



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende



Regional fysisk planering i utveckling – fyra exempel

Förord

Den regionala nivån spelar en viktig roll i en väl fungerande planeringskedja, från global till lokal nivå. Genom att hantera frågeställningar på rätt nivå och aktivera relevanta aktörer i rätt skeden kan planeringen bli effektivare och bidra till bättre livsmiljöer genom mer långsiktigt hållbara strukturer. En gemensam hantering av kommunövergripande och mellankommunala frågor – bostäder, grön- och blåstruktur, klimat och energi, näringsliv, infrastruktur och kollektivtrafik – kan gynna hela regionens utveckling och underlätta kommunernas arbete. När kommunövergripande frågor inte behöver hanteras enskilt av varje kommun minskar risken för långa och komplicerade processer. Något som i förlängningen kan bidra till att öka kvaliteten och snabba upp takten på bostadsbyggandet.

Denna slutsats drar Boverket bland annat med stöd av kunskaper och erfarenheter som genererats inom regeringsuppdraget **Samhällsplanering för näringslivsutveckling** som Boverket genomförde i samverkan med Tillväxtverket, samt från samverkansprojektet **Den attraktiva regionen**. Båda avslutades under 2016.

Vägen mot en gemensam hantering av gränsöverskridande frågor är lång för många regioner och förutsätter en stärkt samverkan mellan den kommunala och regionala nivån. Intervjustudien som är utgångspunkten för denna skrift visar att intresset för att hitta samverkansformer kring planeringsfrågor mellan dessa nivåer ökar. Boverkets ambition är att främja utvecklingen bland annat genom att utveckla bättre stöd och lyfta goda exempel. Denna inspirationsskrift innehåller konkreta exempel på hur man kan ta sig an några av de utmaningar som intervjustudien lyfter. Den har också kopplingar till Boverkets arbete med att genomföra regeringens nationella strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft.

Karlskrona april 2017

Göran Persson
avdelningschef



Innehåll

Förord	2
Inledning.....	4-5
Utmaningarna med regional fysisk planering	6-7

Fyra regionala exempel kring samverkan

Region Örebro län	8-11
Region Västerbotten.....	12-15
Region Blekinge	16-19
Västra Götalandsregionen.....	20-23
 Fyra framgångsfaktorer	 24-27



Inledning

Regional fysisk planering

Regional fysisk planering och regional rumslig planering används synonymt och båda begreppen förekommer i skriften. Med dessa begrepp avses frågor av mellankommunal och regional betydelse som berör användningen, utformningen, utvecklandet och bevarandet av den fysiska miljön. Den regionala fysiska planeringen stärker förutsättningarna att samordna olika beslutsnivåer och politikområden genom att synliggöra viktiga strukturer och samband.

Fyra framgångsfaktorer

- Bygg gemensam kunskap och utforma en gemensam målbild
- Tydliggör samband och möjliggör samhandling
- Samordna, involvera och för dialog
- Genomför strategier och agera

Den regionala nivån i planeringskedjan

Våren 2016 genomförde Boverket intervjuer med regionala tjänstemän med ansvar för planerings- och utvecklingsfrågor.¹ Syftet med intervjuerna var att skapa en bild av hur långt regionerna kommit i utvecklingen av en regional fysisk planering.

Fyra exempel och fyra framgångsfaktorer

Utifrån fyra nedslag vill vi i denna inspirationsskrift visa på hur några regioner valt att ta sig an utmaningen att stärka samverkan mellan den regionala och kommunala nivån. Skriften avslutas med fyra framgångsfaktorer för utvecklingen av en regional fysisk planering.

Avsikten har varit att hitta former för att koppla samman planering av infrastruktur, kollektivtrafik och bostäder genom kontinuerlig samverkan över tid. Boverket ser kontinuerlig samverkan över tid som en avgörande faktor för att utveckla en planeringskedja som inbegriper

målformuleringar, intresseavvägningar och ställningstaganden för större geografiska och funktionella samband än den enskilda kommunens.

Boverket ser en stor potential i en mer aktiv regional nivå som understödjer den kommunala fysiska planeringen. Framför allt handlar det om att lyfta och se större funktionella sammanhang, skapa en gemensam kunskapsbild, koppla in adekvat kompetens och vara en proaktiv part vid dialog och avvägning av frågor där det finns regionala samband. Boverket är övertygad om att man genom att stärka den strategiska planeringen på den övergripande nivån kan förbättra effektiviteten i hela planeringskedjan och därmed öka bostadsbyggandet och samtidigt stärka kvaliteterna i det som byggs och bevaras.

Skriften syftar till

Syftet med skriften är att ge inspiration till de utvecklingsprocesser som pågår inom regioner och kommuner för att skapa en mer förutsägbar och sammanhållen planeringsprocess. Boverket följer med spänning hur regionerna inom ramen för nuvarande regler och institutionella former utvecklar sitt mandat och sin legitimitet

¹ Samtliga regioner utom Skåne, Stockholm och Gotland inkluderades. Svaren sammanställdes och användes som underlag för en diskussion på ett regionalt nätverksforum arrangerat av Sveriges kommuner och landsting (SKL) i april 2016. Sammanställningen finns även tillgänglig för nerladdning på www.boverket.se.

kring frågor som tidigare hanterades var för sig inom respektive kommun. Vi tror att detta är rätt sätt att förhålla sig och närma sig en utveckling av regional fysisk planering, då det i dag fortfarande finns en osäkerhet kring regionernas roll och mandat i planeringssystemet. Boverket kommer därför fortsätta ge proaktiva inspel för att understödja en utveckling som utgår från praktisk nytta och fokuserar på att öka kvaliteten och det faktiska genomförandet i det som planeras och byggs.

