

Regionplaner i Skåne

- Är regionplaner ett verktyg för hållbar samhällsutveckling i Skåne?

Patrik Lundberg
Charlotte Olsson

Fastighetsvetenskap, Institutionen för teknik och samhälle,
Lunds Tekniska Högskola, Lunds universitet

Copyright © Patrik Lundberg & Charlotte Olsson, 2014

Båda författarna har gemensamt bidragit till hela examensarbetet i lika stor omfattning.

Institutionen för Teknik & samhälle, avdelningen för
Fastighetsvetenskap
Lunds Tekniska Högskola, Lund

Serienummer: ISRN/LUTVDG/TVLM/14/5316 SE

Tryckort: Lund

Fastighetsvetenskap
Lunds Tekniska Högskola
Hämtställe 7
Box 118
221 00 LUND
Tel: 046-222 73 92
Fax: 046-222 30 95
Hemsida: <http://www.lantm.lth.se/>

Regionplaner i Skåne

- Är regionplaner ett verktyg för hållbar samhällsutveckling i Skåne?

Regional planning in Skåne

- Are regional plans an instrument for sustainable community development in Skåne?
-

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Patrik Lundberg, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet
Charlotte Olsson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Handledare/Supervisor:

Klas Ernard Borges, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Externa handledare/External supervisor:

Hanna Björklund, Samhällsplanerare, Malmö stad
Johan Lindström, Samhällsplanerare, Lunds kommun

Examinator/Examiner:

Malin Sjöstrand, Universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Andreas Börjesson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Regionplan, Hållbar samhällsutveckling, Strategisk planering, Planeringsteori, Skåne, Kommunal planering

Keywords:

Regional plan, Sustainable community development, Strategic planning, Planning theory, Skåne, Municipal planning

Abstract

This report is centred on objectives and issues discussed with the supervisors from the Malmö stad and Lunds kommun, to investigate regional planning in Skåne.

To make Sweden work functionally and efficiently planning has to be done. Planning of roads, railways, housing, water, parks and so on. To regulate these planning issues in Sweden there is the act of Planning and Building called “Plan- och bygglagen”. Planning is conducted at various levels from the minor zoning and to the overall regional plan. Planning at a regional level has consequences for other parts of society as for integration, accommodation, transportation and climate.

Today there is only one existing regional plan in Sweden. It covers the Stockholm area and is called “RUFSS 2010”. The regional plan aims to regulate inter-municipal issues that cannot be solved in each municipality alone. This regional plan serves as an umbrella that collects a variety of operational initiatives. The plan provides guidance through clear commitments. Without regional planning there is a risk that regional development will differ and be fragmented throughout the municipalities, as well as being insufficient. The plan shows the entire region's common aspiration in the face of future challenges.

This MSc thesis is written with its basis in planning theories and case studies to analyse whether the regional plan is a tool for sustainable community development with a focus on Skåne, the most southern part of Sweden. It should also be highlighted what a regional plan needs to contain in order to be effective in the long-term.

This work is based on an initial literature study to get an idea of planning theories on regional planning. Case studies were conducted by studying the published material available on regional planning in Stockholm and Skåne. Subsequently, interviews were conducted with leading persons of County, County Board and municipalities in Stockholm and Skåne.

The currently existing regional plan, RUFSS 2010, is analysed with the previously applicable RUFSS 2001, “Strukturbild Skåne” by the county council in Skåne and the inter-municipal cooperation MalmöLundregionen, Nordvästra Skåne, Skåne NordOst and Sydöstra Skånes samarbetskommitté regional planning documents. Discussions are held about the issue and the various sub-questions of which it is composed.

In conclusion it can be stated that a regional plan provides a number of advantages over inter-municipal cooperation as it provides a stronger foundation through legally bound format, and guidance. Establishing a regional plan requires considerable support among the participating municipalities. We believe that a change of Swedish law should be developed to create a greater impact of regional planning in Sweden. In the amendment it would be included to make clarification of the implementation

description, timing tools and economic linkages. We believe that Skåne is not sufficiently homogeneous area of a regional plan. Based on interviews and case studies it can be concluded that there is a great interest in regional planning in Skåne, not thorough regional plans but as is done today.

Sammanfattning

Denna rapport grundas i syften och frågeställningar som diskuterats med handledare från Malmö stad och Lunds kommun, för att utreda den regionala planeringen i Skåne.

För att Sverige skall fungera funktionellt och effektivt måste planering ske av vägar, järnvägar, bostadsområden, vatten och parker. För att reglera dessa planeringsfrågor i Sverige finns Plan- och bygglagen. Planering sker idag på olika nivåer från den mindre detaljplanen och upp till den stora övergripande regionplanen. Att planera får konsekvenser för andra delar av samhället som integration, boende, transporter och klimat.

Idag finns endast en gällande regionplan i Sverige. Den är över Stockholmsområdet och kallas RUFS 2010. Regionplanen syftar till att reglera mellankommunala frågor som inte går att lösa i varje enskild kommun ensamt. Stockholmsregionens regionplan fungerar idag som ett paraply, som samlar ett flertal olika operativa insatser. Planen ger vägledning genom klara åtaganden. Utan regionplanen riskerar strävan mot en samlad regional utveckling att bli splittrat i de olika kommunerna, samt att bli otillräckligt. Planen påvisar hela regionens gemensamma strävan i mötet med kommande utmaningar.

Syftet med arbetet är att utifrån planeringsteorier och fallstudier analysera om regionplan kan bli ett verktyg för hållbar samhällsutveckling med fokus på Skåne. Arbetet skall även belysa vad en regionplan behöver innehålla för att vara effektiv och långsiktig. Som grundtanke tror som en grundhypotes att regionplanen är ett bra verktyg som kan strukturera och effektivisera planeringen på regional nivå i Skåne.

Arbetet grundas i en inledande litteraturstudie för att få en uppfattning om planeringsteorier kring den regionala planeringen. Fallstudier genomfördes genom att studera de publicerade material som finns kring regional planering i Stockholmsområdet och i Skåne. Därefter har intervjuer genomförts med ledande personer i Landstinget, Länsstyrelsen och kommuner i Stockholm, samt i Skåne.

I arbetet analyseras den idag gällande regionplanen, RUFS 2010 och den tidigare gällande RUFS 2001. För att se hur den regionala planeringen fungerar i Skåne har vi även analyserat Region Skånes Strukturbild samt de mellankommunala samarbetena MalmöLundregionen, Skåne NordVäst, Skåne NordOst och Sydöstra Skånes samarbetskommitté regionala planeringsdokument. Diskussioner förs kring frågeställningen och de olika delfrågor som den består av.

I slutsatsen kan konstateras att en regionplan ger ett antal fördelar framför mellankommunala samarbeten då den ger en starkare grund genom den juridiska aknytningen och dess vägledning. För att upprätta en regionplan krävs stor förankring

Regionplaner i Skåne

och deltagande hos kommunerna. Vi tror att en lagändring bör tas fram för att skapa större genomslagskraft för den regionala planeringen. Lagändringen skulle innefattas av förtydligande med genomförandebeskrivning, tidsaspekter och ekonomisk bundenhet. Vi anser att Skåne inte är tillräckligt homogent område för en regionplan i länet. Mindre regionplaner för delar av länet skulle splittra Skåne och öppna möjligheten att lämna en del kommuner utanför den regionala planeringen i Skåne. Utifrån intervjuer och fallstudier kan slutsatsen dras att det finns ett stort intresse för den regionala planeringen i Skåne, men helst som den sker idag. Detta innebär att vår grundtanke eller grundhypotes inte stämde.

Förord

Idén till examensarbetet framarbetades av författarna, där kunskaper inom juridik och samhällsplanering kunde utnyttjas och appliceras korsvis. Examensarbetet utgör avslutningen på civilingenjörsutbildningen inom Lantmäteri vid Lunds Tekniska Högskola och är skrivet av Charlotte Olsson och Patrik Lundberg under vårterminen 2014. Arbetet omfattar 30 högskolepoäng och har genomförts på avdelningen för fastighetsvetenskap på institutionen för Teknik och samhälle, i samarbete med Malmö stad och Lunds kommun.

Vi vill inleda med att tacka vår handledare Klas Ernard Borges för omsorgsfull vägledning, kreativa idéer, samt flera givande möten. Vi vill även tacka Hanna Björklund på Malmö stad och Johan Lindström på Lunds kommun för deras externa handledning, som trodde på vår idé och stöttat oss under arbetets gång. Ett stort tack riktas även till alla de som ställt upp på intervjuer, vilket stöttat och byggt upp en stor del av vårt arbete.

Vi vill även tacka alla våra klasskamrater i L09 som gjort de fem åren fantastiskt roliga.

Lund, 27 maj 2014

Patrik Lundberg & Charlotte Olsson

Författningar

BBR	Boverkets byggregler
MB	Miljöbalk (1998:808)
PBF	Plan- och byggförordningen (2011:338)
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
ÄPBL	Äldre Plan- och bygglag (1987:10)

Förkortningar

BoV	Boverket
DP	Detaljplan
Lst	Länsstyrelsen
OB	Områdesbestämmelser
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development eller Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.
RP	Regionplan
RUFS	Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen
RUP	Regional utvecklingsplan
SkNO	Skåne NordOst, mellankommunalt samarbete i nordöstra Skåne.
SkNV	Skåne NordVäst, mellankommunalt samarbete i nordvästra Skåne.
SÖSK	Sydöstra Skånes Samarbetskommitté
ÖP	Översiktsplan

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	13
1.1	BAKGRUND.....	13
1.2	SYFTE.....	17
1.3	FRÅGESTÄLLNING.....	17
1.4	AVGRÄNSNINGAR.....	17
1.5	MÅLGRUPP.....	18
1.6	FELKÄLLOR.....	18
1.7	DISPOSITION.....	18
2	METOD	20
2.1	ARBETSMETOD.....	20
2.2	DATAINSAMLING.....	21
3	PLANERINGSTEORI	25
3.1	GRUNDLÄGGANDE UTGÅNGSPUNKTER INOM PLANERINGSTEORI.....	25
3.2	FYSISK PLANERING.....	26
3.3	RATIONELL PLANERING.....	29
3.4	PLANERINGSTEORIN IDAG.....	38
3.5	TIDIGARE STUDIER I TYSKLAND.....	41
3.6	SAMMANFATTNING.....	42
4	SAMHÄLLSPLANERING I SVERIGE	44
4.1	FYSISK PLANERING.....	44
4.2	SAMHÄLLSPLANERINGENS UPPBYGGNAD.....	46
4.3	LÄNSSTYRELSEN.....	49
4.4	BOSTADS-, TRAFIK- OCH UTVECKLINGSPLANERING.....	51
4.5	HÅLLBARHET.....	53
4.6	SAMMANFATTNING.....	57
5	REGIONPLANER	59
5.1	REGIONPLAN UR ETT JURIDISKT PERSPEKTIV.....	59
5.2	STOCKHOLMS LÄN.....	63
5.3	MELLANKOMMUNALA SAMARBETEN.....	64
5.4	FÖRÄNDRINGAR AV PLAN- OCH BYGGLAGEN.....	64
5.5	RÄTTSFALL MED ÖVERPRÖVNING AV MELLANKOMMUNALA PLANÄRENDEN.....	65
5.6	SAMMANFATTNING.....	66
6	FALLSTUDIER	68
6.1	RUFS 2001.....	70
6.2	RUFS 2010.....	75
6.3	STRUKTURBILD SKÅNE OCH VISION 2030 FÖR SKÅNEREGIONEN (RUS).....	80
6.4	MALMÖLUNDREGIONEN.....	87
6.5	STRUKTURPLAN FÖR SKÅNE NORDVÄST.....	91
6.6	SYDÖSTRA SKÅNES SAMARBETSKOMMITTÉ.....	95

Regionplaner i Skåne

6.7	SKÅNE NORDOST.....	97
7	DISKUSSION & SLUTSATS.....	100
7.1	REGIONAL PLANERING I SVERIGE	100
7.2	REGIONAL PLANERING I SKÅNE.....	104
7.3	LAGSTIFTNING KRING REGIONPLANER.....	109
7.4	REGIONPLANENS BÄRKRAFTIGHET OCH INNEHÅLL.....	115
7.5	SAMMANFATTNING AV SLUTSATSER.....	119
8	KÄLLFÖRTÄCKNING	121
8.1	SKRIFTLIGA KÄLLOR.....	121
8.2	LAGAR, FÖRORDNINGAR, PROPOSITIONER, LAGKOMMENTARER, UTREDNINGAR OCH FÖRARBETEN	124
8.3	WEBBSIDOR.....	124
8.4	MUNTLIGA KÄLLOR.....	128

1 Inledning

I detta inledande kapitel redovisas bakgrunden för arbetet med förklaring av syftet, frågeställningar, avgränsningar och felkällor, samt inleds med en bakgrund för att ge läsaren en kort introduktion till problematiken.

1.1 Bakgrund

Flera regioner i Sverige och bland annat Skåne, står idag inför flera utmaningar som behöver lösas med den fysiska planeringen som redskap. Fysiska strukturer bildar grundkonstruktionen för samhällsutvecklingen. Utgångspunkter med allt från företagande och tillväxt till boende och integration, pendling och transporter, rekreation och klimatpåverkan skapas utifrån de fysiska strukturerna.¹

Hur samhället väljer att planera för lokalisering av exempelvis bebyggelse för bostäder, service, verksamheter eller för infrastruktur påverkar hur stor tillväxt, livskvalitet och klimatpåverkan som skapas. Det innebär att den fysiska planeringen är sektorsövergripande vilket medför att den fysiska planeringen ställs inför prioritering av olika sektorer och konflikter vid strategier för att uppnå motstridiga mål, den fysiska planeringen kan bidra till önskad utveckling inom flera samhällsområden.²

Enligt Plan- och bygglagen 1 kap 2§ (2010:900) PBL, är planläggning en kommunal angelägenhet, även kallat kommunens planmonopol. I Skåne är Malmö och Lund städer som växer i snabb takt och har därför många utvecklingsplaner igång. Som exempel är de aktuella planerna i Malmö framförallt nybyggnation av bostäder i Västra hamnen i norr samt kontor och handel i Hyllieområdet i söder.³ I Lund byggs en hel ny stadsdel i nordöst, kallad Brunnhög, där ESS och MAX IV skall anläggas med planer för över 50 000 invånare.⁴ Dessa är de större projekt som de båda kommunerna just nu satsar väldigt mycket på.

När kommunernas egna markområden inte räcker till eller de vill göra mellankommunala kopplingar, uppstår en problematik med planmonopolet. Kommunerna måste då samarbeta även om planmonopolet fortfarande råder för att sammanstråla gemensamma faktorer som exempelvis infrastruktur så som väg och järnväg eller externa köpcentra.⁵

¹ Region Skåne. *Strategier för Det flerkärniga Skåne*. Exakta Printing, 2013. s 5

² Region Skåne. *Strategier för Det flerkärniga Skåne*. s 12.

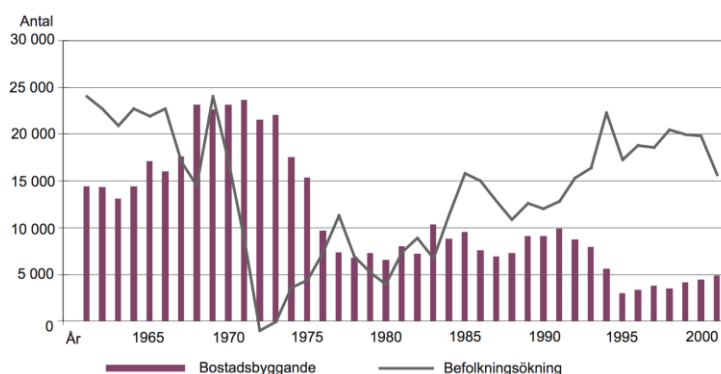
³ Malmö stad. *ÖP2012*. Utställningsförslag. Holmbergs i Malmö. 2013. s 59.

⁴ Lunds Kommun. *Översiktsplanen 2010*. 2010. s 15.

⁵ Region Skåne. *Strukturbild för Skåne – utmaningar för framtiden*. Elanders. Malmö. 2010. s 5.

Regionplaner i Skåne

Skåne har idag 1,2 miljoner invånare⁶ och har de senaste åren haft en god tillväxt och även framtida beräkningar visar på en stark befolkningsökning. Det betyder att människor finner det attraktivt att verka och bo i Skåne. Förutom den höga tillväxten består Skåne till stor del av högkvalitativ jordbruksmark vilken står i konkurrens med framtida exploateringar. För att upprätthålla en hållbar planering för kommunerna och möta de utmaningar som nämnts så krävs gemensamma mål och strategier mellan de inblandade kommunerna. Som exempel på en ohållbar regional planering och dess konsekvenser kan man se figur 1 nedan där bostadsbyggandet inte håller takt med befolkningsökningen i Stockholmsregionen vilket är hämmande för tillväxten.⁷



Figur 1 – Bostadsbyggande och befolkningsutveckling i Stockholmsregionen.⁸

Som ett hjälpmedel för mellankommunala samarbeten har man reglerat om regional planering i Plan- och bygglagen (PBL). Enligt lagtexten, skall på uppmaning från regeringen, ett så kallat regionplaneorgan bildas för att utreda frågor om hur användning av mark- och vattenområden bör ske. Detta redovisas med det styrande dokumentet regionplan (RP). Organet skall samordna planeringen då mer än en kommun är inblandad, det finns två regionplaneorgan i Sverige, i Stockholm och i Göteborg. Idag finns tre regionplaner som är antagna enligt gällande PBL, *Regionplan 1991*, *RUFS 2001* och *RUFS 2010*. Alla dessa återfinns i stockholmsregionen och den senaste, *RUFS 2010*, är den idag gällande planen.⁹

I den hierarkiska trappan för planstrukturen i Sverige hamnar regionplanen överst. Det är regionplanen som är vägledande för kommunernas översiktsplaner som sedan mynnar ut i detaljplaner, enligt PBL 7 kap 6 §. Regionplanen är även styrande för hur den statliga planeringen i regionen som exempelvis infrastrukturinvesteringar skall prioriteras och finansieras.¹⁰ Att infrastruktur planeras regionalt i större utsträckning

⁶ Region Skåne. *Strukturbild för Skåne – utmaningar för framtiden*. 2010. s 5

⁷ Ibid. s 5

⁸ Regionplane- och trafikkontoret. *Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen, RUFS 2001*. Katarina tryck. Stockholm. 2001. s 80.

