankring.

Trots dessa utgångspunkter har det lyckats att lyfta upp det regionala perspektivet på agendan. Kommunerna efterfrågar dock både ett tydligt planeringsperspektiv eller rumslig dimension i de övergripande regionala strategierna. Likaså finns det ett önskemål från kommunernas sida om en fysisk strukturbild för länet.

För att göra den regionala utvecklingsstrategin mera tillgänglig för kommunerna avser region Värmland att ta fram en användarguide kopplat till strategin. Användarguiden är tänkt att fungera som en vägledning för kommunerna för att de ska kunna applicera Värmlandsstrategin på de kommunala strategierna och planerna.

Länsstyrelsen i Västmanland anser att samverkan mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas fysiska översiktsplanering måste utvecklas ytterligare. Även om olika insatser gjorts i nära samverkan med olika parter och olika måldokument och strategier utarbetats saknas det, enligt länsstyrelsen, en övergripande och sammanfattande målbild och inriktning som är tillräckligt aktuell. RUS

måste kompletteras med en rumslig dimension som den kommunala översiktsplaneringen kan förhålla sig till.

Ett helt annat och bättre läge rör transportinfrastrukturplaneringen. Här finns det både en utvecklad och löpande dialog mellan kommunerna och regionala aktörer och en god samverkan vid utarbetandet av program, planer och strategier.

Länsstyrelsen i Örebro bedömer, utifrån en analys av ÖP-dokument, att det i stora drag inte finns konflikter mellan innehållet i ÖP och de regionala strategier och planer som den regionala tillväxtpolitiken baseras på. I ÖP finns dock inga närmare och tydliga preciseringar som mera exakt och konkret visar hur planeringen kan bidra till att uppfylla målen i RUS, vilket delvis kan förklaras av att tidsperioderna för processerna med RUS och ÖP inte varit synkroniserade.

Länsstyrelsen konstaterar vidare att det inte skett någon närmare samordning mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas ÖP i själva planprocessen vid framtagandet av ÖP. Det innebär dock inte att kommunerna inte beaktat innehållet i regionala planer och program. Via remissarbete, seminarier och konferenser samt i det informella forum Arena RÖP behandlas planfrågor av strategisk betydelse för hela länet. Arena RÖP utgör en plattform för alla kommuner, länsstyrelsen och regionförbundet samt andra relevanta aktörer. Enligt länsstyrelsen behöver samordningen stärkas upp och bli mer formell. Det kan också övervägas om regionplaneorgan ska bildas i flera regioner.

Länsstyrelsen anser att processerna för framtagandet av ÖP och strategierna för det regionala tillväxtarbetet i möjligaste mån måste inrymmas inom samma tidsperiod. Likaså behöver organisationen kring planprocessen förbättras så att både planerare och de som ansvarar för tillväxt- och utvecklingsfrågor är med redan initialt i processen, både på kommunal och regional nivå och mellan nivåerna.

Enligt länsstyrelsen bör statens roll förtydligas och bygga på ett helhetsansvar som kopplar ihop den regionala planeringen med den regionala tillväxtpolitiken. Ett led i detta skulle vara, enligt länsstyrelsen, att länsstyrelsen får ett utvidgat uppdrag som omfattar ett regionalt samordningsansvar för fysisk planering och regional tillväxt.

Länsstyrelsen i Dalarna uppger att det varit svårt att samordna strategiarbetet med de olika översiktsplanerna i länet, både på grund av aktualiteten hos planerna och att översiktsplanernas regionala utblick ligger inom ett begränsat antal områden. De regionala tillväxt- och utvecklingsstrategierna upplevs också av kommunerna som alltför generella för att kunna utgöra verkliga arbetsverktyg.

Det framkommer av intervjuer och dialoger att kommunerna önskar sig att regionen deltar tidigt i planprocessen och kommunicerar regionala och nationella mål och strategier. Dessa bör även i större utsträckning diskuteras med utgångspunkt i det rumsliga sammanhanget. Bristen på rumsliga dimensioner gör det svårare att anpassa och driva de regionala tillväxtstrategierna i arbetet med översiktsplanerna.

Det regionala perspektivet i översiktsplanerna blir framför allt tydligt i infrastrukturfrågor och i frågor som rör en ökad mellankommunal samverkan. Enligt länsstyrelsens mening synes det som om den mellankommunala samverkan, samarbetet utifrån ett funktionellt

perspektiv, äger en större tyngd för de enskilda kommunerna än behovet av att se till regionen som helhet.

Länsstyrelsen framför att bristen på samsyn och förståelse för de olika processerna påverkade möjligheten att realisera de regionala visionerna på ett tillfredsställande sätt. Det talas stundtals olika utvecklingsspråk och det finns ett behov av en större förståelse för varandras processer.