Skriftens upplägg – fyra regionala nedslag

En inledande sammanfattning av intervjustudien ger en bakgrund till de utmaningar som regionerna upplever. Detta följs därefter av ett antal regionala exempel som visar hur man praktiskt kan arbeta med att möta utmaningarna.

I Örebro län arbetar regionen vidare utifrån sina tidigare erfarenheter av regional översiktlig planering (RÖP) med att koppla samman infrastruktur- och kollektivtrafikplanering med bostads- och bebyggelseutvecklingen samt kultur- och naturvärden. Syftet är att skapa mer ändamålsenliga strukturer och att använda RUS-strategin som källa för ett mer rumsligt inriktat regionalt tillväxtarbete.

Region Västerbotten lyfter fram de stora skillnaderna mellan den relativt urbaniserade kusten och det glesa inlandet och visar hur man tagit sig an utmaningen att skapa förutsättningar för hela regionens utveckling. Upplägget de har valt är att koppla ihop aktörer och platser och att skapa samverkan genom destinationer.

I Blekinge län har region Blekinge och Karlskrona kommun funnit former för samplanering genom organisatoriska samarbeten som skapat möjligheter för parallella planeringsprocesser där kommunen ser över gatustrukturen, cykelvägar och bebyggelsestrukturen samtidigt som regionen utvecklar strategier för kollektivtrafiken. Resultatet är mer optimerad resursanvändning och attraktiv stadsutveckling.

Västra Götalands län lyfts kommunalförbunden fram som nyckeln för att få ihop samspelet mellan den lokala och regionala nivån. Den delregionala nivån anses ha bättre förutsättningar för att lyfta fram och ta tillvara lokala förutsättningar och att tillsammans med kommunerna lyfta de regionala sammanhangen.



Utmaningarna med regional fysisk planering

Regionerna lyfter fram avsaknaden av ett tydligt mandat i relation till det starka kommunala planeringsansvaret och behovet av att samverka och bättre knyta ihop bostadsfrågan med tillväxt-, kollektivtrafik- och infrastrukturfrågorna som de främsta utmaningarna.

Syftet med intervjustudien var att ge en bred bild av dagsläget beträffande den regionala fysiska planeringen i landets regioner. Frågor som analyserades var till exempel hur utvecklingen ser ut, vilka erfarenheter och utmaningar regionerna upplever och vilket stöd de behöver. Nedanstående avsnitt sammanfattar de viktigaste utmaningarna som regionerna uppfattar att de står inför där betydelsen av att skapa relevans och bygga intresse och legitimitet för frågorna underifrån ses som det absolut viktigaste och där samverkan och dialog är av avgörande betydelse.

Kommunerna ser fördelar

Intervjustudien visar att regionerna uppfattar att allt fler kommuner ser fördelarna med att utgå från ett större geografiskt sammanhang i den rumsliga planeringen. Den regionala dimensionen och ett större helhetsperspektiv uppfattas som relevant utifrån tillväxtförutsättningarna och för att åstadkomma en god och

”Det finns ett värde med ett större helhetsperspektiv än den kommunala nivån och att de regionala utvecklingsstrategierna förankras i den kommunala verkligheten för att få full genomslagskraft.”

hållbar samhällsplanering. Regionerna uppfattar att kommunerna efterfrågar ett mer funktionellt förhållningssätt utifrån olika strukturella förutsättningar och sakfrågor. Regionernas engagemang efterfrågas också i allt fler frågor som till exempel i bostadsförsörjningsfrågan.

Regionerna stärker sin legitimitet

Regionerna trycker på att deras roll i dag är oklar då de saknar tydligt mandat att arbeta med det rumsliga perspektivet. Hur de är organiserade politiskt blir en avgörande faktor för vilka förutsättningar som ges avseende uppdrag, resurser och kompetens. Men också kommunernas inställning, intresse och kunskap för regional planering har betydelse. Intervjustudien visar att många av regionerna arbetar

med att stärka sin legitimitet kring regional fysisk planering genom att göra sig relevanta och utveckla dialogen med kommunerna avseende nyttan. Detta genom att till exempel bistå i gemensam kunskapsuppbyggnad, närverksskapande, utvecklade

Strukturbild

Strukturbilder tydliggör de geografiska avtryck som olika mål och prioriteringar för med sig på övergripande nivå. Regionens viktigaste framtida strukturer redovisas ”med bred pensel” i kartform. Strukturbilden kommunicerar viktiga fysiska förhållanden och samband, strategiska vägval, målbilder och visioner för regionens samlade utveckling.