⁹ Stockholms läns landsting. *RUFS 2010*. 2010. s15.

¹⁰ Stockholms läns landsting. *RUFS 2010*. s 49.

beror delvis på att regering och riksdag beslutar om investeringarna på förslag från Trafikverket, samt att det finns tydliga samband mellan den regionala utvecklingen, kollektivtrafiken och den kommunala samhällsutvecklingen.¹¹

Regionplanen skall inte bara långsiktigt reglera och ge förutsättningar för god fysisk planering utan har även andra mål. I dessa mål ingår att arbeta med de tre perspektiven inom hållbar utveckling: social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet. Det är framförallt storstäder som står för en stor del av tillväxten i Sverige. Det innebär att uppgiften att skapa förutsättningar för människor att leva ett bra liv är en kommunal och helt klart också en regional uppgift.¹²

I Skåne finns idag ingen RP, varken för länet eller för någon del därav och den övergripande strategiska planeringen riskerar att bli splittrad, samt bli ett hinder för den framtida utvecklingen.¹³ Region Skåne har tillsammans med sina 33 kommuner skapat *Strukturbild Skåne* som skall koppla samman kommunernas översiktsplaner med det regionala utvecklingsprogrammet för Skåne.¹⁴

Den komplexitet med alla de ingående faktorer som spelar roll och som beskrivs ovan kan beskrivas genom figur 2. Den skapades av bostadsplaneringskommittén i några av deras samråd för att just få en överblick över komplexiteten inom regional planering.¹⁵

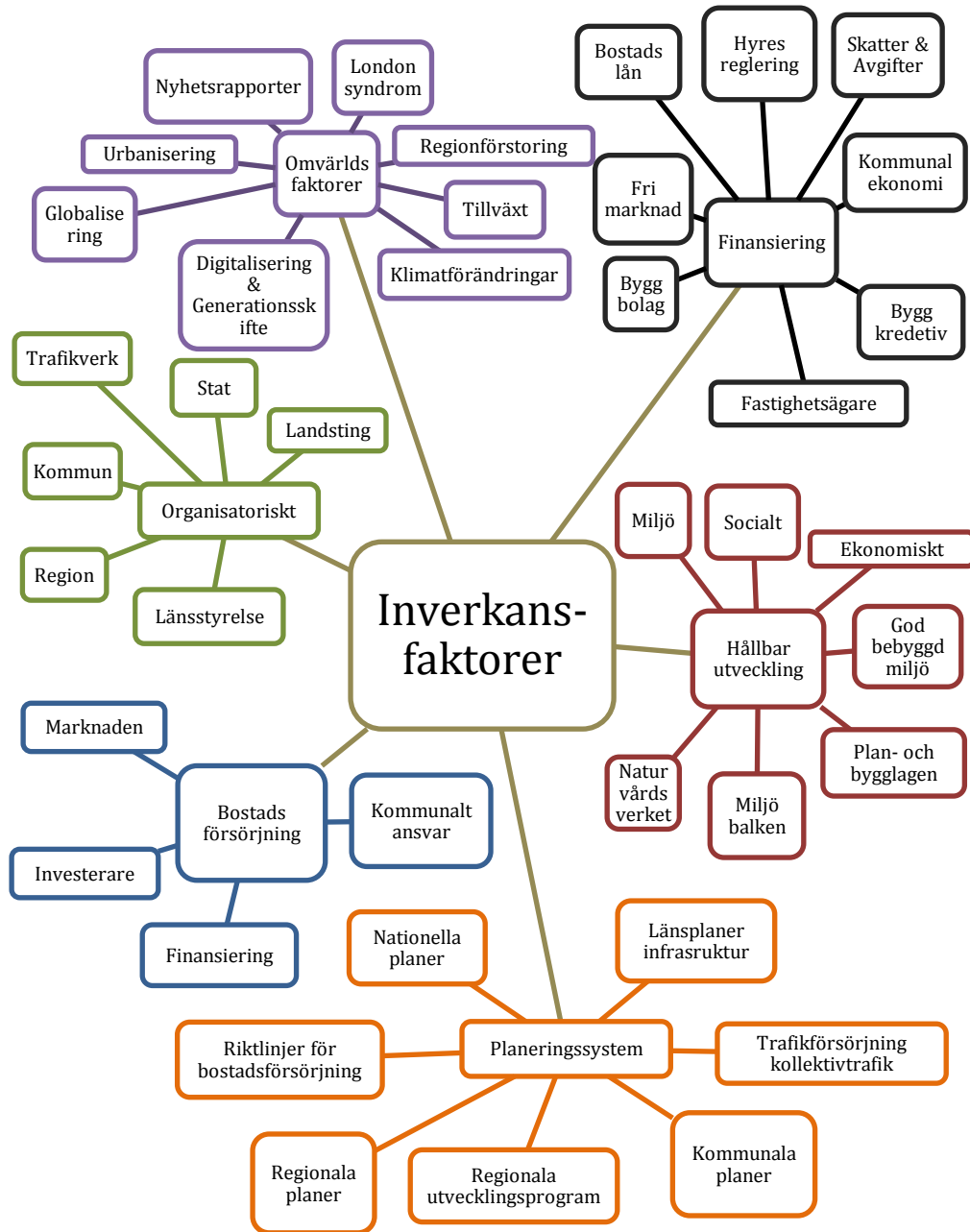
¹¹ Region Skåne. *Regional transportinfrastrukturplan för Skåne 2010-2021*. 2010. s 14.

¹² Förbundet för Sveriges Kommuner och Landsting. *Hållbar stadsutveckling*. 2010. s 2-3.

¹³ Förbundet för Sveriges Kommuner och Landsting. *Hållbar stadsutveckling*. s 5.

¹⁴ Region Skåne. *Strukturbild för Skåne*. s 5.

¹⁵ Sara Jendi Linder, Huvudsekreterare på Bostadsplaneringskommittén och Åsa Johansson sekreterare på Bostadsplaneringskommittén. Intervju 2014-03-24.



Figur 2 – Inverkansfaktorer på regional nivå.

1.2 Syfte

Syftet med arbetet är att analysera om regionplanen är ett funktionellt verktyg för att Skåne ska utvecklas i riktning mot hållbar samhällsutveckling eller om det finns andra alternativ för att nå målen. Arbetet skall även identifiera vad en regionplan bör innehålla för att vara effektiv och långsiktig.

1.3 Frågeställning

Målet med arbetet är att kunna visa om regionplan är ett bra alternativ för Skåne, samt att finna de viktiga faktorerna som en regionplan bör vara uppbyggd kring eller innehålla för att bli ett värdefullt verktyg för strategiska- och fysiska planerare, näringslivet och invånaren i framtiden.

Huvudfrågeställning:

”Är regionplaner ett verktyg för hållbar samhällsutveckling i Skåne?”

För att uppnå syftet och målet ställs följande frågor:

- Hur ser regionplaneringen ut i Sverige idag, vilka effekter har de och vilka lärdomar kan vi dra från dessa?
- Hur ser den regionala planeringen ut i Skåne idag och är regionplan ett aktuellt verktyg för delar av eller hela Skåne i framtiden?
- Hur ser dagens lagstiftning ut kring regionplaner?
- Vad krävs för att en regional planering skall vara bärkraftig med faktorerna: storlek, funktion och läge, samt vad skall den innehålla för att vara effektiv och långsiktig?

1.4 Avgränsningar

Examensarbetet syftar till att se hur bärkraftigheten med regionplaner är ur ett perspektiv av effekterna på fysisk planering. Med fysisk planering avses användningen av mark- och vattenområden. Däremot kommer vi inte att analysera regionplaner ur ett socioekonomiskt-, miljöplanerings eller gränsöverskridande perspektiv mot andra nationer. Vi analyserar inte heller det ekonomiska perspektivet eller de innehållande faktorerna i den regionala planeringen. Då mycket av regionplanering bygger på politiska beslut försöker vi att se på all information utan politisk vinkling och utan att blanda in egna värderingar. I figur 2 kan man se de olika delar som inverkar på den regionala planeringen. Vi kommer inte att beröra omvärldsfaktorer, finansiering eller bostadsförsörjning. En del berörs men arbetet syftar inte till att fördjupa sig inom dessa områden. Vi har avgränsat oss till att gå djupare i Stockholmsregionen och i Skåne, vi kommer inte att fördjupa oss i Göteborgsregionen. Göteborg har endast ett regionplaneorgan men ingen regionplan och är därför inte jämförbart inom alla steg varför vi valt att endast fokusera på Stockholm.

1.5 Målgrupp

Arbetet som redovisas är en studie som riktas mot kommuner, regioner, Landsting och Länsstyrelser men även för personer med intresse för samhällsplanering i allmänt. För djupare förståelse för läsaren är det en fördel att ha kunskaper inom juridik och samhällsplanering. Exempel på intresserade yrkesgrupper inom samhällsplanering kan vara lantmätare, arkitekter, politiker, natur- och kulturgeografer eller väg och vatten ingenjörer.

1.6 Felkällor

Intervjuer görs med specifikt utvalda personer inom strategisk planering som svarar utifrån sin yrkesroll och sina yrkeserfarenheter. För att minimera felkällor i intervjuerna kontrollerar vi så mycket av informationen som är möjligt. Frågor som ställs i intervjuerna bygger på grundläggande teorier kring regional planering, egna uppfattningar om ämnesområdet, samt på frågeställningar som uppkommer efter hand som intervjun fortgår.

1.7 Disposition

Examensarbetet innehåller åtta kapitel. I tabellen nedan redovisas innehållet i respektive kapitel.

Kapitel	Innehåll
<i>Inledning</i>	Här redovisas bakgrunden för arbetet med förklaring av syftet, frågeställning, avgränsningar och felkällor.
<i>Metod</i>	Under avsnittet redovisas vilka arbetsmetoder som används i arbetet, samt hur datainsamling sker med underrubrikerna litteraturstudie, fallstudie och intervju.
<i>Planeringsteori</i>	Denna del av arbetet redovisar grundläggande förklaringar om hur planeringsteorin kom till, utvecklades och hur den fungerar idag. Detta för att ge en grundläggande förståelse för utvecklingen kring planeringsteorin.
<i>Samhällsplanering i Sverige</i>	Detta kapitel förklarar hur samhällsplanering inom fysisk planering fungerar i Sverige. Vilka de olika processerna för planering är och hur dessa hänger samman. Kapitlet skall även ge en inblick i hur den fysiska planeringen hänger samman och vilka olika aktörer och myndigheter som ansvarar på olika nivåer för att ge en grundläggande förståelse för hur den fysiska planeringen fungerar

Regionplaner i Skåne

Regionplaner

Kapitlet beskriver vad en regionplan är och hur den används idag inom den fysiska samhällsplaneringen. Kapitlet utgår från de juridiska perspektiven med lagboken, propositioner och statliga utredningar som huvudsakligt underlag.

Fallstudie

Här genomlysas två regionplaner som är antagna, varav en är från 2001 och den andra från 2010. Dessa två är båda över Stockholms län. Kapitlet fortsätter sedan med fallstudie över fem mellankommunala samarbeten i Skåne.

Analys & Slutsatser

Här analyseras resultaten och slutsatser från fallstudien och från intervjuer med hänsyn till teori från avsnitten ovan och med avvägning mot genomförda intervjuer.

2 Metod

I kapitlet nedan ges en redogörelse av olika metoder som ligger till grund för vetenskapliga forskningsrapporter, samt en redovisning av utvalda metoder för denna rapport.

2.1 Arbetsmetod

Metod är det vetenskapliga arbetssätt som den vetenskapliga rapporten bygger på. Val av metodik grundas på de resultat och mål som rapporten ämnar framställa. Vid studier av teknisk karaktär är vanligaste metoden problemlösande studier vars syfte är att hitta en lösning till en identifierad problematik. Tekniska studier kan även innehålla delar av utforskande och förklarande karaktär som sedan resulterar i problemlösande studier.¹⁶

Insamlad data till rapporten kan vara antingen av kvalitativ eller av kvantitativ karaktär. Den kvantitativa data som samlas in kan ligga till grund för det som senare resulterar i olika resultat och slutligen rapportens slutsats. Kvantitativ data ges i form av sådant som kan räknas och klassificeras. Den kvalitativa datan är av en formulerande karaktär med ord och beskrivningar för att nyansera den inkommande datan. En kombination av kvantitativa och kvalitativa data är att föredra vid komplexa problem d.v.s. som består av människors åtaganden och agerande, som i denna rapport.¹⁷

För att värdera den vetenskapliga rapportens värde och giltighet används begreppen validitet och reliabilitet.¹⁸ Med validitet menas hur väl studiens frågeställningar och valda teorier stämmer överens med verkligheten. En modell är en avsiktlig förenkling av verkligheten och är svårbedömd om den korrekt följer verkligheten. Modellen måste därför bedömas, om den är korrekt i relation till användningsområdet.¹⁹

Kopplingen mellan att det som mäts verkligen är det som undersökningen avser att framställa är ytterst väsentligt för att upprätthålla och inte mista studiens kvalitet.²⁰ Reliabiliteten belyser tillförlitligheten i det insamlade materialet. Materialet kan påverkas av slumpmässiga variationer och diverse faktorer så som olika intervjumiljöer och felaktiga frågeställningar. För en ökad reliabilitet är även urvalet

¹⁶ Höst, Martin. Regnell, Björn. och Runesson, Per. *Att genomföra examensarbete*. 1:6. uppl. Lund. Studentlitteratur. 2006. s 29.

¹⁷ Höst et al. *Att genomföra examensarbete*. s 30.

¹⁸ Ibid. s 34.

¹⁹ Wallén, Göran. *Vetenskapsteori och forskningsmetodik*. 2:13. uppl. Malmö. Studentlitteratur. 1993. s 62.

²⁰ Svenning, Conny. *Metodboken*. 5. uppl. Eslöv. Lorentz. 2003. s 63.

en viktig faktor vilket betyder att försökspersonerna kan väljas ut slumpmässigt.²¹

2.2 Datainsamling

För insamling av data finns ett flertal olika metoder och tillvägagångssätt. Denna rapport grundar sig på en litteraturstudie som sammanställer den bakomliggande teorin det vill säga en rapport av deduktiv karaktär. För sammankoppling med teorin har sedan en fallstudie och intervjuer utförts.²²

2.2.1 Litteraturstudie

Litteraturstudien används som insamling av redan tidigare publicerat material och teorier om ämnet och syftar till att ligga som bakgrund till rapportens problemställning. Litteraturstudien visar förutom grundläggande teorier även tidigare använd och etablerad metodik och avslöjar tidigare brister i dessa.²³

Rapportens inledande arbete utfördes med en litteraturstudie kring stadsplanering och befintliga skrifter och lagar om regionplaner. Utöver detta har även litteratur från universitetsbiblioteket erhållits genom litteratursökning i Lunds universitets bibliotekskataloger.

2.2.2 Fallstudie

En fallstudie används för att undersöka vad som händer i en specifik företeelse.²⁴ För djupare förståelse och för att se generella mönster bör ett flertal fallstudier med olika förutsättningar utföras. Fallstudiens syfte är att leda fram till en helhetsförståelse för det valda studieobjektet för att genom dessa sedan leda fram till teoretiska påståenden.²⁵

De exempel som studerats har framförallt byggt på tidigare statliga och kommunala program angående regionplanering. I samarbete med Malmö stad och Lunds kommun valdes en fallstudie över projektet *MalmöLundregionen* men även projekten *Strukturplan Nordvästra Skåne*, *SÖSK* och *Skåne Nordöst och Strukturbild Skåne*. Dessa projekt ligger i nära relation till regionplanering och är aktuella under samma tidsperioder. Utöver dessa har även en fallstudie gjorts över Sveriges idag enda gällande regionplan RUF 2010. RUF 2010 har uppdaterats två gånger, vi kommer dock bara att undersöka versionerna från 2001 och 2010.

2.2.3 Intervju

Metoden för intervjuer kan skilja sig åt. Intervjuerna kan vara strukturerade, halv-

²¹ Höst et al. *Att genomföra examensarbete*. s 42.

²² Jacobsen, Dag Ingvar. *Vad, hur och varför?*. Lund. Studentlitteratur, 2002. s 34.

²³ Backman, Jarl. *Rapporter och uppsatser*. Lund. Studentlitteratur. 1998. s 26.

²⁴ Wallén. *Vetenskapsteori och forskningsmetodik*. s 114.

²⁵ Höst et al. *Att genomföra examensarbete*. s 34.

strukturerade eller öppet riktade.²⁶ Strukturerade intervjuer består av en fördefinierad frågelista som följs exakt, halv-strukturerade är mer flexibel med svaren och öppet riktade intervjuer ger en öppen konversation med intervjuarens möjlighet att styra intervjun.²⁷ Till denna rapport tillämpades intervjuer av öppen karaktär.

I arbetet utfördes intervjuer med kommuner och statliga organ. Syftet med intervjuerna var att skapa en större bredd av kunskap om dess arbete med regional planering. Även hur regional planering används i mellankommunala sammanhang, samt hur denna planering differentierar sig från den lagmässiga regionplanen.

Genom samarbetspartnern Malmö stad och Lunds kommun har aktuella kontaktuppgifter tagits fram för att få specialiserade intervjuer på det valda ämnet. För några av intervjuerna har dessförinnan fallstudier genomförts. Intervjuerna har följt en öppen riktad struktur med generellt formulerade frågeställningar med stor möjlighet för variation i svaren. Intervjuerna har gett stor möjlighet för de intervjuade att styra riktning och val av problematik att ta upp för att på så sätt komplettera den information som tagits in via tillhörande fallstudier. Frågeställningarna formulerades för att ta reda på hur kommunerna och de statliga organen ser på den övergripande stadsplaneringen och den regionala planeringen inom och mellan närliggande kommuner.

2.2.4 Genomförda intervjuer

Hans Brattström, Arkitekt och Regionplanerare sedan 70-talet i Stockholm.
Denna intervju genomförs den 24 mars 2014 kl. 09:00 i Stockholm på Stockholms läns landsting. Huvudsakligen om RUF5 och den regionala planeringen i Stockholm över tid.

Peter Haglund, Direktör på Stockholms Läns Landsting.
Intervju genomförs den 21 mars 2014 klockan 13:00 på Stockholms läns landsting huvudsakligen om RUF5 2010 och hur organisationen ser ut generellt i Stockholm.

Elisabeth Weber, Länsarkitekt, enhetschef, enheten för samhällsplanering.
Denna intervju genomförs den 2 april 2014 klockan 10:00 via telefon om Länsstyrelsen i Skånes roll i den regionala planeringskontexten och Strukturbild Skåne.