Länsstyrelsen i Blekinge informerar om att de tillsammans med Region Blekinge ska diskutera hur det regionala tillväxtarbetet, i enlighet med Blekingestrategin, kan implementeras i kommunernas översiktsplaner.

Länsstyrelsen i Stockholm konstaterar att det under många år har byggts upp ett samarbete mellan kommunal och regional nivå när det gäller hur regionens stadsbygd ska utvecklas. Det ömsesidiga beroendet mellan den fysiska planeringen och det regionala tillväxtarbetet är påtagligt inom länet.

Enligt länsstyrelsen har fysisk planering en tydlig roll i kommunernas arbete med samhällsutveckling. Flertalet av länets 26 kommuner har översiktsplaner som antagits eller aktualitetsförklarats under de två senaste mandatperioderna. Den regionala utvecklingsplanen, RUFS 2010, fungerar som utgångspunkt för kommunernas planering och kommunerna har till stor del tagit till sig den regionalt rumsliga bilden i sina strategiska planeringsdokument. Underlag från kommunernas översiktsplanering har använts i det regionala arbetet och den slutliga strukturbilden i RUFS 2010 bygger i stor utsträckning på kommunernas då aktuella översiktsplaner.

Länsstyrelsen bedömer att det ömsesidiga beroende mellan den fysiska planeringen och det regionala tillväxtarbetet är påtagligt i länet.

Den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFS 2010, tillsammans med kommunernas översiktsplaner utgör ett underlag till förslaget till länsplan liksom det förslag till nationell plan som Trafikverket ansvarar att ta fram. Länets kommuner tillsammans med regionala aktörer har medverkat konstruktivt till framtagandet av det regionala trafikförsörjningsprogrammet.

Sammanfattningsvis anser länsstyrelsen att RUFS 2010 och kommunernas översiktsplaner på de senaste åren fått en mer framträdande roll

Bilaga 2

Regionala utvecklingsprogram

Tabell 2 Aktuella regionala utvecklingsprogram i Sveriges 21 län

Län	Ansvarigt organ	Senast antagna RUS	Aktuellt (våren 2014)
Blekinge Län	Region Blekinge	Attraktiva Blekinge - Blekingestrategin 2014-2020 (2013)	ny
Dalarnas län	Region Dalarna	Dalastrategin (2006)	Pågående revideringsarbete
Gotlands län	Gotlands kommun	Vision Gotland 2025 (2008)	-
Gävleborgs län	Region Gävleborg	NYA MÖJLIGHETER Regional utvecklingsstrategi för Gävleborg 2013-2020 (2013)	ny
Hallands län	Region Halland	Halland bästa livsplatsen (2005)	- håller på att ta fram en ny genomförandestrategi för åren 2014-2020
Jämtlands län	Regionförbundet för Jämtlands län	Regional utvecklingsstrategi för Jämtland (2009)	Pågående revideringsarbete
Jönköpings län	Regionförbundet för Jönköpings län	Regional utvecklingsstrategi för Region Jönköping 2025 (2013)	ny
Kalmar län	Regionförbundet i	RUS 2030 Regional	ny

	Kalmar län	utvecklingsstrategi för Kalmar län (2012)	
Kronobergs län	Regionförbundet Södra Småland	Mötesplats Södra Småland (2009)	Pågående revideringsarbete
Norrbottnens län	Länsstyrelsen	Regional utvecklingsstrategi för hållbar framtid i Norrbotten 2020 (2011)	ny
Skåne län	Region Skåne	Regionalt utvecklingsprogram för Skåne 2009-2016 (2009)	Pågående revideringsarbete
Stockholms län	Landstinget är tillsammans med Länsstyrelsen huvudman för RUFS	Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen (2010)	-
Södermanlands län	Regionförbundet Sörmland	Sörmlandsstrategin 2020 (2012)	ny
Uppsala län	Regionförbundet Uppsala län	Uppländsk drivkraft 3.0 (2012)	ny
Värmlands län	Region Värmland	Värmlandsstrategin 2014-2020 (2013)	ny
Västerbottens län	Region Västerbotten	Regionalt utvecklingsprogram i Västerbottens län (2006)	Remissbehandlades 2013
Västernorrlands län	Länsstyrelsen	Regional utvecklingsstrategi (RUS) för Västernorrlands län 2011-2020 (2011)	ny
Västmanlands län	Länsstyrelsen	Värmlandsstrategin 2014-2020 (2013)	ny
Västra Götalands län	Västra Götalandsregionen	Västra Götaland 2020 (2013)	ny
Örebro län	Regionförbundet Örebro	Utvecklingsstrategi för Örebroregionen (2010)	-
Östergötlands län	Regionförbundet Östsam	Regionalt utvecklingsprogram 2030 för Östergötlands län (2012)	ny



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona

Besök Karlskrona: Drottninggatan 18

Besök Stockholm: Norrlandsgatan 11

Telefon: 0455-35 30 00

Webbplats: www.boverket.se