”I dag finns delvis en dubbelhet hos många kommuner kring regional rumslig planering. Å ena sidan har intresset för att jobba med frågor som bostadsförsörjning och ortsutveckling i ett regionalt sammanhang ökat – å andra sidan vill kommunerna inte hamna i lägen där de själva inte har kontroll över vad som ska byggas och vilka orter som ska prioriteras. ”

samverkansformer och strukturbildsarbete. Få regioner har dock tagit fram konkreta strukturbilder. Bland regionerna råder en samsyn kring att bättre metoder och verktyg behövs för att driva processer kring regional planering och rumsliga prioriteringar kopplat till det dagliga arbetet.

Gränssnittet kommunalt och regionalt

Gränssnittet mot det kommunala planeringsansvaret upplevs som en stor utmaning framför allt i frågor som rör rumslig komplementaritet och specialisering. Var ska man satsa i relation till olika stråk, orter, service, kollektivtrafik, infrastruktur med mera? Hur ska man förhålla sig till de stora skillnader och förutsättningar som oftast finns inom en och samma region? Intervjustudien ger indikationer på att det regionala deltagandet i den kommunala översiktsplaneringen ökat över tid men att den fortfarande är liten i de tidiga skedena och att ingen direkt uppföljning sker av hur regionala strategier tas om hand och konkretiseras

i den kommunala planeringen. Det finns också ett visst motstånd från kommunernas sida mot att det regionala perspektivet innebär att de kommunala perspektiven måste jämkas.

Framgång genom samverkan

Intervjustudien visar att allt fler regioner har börjat närma sig ett rumsligt perspektiv via deras uppdrag att arbeta med infrastruktur- och kollektivtrafikfrågor eller genom arbetet med de regionala utvecklingsstrategierna. Regionerna är eniga om att framgången ligger i att visa på nyttan med regional fysisk planering och göra sig relevant och därmed vinna legitimitet. Att finna en samsyn kring vilka frågor som man bör driva tillsammans och hur målbilderna ska se ut. Bra former för samverkan och dialog är avgörande för hur väl arbetet går. I och med att regionerna skiljer sig åt både organisatoriskt, strukturellt, geografiskt, näringslivsmässigt, socioekonomiskt osv så ser angreppssätten och arbetsformerna olika ut. En del av

regionernas arbete med regional planering sker också genom olika typer av storregionala samarbeten och utifrån större funktionella samband.

Långt kvar till ett brett angreppssätt

Av studien kan man dock se att det är långt kvar till ett brett angreppssätt när det gäller regional fysisk planering. Utöver kollektivtrafik och infrastruktur så är det inte så många regioner som arbetar med regional planering i någon bredare bemärkelse bortsett från storstadsregionerna. Men fler och fler regioner vill utveckla arbetssätten kring dessa frågor i samverkan med kommunerna. Vi hoppas att följande exempel kan inspirera till att regionerna tar nya steg i en sådan riktning.

Fyra regionala exempel kring samverkan – Region Örebro län

**Region Örebro län är mitt i arbetet med att ta fram en ny utvecklingsstrategi, RUS, för regionen. I samband med detta har man valt att ta ett nytt grepp kring arbetet med den regionala fysiska planeringen. Nu ges den regionala utvecklingsstrategin en rums-
lig dimension genom strukturbilder.**

Region Örebro län började 2009 att jobba systematiskt med regional fysisk planering och 2011 antogs den första RÖP:en, ett dokument för den regionala översiktliga planeringen. Den innehåller målbilder och rekommendationer utifrån tre områden: Regionförstoring och hållbar pendling, Hållbar tätortsutveckling och levande landsbygd samt Attraktiva lägen för nya företag och etableringar. Nu har man valt att ta ett nytt grepp och i stället knyta strukturbilder till den regionala utvecklingsstrategin. På så vis vill regionen stärka det fysiska planeringsperspektivet i det regionala tillväxtarbetet. Syftet är att försöka tydliggöra hur tillväxten påverkar geografin och vice versa och att använda planeringen som ett verktyg för att samordna olika beslutsområden och politikområden.

– Vi vill på ett tydligare sätt försöka belysa samspelet mellan bebyggelsestruktur, infrastruktur och kommunikationer samt de viktigaste

kultur- och naturvärdena i länet, säger Cornelia Liebl, samhällsplanerare på Region Örebro län.

Strukturbilden ett stöd

I gemensam dialog har regionen och berörda kommuner arbetat fram ett förslag på fem samhandlingsområden. Dessa benämns i remissversionen som hälso- och sjukvård av hög kvalitet, bostäder och transporter för en hållbar region, en attraktiv livsmiljö för invånare och besökare, effektivare kompetensförsörjning samt goda förutsättningar för innovationer och entreprenörskap. De är på olika sätt sammankopplade med strukturbilden vilket hjälper till att tydliggöra hur man med hjälp av fysisk planering kan skapa bättre förutsättningar för att nå målen i den regionala utvecklingsstrategin. Den regionala strukturbilden skiljer sig från den kommunala översiktsplanen när det gäller vilka sakområden som tas upp.

– Den regionala strukturbilden berör endast de samhandlingsområden

som är prioriterade i den regionala utvecklingsstrategin och har inte samma bredd när det gäller sakområden som den kommunala översiktsplanen. De platser, områden och stråk som visas i strukturbilden har lyfts fram med motivet att de kan anses vara viktiga för utvecklingen av regionen som helhet, berättar Cornelia Liebl.

Strukturbilden är tänkt att utgöra ett stöd för kommunernas översiktsplanering, för regionens prioriteringar inom kollektivtrafiken och länstransportplanen samt för staten i den nationella transportplanen och utvecklingen av riksintressen.