Inger Sellers, Samhällsplanerare på Region Skåne.
Denna intervju genomförs den 12 mars 2014 klockan 09:00 på Region Skånes kontor i Malmö, för att skapa en större förståelse om hur Region Skåne arbetar med den regionala planeringen i Skåne och hur de tagit fram och använder sig utav rapporten Strukturbild Skåne.

²⁶ Höst et al. *Att genomföra examensarbete*. s 34.

²⁷ *Ibid.* s 34.

Regionplaner i Skåne

Jenny Björk, Projektledare på avdelningen Planering & strategi i Kristianstad.

Intervjun genomförs den 26 mars 2014 klockan 10:30 på Espresso House i Lund för att skapa en större förståelse om hur pilotprojektet för tillväxtnäringen mellan Kristianstad och Hässleholm har tagits fram och hur det skall bidra till bättre regional planering för kommunerna.

Lars Johnsson, Koordinator, samordnare SkNO och & Martin Risberg översiktsplanerare på kommunledningskontoret i Kristianstad.

Denna intervju genomfördes den 8 april klockan 13:00 på regionhuset i Kristianstad. Intervjun syftade till att få förståelse för det mellankommunala samarbetet i nordöstra Skåne och deras koppling till regionalt samarbete i Skåne.

Madelene Johansson, Samordnare SÖSK, och Monica Strömbäck, utvecklingsstrateg på Sjöbo kommun.

Intervjun genomförs den 18 mars 2014 klockan 15:00 på Sjöbo kommunhus för att få en bättre bild av SÖSK och det mellankommunala samarbetet i området, samt deras koppling till Region Skåne och Strukturbilden.

Magnus Ydmark, Landskapsarkitekt på Helsingborgs stad.

Denna intervju genomförs den 13 mars 2014 klockan 13:30 på Rådhuset i Helsingborg för att skapa en större förståelse om hur samarbetet Skåne Nordväst har tagits fram och utarbetats, samt deras koppling till Region Skåne och Strukturbilden.

Michael Erman, Översiktsplanerare på Stockholms stad.

Denna intervju genomfördes den 8 april klockan 10:00 per telefon för att se hur Stockholms stad arbetar med regional planering och hur de förhåller sig till RUFSS 2010.

Sara Jendi Linder, Huvudsekreterare på Bostadsplaneringskommittén och Åsa Johansson sekreterare på Bostadsplaneringskommittén.

Denna intervju genomförs den 24 mars 2014 klockan 14:30 på regeringskansliet i Stockholm. Intervjun syftade till att se vad bostadsplaneringskommittén utreder, varför och vad de kommit fram till så långt.

Thomas Kalbro, Teknologie doktor, professor på Institutionen för Fastigheter och byggande, KTH.

Denna intervju genomförs den 21 mars 2014 i Stockholm på KTH, om regionplanering i Sverige och den grundläggande lagstiftningen i anslutning.

Cristina Björn, Översiktsplanerare, Vahid Fararos Infrastrukturplanerare, Anna Knight och Tobias Häggblom alla från enheten för samhällsplanering på Länsstyrelsen i Stockholm.

Denna intervju genomförs den 24 mars 2014 klockan 12:30 i Stockholm på Hantverkargatan 29, Länsstyrelsen i Stockholm. Intervjun syftade till att se hur Länsstyrelsen i Stockholm arbetar med regional planering mot RUFSS och Landstinget.

Gunnel Dymling, Projektledare MalmöLundregionen från Lunds kommun. Denna intervju genomfördes den 11 april klockan 10:00 på Media evolution city i Malmö. Intervjun syftade till att se hur Lunds kommun arbetar i de regionala sammanhangen speciellt mot Region Skåne, samt i MalmöLundregionen.

Maria Bredin, Utvecklingsstrateg på Malmö stad & Matts Hansson, biträdande planeringschef vid Stadskontorets avdelning för samhällsplanering i Malmö stad. Intervjun genomfördes den 23 april klockan 16:00 på stadshuset i Malmö. Intervjun syftade till att se hur Malmö kommun arbetar i de regionala sammanhangen speciellt mot Region Skåne, samt i MalmöLundregionen.

Frukostseminarier i Malmö om regional planering.

Seminarier genomfördes den 11 april 2014 på Media evolution city i Malmö klockan 8:00. Medverkande var från bland andra Region Skåne, Trafikverket, Boverket, Länsstyrelsen, Bostadsplaneringskommittén och några kommuner i Skåne. Seminariet handlade om den regionala planeringen i koppling till bostäder, men även infrastruktur och andra samarbeten diskuterades.

3 Planeringsteori

Detta kapitel redovisar grundläggande förklaringar om hur planeringsteorin kom till, utvecklades och hur den fungerar idag. Detta för att ge en grundläggande förståelse för utvecklingen kring planeringsteorin. Vi utgår i huvudsak från Andreas Faludis bok "Planning Theory", en äldre bok som satt de grundläggande begreppen och som fortfarande tillämpas idag och därför är högst relevant. Speciellt grundläggande är begreppet rationell planeringsteori, vilket Faludi myntade.

3.1 Grundläggande utgångspunkter inom planeringsteori

Teorier är påstående som förklarar olika fenomen. Förklaringarna är svar på tillstånd som kommer från att man upprepade gånger observerar oväntade händelser. Genom att sedan förstå dessa händelser kan man planera för att skapa åtråvärda utfall eller förhindra icke önskvärda problem.²⁸ Enligt definitionen skall en teori vara logiskt konsekvent och ge en bas för på vilken förutsägelser kan göras.²⁹ För att kunna skapa en planeringsteori krävs observationer av oväntade händelser som tillsammans kan kallas rådata. I planeringsteorins fall kommer denna ifrån åtgärder och erfarenheter från planerare, helst erfarna. Världen är dock så komplex att det är svårt för människan att förstå helheten. Vi måste därför göra en del antaganden om verkligheten. Alla planerare är idag inte överens om vilka dessa antaganden bör vara eller hur de bör tolkas.³⁰

Den rationella planeraren var ett svar på den enväldiga och diktatoriska planeraren som styrde tidigare. Planeraren såg inte hur staden faktiskt fungerade och absolut inte de olika sociala skiktens behov. Planeringen utvecklades efter detta mot ett nytt synsätt där planeringen är en ständigt pågående process och metod för att kunna fatta rationella beslut.³¹

En stor skillnad från den tidigare planeringsteorin är att planeraren inte tar alla besluten. Det är de förtroendevaldas uppgift genom att de skall få så många alternativ som möjligt presenterade så att de kan ta det rationella beslutet. Detta påvisar också tydligt att den rationella planeringsteorin nu i större utsträckning handlar om en process. I processen är det viktigt att alla nivåer är med och är involverade för att komma fram till den bästa planen. Samarbeten mellan planerare, medborgare och politiker under processen är därför också viktig.³²

²⁸ Faludi, Andreas. *Planning theory*. 7 uppl. Oxford. Pergamon press. 1973. s 1.

²⁹ Faludi. *Planning theory*. s 21.

³⁰ Ibid. s 24.

³¹ Faludi, Andreas. *A decision-centered view of environmental planning*. The Chicago School. Pergamon Press. 1987. s 28-33.

³² Faludi. *A decision-centered view of environmental planning*. s 28-33.

3.2 Fysisk planering

Fysisk planering startades och framkom på grund av behovet av att planera den fysiska tillväxten och utvecklingen av städer. De första skrifterna om stadsplanering och urban planering handlade mer om utseende av byggnationer än om den faktiska planeringen eller planeringsprocessen.³³ De flesta tidiga planerare var också arkitekter. Stadsplanering sågs då som en form av storskalig arkitektur med avsaknad av hänsyn till politik, marknad eller till medborgare/brukare. Planeraren var expert, med rätt vetande och kunnande om vad samhället hade behov av gällande den fysiska designen och ansågs ta vetenskapliga beslut.³⁴

Med tiden har den fysiska planeringen utvecklats och utvidgats till att ta hänsyn till områden som även ligger utanför staden och den fysiska planering, som exempelvis arbetsmarknad eller utbildning, detta för att kunna se på utvecklingen av staden och landsbygden som en helhet. Det har även utsträckts till att omfatta området miljö vilket skapar ett eget område kallat miljöplanering.³⁵

Planeringskulturen har förändrats under det senaste århundradet från att endast handla om fysiska egenskaper till att utvecklas mot mer sociala relationer som beror av den fysiska planeringen. De kraftfulla, men svårförutspådda, krafterna i de ekonomiska klimatet gjorde att planeringsteorin utvecklades för att kunna planera för framtiden på ett stabilt sätt. Detta skulle skydda mot sårbarheten i samhället, på marknaden och från de stora kapitalistiska företagen. Två av nycklarna till att lösa problemen sågs som kunskap och rationellt tänkande. En systematisk och ekonomisk planeringsmodell startade och växte tidigt fram.³⁶

Disciplinen har de senaste åren gått från att vara en kultur bland planerare till en egen teori, planeringsteorin. Men planeringsteorin handlar idag inte bara om fysisk planering utan har även utvecklats till att inbegripa andra områden som ekonomisk planering, socialplanering och operationell planering.³⁷

Dessa tre bildar tillsammans nutidens fysiska planeringsmodell. Den ekonomiska planeringsmodellen är den som syftar till att styra de produktiva krafterna mot social politik för att bilda en välfärdsstat. Den sociala planeringsmodellen är den modell som syftar till att reglera och främja hälsa, ekonomi och skönhet i stadsmiljön. Den sista modellen, som kallas den operationella, är den modell som syftar till att skapa

³³ Archibugi, Franco. *Planning theory: From the Political Debate to the Methodological Reconstruction*. Milano. Springer, 2008. s 25.

³⁴ Faludi, Andreas. *A decision-centered view of environmental planning*. s 28-33.

³⁵ Archibugi. *Planning theory: From the Political Debate to the Methodological Reconstruction*. s 25.

³⁶ Healey, Patsy. *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Basingstoke. Palgrave Macmillan, 1997. s 8-9.

³⁷ Archibugi. *Planning theory*. s 26.

effektivitet mot uppsatta mål, speciellt i offentliga myndigheter.³⁸

3.2.1 Ekonomisk planering

Ekonomisk planering grundas i satser av nationalekonomiska begrepp och metoder. Planeringen inriktar sig på ett system med mätbara föränderliga storheter som måste hanteras. Dessa storheter kan vara: inkomst och dess fördelning, sysselsättning, produktivitet, utrikeshandel, skulder, konsumtion, investeringar och så vidare. Planeringen leder till optimala val genom att utnyttja de kriterier och metoder som används i forskningen.³⁹

Viktigt att tänka på i modellen för den ekonomiska planeringen är att den har mycket stort inflytande på den lokala (mikro) ekonomiska uppbyggnaden och vice versa. Den lokala miljön och de institutionella egenskaperna har en nyckelroll för konkurrenskraften i regioner i den globaliserade världsordningen idag.⁴⁰

Den mikroekonomiska planeringen blev i början av modellens tillämpning i stort sett åsidosatt. Man menade att den inte hade någon inverkan och då inte spelade någon roll. Men betydelsen av den mer lokala ekonomin har idag ökat i intresse hos ekonomiska planerare av tre anledningar. Den första är att det är viktigt för kommuner att kunna skapa förutsättningar för god tillgång till mark, byggnader och fysisk infrastruktur för att därigenom kunna attrahera utbildning, företag och befolkning. Den andra är att i konkurrensen om invånare och investeringar, speciellt utifrån, är det viktigt att ha en god miljö och omgivning för trivsel. Det ger bättre säljargument. Den sista anledningen är att många av de större utländska investeringar som sker berör fastigheter och mark är därför viktigt att prioriteras. Den lokala mikroekonomin med den fysiska planeringen i spetsen har på så sätt stor inverkan på den makroekonomiska planeringen.⁴¹

3.2.2 Social planering

Den sociala planeringen kommer underifrån, från mindre projekt som handhas på lokal nivå av ingenjörer och arkitekter.⁴² Området täcker ett stort fält av åtgärder som exempelvis, utbildning, hälsa, social integration och näringslivsfrågor. Genom att inte bara planera fysiskt utan även integrera det sociala planet skall planerna få en större och mer riktad effekt.⁴³

Exempel på social planering sker i Danmark där man har ett koncept som heter ”Byfornyelse”. Områden som väljs för dessa åtgärder kännetecknas av en stor andel

³⁸ Healey, *Collaborative planning*. s 9-10.

³⁹ Ibid. s 28.

⁴⁰ Healey, *Collaborative planning*. s 130-132.

⁴¹ Healey, *Collaborative planning*. s 135.

⁴² Fainstein, Susan. *New Directions in Planning Theory*. Urban Affairs Review. 35. 451. 2000. s 17.

⁴³ Archibugi. *Planning theory*. s 28.

små och omoderna lägenheter där det bor en relativt fattig befolkning. Vanligt i områdena är också integrationsproblem och att ett stort antal invånare är utanför arbetsmarknaden. Att den fysiska och den sociala planeringen går hand i hand är därför viktigt för planens genomslagskraft. När det gäller de sociala initiativen fokuserar man på att bygga nätverk mellan individer för att få området att fungera bättre.⁴⁴

3.2.3 Operationell planering

Den operativa planeringen är ett arbete som innebär att knyta strategiska mål och syften till taktiska mål och syften. Planeringsformen beskriver exempelvis milstolpar och förutsättningar för framgång. Operativ planering innebär att koppla den strategiska planen till de aktiviteter som organisationen kommer att leverera till de resurser som krävs för att leverera dessa. Planeringsformen har utvecklats från teoretiska och praktiska erfarenheter kring ledarskap och företagsledning och vetenskaper som formats utifrån dessa, bland annat från militära erfarenheter.⁴⁵ Viktigt är att processen blir så effektiv som möjligt och samtidigt har stor verkningsgrad.⁴⁶

Enligt den operationella planeringen är idealet att det lokalt styrande organet balanserar de många kraven från politiken genom teknisk analys och förvaltning. Inom samhällsplanering i Sverige är det lokalt styrande organet kommunen. Den operationella planeringen ger och leder fram till rationella lösningar för att nå målen. Kärnan i planeringen är att identifiera mål, samt ta fram och implementera lämpliga sätt att uppnå dessa. Tillvägagångssättet ger flexibilitet genom att rikta varje beslut efter omständigheterna i varje beslutsprocess. Samtidigt begränsas exempelvis korruption genom tydliga ansvarsområden, åtgärder och kriterier. Beslutsmodellen är grunden för vad som senare kommer att kallas för den rationella planeringsprocessen.⁴⁷ Den rationella planeringsprocessen utvecklades i stort av professor Andreas Faludi och beskrivs i hans bok *Planning Theory* från 1973.

En operativ plan svarar på fyra frågor:

- Var är vi nu?
- Var vill vi vara?
- Hur tar vi oss dit?
- Hur mäter vi framstegen?

Operativa planer bör utarbetas av samma personer som kommer att delta i genomförandet. Kommunikation krävs mellan de olika delarna av organisationen, eftersom den plan som skapas oundvikligen har konsekvenser för andra och därmed

⁴⁴ Københavns kommun. *Integrated urban renewal: in copenhagen 2012*. Köpenhamn. 2012. s 5.

⁴⁵ Archibugi. *Planning theory*. s 31.

⁴⁶ Fainstein. *New Directions in Planning Theory*. s 22.

⁴⁷ Ibid. s 23.

behöver ske genom samarbete för att anpassa planen till samtliga medverkande.⁴⁸

3.3 Rationell planering

Den rationella planeringsteorin som planeringsform handlar om att skapa befolkningstillväxt genom användandet av rationella förfaranden. Den rationella planeringen framkom för att kunna ge en förklaring av de utforskade fenomenen eller rådata på ett rationellt sätt. Syftet är att genom rationella tankar och åtgärder få fram tillväxt.⁴⁹ Nationalencyklopedin definierar rationalitet på följande vis, ”rationalitet är det som bygger på förnuftet. Att en handling (eller åsikt) är rationell betyder att man medvetet och metodiskt väljer de bästa medlen för att uppnå sina mål. I anslutning till beslutsteorin utgår en riktning inom beteendevetenskaplig metodologi från att allt mänskligt beteende kan förklaras som styrt av rationella val”.⁵⁰

Planeringsformen innebär och grundläggs i att planeraren tar intelligenta och rationella beslut. Eftersom människor har olika syn, värderingar eller prioriteringar är det ofta omdiskuterat vilket som är det rationella beslutet. Ett exempel på detta är en tänkt vägbyggnation. Då man tänker bygga en väg över en mosse kan det diskuteras om marken bör skyddas alternativt att marken ej bebyggas på grund av den unika miljön i området. Men med omvägar kring mossen kommer kostnaderna öka och utan vägen kan tillväxten hämmas. Problemet är inte enkelt och är ett exempel på beslut och prioriteringar som krävs från det planerade organet exempelvis kommunen.⁵¹

Hur prioritering görs är politiskt influerat men bygger i grunden på planerarens egen uppfattning om vad som är viktigt ex riksintresse eller miljöskydd. Planerarens egen uppfattning är dock inte alltid rationell. Likaså har intresseorganisationer eller företag lösningar på problem, vilka löses med åtgärder som spelar dessa organ i händerna. Det vill säga att planeraren får influenser från olika håll som är partiska och i vissa fall kan detta skapa korruption.⁵²

3.3.1 Bakgrund

Den rationella planeringen spred sig från Storbritannien ut i världen med industrialismen, exempelvis skapade Le Corbusier rationella planer i Frankrike och Sverige med enorma bostadsblock, se figur 3 och 4 nedan, medan Frank Lloyd Wright gjorde rationella planer i USA, där han gav hög prioritet för biltrafik.^{53, 54}

⁴⁸ Mullen, Michael. *Joint operation planning*. 5 uppl. US Navy. 2006. s 78- 92.

⁴⁹ Faludi. *Planning theory*. s 24.

⁵⁰ Rationalitet. *Nationalencyklopedin*. 2010. (Webbsida)

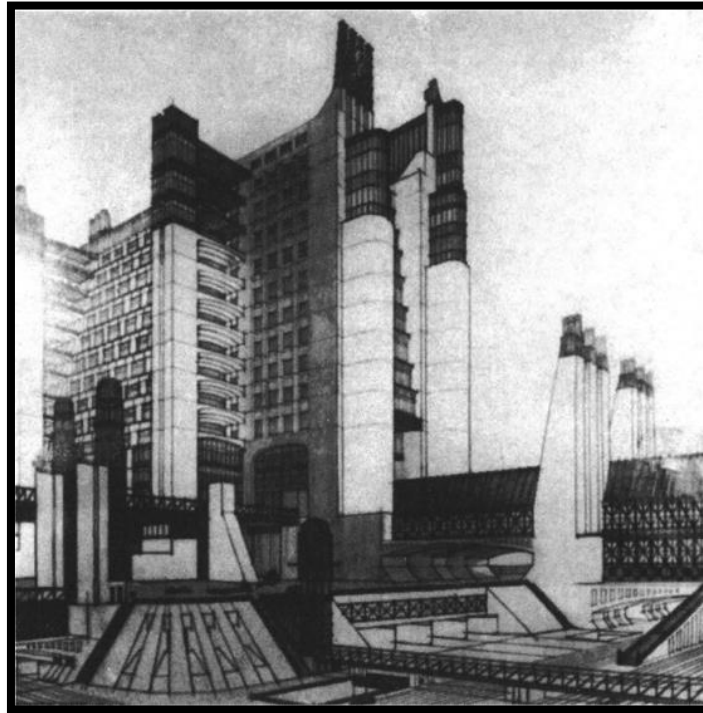
⁵¹ Faludi. *Planning theory*. s 35.

⁵² Faludi. *Planning theory*. s 37.

⁵³ Black, William. *Transportation: A Geographical Analysis*. New York. The Guilford Press. 2003. s 29.

⁵⁴ Taylor. *Urban Planning Theory since 1945*. s 20-38.

Dessa planerare förändrade bilden av stadsplanering genom att riva allt det befintliga i staden och bygga helt nytt. De började om från början med sina teorier om rörelsemönster och vad den moderna människan hade för krav och mål.⁵⁵



Figur 3 – Le Corbusiers Ville Radieuse, sketch.⁵⁶



Figur 4 – Le Corbusiers Plan de Stockholm.⁵⁷

⁵⁵ Taylor. *Urban Planning Theory since 1945*. s 20-38.

⁵⁶ Ibid. s 20-38.

⁵⁷ Le Corbusier. *Plan de Stockholm*. (Webbsida)

Men andra planerare var realistiska nog att inse att världen inte kunde rekonstrueras helt på nytt, så som Le Corbusier och Frank Lloyd Wright menade. De förstod att de istället blev tvingade att handha städer delvis som de var och anpassa sig kring redan befintliga strukturer. Ändå fanns det en djup övertygelse om att de stora industristäder som vuxit upp under 1800- och tidiga 1900-talet var bristfälliga som bosättningar och att det var bättre att rensa bort allting och börja om från början med en ny plan.⁵⁸

Den rationella planeringen splittrar planerarna mellan realister och instrumentalister där realisten menar att lagar eller regelverk som byggts upp och bildat den rationella planeringsteori är gällande nästan som lagar och fungerar i alla situationer. Instrumentalisten däremot, menar att den goda teorin endast är en vägledande process till lyckade åtgärder.⁵⁹

Under mitten och slutet av 1960-talet växte två olika teorier fram ur den regionala planeringsteorin som inte är helt enkla att skilja från varandra. Den ena är en "systematisk uppfattning" av planering. Denna härrör i huvudsak från teorier kring de objekt som stadsplanering försöker strukturera som exempelvis miljön (byar, städer, regioner, osv). Genom denna systematiska uppfattning ses nu städer både internt och externt som ett system av sammankopplade delar. Den andra teorin var den rena "rationella processen" inom planering, vilken är den elementära processen av hur planering skall se ut och ske, och speciellt av planeringen som en rationell process för beslutsfattande, den som förklarats ovan i sin renaste form.⁶⁰

3.3.2 Systematisk uppfattning av planeringsteorin

Den rationella planeringsteorin hade fokus endast på de fysiska och de estetiska kvaliteterna i miljön och omgivningen. Detta synsätt gav den traditionella stadsplaneringsteorin en dålig bild och brist på förståelse för de olika sociala och ekonomiska konsekvenser som planerna gav upphov till i städerna. Denna mer traditionella syn på stadsplaneringsteori uppvisar en brist på förståelse för den komplexitet och för det släktskap som finns mellan städer.⁶¹

Faludi, med teorier från 70-talet, kallade denna typ av planering för "Blueprint planning". Han menade att det är grundtypen av planer. De skapas genom bildandet av program som utformats utifrån uppsatta mål. Man bildar planer för att uppnå dessa mål. Planerna upprättas och efter det följer man planen. Planeringsformen är på så sätt oflexibel och blir även osäker eftersom prediktionerna gjorda för mål och program innehåller osäkerheter, speciellt över lång tid.⁶²

Den systematiska synen, ger en helhetsuppfattning och genom denna kan man försöka analysera och skapa en modell för de komplexa relationerna i städer som är en

⁵⁸ Taylor. *Urban Planning Theory since 1945*. s 20-38.

⁵⁹ Faludi. *Planning theory*. s 26.

⁶⁰ Taylor. *Urban Planning Theory since 1945*. s 59-75.

⁶¹ Ibid. s 59-75.

⁶² Faludi. *Planning theory*. s 132.

lösning på de traditionella planeringsproblemen.⁶³

Den systematiska uppfattningen eller synen på planering beskrivs ofta mycket abstrakt, i exempelvis tekniska eller matematiska termer, men de grundläggande idéerna i systemteori är egentligen mycket enkla. I hjärtat av den generella systemteorin är tanken på saker som olika "system". Ett "system" är något som består av sammankopplade delar.⁶⁴ Nationalencyklopedin beskriver ett system som en "samlings element som hänger samman med varandra så att de bildar en ordnad helhet".⁶⁵

Alla system har någon form av egenskap eller kvalitet som gör det möjligt att skilja den från andra system så att man kan se det som en enhet, ett system. Strukturen för ett system bestäms av strukturen hos dess delar och relationer mellan dessa.⁶⁶

De sammanlänkande delarna i ett system är centrala för dess funktion. Som exempel kan man ta människokroppen. Våra kroppar består av olika organ och när dessa delar fungerande bra så är dessa sammankopplade via ett cirkulationssystem, systemet skickar ut blodet från hjärtat och vidare till övriga delar av kroppen. Om något organ kollapsar eller om något förändras så får det konsekvenser för hela kroppen.⁶⁷ Så fungerar även städer.

En stad kan ses som ett system där "organen" består av olika markpartier. Dessa delar av olika markanvändningar är sammankopplade via transportleder och andra kommunikationsytor, man kan med andra ord kalla det för ett markanvändningssystem. Planering syftar till att planlägga och kontrollera systemet, det följer då att planeringen kan definieras som ett sätt att kontrollerat forma systemet. Flexibilitet skapas genom att ge systemet svängrum så att planen blir långsiktigt hållbar och tålig för förändringar.⁶⁸ Detta kan skapas genom exempelvis grövre och översiktlig planering.

Den systematiska synen ser problemen som en ändring i systemet skapar. En ändring kan vara i form av ny bostadsbebyggelse av hyreshus i utkanten av staden. Om samtliga nya bostäder får låga hyror kan detta exempelvis skapa segregation. På samma sätt har planer idag effekter på ekonomi, arbetslöshet, utbildning och så vidare. Den systematiska synen väger in dessa och planeringen inbegriper även dessa delar.⁶⁹

⁶³ Taylor. *Urban Planning Theory since 1945*. s 59-75.

⁶⁴ Ibid. s 59-75

⁶⁵ System. *Nationalencyklopedin*. 2010. (Webbsida)

⁶⁶ Taylor. *Urban Planning Theory since 1945*. s 59-75.

⁶⁷ Ibid. s 59-75.

⁶⁸ Ibid. s 59-75.

⁶⁹ Faludi. *Planning theory*. s 137.

3.3.3 Medborgarinflytande

Båda teorierna ovan, systematisk- och rationell planeringsteori, har tankar om planering, om översyn eller olika former av kontroll. Dessa kan beskrivas som cybernetiska planeringsmodeller. Cybernetik är forskning och studie av kommunikation och kontroll inom organisationer.⁷⁰ Till cybernetik hör teorier om besluts- och informationsteori. I den rationella planeringsteorin, som är den grundläggande teorin, finns olika nivåer av demokratiska inslag i form av inflytande från invånare och berörda intresseorganisationer eller andra aktörer.⁷¹

Den form, som efter den rena rationella planeringen, inte införlivar någon form av medborgarinflytande alls, är den rationella översiktliga planeringsstrategin. Denna form av planering började användas i början av 1950-talet. Denna har fyra centrala komponenter eller grundpelare:

- Mål och målformuleringar ses som centrala.
- Kvantitativa analyser och förutsägelser om framtida utfall, exempelvis togs miljö in som en faktor.
- Identifiering och utvärdering av olika idé-alternativ.
- Utvärdering av hur använda resurser står i relation till målet eller resultatet.

Den översiktliga rationella planeringsstrategin domineras dock fortfarande av synen att större allmänna intressen vid konkurrens med de enskilda, vinner det allmänna i stor utsträckning eller alltid.⁷²

Med början i 1960-talet började kritiker att höja sina röster kring de tidigare rationella världsbilderna eller paradigmen som modellerna utgjorde. Planeringsteorierna splittras här från de tidigare ganska centrala och brett använda systematiska- och rationella planeringsteorierna, till flera olika. En av dessa som sticker ut är Lindbloms planeringsteori som förordar en succesiv planeringsutveckling med mindre förändringar successivt genom hela planeringsarbetet. Lindbloms teori innebär en stegvis ökande arbetsbelastning som följer av att omfattningen hela tiden ökar. Lindbloms teori pekar också på att det är viktigt med att hela tiden justera sina mål kontinuerligt under processen, samt att utförandet av analyser och utvärderingar är viktigt. I Lindbloms teori är medborgarinflytandet lite större än i tidigare teorier. Även om viljan var stor så blev den praktiska möjligheten till yttre engagemang för medborgare liten med Lindbloms succesiva planeringsteori.⁷³

En annan planeringsteori som implementerades samtidigt som Lindbloms är en teori som genom noggrann genomsökning försöker få med styrkorna och eliminera svagheter från den rationella planeringsteorin. Denna teori baseras på en vad man

⁷⁰ Cybernetik. *Nationalencyklopedin*. 2013. (Webbsida)

⁷¹ Taylor. *Urban Planning Theory since 1945*. s 59-75.

⁷² Lane, Marcus. *Public Participation in Planning: an intellectual history*. Australian Geographer. 36, 3. 2003. s 282-300.

⁷³ Lane. *Public Participation in Planning*. s 282-300.

kan kalla begränsad instrumentell rationalitet. Centrala komponenter eller antaganden i teorin är att många succesiva beslut leder till grundläggande förändringar. Det leder till att den kumulativa effekten av dessa beslut är influerade av primära, fundamentala beslut. Det vill säga att den samlade effekten av besluten fortsatt har sin grund i utgångsvärdena, processen blir viktig för styrningen.

Medborgarna är aktivt med i planeringen och deras behov och önskemål, som grundas i en konsensusskapande process, försöker man uppfylla genom planen. På samma sätt är hela processen mer decentraliserad än de övriga. Planeringen blir en blandning av vetenskapliga teorier och erfarenheter från området, samt intuition hos planerare och befolkning.⁷⁴

Under 1970-talet alstrades ett stort antal planeringsteorier. En form av social omvandling skedde under denna tid och denna influerade även planeringsteorierna att gå från starkt hierarkiska influerade strukturer till plattare och mindre centraliserade. Exempel på de mer platt organiserade planeringsteorierna är transplanering, kommunikativ planering eller förhandlingsmodellen.⁷⁵ Sammanfattningsvis kan man se de senaste decenniernas utveckling av planeringsteorier som en stegvis upptrappning av de demokratiska inslagen.⁷⁶

På senare tid har planeringsteorier utvecklats genom både privata och offentligt finansierade projekt. Dessa större projekt är exempelvis Melbourne Docklands, Bo01 i Malmö eller Hafencity i Hamburg, se figur 5 och 6 nedan. Projekten som nämns har haft stort medborgarinflytande, vilket har sett olika ut beroende på projekt och exploateringsland.⁷⁷ Vi nämner även ett projekt i senare kapitel 3.5.

⁷⁴ Lane. *Public Participation in Planning*. s 282-300.

⁷⁵ Ibid. s 282-300.

⁷⁶ Forester, John. *Planning in the Face of Conflict*. New York. Routledge. 1987. s 434-446

⁷⁷ Lane. *Public Participation in Planning*. s 282-300.



Figur 5 – HafensCity Hamburg.⁷⁸



Figur 6 – Bostadsmässan Bo01 Malmö 2001.⁷⁹

Men det finns också problem med medborgarinflytandet. Mycket av den kommunikativa planeringen är konsensusorienterad och bygger på idéer om

⁷⁸ Kraus, T. *HafensCity*. Hamburg. (Webbsida)

⁷⁹ Falck, O. *Bo01*. Malmö. (Webbsida)

reflekterande demokrati. Detta betyder i kort att man kan ifrågasätta legitimitet och rationalitet av den slutgiltiga planen eftersom dialogen som har lett fram till planen är en sammanslagning av argument enligt den demokratiska processen. Speciellt svårt blir det när debatten sker mellan olika planeringsalternativ som är svåra att särskilja i kvalitet eller som är subjektiva så som exempelvis social påverkan eller säkerhet.⁸⁰

Det är viktigt när man använder sig av en offentlig och öppen dialog med medborgare att diskussionen leder fram till sammanvägning av de olika argument som framkommit medan man senare, när valet sker, så bestäms det genom individuell röstning av varje ingående delegat. Det är viktigt att i varje beslut ange konsekvenserna för den sociala välfärden men även de ekonomiska konsekvenserna på kort och lång sikt.⁸¹

Skillnaden mellan kommunikativa processer kan vara stor. Det beror till stor del på uppsättningen av deltagarna, alternativen som diskuteras, samt uppsättningen av framförda omständigheter. Ju fler som är med i processen desto större blir instabiliteten i slutresultatet av processen.⁸²

Även om många länder i väst är överens om att offentlig öppenhet och om en dialog med medborgarna är en oundgänglig del av en levande demokrati, så kan det vara till nackdel och hämma tillväxten. Kritiken som framförs handlar också om att dialogen kanske inte är demokratisk eftersom inte alla yttrar sig och olika argument från olika håll har olika tyngd beroende på vem rösten tillhör.⁸³

3.3.4 Rationell planering och beslutstagarens dilemma.

Sammanvägningen och särskiljande av alla olika placeringsalternativ ger planeraren ett stort spann inom vilket denna kan verka. För att planeraren skall kunna ta det intelligenta beslutet måste denna tänka rationellt.⁸⁴ Planeraren när det gäller fysiska planer, såsom RP, ÖP och DP är en samling av personer då planer antas genom en demokratisk process av politiska organ.

Planeringen definieras som ett beslut om en väg av åtgärder där besluten tillfredsställer planeraren men som är ett beslut som hade kunnat framställas från ett rationellt beslut. Planeraren försvarar med andra ord sitt beslut så som rationellt även om det inte alls var det. Planeringen sker utifrån en bestämd väg sedan innan beslutad och försvaras sedan i processen där man förklarar varför man valt att göra som man gör. Detta är ett vanligt sätt att planera. Man stödjer sina teorier med utvald fakta för att stärka sina argument.⁸⁵

⁸⁰ Sager, Tore. *Deliberative Planning and Decision Making*. 2002. s 367-370.

⁸¹ Sager. *Deliberative Planning and Decision Making*. s 367-370.

⁸² Ibid. s 367-370.

⁸³ Ibid. s 367-370.

⁸⁴ Faludi. *Planning theory*. s 38.

⁸⁵ Ibid. s 38.

Politik behöver inte alltid vara negativt inom planeringsteori. Oftast blir diskussionen kring planeringen bättre eftersom olika politiska partier har olika infallsvinklar och premisser för hur ett problem bör lösas. Diskussionen blir bättre av detta vilket också leder till bättre beslut. Problem kan dock uppkomma då man hamnar i låsta situationer. Planeraren behöver här makten att kunna gå vidare ur situationen.⁸⁶

3.3.5 Den rationella planeringens mål, befolkningstillväxt

Befolkningstillväxt är ett ideal enligt den rationella planeringsteorin då människan ständigt strävar efter att skapa sin egen värld. Det bygger på en princip om gradvis förändring som följer en modell baserad på cybernetik, vilken hjälper människan att bli herre över sin egen värld, vilket medför ett värde i sig.⁸⁷ Befolkningstillväxt är nära kopplat till planering eftersom planeringen direkt resulterar i tillväxt.⁸⁸

Enligt Faludi så kan tillväxt inte endast mätas i numeriska termer så som befolkningsökning, BNP eller standardökning utan måste också mätas mot ett berikande av människors liv, samt olika uppsatta mål och kunna uppfylla dessa i framtiden.⁸⁹ Faludi hänvisar också till andra författare som exempelvis Karl Deutsch (Harvard University) och Paul Diesing (University of Illinois) för att stödja sina argument.⁹⁰

3.3.6 Planorganisationen eller planorganet

Planorganet kan vara en problemlösande organisation med strävan att nå framtagna mål. Det visar sig dock att även om de två helt olika infallsvinklarna har helt olika förhållningssätt så är det precis samma sak och leder till samma resultat om man är det ena eller andra. Grundläggande är dock att definitionen av problemen och målen är lika specifika.⁹¹

Andreas Faludi menar att det finns tre fördelar med att definiera planorganet som ett problemlösande organ. Först kan man tydligt definiera och relatera till problemet. Problemet är relevant om det så är individuellt eller en organisation och sist så tas problemet upp i nutid och inte i framtiden.⁹²

Ofta menas att planerare endast reagerar på vad som händer i omgivningen och inte styr den eller planerar för den. Argumenten fortsätter med att planeraren bara reagerar på vad som händer utanför det område över vilka de har makt. Där kan ske förändringar i omgivningen som kan resultera i att målen förhindras att uppnås. Det

⁸⁶ Faludi. *Planning theory*. s 39.

⁸⁷ Ibid. s 41-48.

⁸⁸ Ibid. s 50.

⁸⁹ Ibid. s 41.

⁹⁰ Deutsch, Karl. *The nerves of government: Models of political communication and control*, 2uppl. New York. Macmillan. 1966.

⁹¹ Faludi. *Planning theory*. s 82.