Riktlinjer för regional översiktlig planering integreras i RUS:en

Staten betonar att det regionala utvecklingsarbetet bör kopplas närmare de olika processerna i regionen som avser fysisk planering. Därför var arbetet med att införliva RÖP:en i Örebroregionens utvecklingsstrategi ett förstahandsal-



alternativ. Ett vidare argument för att integrera de rumsliga perspektiven i utvecklingsstrategin var att man lärde sig av den föregående processen vid framtagandet av RÖP:en att det finns många fördelar med att föra en samlad dialog kring både regionala utvecklingsfrågor och de därtill kopplade fysiska aspekterna.

– Exempelvis finns det i nuvarande RUS ambitiösa mål om regionförstoring – mål som är svåra att nå om man inte gör tydliga prioriteringar i den rumsliga planeringen. Vårt intryck har varit att alla kommuner inte varit beredda att ta de konsekvenser av RUS:en som synliggörs i RÖP:en. Man kunde kanske till och med gå så långt att ställa sig frågan om man eventuellt hade landat i andra målformuleringar i vår nuvarande RUS om man från början hade integrerat de rumsliga aspekterna, menar Cornelia Liebl.

Region Örebro län vill också ta ett nytt och framförallt bredare grepp kring

fysisk planering och fokuserar mera på landsbygden genom att tydliggöra viktiga turistiska upplevelselandskap och miljöer som är av stor betydelse för invånarnas rekreativsmöjligheter samt kan ses som potentiella tillväxtområden för verksamheter kopplade till natur- och kulturupplevelser.

– För att understryka betydelsen och möjligheterna på Örebro läns landsbygd vill vi ta ett nytt grepp kopplat till de fem föreslagna samhandlingsområden och bland annat lyfta kultur- och naturturismen. Genom att vi också tydliggör kopplingen till till exempel kultur- och naturvärdena får vi en annan möjlighet att främja projektutveckling och särskilda genomförandesatsningar utanför tätorterna.

Inom regionen upplever man att man har fått till en bättre process utifrån att mål och strategier nu kan arbetas ihop och få en direkt koppling till det rumsliga perspektivet. RUS:en är dock fortfarande ett inriktningsdokument



Cornelia Liebl
Samhällsplanerare Region Örebro län

och det kommer att krävas enskilda handlingsplaner för att tydligare definiera vilka typer av insatser som kommer att krävas för att kunna genomföra strategierna. Strategin måste dock vara tydlig på hur man avser att prioritera.

Utökad dialog med kommunerna

Som stöd för dialogen med kommunerna har Region Örebro län sedan länge ett upparbetat forum som kallas Arena RÖP. Här träffas tjänstemän från regionen och kommunerna regelbundet för att diskutera gemensamma frågor.

– Under arbetet med den regionala utvecklingsstrategin har Arena RÖP varit ett bra forum för dialog – särskilt gällande de rumsliga perspektiven på strategin. Men vi satsade också på att göra en så kallad kommuntorné under hösten 2016 då vi åkte runt och besökte varje enskild kommun. Vi arbetade konsekvent med att lyssna in och återkoppla, berättar Cornelia Liebl.

Detta har lett till en annan medvetandegrad hos alla inblandade parter och en större respekt för varandras olika roller. Regionen upplever att de kunnat fokusera mer

på pendling och infrastrukturfrågor kopplat till bostadsplanering och fått upp diskussioner kring hur man gemensamt kan stärka till exempel naturturismen med prioritering av cykelleder, kvalitetshöjningar och möjlighet till företagsutvecklingar.

Bostadsfrågan högt på agendan

Bostadsfrågan står högt på många agenda även inom Region Örebro län. Ett av de föreslagna samhandlingsområdena handlar just om bostadsbyggande och transporter för en hållbar region.

– En stor utmaning för regionen är att bidra till att öka hållbart bostadsbyggandet trots en begränsad rådighet. Bostadsbyggandet styrs ju av många faktorer; bland annat lagar, regelverk, marknadsfaktorer, och så har kommunerna självklart också en viktig roll. Regionens roll

kan vara som samordnare mellan bostadsförsörjningen, tillväxtfrågor, transporter och kollektivtrafik, menar Cornelia Liebl.

I RUS:en handlar mycket om att koppla ihop bostadsplanering med förutsättningarna att skapa god tillgänglighet med kollektivtrafik och gång- och cykel. Regionen pekar i strukturbilden ut områden som är mer lämpliga för bebyggelseutveckling utifrån dessa aspekter och rekommenderar att dessa prioriteras vid den kommunala planläggningen av mark.

– På så vis kan vi prioritera och rikta våra insatser kring olika frågor på ett helt annat sätt än i dag och därmed bidra till att snabbare få till en bostadsmarknad i balans, säger Cornelia Liebl.



Fyra regionala exempel kring samverkan – Region Västerbotten

I Västerbotten är skillnaderna stora mellan den urbana kusten och det glesa inlandet. Utmaningen är att skapa förutsättningar för hela regionens utveckling. Ett sätt är att koppla ihop aktörer och platser.