⁹² Ibid. s 83.

kan också vara så att definitionen av problemet förändras över tiden. Detta bygger på det tidigare problemet om att planeraren inte är i fas med sin omgivning.⁹³

Att definiera planeringen som ett problem innebär också att man måste tackla frågan om planeringen skall ha med framtiden att göra över huvud taget. Är det planerarens uppgift att planera för framtiden eller endast för de problem vi står inför just nu. I samma fråga ingår hur stor kraft organisationen har i form av kapital och personal, så kan organisationen saknas kraft för att både planera för nuet, med alla dess komplexa och reella problem, samtidigt som man skall planera för framtida problem.⁹⁴

Det är dock fel att tänka att ett framtida problem inte är ett problem nu. Om man ser på modellen som tidigare genom att dra parallellen till en mänsklig hjärna är få som ser ett framtida problem som ointressant eller inaktuellt redan nu. Det är svårt att särskilja ett problem från subjektet. Man kan se framtida problem, exempelvis miljöförstöring, som en propp i ett blodkärl någonstans i människokroppen. Kan man förhindra proppen nu så kommer det rationella beslutet vara att göra så. Man står gärna utan en infarkt eller liknande. Planerare kommer därför att rationalisera framtida intelligenta beslut i sin nuvarande planering. Problemet ligger i att se proppen eller problemet i tid och samtidigt ha handlingskraft.⁹⁵

Det andra sättet man kan vinkla detta är att sätta upp mål. Det är enklare att starta diskussionen kring problemdefinition med en målbild i framtiden. Strategi är beskrivande uttalanden av en rent hypotetisk men tänkbar situation där problem för uppfyllandet av ett eller flera mål har försvunnit. Genom uppbyggnad av strategier för att nå målen kan man finna en problemformulering. Det är dock inte alltid lätt att formulera sina strategier och detta arbete får då hållas löpande under hela processen.⁹⁶

Att sedan formulera ett planprogram innebär att utforma en uppsättning strategier beträffande typ, intensitet och tidpunkten för åtgärder som syftar till att manipulera styrvariablerna i en problemsituation för att uppnå en uppsättning mål.⁹⁷

3.4 Planeringsteorin idag

Den rationella planeringsmodellen och den fysiska översiktsplanen var de dominerande planeringsteorierna och modellerna i de utvecklade länderna i världen fram till slutet av milleniet. De var planeringspraxis i nästan hela världen. Men även om de var praxis stod planeringen inte kritiklös. Kritik som framfördes mot modellerna är bland annat fördömande av de fördelningsmässiga konsekvenserna. De menar att det är ett fåtal som har nytta av planeringsinsatserna, de som redan har makt och pengar. De menar vidare att planerare och makthavare har anslutit sig till dessa

⁹³ Faludi. *Planning theory*. s 84.

⁹⁴ Ibid. s 84.

⁹⁵ Ibid. s 85.

⁹⁶ Ibid. s 87-88.

⁹⁷ Ibid. s 89.

personer som inte vill förändra exempelvis inkomstklyftorna. Med de gamla teorierna om rationellt planerande kan man då inte bygga exempelvis billiga bostäder eller förbättra för grupper av olika etnisk bakgrund eller genus.⁹⁸

Det finns idag tre nya modeller för hur man kan planera bättre än man gjort tidigare. Den första är den kommunikativa, som lägger en tyngd vid planerarens roll som spindeln i nätet för att verka för och bland olika intressenter i samhället. Den andra är den nya urbanismen som är ett designorienterat tillvägagångssätt för planerande av stadsutveckling och sist den rättmätiga staden som kommer ifrån den politiska ekonomiska traditionen.⁹⁹

3.4.1 Kommunikativ modell

Den kommunikativa planeraren kritiserar den rationella planeringsprocessen och menar att den är allt för fokuserad på förberedande och beslutsfattande. Den kommunikativa planeringsteorin menar, bland annat att vetenskapen inte kan ligga som grund för varje beslut som i den rationella planeringsteorin. Istället skall planeraren inta en social roll där han skall förhandla fram den bästa lösningen för samhället genom att analys och politik. Planeraren måste vara öppen för att processen hela tiden tar nya vändningar och att målen kan förändras. Att målen förändras och fokus skiftas, samt att tolka viljan från de inblandade blir planerarens viktigaste uppgift i processen.¹⁰⁰

Inom den kommunikativa teorimodellen, är planerarens primära roll eller funktion att lyssna på medborgarna. Modellen skall hjälpa till att skapa konsensus eller i alla fall en samsyn mellan olika parter med olika utgångslägen. I stället för att leda och styra med kraften (position som planerare i staden) från sin kunskapsbas (utbildning inom planering), är planeraren en erfaren elev som lär av situationen och som mest ger information till deltagarna utan egna värderingar. Ledarskapet som planeraren innehar, består inte i att leda intressenter till eller mot ett visst planeringsinnehåll eller mål, utan i att få människor att enas och att se till att oavsett läge så skall deltagare inom olika sociala och ekonomiska hierarkier komma överens samtidigt som ingen grups intressen dominerar.¹⁰¹

Den kommunikativa planeringsteorin möter problem i sin kamp mot elitänkandet. Teorin kan inte klandras för sina ideal om öppenhet och mångfald. Det handlar istället om att den är sårbar då den har en tendens till att ersätta moral mot analyser. Ett annat problem med den kommunikativa modellen är att den inte alltid så lätt löser konflikter

⁹⁸ Fainstein. *New Directions in Planning Theory*. s 1-4.

⁹⁹ Ibid. s 2-5.

¹⁰⁰ Forester, John. *Argument, Power and Passion in Planning Practice – Explorations on planning theory*. New Brunswick. New Jersey Center for Urban Policy Research. Rutgers University. 1996. s 241-262.

¹⁰¹ Fainstein. *New Directions in Planning Theory*. s 5-13.

och låsningar är då inte så lätta att lösa. Tid spills på detta sätt i arbetsprocessen.¹⁰²

3.4.2 Nya urbanismen

Den nya urbanismens ideal bygger mycket på ett designorienterat förhållningssätt till planeringen. Det är ett ideal som framhävs av arkitekter och journalister. Den nya Urbanism är en urban design som inrymmer en mängd olika byggnadstyper och en blandning av funktioner. Planeringen skall sträva efter att blanda olika typer av bostäder för olika inkomstgrupper, samt starkt prioritera det offentliga rummet. Man skall nå all service och nödvändiga funktioner inom en viss gång-radie.¹⁰³

Genom planeringsmodellen skall trafikstockningar i städer stävjas samtidigt som miljön gynnas, brott minskar, mark frigörs och mindre företag gynnas. Kritik som framförs mot den nya urbanismen pekar på att det inte är helt realistiska grunder som teorin står på. Planeraren som går efter den nya urbana planeringsmodellen går längre än den kommunikativa planeraren med att inte bara se på planeringen som en process utan som även har ett ideal och ett ”större” mål med sin planering.¹⁰⁴

3.4.3 Den rättmätiga staden

Den rättmätiga staden presenterar en modell för rumsliga relationer som helt och hållet bygger på eget kapital. Visionen av den rättmätiga staden är en stat med entreprenörsanda som inte bara ger välfärd utan också ger ökat välstånd och som dessutom återger en framtid som innefattar ett lyft för medelklassamhället och inte bara höjer de fattiga eller utslagna. Att medelklassen premieras är för att många ekonomer och politiker ser samhället som bestående av rika och fattiga men glömmer bort den stora medelklassen, vilket leder till att deras önskemål och intressen faller bort från agendan.¹⁰⁵

Deltagandet i det offentliga beslutsfattandet är en viktig del av idealet i modellen. Det demokratiska inslaget skapar dock en rad problem. Det är lätt att de med starkast organisatoriska kraft och med störst finansiella resurser dominerar och minoriteter faller mellan stolar och marginaliseras exempelvis stora kommersiella företag eller större kommuner. Det bör i beslutsprocessen därför inte bara vara majoriteten som bestämmer utan även hur väl målen uppfylls, samt om det går inom ramen för social rättvisa. Demokratin är inte bara en procedur utan snarare en norm när man använder modellen, ”*demokrati är önskvärt, men inte alltid*”.¹⁰⁶

Vid tillämpning av modellen, måste man bedöma resultat, samtidigt får man inte glömma att de resultat som kan uppnås genom den offentliga politiken begränsas av ekonomin. Även om de huvudsakliga problemen inte är av ekonomiska art utan

¹⁰² Fainstein. *New Directions in Planning Theory*. s 5-13.

¹⁰³ Ibid. s 13-17.

¹⁰⁴ Ibid. s 13-17.

¹⁰⁵ Ibid. s 13-17.

¹⁰⁶ Ibid. s 17-22.

handlar om att minska diskriminering eller förbättra kvaliteten på miljön, ekonomiska intressen så begränsas handlingsmöjligheterna.¹⁰⁷

3.4.4 Nätverks- och samverkande planering

Nätverksstyrning innebär att en utvald, ihållande och ordnad samling av självständiga företag, eller ideella organ, är engagerade i att skapa produkter eller tjänster. Exempel på nätverksstyrning och samverkande planering är alla regionplaner eller mellankommunala samarbeten i Sverige. Dessa bygger på öppna och ärliga kontakter för att anpassa sig till omgivningen och att samordna och säkerställa utbyten. Avtalen är socialt men inte juridiskt bindande.¹⁰⁸

Således består nätverksstyrning av självständiga företag som fungerar som en enda enhet i sina uppgifter som kräver gemensam verksamhet. På andra områden kan dessa företag vara konkurrenter. Nätverkets styrform utgår ifrån att öka samarbetet på gemensamma aktiviteter, beroende av social samordning och kontroll.¹⁰⁹

3.5 Tidigare studier i Tyskland

Genom en fallstudie, av en grupp Tyska städer i Ruhrområdet, har Benjamin Davy skapat en modell för hur ett lyckat regionalt samarbete kan byggas upp. Han förordar att det regionala samarbetet bör stå på tre grundpelare.

- Förståelse för gränser och gränsdragningar.
- Samarbetsdynamik.
- Självbestämmande, individualism och "envishet".¹¹⁰

Benjamin Davy menar att gränser endast är socialt konstruerade och inte fysiskt satta. Vid tillväxt och utvidgning uppstår nya tolkningar som kan underlätta samsarbetsåtgärder och samarbete med angränsande enheter.¹¹¹

Samarbeten mellan kommuner undersöks genom att titta på spelteorin och "fångarnas dilemma" där det visar sig att samarbeten över tiden lönar sig och är det rationella valet, speciellt i upprepade konfrontationer och interaktioner som är aktuellt i frågan. Ett gott och hållbart samarbete bygger på att alla drar fördel och får förtjänster av samarbetet, samt på ömsesidig tillit.¹¹²

¹⁰⁷ Fainstein. *New Directions in Planning Theory*. s 17-22.

¹⁰⁸ Jones, Candance. Hesterley, Williams. och Borgatti, Stephen. *A General Theory of Network governance: Exchange conditions and social mechanisms*. Academy of Management Journal. 1997.

¹⁰⁹ Jones. et al. *A General Theory of Network governance*. 1997.

¹¹⁰ Davy, Benjamin. *Die Neunte Stadt: Wilde Grenzen und Städteregion Ruhr 2030*. Wuppertal. Müller und Busmann KG. 2004.

¹¹¹ Davy. *Die Neunte Stadt*. 2004.

¹¹² Ibid.

”Die Neunte Stadt”, eller ”Den nionde staden”, som Benjamin Davy kallar sin modell, är många saker. Den nionde staden består av alla städer i regionen som en helhet, en stad. Teoretiskt och intellektuell är den nionde staden en postmodern plats av flera rationaliteter och identiteter som uppvaktar en kultur med tydliga skillnader mellan de olika delarna i den nionde staden. Den skall sträva efter att skapa en plats där man tävlar för att nå ideal för att skapa användbara och nya koncept, projekt och idéer. De olika perspektiv, som de olika ingående parterna har, kan vara användbara i samarbeten och samverkan samtidigt kommer detta att testa tålmod och tolerans för dem som försöker att finna och förhandla om lösningarna.¹¹³

Kopplat till den faktiska planering och utvecklingen, kan den nionde staden fysiskt manifesteras. Som exempel kan nämnas oanvända och underutnyttjade utrymmen längs befintliga administrativa gränser mellan städerna: industriområden, (gröna-) öppna ytor, vattenområden och infrastruktur används i högre grad och på ett bättre sätt. Perifera utrymmen som dessa är oftast mindre kontrollerade och reglerade och är därför redo för ett bredare spektrum av alternativ med framtida användningsområden.¹¹⁴

De utrymmen som räknas upp kan vara obetydliga med tanke på en enskild stad, men kan utveckla en helt ny innebörd i ett regionalt perspektiv, speciellt i kombination med liknande utrymmen i angränsande delar. Detta leder till den, för alla, så fördelaktiga strukturen som Benjamin Davy resonerar om. Konceptet med den nionde staden skapar en positiv bild av ett splittrat och ostrukturerat stadslandskap som är grundat i de många tillgängliga potentiella platser och identiteter som inte utnyttjas idag.¹¹⁵

3.6 Sammanfattning

Genom att förklara hur planeringsteorier har utvecklats genom åren och hur de rena teorierna ser ut ges en bred grund för hur man kan tänka när man planerar regionplaner i Sverige. Hur stort medborgarinflytande eller på vilket sätt skall detta ske. Detta är frågor som planerare och politiker och medborgare bör ställa sig.

Över tiden har samhällsplanering och planering i stort handlat om att komma fram till den bästa lösningen för alla inför framtiden. Men sättet att lösa uppgiften har inte alltid sett likadan ut. Planeraren har utvecklats och så även metoderna. I efterkrigstiden var planeraren en suverän expert som baserade sina beslut på rationella grunder. Men över tiden har planeraren utvecklats till en person som måste kunna hantera många olika roller och ha en bredare förståelse för flera olika intressen. Vid flera intressen vägs mot varandra är det bra att ha teorier att luta sig tillbaka på.

Ekonomisk planering handlar om att titta på vad vi har och idag och hur detta

¹¹³ Davy. *Die Neunte Stadt*. 2004.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

förändras och att sedan göra en fördelningsmodell. Optimala val i modellen sker genom vetenskapligt styrka fungerande modeller. Den ekonomiska planeringen handlar i stor utsträckning om sysselsättning, inkomster och konsumtion. Den sociala planeringen handlar om att ge projekten större effekt genom att integrera sociala aspekter som integration jämlikhet och hälsa. Den operationella planeringen handlar om att finna mål och knyta strategier till dessa, samt att hela tiden styra processen mot målen och inte tappa fokus.

Den rationella planeringen är enligt Faludi en hänvisning direkt till kvaliteten på beslutet. Rationalitet handlar om att från vissa premisser kunna använda information rätt och dra korrekta slutsatser utifrån denna. Faludi menar också att planeraren i processen måste se hur man värderar olika uppsatta mål mot varandra, vilket också leder till att beslutsfattaren skall kunna överväga alla val och därefter kunna ta ett rationellt beslut.

Ett beslut kan aldrig vara helt och hållet rationellt eftersom människan inte kan överväga, komma ihåg eller förstå alla alternativ samtidigt. Men eftersom vi är begränsade skall vi ta fram det optimala beslutet som ligger så nära det rationella som möjligt efter förutsättningarna.

Innebörden av den rationella beslutsprocessen är att den vetenskapliga experten och professionella planeraren, inte längre är enväldigt planerande och beslutande. Planeraren tillsammans med politiker och medborgare är sysselsatta och integrerade i planeringsprocessen. Den rationella planeraren medverkar i framställningen, utredningen och beredningen av beslutet för att ge politikerna rätt kunskap inför deras beslut. Det vetenskapliga kunnandet är fortfarande en viktig del i planeringen då den ger legitimitet för besluten.

Planeringsteorin har utvecklats och har idag tre huvuddrag eller modeller. Den första är den kommunikativa, som lägger en tyngd vid planerarens roll som spindeln i nätet för att verka för och bland olika intressenter i samhället. Den andra är den nya urbanismen som är ett designorienterat tillvägagångssätt för planerande av stadsutveckling och sist den rättmätiga staden som kommer ifrån den politiska ekonomiska traditionen.

För den regionala planeringen i Sverige finns det som visat ovan en hel del grundtankar att gå genom vid fysisk samhällsplanering. Teorin tillsammans med lagstiftningens ramar ger några frågetsällningar. Hur skall processen vara uppbyggd? Hur stort medborgarinflytande skall man ha med på denna nivå? Hur skall beslutsprocessen se ut? Krävs lagändringar för ett mer effektivt regionalt samarbete? Vad är för-, respektive nackdelar med olika modeller eller processer? Grundteorin ger inte svaren på dessa frågor utan ger planeraren en palett med tankar, vilka färger som sedan väljs beror på hur varje kommun tänker enskilt.

4 Samhällsplanering i Sverige

Detta kapitel förklarar hur samhällsplanering inom fysisk planering fungerar i Sverige genom att beskriva vilka de olika processerna för planering är och hur dessa hänger samman. Kapitlet skall även ge en inblick i vilka olika aktörer och myndigheter som ansvarar på olika nivåer för att ge en grundläggande förståelse för hur den fysiska planeringen fungerar.

4.1 Fysisk planering

Den fysiska samhällsplaneringen handlar om att planera användningen av mark- och vattenområden.¹¹⁶ Målet med planeringen är att, för dagens samhälle och inför framtiden, skapa ett hållbart samhälle och hållbara livsmiljöer ur ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt perspektiv.¹¹⁷

Den fysiska planeringen sker genom olika planprocesser. Dessa planprocesser upprättas på olika detaljerade nivåer i en lagreglerad ordning i plan- och bygglagen (PBL). Regionplanering kommer överst bland planprocesserna, för att sedan följas av en mer centrerad översiktsplanering och på den mest detaljerade nivån detaljplaner och områdesbestämmelser. Planläggning inom kommunerna är en kommunal angelägenhet och styrs av planmonopolet. Den regionala och mellankommunala planeringen styrs inte av kommunen men skall integreras i deras översiktsplanering.¹¹⁸

Den fysiska planeringens regleras i ett flertal lagar och förordningar och de grundläggande reglerna för planprocesserna finns i PBL och i miljöbalken (MB). För det fastighetsrättsliga plangenomförandet används lagar och regler i fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen.¹¹⁹

4.1.1 Detaljplan

Detaljplaner (DP) upprättas för att ge en utförlig redogörelse av den fysiska planeringen över ett specifikt område. Planen används vid en planerad förändring av den fysiska miljön exempelvis vid större byggprojekt eller omvandling av bebyggelseområden.¹²⁰

¹¹⁶ Regeringen. Samhällsplanering och byggande i Sverige. 2013. (Webbsida)

¹¹⁷ Boverket. Nationell planering. 2009. (Webbsida)

¹¹⁸ Julstad, Barbro. *Fastighetsindelning och markanvändning*. 4:1. uppl. Stockholm. 2011. s 57.

¹¹⁹ Regeringen. Samhällsplanering och byggande i Sverige. 2013.

¹²⁰ Karlbro, Thomas. och Lindgren, Eidar. *Markexploatering*. 4:1. uppl. Stockholm. 2010. s 27.

Detaljplanen, som är juridiskt bindande, visar rättigheter och skyldigheter för både kommun och fastighetsägare.¹²¹ Planen visualiseras genom en plankarta och till plankartan upprättas en planbeskrivning som förklarar syftet och innehållet i planen. Vid behov skall även en miljökonsekvensbeskrivning upprättas exempelvis vid byggande av väg eller järnväg. Detaljplanerna styrs helt av kommunerna och det kommunala planmonopolet vad gäller beslut att ta fram och anta en DP.¹²²

4.1.2 Översiktsplaner

Översiktsplanen (ÖP) är en överskådlig plan som ska visa kommunens vision och avsikter för den fysiska miljön.¹²³ Enligt PBL är varje kommun bunden att ha en gällande ÖP som sträcker sig över hela kommunen.¹²⁴ Planen är inte juridiskt bindande men skall vara vägledande för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön, det vill säga hur byggda miljöer och mark- och vattenområden skall användas, utvecklas och bevaras. Kommunen skall därmed använda översiktsplanen som vägledande dokument vid upprättande av detaljplaner och områdesbestämmelser, som ovan nämnt, är juridiskt bindande. Översiktsplanen är på så vis grundläggande såväl inom planeringsprocesserna som vid andra beslutsprocesser som rör användningen av mark- och vattenområden och tas av kommunen eller andra myndigheter.¹²⁵

Bestämmelserna i översiktsplanen skall grundas på den rådande politiska majoritetens uppfattning om hur mark- och vattenområden skall användas.¹²⁶ I ÖP ingår en konsekvensbeskrivning som skall redovisa kommunens avvägning mellan olika allmänna intressen och verka som ett hjälpmedel för djupare förståelse av planens funktion som beslutsunderlag.¹²⁷ Genom ÖP skall de även redovisas hur kommunen ämnar tillgodose bestämmelser om riksintressen och miljö kvalitetsnormer och visa hur dessa skall skyddas respektive upprätthållas för att främja en långsiktig hushållning med naturresurser i kommunen.¹²⁸ Bestämmelserna angående riksintressena är en överenskommelse mellan Länsstyrelsen (Lst) och kommunen.¹²⁹

Översiktsplanen skall hållas aktuell genom att kommunfullmäktige minst en gång varje mandatperiod skall ta ställning till planens aktualitet. Genom att hålla ÖP aktuell är den vägledande för såväl kommunens löpande beslut som andra myndigheters beslut. Det kan röra sig om beslut inför kommande detaljplaner, bygglov och tillstånd enligt MB eller underlätta för kommande investeringar i infrastruktur och service. ÖP ger även vägledning för andra myndigheter, så som Länsstyrelsen och Trafikverket, vid det regionala samhällsbyggandet exempelvis vid

¹²¹ Karlbro och Lindgren. *Markexploatering*. s 28

¹²² Boverket. Vad är en detaljplan. 2012. (Webbsida)

¹²³ Boverket. Översiktsplanens funktion. 2012. (Webbsida)

¹²⁴ Julstad . *Fastighetsindelning och markanvändning*. s 60

¹²⁵ Boverket. Översiktsplanering. 2011. (Webbsida)

¹²⁶ Boverket. Processen för översiktsplanering. 2013. (Webbsida)

¹²⁷ Boverket. Översiktsplanering en kommunal angelägenhet. 2011. (Webbsida)

¹²⁸ Julstad. *Fastighetsindelning och markanvändning*. s 61

¹²⁹ Boverket. Översiktsplanens funktion och användning. 2012. (Webbsida)

projektering av nya vägar och järnvägssträckor.

Slutligen är översiktsplanen även ett tydliggörande för allmänheten om kommunens aktuella utvecklingsplaner och visioner och vilka områden som för dem anses viktiga att värna om och utveckla.¹³⁰ Utöver bestämmelserna på en kommunal nivå skall översiktsplanen redovisa hur kommunen kommer att ta hänsyn till nationella och regionala mål, planer, program, samt för områden med landsbygdsutveckling i stadsnära lägen som är av betydelse för en hållbar utveckling i kommunen.¹³¹ Det ligger under kommunens bedömning att avgöra vilka mål, program och planer som är relevanta för den specifika kommunen. Några exempel på aktuella mål och program att ta hänsyn till i ÖP är regionala tillväxt- och utvecklingsprogram, länsplaner för transportinfrastruktur, nationella- och regionala miljömål.¹³²

4.1.3 Regionplaner

Regionplaner är den yttersta planeringsprocessen inom samhällsplanering och verkar för regionala och mellankommunala samarbeten. På uppdrag från regeringen utses ett regionplaneorgan som sedan tar fram en RP.¹³³ Idag finns en gällande RP i Stockholmsregionen vilken drivs av regionplanenämnden.¹³⁴ En utveckling av regionplaner och dess funktion återges i kapitel fem nedan.

4.2 Samhällsplaneringens uppbyggnad

Den fysiska samhällsplaneringen i Sverige bygger på samarbeten mellan staten och ett flertal myndigheter, organisationer och kommuner.¹³⁵ Inom samhällsplaneringens olika sektorer och organ finns flera olika samhällsintressen och önskemål om hur mark- och vattenområden skall användas.¹³⁶ I PBL stadgas att dessa konkurrerande önskemål om markanvändningen måste vägas mot varandra i en öppen och demokratisk process. Det skall även balanseras mellan de allmänna och det enskildas intressen.¹³⁷ För att skapa ett hållbart samhälle, såväl till dagens behov som till framtidens, krävs mer än bara en hållbar lagstiftning. Det krävs även stor kunskap och gott samarbete mellan olika organ och sektorer. Den politiska ambitionen har också en stor inverkan på hur kommuners planering förs.¹³⁸

Riksdagen beslutar om lagar, regeringen om förordningar och statliga myndigheter om föreskrifter som kommunen sedan skall följa, se figur 7 nedan. Kommunerna

¹³⁰ Boverket. Aktualitetsprövning av översiktsplan. 2012. (Webbsida)

¹³¹ Boverket. Översiktsplanering en kommunal angelägenhet. 2011. (Webbsida)

¹³² Boverket. Översiktsplanens innehåll. 2012. (Webbsida)

¹³³ Julstad, Barbro. *Fastighetsindelning och markanvändning*.

¹³⁴ Stockholms läns landsting. Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen RUF 2010. Stockholm 2010. (Webbsida)

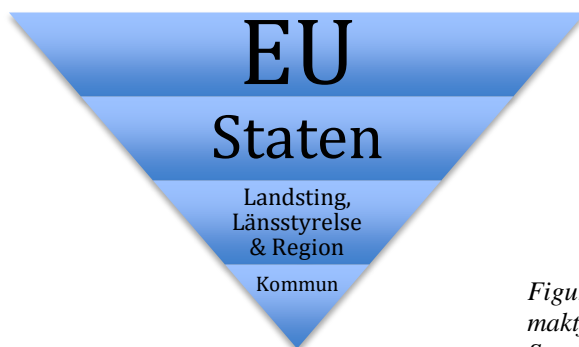
¹³⁵ Boverket. Nationell planering. 2009.

¹³⁶ Regeringen. Samhällsplanering och byggande i Sverige. 2013.

¹³⁷ Boverket. Nationell planering. 2009.

¹³⁸ Regeringen. Samhällsplanering och byggande i Sverige. 2013.

verkar på lokal nivå med detaljerade uppgifter medan landstingen och regionerna har ansvaret för gemensamma uppgifter inom regionen, däribland den regionala utvecklingen.¹³⁹ Huvudsakligen är det staten och kommunerna som är ansvariga för utformningen av den fysiska miljön där staten, bestående av riksdag, regering och statliga myndigheter, ger ramarna och verktygen medan kommunerna är användaren och utföraren.¹⁴⁰



Figur 7 – Bild över inflytande- och maktfördelningen inom planering hur Sverige styrs.¹⁴¹

Landsting och regioner har statligt ansvar för en del av landet och ansvarar för gemensamma åtaganden över sitt område speciellt med tonvikt på hälso- och sjukvård, samt för den regionala utvecklingen. Kommunerna ansvarar för de lokala uppgifterna som exempelvis, skola, förskoleverksamhet och VA.¹⁴²

4.2.1 EU-direktiv

Eftersom Sverige är ett medlemsland i EU gäller vissa regler, principer och lagar som har beslutats där. Över hälften av de beslut som tas på kommunal- och landstingsnivå är direkt eller indirekt grundade på beslut och direktiv från EU.¹⁴³ Sveriges nationella mål och prioriteringar skall anpassas efter landets förutsättningar men skall överensstämma med EU:s överordnade mål. Exempelvis har många av EU:s direktiv och förordningar med miljöråd och rättsakter inom miljö blivit en grund för svensk lagstiftning och förts in i MB. Detta påverkar den fysiska planering då MB är en viktig del inom planprocesserna genom att bland annat plan- och bygglagen hänvisar till dessa lagar och förordningar.¹⁴⁴

En viktig princip vid beslutstagande som EU har beslutat om är subsidiaritetsprincipen. Det är en grundläggande princip som används inom hela EU. Principen bygger på en ideologi om hur samhället skall vara organiserat och på vilken nivå makten skall ligga.¹⁴⁵ Enligt principen skall beslut tas på den nivå som är

¹³⁹ Sveriges Kommuner och Landsting. Styra Sverige- så fungerar det. 2013. (Webbsida)

¹⁴⁰ Regeringen. Samhällsplanering och byggande i Sverige. 2013.

¹⁴¹ Sveriges Kommuner och Landsting. Styra Sverige- så fungerar det. 2013.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Sveriges Kommuner och Landsting. Så styrs ett landsting/en region. 2013. (Webbsida)

¹⁴⁴ Boverket. EU påverkar planeringen. 2013. (Webbsida)

¹⁴⁵ Europa, sammanfattning av EU-lagstiftningen. Subsidiaritetsprincipen. 2010. (Webbsida)

närmast medborgarna och som är så effektiv som möjligt.¹⁴⁶ Beslut skall fattas på den lägsta ändamålsenliga nivån som är möjlig. Endast då detta inte är tillämpligt skall beslutas fattas högre upp. Subsidiaritetsprincipen tillämpas för de områden där EU och medlemsländerna har delade befogenheter att fatta beslut och kan röra sig om en åtgärd på nationell, regional eller lokal nivå.¹⁴⁷

4.2.2 Regeringen och riksdagens ansvar

Regeringen och riksdagens uppgift inom den fysiska samhällsplaneringen är att upprätta och förändra de lagar och förordningar som berör dess planering, utförande och upprätthållande. Delar av dessa lagar och förordningar kan sedan användas av underinstanser, exempelvis Lst eller BoV, för att samordna att dessa följs såväl på kommunal som på regional nivå.¹⁴⁸

4.2.3 Länsstyrelsens ansvar

Länsstyrelsen är i sin tur det organ som tillvaratar och samordnar de statliga intressena i planprocessen. Lst verkar på en regional nivå i länet som ett samordnande och rådgivande organ mellan staten, kommunerna och andra myndigheter. Tillsammans tar de fram regionalt underlag för den kommunala planeringen. De skall förutom som rådgivare även granska den kommunala planeringen och vid behov överklaga upprättade kommunala beslut.¹⁴⁹ På så vis ansvarar de för att tillämpningen av lagar och beslut, som tagits av riksdag och regering, fullföljs på regional nivå.¹⁵⁰ Länsstyrelsens ansvarsområden inom fysisk planering rör främst riksintressen, miljö kvalitetsnormer och mellankommunala intressen.¹⁵¹

4.2.4 Kommunernas ansvar

Genom det kommunala planmonopolet ansvarar kommunerna själva för planprocesserna inom kommunens egna gränser. Enligt PBL skall varje kommun ha en aktuell ÖP och de ska även samverka med andra kommuner om mellankommunala- och regionala frågor. För att styrka kommunens regionala förhållningssätt till regionala mål, planer och program skall kommunerna redovisa detta i översiktsplanen och samråda, samt lämna underlag till länsstyrelserna. Kommunerna upprättar även detaljplaner och är den myndighet som ansvarar för bygglov och andra typer av tillstånd enligt plan- och bygglagen.¹⁵²

4.2.5 Boverket – en nationell myndighet

Boverket (BoV) är den förvaltningsmyndighet som, på uppdrag av riksdagen och

¹⁴⁶ Sveriges Riksdag. Ordbok: Subsidiaritetsprincipen. 2014. (Webbsida)

¹⁴⁷ Europa, sammanfattning av EU-lagstiftningen. Subsidiaritetsprincipen.

¹⁴⁸ Sveriges riksdag. Beslut om lagar. 2013. (Webbsida)

¹⁴⁹ Regeringen. Samhällsplanering och byggande i Sverige. 2013.

¹⁵⁰ Boverket. Uppföljning enligt plan- och byggförordningen. 2012. (Webbsida)

¹⁵¹ Boverket. Nationell planering. 2009.

¹⁵² Regeringen. Samhällsplanering och byggande i Sverige. 2013.

regeringen, verkar på nationell nivå med rådgivning inom samhällsplanering. BoV skall underrätta riksdagen och regeringen med uppföljningsrapporter inom deras verksamhetsområde: byggd miljö, stadsutveckling, hushållning med mark- och vattenområden, planering, byggande och förvaltning, samt boende.¹⁵³ Informationen för att sammanställa rapporterna grundas på underlag från länsstyrelserna och kommunerna.¹⁵⁴

4.2.6 Landsting och regionförbund

Landstingen och regionerna styrs genom folkets förtroendevalda och har ett regionalt ansvar. De skall verka för gemensamma uppdrag som täcker stora geografiska områden.¹⁵⁵ Några av Sveriges landsting har, på beslut av riksdagen, tillsammans med andra landsting och kommuner övergått till att bli s.k. regioner. Att vara en region innebär ett utökat regionalt utvecklingsansvar. Befintliga regionförbund finns i Skåne, Halland, Västra Götaland och Gotland.¹⁵⁶

Genom att skapa ett regionförbund flyttas beslutsfattandet, inom en del ämneskategorier, närmare medborgarna genom att besluten tas av de förtroendevalda. Staten och länsstyrelserna överläter på så vis en del av det regionala utvecklingsansvaret till regionförbundet.¹⁵⁷ Regionförbundet blir även ett samverkansorgan för de olika aktörer och resurser som finns inom regionen.¹⁵⁸

4.3 Länsstyrelsen

Länsstyrelsen är den myndighet som i varje län, med hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar, skall verka för att de nationella målen genomförs,¹⁵⁹ se även länsstyrelsens koppling i figur 8 nedan. Inom samhällsplaneringen har Lst olika uppgifter såväl mot staten som mot kommunerna och andra myndigheter. Länsstyrelsens fyra olika roller inom samhällsplaneringen är samordning, beslut, tillsyn och rådgivning. Som samordnande myndighet skall Lst vara företrädare för staten och ta till vara, samordna och väga samman olika statliga intressen. Lst skall verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB tillgodoses, att kvalitetsnormer enligt 5 kap. iaktas, samt att samordning sker av användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner. Beslutsdelen från Lst rör bland annat prövningar av detaljplaner och bygglov. Som tillsynsmyndighet skall verka för en god livsmiljö och bevaka att lagarna följs. Slutligen skall Lst vara rådgivare och tillhandahålla planeringsunderlag, ge råd om användningen av PBL, ge direktiv från

¹⁵³ Regeringen. Samhällsplanering och byggande i Sverige. 2013.

¹⁵⁴ Boverket. Uppföljning enligt plan- och byggförordningen. 2012.

¹⁵⁵ Sveriges Kommuner och Landsting. Styra Sverige- så fungerar det. 2013.

¹⁵⁶ Sveriges Kommuner och Landsting. Kommuner, landsting och regioner. 2013. (Webbsida)

¹⁵⁷ Region Skåne. Så bildades Region Skåne. 2011. (Webbsida)

¹⁵⁸ Regionförbundet Örebro. Politik. (Webbsida)

¹⁵⁹ SFS 2007:825. Förordning med länsstyrelseinstruktion. Stockholm. Socialdepartementet.

statens beslut och regeringens mål, samt ge en regional överblick.¹⁶⁰

Lst, tillsammans med andra statliga myndigheter, skall vara rådgivare och verka för att samordna den regionala planeringen i länet och den mellankommunala planeringen. Regionala planunderlag skall bidra till att underlätta det kommunala planarbetet med översiktsplaner, detaljplaner och OB. Lst har på så vis ett visst inflytande över den kommunala översiktliga planeringen. Lst tar fram, sammanställer och tillhandahåller det material som krävs för en lämplig samhällsplanering i regionen. Den regionala samhällsplaneringen påverkas även av nationella mål och riksintressen.¹⁶¹

4.3.1 Granskning och rådgivning

Till länsstyrelsens uppgifter hör att, minst en gång under varje mandatperiod, redovisa sina synpunkter vad gäller de statliga och mellankommunala intressena som kan ha betydelse för aktualiteten i respektive kommuns ÖP,¹⁶² se figur 8. Kommunen kan även begära att Lst skall utge ett sådant yttrande. Länsstyrelsens synpunkter lämnas till kommunen genom en sammanfattande redogörelse med synpunkterna kopplade direkt till den aktuella översiktsplanen. Granskningsyttrande från Lst skall vara vägledande och ge kommunen direktiv utifrån de intressen som staten ska bevaka enligt plan- och bygglagen på en regional nivå. Detta yttrande ligger till grund för både om den planerade översiktsplanen kan genomföras eller om den befintliga kan bibehållas utan ingripande från staten.¹⁶³

4.3.2 Inaktuella översiktsplaner

Det finns inte reglerat hur länge en ÖP får vara giltig vilket kan leda till att översiktsplaner inte uppdateras och därmed blir inaktuella. Enligt BoV:s rapport om uppsikt enligt plan- och bygglagen från 2008 och utdrag från prop. 2009/10 är drygt 30 procent av landets kommunala översiktsplaner mer än 15 år gamla och endast en tredjedel av landets kommuner uppfyller kravet (PBL 3:27) med att aktualitetspröva sin ÖP¹⁶⁴. Generellt för dessa planer är att de rent geografiskt befinner sig i glesbebyggda kommuner med mindre än 25 000 invånare.¹⁶⁵

När planer inte uppdateras kan problem uppstå då dessa fortfarande ligger som grund för planerings – och bygglovsbeslut såväl för kommunen själva som för andra kommuner och myndigheter, se figur 8. Transportstyrelsen t.ex. använder sig av bland annat översiktsplanerna som grund för sina beslut om kommande investeringar vilket då kan byggas på felaktiga planer och visioner för kommunen. Den regionala planeringen och det mellankommunala samspelet försvåras då inaktuella planer

¹⁶⁰ Boverket. Statens roll i översiktsplaneprocessen. 2012. (Webbsida)

¹⁶¹ SFS 2007:825. *Förordning med länsstyrelseinstruktion.*

¹⁶² SFS 2010:900. Plan- och bygglagen.