För västerbottningarna är Umeå den stora staden som lockar med universitet, kultur och nöjesliv. Där har befolkningskurvan pekat uppåt länge och de närmsta tio åren räknar kommunen med tusen fler människor varje år. I dagsläget bor 80 procent av regionens invånare i kustkommunerna – de två största är Umeå med 121 000 och Skellefteå med 72 000 invånare.

Resten av regionen domineras av skog, fjäll och stora avstånd. I flera av inlandskommunerna blir invånarna allt färre. Fem av regionens femton kommuner har en befolkning en bra bit under eller strax över 3000 personer.

– Urbaniseringstrenden märks tydligt, glesbygden i norr möter effekterna av den först. Det påverkar också regionens roll. Vi måste balansera två helt olika världar, säger Niklas Gandal, utvecklingsplanerare på Region Västerbotten.

Skilda behov av stöd

Umeå brottas med liknande planeringsutmaningar som större städer

i södra Sverige – bullerlagstiftning, luftkvalitet, byggregler och överklaganden i planprocessen. Kommunens fysiska planering innehåller kraftig förtätning i Umeås centrala delar, kollektivtrafikförsörjda stråk och huvudvägnät för cyklister och gångtrafikanter.

– En större kommun har en starkare röst, och Umeå har särskilt legat på för att påverka frågor kring hållbar stadsutveckling. Regionen har snarare fått rollen att företräda deras perspektiv i nationell planering, säger Niklas Gandal.

De mindre kommunerna har i stället behov av mer handfast stöd.

– Där bidrar regionen med arbetsinsatser och kunskap. Många av de små kommunerna har inte någon heltidsanställd planeringschef. För en liten organisation är det svårt att samordna och koordinera den process som behövs för att få med statliga och regionala mål kring tillväxt och hållbarhet, säger Niklas Gandal.

Stöttar Sorsele med kunskapsunderlag

Nyligen undersökte Region Västerbotten, tillsammans med de 15 kommunerna och länsstyrelsen, hur samspelet mellan det regionala tillväxtarbetet och de kommunala översiktsplanerna kan förbättras. Projektet – ”Strukturer för tillväxtarbete med ett rumsligt perspektiv” som medfinansieras av Tillväxtverket genom programmet ”Samhällsplanering för näringslivets utveckling” – kom fram till att samarbetet måste börja i ett tidigare skede än vad som sker i dag.

– Det hjälper inte att regionen är remissinstans, vi måste diskutera kopplingar till den regionala utvecklingsstrategin redan i början av arbetsprocessen. Regionen kan bidra med omvärldsbevakning och kunskapsunderlag. Just nu prövar vi oss fram tillsammans med Sorsele som håller på att ta fram en ny översiktsplan, säger Niklas Gandal.

Arbetet med att samordna regionala och lokala utvecklingsstrategier med det



rumsliga perspektivet handlar i grunden om att ta reda på hur saker och ting hänger ihop – och att utnyttja kraften i att jobba tillsammans.

– Som det är nu diskuteras ofta näringsliv i ett forum, infrastruktur i ett annat. Jag tror att processen med att ta fram en översiktsplan är mycket viktigare än själva dokumentet. Genom att samla många olika aktörer kring att ta fram en plan och en strategi mobiliserar man också för förändring.

Orter kompletterar varandra

Trots de stora skillnaderna mellan inland och kust finns exempel där olika delar drar nytta av varandra. För den expansiva besöksnäringen är kontrasterna i själva verket en tillgång.

– Det gör regionen spännande. Det är positivt att fjäll och vildmark finns så nära Umeås och Skellefteås stadsmiljöer, säger Niklas Gandal.

Det regionala och mellankommunala samarbetet är en förutsättning för besöksnäringens utveckling. De mindre regionerna samarbetar kring destinationer som fokuserar kring natur- och ekoturism. I fjällområdena växer besöksnäringen kraftigt – Tärnaby/Hemavan är till exempel en egen destination med stark tillväxt.

Regionen jobbar också aktivt för att skapa nya inomregionala förbindelser.

– Tanken är att koppla ihop aktörer och platser, och få kunskapsintensiva branscher och miljöer att etablera sig på mindre orter. Vi har några bra exempel, som Glesbygdsmedicinskt center i Storuman, men jag önskar vi hade fler.

Nationella nivå utmanar

Att hitta samarbetsstrukturer är en viktig uppgift för regionen, menar Niklas Gandal. För många kommuner är regionen en plattform där de nationella perspektiven tolkas och förmedlas utifrån länets förutsättningar.

– Men också tvärtom. För oss på regionen är det viktigt att synliggöra de effekter av nationell politik som vi ser i Västerbottens inland, säger Niklas Gandal.

Skattestyrmedel som syftar till att få fler att åka kollektivt får inte avsedda effekter i Västerbottens inland. Där är invånarna beroende av bilen och mindre orter riskerar i stället att slås ut.

– Där handlar det inte så mycket om att ändra beteende – för det finns få eller inga alternativ.



Niklas Gandal
Utvecklingsplanerare
Region Västerbotten

Fjällvärlden är ett annat exempel där den statliga och regionala hållningen behöver jämkas samman.

– Ibland har Naturvårdsverket inte så stor förståelse för exploateringen av fjällerna. Men lösningen måste vara att utveckla hållbar turism – inte att göra alltihop till reservat för personer som bor någon annanstans. Ett hållbart användande av naturresurserna är avgörande för att befolkningen ska kunna fortsätta leva i fjällorterna, säger Niklas Gandal.





Fyra regionala exempel kring samverkan – Region Blekinge

Infartsleden förvandlas till trädkantad stadsgata, cykelvägarna utökas och nya bostäder byggs. Attraktivare stadsmiljö och snabbare kollektivtrafik är resultatet av att Region Blekinge och Karlskrona kommun bestämde sig för att planera tillsammans.

Karlskrona växer och det gör också infartsledens bilköer under morgontimmarna. Genom att bygga om leden till grönskande stadsgata med separat körfält för bussar öppnas möjligheter för hållbar stadsutveckling – mindre buller, bostäder i täta stads kvarter, färre parkeringsplatser, snabbare kollektivtrafik och fler cykelvägar.

– Det som står stilla och det som rör sig måste planeras samtidigt. Om vi inte hade samarbetat skulle lösningen på bilköerna bara blivit en bussfil, säger Sören Bergerland, trafikdirektör på Region Blekinge.

Förutom en helt ny entré till Karlskrona omfattar satsningen också snabbbussar, ett resecentrum, ny busshållplats, förbättrade gång- och cykelbanor och 3000 centralt belägna bostäder. Trafikverkets stadsmiljöavtal, som ska främja hållbara stadsmiljöer och hållbart resande bidrar med 35 miljoner kronor. Resten står Karlskrona kommun för.

Samplanering gör städer attraktiva

Det är Sören Bergerlands erfarenheter från Karlstad som övertygat honom om att olika planeringsslag måste samordnas. Under tio år var han ansvarig för stadstrafiken i Karlstad som organisationsmässigt flyttades till byggnadsnämnden.

Efter några års samplanering av kollektivtrafik och bebyggelse började det nya arbetssättet göra avtryck i fördjupade översiktsplaner och detaljplaner.

– Det handlar om hur gatustrukturen ser ut och hur verksamheter och bebyggelse placeras ut efter stråk. Att bygga attraktiva städer innebär också att göra kollektivtrafiken mer attraktiv, säger Sören Bergerland.

Men i Karlskrona var organisationen inte utformad för samplanering och därför startades projektet med en heldagsworkshop.

– Runt tjugo personer från regionen och kommunen samlades runt en tom projektplan för att resonera om hur vägen till målet skulle se ut. Under dagen utkristalliserades en betydligt mindre grupp som skulle leda arbetet, säger han.

Förutom Sören Bergerland och en projektledare från regionen ingick personer från kommunledningen, stadsbyggnadskontoret och den tekniska förvaltningen i gruppen.

– Vi har med liv och lust och glädje funnit varandra. De statliga medlen har fungerat som smörjmedel och gjort att vi kunnat flytta fram positionerna. Vi hade säkert funnit varandra ändå, men det hade tagit längre tid.

Förståelse nyckeln till framgången

Nu fortsätter Region Blekinge och Karlskrona kommun på den inslagna vägen.



– Som ett resultat av samarbetet har kommunen bjudit in regionen till helt andra stadsutvecklingsprojekt, som inte alls har med detta att göra, säger Sören Bergerland.

Regionen har å sin sida initierat ett programarbete som ska genomföras tillsammans med Trafikverket och de fem kommunerna i regionen: Karlskrona, Karlshamn, Olofström, Ronneby och Sölvesborg. Syftet är att fokusera på hur trafikförsörjningsprogrammets mål ska uppnås – och då måste bebyggelsen vara med.

– För att få till det måste vi sätta på oss gemensamma glasögon. Det är regionen som gör trafikförsörjningsprogram, men kommunen har en rad olika verktyg. Allt ifrån parkeringspolicy och bebyggelseplanering till detaljutformning av infrastrukturen, säger Sören Bergerland.

Men enligt Sören Bergerland är Bostadsplaneringskommitténs (S

2013:12) förslag om obligatorisk regional fysisk planering inte oproblematisht.

– Var ska gränssnittet ligga? Jag tror att själva samarbetet är överordnat det formella – annars skapar vi bara nya stuprör. En viktig framgångsfaktor är förståelse.

– För att få till en bra dialog måste jag förstå hur den andre tänker, inte bara se saken från mitt håll. Den som sysslar med planer har många parametrar att ta hänsyn till. Då kan det vara ovälkommet att det kommer in något nytt som omkullkastar den lösning som man tänkt sig.

Slutsatsen är att samarbetet måste börja innan ett projekt drar igång.

– Mycket av tankearbetet görs i ett tidigt skede över en kopp kaffe. Det är då de informella besluten tas, säger Sören Bergerland.



Sören Bergerland
Trafikdirektör Region Blekinge





Fyra regionala exempel kring samverkan – Västra Götalandsregionen

Västra Götalandsregionen har varit storregion i nästan tjugo år. Aktiva kommunalförbund har på delregional nivå drivit på för ökad mellankommunal samordning i den fysiska planeringen. Nu pågår förberedelser inför arbetet med att ta fram en gemensam regional strukturbild.

Förutsättningarna för tillväxt och hållbar utveckling varierar inom Västra Götalandsregionen och med 49 kommuner är spännvidden stor. Här finns glesbefolkat slättlandskap, kustsamhällen, småorter i skogen och handelsstäder med historiska anor. Men också en växande storstadsregion där mer än hälften av regionens invånare bor.