¹⁶³ Boverket. *Statens roll i översiktsplaneprocessen.*

¹⁶⁴ Prop. 2009/10:170. *En enklare plan- och bygglag.*

¹⁶⁵ Ibid.

fortfarande är gällande och kommunerna inte vet hur de ska förhålla sig till sina egna, eller till omkringliggande kommuners planer. Utvecklingen och tillväxten hämmas genom detta.¹⁶⁶

Översiktsplanen är främst ett användbart verktyg i storstadsregionerna och tillväxtkommunerna. I de mindre kommunerna anses planen ha liten användbarhet. Till största delen används översiktsplanen i kommunerna som grund till plan- och bygglovsärenden, men även för detaljplanearbete. Den generella uppfattningen hos kommunerna är att översiktsplanernas syfte följs i stor utsträckning.¹⁶⁷

4.4 Bostads-, trafik- och utvecklingsplanering

Bostadsförsörjningen, kollektivtrafik, infrastruktur, energi- och klimatfrågor, hushållning med mark och vatten, samt friluftsförhållanden är några aspekter som långsiktigt får betydelse för grannkommunerna, regionen och nationellt. Synnerligen eftersom de olika aspekterna är ändliga och begränsade resurser.¹⁶⁸ Samarbetet mellan kommunerna blir allt mer omfattande och är en viktig del i planeringen då t.ex. kraven blir allt större på gemensamma infrastrukturprojekt och utveckling av kollektivtrafiken, samt samspelet för planering av landsbygdsutvecklingen i strandnära lägen.¹⁶⁹

Trafikverket ansvarar för den övergripande planeringen av det samlade transportsystemet.¹⁷⁰ Länstransportplaner skall följa de nationella mål- och riktlinjerna, skall visa regionens förutsättningar, framtida utmaningar och strategiska överväganden för transportsystemet.¹⁷¹ I planen skall en ekonomisk plan redovisas och ange vilka infrastrukturåtgärder som tilldelas bidrag och ange hur stora dessa är, i Skåne kallas planen för den regionala transportinfrastrukturplanen (RTI) och Region Skåne är ansvarig myndighet.¹⁷²

Regionala utvecklingsprogram eller strategi (RUP), syftar till att ge vägledning och skapa en gemensam bild för utvecklingsinvesteringar och planeringsinsatser. Det handlar om att i olika program visa möjligheter, effekter och problem som har att göra med frågors geografiska dimension, som exempelvis avståndsinverkan, ekonomiska förhållanden, demografiska förhållanden, resursförutsättningar osv. RUP fungerar som underlag för statens planering och insatser, men också för regionens egna

¹⁶⁶ Proposition. 2009/10:170. *En enklare plan- och bygglag*.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Länsstyrelsen Skåne. Vårt uppdrag. (Webbsida)

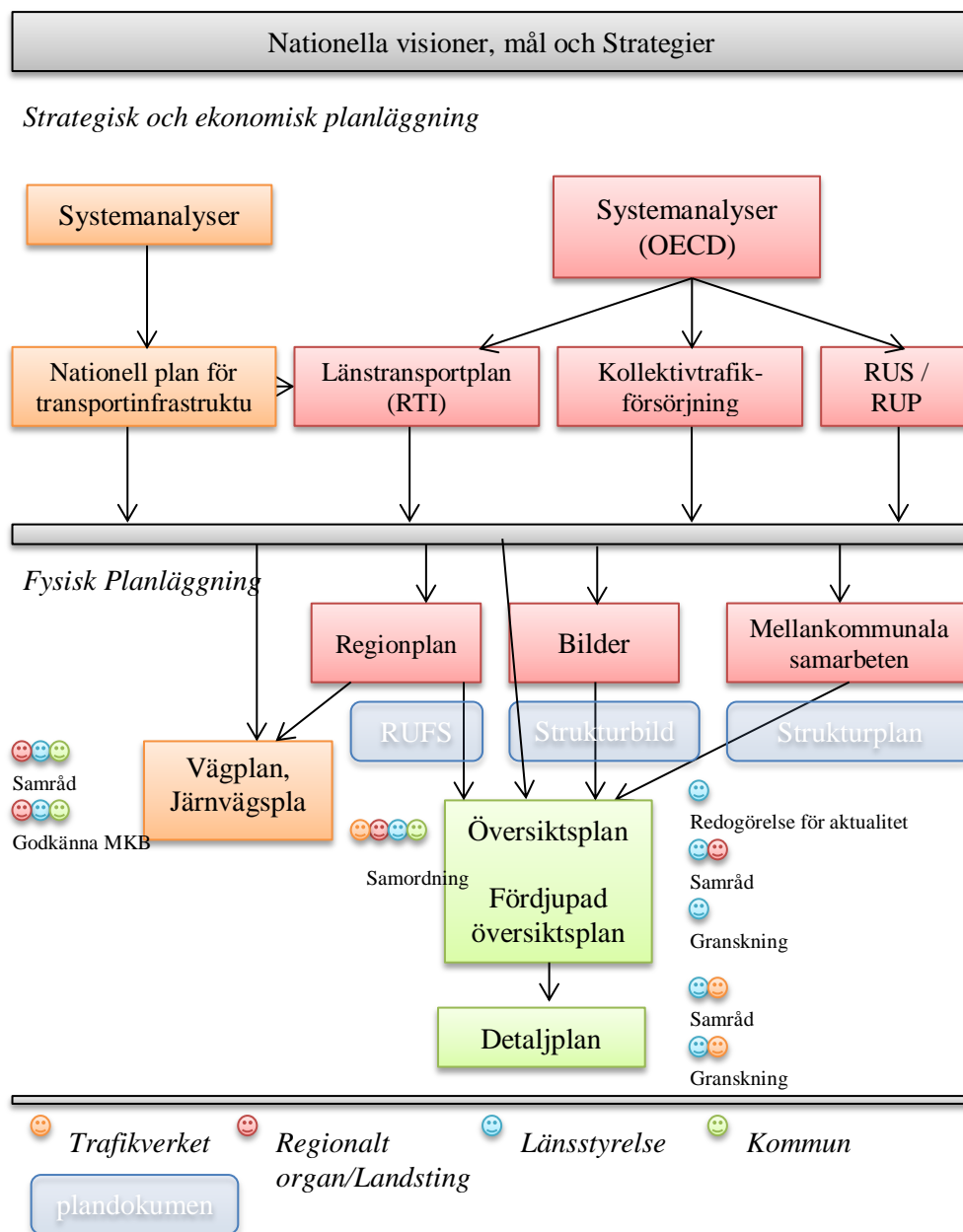
¹⁶⁹ Proposition. 2009/10:170. *En enklare plan- och bygglag*. Stockholm: Socialdepartementet.

¹⁷⁰ Trafikverket. Planer och beslutsunderlag. 2014. (Webbsida)

¹⁷¹ Regionförbundet Örebro. *Förslag till länsplan för regional transportinfrastruktur för Örebro län 2014-2025*. Regionstyrelsen 2013. s 4

¹⁷² Länsstyrelsen. *Statligt stöd i infrastrukturplaneringen*. Tyréns 2012. s 6

beslutsfattare,¹⁷³ se figur 8.



Figur 8 – Schematisk bild skapad för att ge överblick över samhällsplanering och medverkande organ och myndigheter i Sverige. Strategisk och ekonomisk planering leder ner mot den fysiska planeringen, bilden ger en vägledning genom detta arbete.

¹⁷³ Länsstyrelsen. Regional utvecklingsstrategi för länet. 2011. s 4-5.

4.5 Hållbarhet

I ett uttalande sade den före detta generalsekreterare för FN, Kofi Annan, *“Det nya århundradets största utmaning är att ta ett abstrakt begrepp som hållbar utveckling och göra det till en verklighet för människorna över hela världen”*.¹⁷⁴

I hela världen planeras för tillväxt, för framtiden och för ett bättre samhälle. Men på många håll organiseras samhällen på sätt som skapar sociala, ekonomiska och miljömässiga problem, så även i Sverige. Insikt och kunskap om de existerande och om de kommande hoten har ökat under de senaste åren och har lett till flera internationella möten för att tillsammans kunna finna lösningar.¹⁷⁵ Om nuvarande befolkningsökning och konsumtionsökning fortsätter i samma takt och med samma tillväxttrender, kommer man behöva motsvarande två jordklot för att stödja oss till år 2030.¹⁷⁶

Genom Brundtlandkommissionen, som var tillsatt av FN, blev ”hållbarhet” ett mer allmänt känt uttryck och det kommissionen som definierade uttrycket hållbar utveckling. Kommissionen definierade den enligt följande *”en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov”*. Konceptet hållbarhet utgår ifrån en helhetssyn på människors och samhällets behov, premisser och svårigheter. Grundsatsen för kommissionen och konceptet hållbarhet handlar om att de ekonomiska, sociala, samt de miljömässiga förhållandena och processerna skall vara integrerade eftersom de är förutsättningar och stöd för varandra.¹⁷⁷ Kommissionen lyfte fram ett globalt perspektiv på frågan där mänskligheten behöver finna sätt att lösa fattigdoms- och utvecklingsfrågor utan att succesivt underminera eller skada världens miljö- och resursbaser.¹⁷⁸

EU arbetar med hållbar utveckling genom strategier som grundar sig i vad som brukar kallas Lissabonfördraget, ur fördraget kom ett antal strategier vilka tillsammans kallas för Lissabonstrategierna. Lissabonstrategierna tillsammans med EU:s strategi om tillväxt och sysselsättning är kompletterade strategier som stödjer varandra. EU menar att de ekonomiska och de sociala målen tillsammans med de uppsatta miljömålen i Lissabonfördraget kan förstärka varandra, och bör därför utvecklas gemensamt.¹⁷⁹ Utbildning, forskning och de offentliga finanserna betonas i de europeiska strategierna som mycket viktiga instrument i arbetet för att underlätta en övergång

¹⁷⁴ Pressmeddelande FN. *Kofi Annan*. 2001. FN: SG/SM/7739 ENV/DEV/561

¹⁷⁵ SOU 2004:104. *Att lära för hållbar utveckling*. Utbildningsdepartementet. Stockholm. 2004. s 9

¹⁷⁶ WWF. Jordens resurser tar slut på lördag 21 augusti. (Webbsida)

¹⁷⁷ SOU 2004:104. *Att lära för hållbar utveckling*. s 32.

¹⁷⁸ Regionplane- och trafikkontoret. *Hållbarhet i regional utvecklingsplanering*. Danagårds grafiska. Stockholm. 2008. s 12.

¹⁷⁹ Regeringen. EU:S arbete för hållbar utveckling. (Webbsida)

mot mer hållbara produktions- och konsumtionsmönster.¹⁸⁰

Enligt svensk lag och enligt Miljöbalken 1 kapitlet innebär hållbarhet att de nuvarande men också de kommande generationer skall garanteras eller försäkras tillgång till en hälsosam och god miljö. Det ger att hållbar utveckling även handlar om att värna de resurser som finns att tillgå. Ett hållbart samhälle skall också genomsyras av demokratiska värderingar där medborgare integreras och känner delaktighet, samt har en reell möjlighet att påverka samhällsutvecklingen. Det är också viktigt, inom denna del av begreppets fulla bredd, att alla medborgare har lika goda möjligheter och detta oavsett vilket kön, vilken socioekonomisk situation och etnisk- eller kulturell bakgrund de innehar.¹⁸¹

Hållbar utveckling handlar inte bara om att beskriva en händelse eller ett slutgiltigt tillstånd, utan det handlar i allra högsta grad om ett förhållningssätt, för att uppnå hållbarhet krävs planering.¹⁸² Uttrycket ”hållbarhet” är ett styrande begrepp som har stor politiskt laddning. Men hela syftet är, som beskrivet ovan, att skapa en utveckling där värden förvaltas på ett sätt som gynnar både generationen som lever idag och de framtida generationerna.¹⁸³

I Stockholm har regionplane- och trafikkontoret arbetat fram en definition av hållbarhet för regional planering. Denna låg slutligen till grund för hur de arbetade fram RUF 2010, det vill säga den idag gällande regionplanen i Stockholm.¹⁸⁴ Enligt rapporten bygger hållbarhet på ett antal begrepp som de menar gäller för hållbarhet idag. De pekar dock på att den hållbara utvecklingen är en politisk vision och samtidigt är den normativ vilket gör att den är föränderlig över tid, en form av föränderlig process. Rapporten uttrycker att det grundläggande, naturliga och även samhälleliga kapital som finns skall förvaltas på ett sätt att det inte reduceras över tiden. Man skall leva på avkastningen utan att för den delen slita på kapitalet.¹⁸⁵ Hållbarhet bygger på vissa grundläggande faktorer enligt rapporten och dessa tre är att förvalta kapital och förståelse för begränsningar i systemen, behålla och utveckla önskade, men även nödvändiga, kvaliteter, samt att upprätthålla robusthet och anpassningsförmåga.¹⁸⁶

4.5.1 Förvalta kapitalet

Tanken om att förvalta kapitalet och att leva av avkastningen utan att slita på kapitalet är mer överskådlig om man drar en parallell till ett företag, till förvaltningen av förnyelsebara naturresurser eller exempelvis fiskbestånden i haven. Förvaltning av kapital handlar, när det gäller naturresurser, om att se till att det finns balans och att

¹⁸⁰ EU. Sustainable development. (Webbsida)

¹⁸¹ SOU 2004:104. *Att lära för hållbar utveckling*. s 33

¹⁸² Jendi Lindner, Sara. Frukostseminarie i Malmö om regional planering. 2014-04-11.

¹⁸³ Regionplane- och trafikkontoret. *Hållbarhet i regional utvecklingsplanering*. s 11.

¹⁸⁴ Ibid. s 7.

¹⁸⁵ Ibid. s 12.

¹⁸⁶ Ibid. s 13.

värdefulla områden bevaras. När det kommer till den sociala aspekten och social hållbarhet menar man att den bygger på en hög sysselsättningsgrad, utbredd jämlikhet med demokratiskt deltagande i beslutsprocesser, samt att nationer har effektiva skyddsnät som kan mildra påverkningar av strukturell och demografiska utveckling. Den ekonomiska hållbarheten, när det gäller att förvalta kapitalet, skall utmärkas av att det finns låg inflation och en stark stabilitet i de finansiella systemen.¹⁸⁷

Inom den regionala planeringen görs grundläggande ekonomiska analyser som sedan ligger till grund för RUP och RP. Enligt regionplane- och trafikkontoret i Stockholm:

*”En regions utveckling är en funktion av dess marknadsförutsättningar, som i sin tur är en kombination av dess givna resurser samt materiella och immateriella infrastruktur”.*¹⁸⁸

Även om det är marknadens krafter som skapar förutsättningarna och grunderna i de flesta regionala planer så är olika sociala och även ekologiska frågeställningar mycket viktiga för planens formulering, utförande och dimensionering. Regionen kan attrahera kapital och arbetskraft men när det gäller naturresurser och de ekologiska delarna är resurserna ändliga. Resursen är inte bara ändlig inom regionen utan även utanför. Regionen bör se sammanhanget så att den hushåller med resurser som kommer från andra delar av världen. På regional skala är det mycket komplicerat att göra bedömningar av kapitalets förändring över tid.¹⁸⁹

4.5.2 Behålla och utveckla kvaliteter

Uttrycket hållbar utveckling ger anledning till att tänka i kvantiteter, men även kvaliteter är viktiga, liksom ovan när inte bara kapitalets avkastning utan även kapitalets förslitning är viktig. En del kvaliteter i de ekologiska och sociala systemen är nödvändiga att bevara för att garantera överlevnad.¹⁹⁰

I en region handlar det om att behålla och utveckla de önskade kvaliteterna vilket kan översättas som exempelvis att betryggande skapa förutsättningar för god sammanhållning, hög trygghet och hög innovationsförmåga, vilka måste förvaltas över tiden. För de fysiska värdena som ekologisk mångfald, ren luft och vatten bygger upp naturens kvaliteter men det handlar även om försörjnings-, transport- och utbildningssystem där kvaliteter långsiktigt måste förvaltas på lång sikt.¹⁹¹

4.5.3 Upprätthålla robusthet och anpassningsförmåga

För att arbetet med hållbar utveckling inte skall störas i längden krävs en förståelse för vilka utslag ekonomiska, sociala och ekologiska system får vid påverkan av olika

¹⁸⁷ Regionplane- och trafikkontoret. *Hållbarhet i regional utvecklingsplanering*. s 14.

¹⁸⁸ Ibid. s 15.

¹⁸⁹ Ibid. s 14.

¹⁹⁰ Ibid. s 15.