– Ur näringslivssynpunkt är Göteborg den stora tillväxtmotorn, och sedan har vi tre mindre – Borås, Skövde/Lidköping och Uddevalla/Trollhättan, säger Anita Rynvall Mårtensson, regionutvecklare på Västra Götalandsregionen.

Den här funktionella indelningen stämmer i stort överens med de fyra kommunalförbunden: Göteborgsregionen, Borås/Sjuhärad, Skaraborg och Fyrbodal. Undantaget är de norra delarna av Fyrbodal som funktionellt hänger samman med Värmland och områdena kring norska gränsen.

Kommunalförbunden mellansteg

Det är främst inom Beredningen för hållbar utveckling, BHU, som regionens formella samarbete med kommunalförbunden sker. Där hanterar politikerna frågor som är strategiskt viktiga för att utveckla en hållbar region. Regionen har också en mer direkt dialog med kommunalförbunden där alla kommuner finns representerade. Samverkan sker både på tjänstemannanivå och på politisk nivå.

– De fyra kommunalförbunden är ett stort stöd för oss. När vi exempelvis tar fram regionala infrastrukturplaner gör kommunerna sina inspel via kommunalförbunden. Och det tror jag är positivt för oss. Kommunalförbunden kan med sin lokalkännedom prioritera kommunernas synpunkter i relation till regionen som helhet, säger Anita Rynvall Mårtensson.

Hittills har regionens fysiska planering kretsat mycket kring

trafikförsörjningsprogrammets långsiktiga mål; prioriterade stråk och fördubblat resande med kollektivtrafiken.

Snabba tågförbindelser ses som ett sätt skapa relationer inom regionen.

– Regionförstoring innebär längre resor. Om resorna ska vara hållbara är det tåg som gäller, och tågen måste ha hög fyllnadsgrad. Då räcker det inte med att förtäta på stationsorterna, vi måste också skapa ett system som matar in folk från landsbygden. Exempelvis genom busslinjer, cykelleder och pendelparkeringar, säger Anita Rynvall Mårtensson.

Flera strukturbilder med olika fokus

I nuläget har Västra Götalandsregionen ingen strategi inriktad på den regionala rumsliga planeringen, och kommunalförbunden har kommit olika långt i sitt arbete. Göteborgsregionens kommunalförbund har jobbat länge



med att integrera olika planeringsfrågor – bostadsbyggande, handel, markanvändning, trafik, miljö och teknisk försörjning. I strukturbilden från 2008 har de 13 kommunerna kommit överens om det gemensamma ansvaret att göra Göteborgsregionen långsiktigt hållbar.

Fyrbodals har påbörjat ett arbete med att ta fram en strukturbild, medan Borås/Sjuhärad än så länge avvaktar. Skaraborg har nyligen etablerat sin strukturbild. Ett arbete som bedrivits i samverkan med Chalmers Arkitektur med finansiering från Tillväxtverket. Detta fokuserar bland annat på samspelet mellan stad och land. En av strategierna i strukturbilden är ett Samhällsbyggnadskollegium där kommunerna jobbar tillsammans för att stärka hela Skaraborg.

– Samhällsbyggnadskollegiet har precis haft sin första träff. Det är ett forum för delregionala och regionala frågor och vad de betyder för den kommunala

planeringen, säger Magnus Fredricson, processledare på Skaraborgs kommunalförbund.

Kommunerna tänker regionalt

Han ser hållbar utveckling som en komplex process där det gäller att få med så många olika perspektiv som möjligt. Strukturbild Skaraborg bygger på att städer, mindre orter och landsbygd samverkar och tillsammans bildar en nätverksstad med 260 000 invånare.

– På sikt hoppas jag att strukturbilden ska fungera som ett program för kommunernas översiktsplaner. Vissa saker får man bara syn på genom att titta på den regionala skalan. I min drömvärld innebär det att samarbeten uppstår kring frågor som har betydelse för flera kommuner, säger Magnus Fredricson.

Både regionens och kommunalförbundens ingång till den



Magnus Fredricson
Processledare Strukturbild Skaraborg



Anita Rynvall Mårtensson
Regionutvecklare
Västra Götalandsregionen

rumsliga planeringen är som aktörer inom tillväxt- och utvecklingsfrågor. Planeringsansvaret ligger hos kommunerna.

– Regional fysisk planering är inte bindande. Det vi kan göra nu och i framtiden är att jobba nära och tillsammans med kommunerna för att de ska sätta in sig själva i ett större sammanhang. Men de olika nivåerna – region, delregion och kommun – har olika roller i samspelet. Kommunerna har ansvar för den sociala hållbarheten, medan regionen ser de stora sambanden och bidrar med metodstöd, säger Magnus Fredricson.

Samarbete ger nya idéer

För Västra Götalandsregionens del handlar det om att zooma ut för att få en överblick av hur infrastruktur, kollektivtrafik och bostäder kan kopplas ihop. Just nu pågår förberedelser inför ett kommande arbete med att ta fram en strukturbild för hela Västra Götaland.

Region Skåne inspirerar med sin strukturbild, ett arbete som pågått i mer än tio år. Västra Götalandsregionen är nästan dubbelt så stor och högt upp på önskelistan står utökade resurser för att komma igång på allvar.

– Regionen har inte haft mandat att jobba med rumslig planering tidigare. Mandat har vi inte nu heller, men intresset för att samplanera ökar. Tanken är att starta ett nätverk där den här typen av frågor lyfts, säger Anita Rynvall Mårtensson.

Genom att få igång samarbete i olika riktningar involveras fler perspektiv och platser i regionens utveckling.

– Det skulle vara spännande att titta mer på tvärs, hitta kopplingar inom regionen som föder nya tankar och idéer, säger Anita Rynvall Mårtensson.



Fyra framgångsfaktorer

Boverket vill avslutningsvis lyfta fram några framgångsfaktorer i arbetet med regional fysisk planering och peka på den roll som regionen kan ha i denna process. De kan sammanfattas under fyra rubriker och utgör centrala delar i en framgångsrik planeringsprocess. Framgångsfaktorerna ska inte läsas som succesiva steg i en linjär process utan som delar i en iterativ process som inbegriper ett gemensamt kunskapsbyggande, att lyfta ett övergripande strukturerperspektiv, att utveckla den regionala samordnande rollen samt att komma till genomförande.



Bygg gemensam kunskap och utforma en gemensam målbild

Genom gemensamt framtagna planerings- och kunskapsunderlag lägger regionen och kommunerna grunden för en gemensam kunskapsbas. Med ett genomtänkt processupplägg som ger ökad insyn och kunskap om varandras förutsättningar kring till exempel befolkningsstrukturer, resmönster

och bebyggelseutveckling kan en viktig kompetensutveckling ske. Utifrån denna kunskap kan kommuner lättare se egna styrkor och svagheter och sätta in viktiga sakfrågor i ett omvärldsperspektiv samtidigt som regionala mål och strategier blir mer lokalt förankrade. Utifrån en gemensam

bild av regionens förutsättningar och utmaningar läggs grunden för framtagandet av en gemensam målbild och strategi. Därigenom blir planeringsprocessen ett centralt verktyg för att samordna olika beslutsnivåer och politikområden.

Tydliggör samband och möjliggör samhandling

En regional planeringsprocess kan tydliggöra geografiska och funktionella samband av vikt för regionens utveckling och koppla ihop aktörer och platser. Processen kan landa i en gemensam strukturbild med tillhörande genomförandestrategi som sätter fokus på gemensamma projekt och åtaganden. Det är viktigt att lyfta fram såväl likheter som

skillnader inom regionen och de funktionella sambanden utgör här en viktig utgångspunkt. Genom en strukturbild kan man visa platser, stråk och områden som är viktiga för regionen som helhet och dess utveckling. Strukturbilden kan därmed bli ett stöd för kommunernas översiktsplanering, för regionens prioriteringar inom kollektivtrafik och infrastruktur samt för statens

nationella transportplanering och utveckling av riksintressen. I större regioner kan mellankommunala organisationer och nätverk utgöra betydelsefulla aktörer för att fånga upp och lyfta fram lokala förutsättningar som sedan kan sättas in i ett större sammanhang genom regionens helhetssyn utifrån kännedom om regionala strukturer och system.

Samordna, involvera och för dialog

Regionerna kan stärka sin legitimitet och sitt mandat genom att arbeta med rumsliga perspektiv och utveckla sin samordnande roll via dialogforum, nätverk för samverkan, samarbetsstrukturer, planerings- och kunskapsunderlag, omvärldsanalyser och metodstöd.

Goda dialogprocesser och samarbete redan i tidiga skeden är en nyckel för att skapa ökad medvetandegrad, förståelse och respekt för varandras roller. Om samtliga kommuner oavsett geografiska och demografiska förutsättningar ska känna sig sedda och involverade är

det viktigt att bredda perspektiven så att även viktiga frågor för till exempel landsbygdens utveckling inkluderas. Därigenom kan satsningar göras även utanför de största tätorterna och stråken så att hela regionen aktiveras.

Genomför strategier och agera

En regional fysisk planering ger möjlighet till politisk förankring, vilket ger stöd och tyngd vid diskussioner och förhandlingar med till exempel nationella myndigheter, regeringen och EU. För regionen handlar det om att använda hela paletten av verktyg, både statliga medel och kommunala verktyg. En etablerad regional aktör kan facilitera tillgång till externa nätverk och kontaktytor med olika regionala, nationella och europeiska aktörer vilket öppnar upp för

fler genomförandeverktyg som till exempel stadsmiljöavtal och strukturfondsmedel. Vid sidan om att ge tyngd och stöd vid förhandlingar, så synliggör den regionala fysiska planeringen effekterna av nationell politik och bidrar med att tolka och förmedla de nationella perspektiven utifrån regionens förutsättningar.

En stor utmaning är hur regionen kan agera för att stärka genomförandet. Många gånger går det att hitta vägar framåt när det uppstår låsningar

genom en kreativ dialogprocess men det finns även tillfällen där det måste göras avvägningar mellan olika viljor och intressen. Det är här som ett väl förankrat strukturbildsarbete kan bidra som ett användbart verktyg genom att tydliggöra strategiers innebörd för olika geografiska områden. Genom att samla många olika aktörer vid framtagandet av en plan eller strategi mobiliserar man också för en kontinuerlig utveckling.





Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se