¹⁹¹ Ibid. s 15.

dignitet. Robustheten med dess motsats sårbarheten speglar samhällets utsatthet, känslighet eller mottaglighet för olika former av påverkan, men även anpassning och återhämtning. Ett modernt samlingsnamn för detta idag är resiliens, där ett samhälle med hög resiliens förväntas kunna klara av svåra påfrestningar, störningar och hot i sina system av olika slag. System kan exemplifieras av naturen eller olika delar av samhället.¹⁹² Resiliens betyder enligt Nationalencyklopedin ”*eftergivenhet och elasticitet eller ett systems förmåga att återhämta sig efter en störning*”.¹⁹³

För att hantera och skapa resiliens krävs att regionen definierar och identifierar risker, samt konsekvenser av olika förändringar eller störningar i systemen. Modeller kan skapas för att se hur de olika delarna påverkar varandra eller vilka konsekvenser naturkatastrofer får på system och hela regionen.¹⁹⁴

4.5.4 Hållbarhet i regionplaneringen

I praktiken handlar det regionala arbetet med hållbar utveckling om att sätta hållbarhetskriterier för de olika områdena och sedan arbeta mot dessa. Detta arbetssätt ger en hanterbarhet av problemområdet enligt Landstinget i Stockholms län. Det är dock inte ensamt verkningsbart för att få en hållbar regional planering. Att få in rätt frågeställningar och innehåll genom analys är en bra start men inte tillräckligt. För att få en starkare verkningsgrad krävs att arbetssättet förändras, det vill säga att man utreder de processuella frågorna.¹⁹⁵

I arbetet med RUF 2001 tog landstinget fram en analysram för att utvärdera om plandokumentet var hållbart. I analysen ställs ett antal frågor om målformuleringar, helhetssynen, långsiktigheten, resiliens och om regional relevans.¹⁹⁶ Helhetssynen handlar om att finna kopplingar mellan olika områden och förslag för att kunna se vilka vägar man sedan bör välja. Effekter och kopplingar skall analyseras på olika nivåer, även i tid och rum, så att utvecklingen av ett område inte sker på bekostnad av annat. Genom att identifiera dessa frågors konsekvenser och sedan belysa ställningstaganden ges underlag för prioriteringar. Helhetssynen syftar med andra ord till att ge beslutsunderlag för planeringen.¹⁹⁷

Långsiktighet i ett hållbarhetsperspektiv är svårt att skapa bland annat på grund av osäkerheter i prognoser. Det är viktigt att definiera vad som är viktigt i de kort- och långsiktiga tidsperspektiven, för att sedan föra diskussioner kring hur dessa hänger samman och kan samverka i planeringen. I RUF 2010 har man tre tidsperspektiv: 10 år som kallas genomförandeperspektiv, 20 år som är det medellånga och ett 40 år som

¹⁹² Regionplane- och trafikkontoret. *Hållbarhet i regional utvecklingsplanering*. s 15.

¹⁹³ Nationalencyklopedin. Resiliens. (Webbsida)

¹⁹⁴ Regionplane- och trafikkontoret. *Hållbarhet i regional utvecklingsplanering*. s 15.

¹⁹⁵ Ibid. s 22.

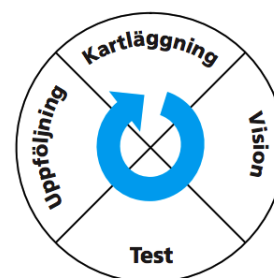
¹⁹⁶ Ibid. s 16.

¹⁹⁷ Ibid. s 17.

kallas generationsperspektivet.¹⁹⁸

Den regionala kopplingen handlar om att i genomförandet se förändringar i framtiden av ekonomi, kunskap eller värderingar och sedan planera för att kunna möta dessa. Exponeringen av hot eller möjliga påfrestningar berikar planeringen, man får genom analysen ur ett sårbarhetsperspektiv en bild av viktiga faktors påverkan långsiktigt. I ett regionalt perspektiv handlar detta framförallt om att se till omvärlden och vad som påverkar regionen utifrån.¹⁹⁹

Den regionala relevansen handlar om att definiera den rumsliga dimensionen. Regionens delar och teman har olika geografisk utbredning beroende av aktivitet. I ett regionalt perspektiv är de svåraste frågorna de som har olika geografisk utbredning med olika beslutsorganisationer, system och effektområden. En problematik är att en insats i ett område kan påverka ett annat område negativt. För att lösa problematiken krävs att den regionala planeringen är flexibel.²⁰⁰



Figur 9 – ISA-processen.²⁰¹

För att skapa en regional hållbar utveckling krävs att man inte bara analyserar som beskrivits ovan utan att man även har en process som är hållbar. Processen bör synliggöra och samtidigt motivera dessa med ställningstaganden och strategiska val. Ett europeiskt initiativ har byggt upp ett sätt utifrån att man kan utveckla en hållbar planeringsprocess kallat ISA. ISA-processen innehåller fyra steg kallade: Kartläggning, Vision, mål och strategier, Test och alternativprövning, samt uppföljning som man kan se i figur 9.²⁰²

Regional hållbarhet är sammanfattningsvis ett förhållningssätt som ställer krav på en öppen och transparent planeringsprocess. För att få genomslag i planeringen är det nödvändigt att ställningstaganden och avvägningar, av principiell natur, är tydligt redovisade i planeringen och med en god argumentation.²⁰³

4.6 Sammanfattning

Den fysiska planeringen i Sverige sker genom ett antal olika planeringsprocesser med en fallande detaljeringsgrad. Planprocesserna sker genom kommunens planmonopol och kommunerna är de främsta aktörerna att upprätta de olika planerna. Som vägledare för den fysiska planeringen ligger EU-direktiven med mål som skall innefattas även i den svenska lagstiftningen. Efter EU-direktiven följer den regionala

¹⁹⁸ Regionplane- och trafikkontoret. *Hållbarhet i regional utvecklingsplanering*. s 18.

¹⁹⁹ Regionplane- och trafikkontoret. *Hållbarhet i regional utvecklingsplanering*. s 19-20.

²⁰⁰ Ibid. s 20-22.

²⁰¹ Ibid. s 27.

²⁰² Ibid. s 20-22.

²⁰³ Ibid. s 7.

Regionplaner i Skåne

planeringen som skall vara vägledande för såväl översiktsplanerna, områdesbestämmelserna som för detaljplanerna.

Vid behov införs en regionplan via ett regionplaneorgan, som får makt genom ett beslut av staten. Det hitintills vanligaste är att den regionala planeringen initieras av kommunerna genom dess översiktsplan då anpassning till regionala mål och program skall redovisas i planen. Ytterst är det staten via länsstyrelsen som reglerar och följer upp att de regionala riktlinjerna följs.

Länsstyrelsens roll som vägledare och rådgivare för regional och mellankommunal samverkan ska leda till att Sveriges nationella mål uppfylls. Då samarbetet blir allt viktigare i samband med mellankommunala satsningar och investeringar har länsstyrelsen en viktig roll att förmedla och rådgöra för att samarbeten skall ske mellan kommunerna och över deras fysiska gränser. Den regionala planeringen drivs av landsting och regionförbund som utses av folkets förtroendevalda. Region Skåne är ett av landets landsting som skall verka för att ta fram underlag för mål och strategier om fysiska regionala planeringen i Skåne.

Den fysiska planeringen skall leda till en hållbar samhällsutveckling vilket grundas i en helhetssyn om människors och samhällets behov, premisser och svårigheter. Grunddragen för begreppet hållbar samhällsutveckling innebär den utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov och att försäkras en hälsosam och god livsmiljö. En hållbar samhällsutveckling är en viktig byggsten i den regionala planeringen då den finns med i den svenska lagstiftningen och är en grundläggande bestämmelse om hur mark- och vattenområden skall användas. Regional planering måste därför leda till en hållbar utveckling i vårt samhälle.

5 Regionplaner

Kapitlet nedan beskriver vad en regionplan är och hur den används idag inom den fysiska samhällsplaneringen. Kapitlet utgår från de juridiska perspektiven med lagtext, förarbeten, propositioner och statliga utredningar som huvudsakligt underlag.

5.1 Regionplan ur ett juridiskt perspektiv

I 7 kap. 1§ Plan- och bygglagen står att regionplanering är en kommunal angelägenhet och något som förutses komma till stånd utan statlig medverkan. Undantaget från regeln är medverkan som Lst, som statens företrädare, ska verka för enligt PBL. Regionplaner är ett verktyg för regeringen, då det anses lämpligt och behövt att samordna en regional planering mellan två eller flera kommuner.²⁰⁴

Regionplanen är utformat för att fungera som en garanti för att samverkan sker även vid mellankommunala konflikter, samt när kommunerna behöver en tydligare struktur för sitt samarbete. Regeringen kan enligt PBL 7 kap. 1§ besluta att ett regionplaneorgan ska bildas om kommunerna själva inte klarar av eller styra upp ett fungerande samarbete. Regeringens auktoritet i beslutet ger en större tyngd åt frågan i regionen än de enskilda kommunernas beslut om regional planering.

Som exempel på frågor som kan vara av regional- och mellankommunal betydelse anförde departementschefen i propositionen till PBL:

*”...lokaliseringen av flygplatser, sträckningen av vägar, banor och ledningar, läget för större tåker, anläggningar för sophantering, större serviceanläggningar, småbåtshamnar och andra fritidsanläggningar. En annan fråga av detta slag kan vara lokaliseringen av större detaljhandelsanläggningar med upptagningsområden som omfattar mer än en kommun. Hit hör också bevarandet av regionalt betydelsefulla friluftsområden och kulturmiljöer liksom större sammanhängande grönområden.”... ”ha en möjlighet att påverka hur bostäder och arbetsplatser förläggs och att se till att en rimlig framtida kollektivtrafikförsörjning kan upprätthållas”.*²⁰⁵

5.1.1 Regionplaneorgan

Regeringens verktyg för regionplaneringen innebär ett införande av ett så kallat regionplaneorgan som skall verka för att förena den regionala planeringen mellan två eller flera kommuner.²⁰⁶ Regionplaneorganet har befogenheterna se 7 kap. 6§ i PBL, att under viss tid eller tills vidare ansvara över regionplaneringen för

²⁰⁴ Boverket. PBL kunskapsbanken, Om Regionplanering. 2012. (Webbsida)

²⁰⁵ Prop. 1985/86:1.s 337.

²⁰⁶ Boverket. PBL kunskapsbanken, Om Regionplanering. 2012.

en geografiskt specificerad region och tillhörande kommuner. Organet är berättigat att anta en regionplan men är inte tvingade att göra det.²⁰⁷

För att verka som regionplaneorgan kan regeringen, enligt PBL 7 kap. 6§, utse ett befintligt kommunalförbund men kan även besluta att de berörda kommunerna skall bilda ett särskilt regionplaneförbund. I Stockholms län är landstinget regionplaneorgan vilket är ytterligare en lösning med stöd i särskild lagstiftning för Stockholmsområdet.

Det finns inte reglerat om vem som skall, eller får, väcka frågan om beslut angående regionplanering enligt 7 kap 6§ PBL. Initiativet till en sådan fråga kan tas av kommuner som samarbetar i ett kommunalförbund men det kan även komma från annat håll, som exempelvis från utskott i riksdag, länsstyrelse, statliga myndigheter eller enskilda personer. Gemensamt för initiativtagaren bör vara att den anser det angeläget att skapa fasta strukturer för kommunalt samarbete kring gemensamma frågor, samt att den finner värde i att få den auktoritet som ett regeringsbeslut kan ge åt regionplaneringen.

För att bilda ett regionplaneorgan krävs en bred opinion och att flertalet av de berörda kommunerna ställer sig positiva till beslutet, men det är dock inget krav att samtliga kommuner är överens, det framförs inte heller som krav med godtagande från alla ingående kommuner. Ett regionplaneorgan skall inte utses om de berörda kommunerna mera allmänt motsätter sig beslutet.²⁰⁸ Men slutsatsen blir att en kommun följaktligen mot sin egen vilja kan tvingas in i organet och samarbetet, enligt PBL 7 kap 1§.

Departementschefen anförde inför antagandet av äldre plan och bygglagen (ÄPBL), som generellt överensstämmer med dagens PBL, om en viss kommun eller ett flertal "mera allmänt motsätter sig".

"Uttrycket kan tyckas vara alltför obestämt. Jag finner dock angeläget att regeringen har möjlighet till en fri prövning, när det finns en opinion mot ett förordnande i det enskilda fallet" ... "avgörande för frågan om ett regionplaneorgan skall få utses bör enbart vara den faktiskt föreliggande opinionen bland de berörda kommunerna. Tyngden i de skäl som kommunerna anför skall alltså inte inverka på prövningen".²⁰⁹

Enligt PBL 7 kap. 1§ skall regeringen i sitt beslut om att införa regionplaneorgan ange organets huvudsakliga arbetsuppgifter. Det innebär att vid tillkomsten av ett regionplaneorgan får det direkt en viss planeringskompetens vid sidan av kommunerna egen. Anledningen till detta är bland andra att minska förvirring och konflikter.

²⁰⁷ SOU. 2013:12. Bostadsplaneringskommittén. Socialdepartementet. Stockholm. 2013.

²⁰⁸ Boverket. PBL kunskapsbanken, Om Regionplanering. 2012.

²⁰⁹ Didón et al. *Plan- och bygglagen, En kommentar*. 7:1.

Skillnaden mellan den äldre lagstiftningen om regionplaner i ÄPBL mot den idag gällande i PBL 7 kap. är inte speciellt dramatisk. Det enda regionplaneorgan som bildades med kraft från ÄPBL är över Västra Götaland.

Regeringens ansvar försvinner när beslut om regionplanering är taget. Efter beslutet har de ingen makt över hur själva planeringen utförs utan det är upp till regionplaneorganet, utan endast möjlighet att överpröva beslut enligt 7 kap. 9§ PBL. I en statlig utredning från 1994 föreslogs av plan- och byggtredningen en ny bestämmelse i PBL om RP. Den föreslagna ändringen skulle ändra 7 kap. och enligt denna skulle regeringen, om det fanns synnerliga skäl till det, ges tillfälle att utse ett särskilt regionplaneorgan med representanter från staten, samt de berörda kommunerna.

Meningen med den nya regeln i PBL 7 kap. var att ge möjlighet för regering att vid nationellt viktiga intressen eller om frivillig samordning inte kommer till stånd styra i planeringen. Riksdagen beslutade dock om att inte ta in dessa lagändringar, vilket betyder att regeringen idag inte har ett direkt inflytande i regionplaneringen.²¹⁰

Efter många yttranden från remissinstanser, om farhågor att regeringen skulle få för stor makt över de kommunala planfrågorna d.v.s. inskränka på det kommunala planmonopolet, yttrade departementschefen följande:

”Som utredningen har framhållit är det angeläget att regionplaneorganets arbetsuppgifter begränsas till klart regionala frågor och inriktas på att i sådana frågor skaffa fram underlag för medlemskommunernas och de statliga myndigheternas planering inom regionen.” ... ”Har initiativet till att inrätta en regional organisation föranletts av konkreta problem som det är mycket angeläget att lösa, kan det bl.a. av kostnadsskäl vara befogat att i sådana fall begränsa regionplaneorganets kompetens till just dessa arbetsuppgifter. Farhågorna för att regeringen därvid skulle kunna på ett olämpligt sätt inskränka kommunernas eget planeringsansvar är enligt min mening obefogade.”²¹¹

För regionplanens innehåll gäller samma begränsning som för regionplaneorganets ansvarsområde enligt regeringsbeslut och PBL 7 kap. 6§. Det ska med andra ord handla om förhållanden som är angeläget för hela regionen. Planen ska därför inte behandla frågor som endast rör en enskild ”primär”-kommun och dess invånare.

5.1.2 Regionplaneorganets uppgifter

Regionplaneorganets uppgifter är att inom regionen utreda användningen av mark- och vattenfrågor, samt riktlinjer för lokalisering av bebyggelse och byggnadsverk i regionen, enligt PBL 7 kap. 1§. Organet har också till uppgift att, vid behov, samordna den översiktliga planeringen i de ingående kommunerna och fortlöpande

²¹⁰ Prop.1994/95:230. s 103.

²¹¹ Prop. 1985/86:1. s 196.

lämna underlag, till och mellan kommunerna och statliga myndigheterna. Organet skall på så sätt underlätta den kommunala planeringen. Organet biträder kommunerna i frågor berörande regional planering mot Lst och andra statliga myndigheter. Regionplaneorganet ska fortlöpande följa den kommunala och statliga planeringsverksamheten. Organet bör samråda med kommunerna i regionen när ÖP upprättas och ändras, detta för att nödvändig samordning skall ske av dessa planer. Vid frågor som rör detaljplaner som behandla förhållanden som justeras i en RP eller annars är av annan regional betydelse bör samråd ske mellan organet och berörda kommuner.

Regionplaneorganet har befogenheten att anta en regionplan vilken skall vara den planering som, trots sin juridiska obundenhet, ligger till grund för kommunens ÖP, DP och OP i regionen, enligt 7 kap PBL. Regionplaneorganet måste på grund av detta fortlöpande följa den kommunala och statliga planeringsverksamheten i regionen och se till att den nödvändiga samordning som behövs sker när översiktsplaner upprättas och ändras. I propositionen till ÄPBL framhöll departementschefen bl.a. att

*”Regionplaneorganets synpunkter i frågor som rör mellankommunal samordning bör tillmätas stor betydelse”.*²¹²

Vid en tvist, eller om regionplaneorganet finner något vara fel, kan regionplaneorganet begära att Länsstyrelsen enligt PBL 11 kap. 10 § ska pröva ett beslut om DP eller OB. Om Lst anser prövningen vara omotiverad så skall inte någon prövning ske. Regionplaneorganet kan då inte överklaga detta beslut av Lst, enligt PBL 13 kap. 4 §. Om det omvänt är Lst som överprövar ett planbeslut, kan regionplaneorganet överklaga det beslut som överprövningen leder till, det vill säga antingen om planbeslutet hävts eller godtagits, enligt PBL 13 kap. 5 §.

I översiktsplanerna skall, sedan den nya PBL infördes år 2010, anges hur kommunen avser att integrera översiktsplanen med nationella och regionala mål. ÖP skall därmed anpassas till de planer och program med betydelse för en hållbar utveckling i kommunen.²¹³ Utöver samordning mellan den regionala planeringen och översiktsplaneringen bör enligt 7 kap. PBL, samråd även ske på detaljplanenivå då dessa kan ha betydelse för den regionala planeringen.

Regionplanen enligt 7 kap. 1 §, 5 § och 6 § PBL kan komma att påverka beslut i lovärenden då denna skall vara vägledande för såväl översiktsplaner, detaljplaner som områdesbestämmelser. Innehållet i regionplanen skall kunna styrkas i de befogenheter och uppgifter som regionplaneorganet gjorts ansvariga för i samband med regeringsbeslutet. Därmed skall inte frågor utredas för en enstaka kommun utan endast för de som rör flera av kommunerna i den specificerade regionen.

²¹² Prop. 1985/86:1. s 669.

²¹³ Prop. 2009/10:170. s 253.

5.1.3 Upprättande av regionplaner

Planeringsprocessen av en regionplan genomförs i flera led där samråd, utställning och granskning ingår på samma sätt som gäller för en ÖP enligt 3 kap 7-18 §§ PBL. Vad som i dessa paragrafer gäller för ÖP skall inom regional planering gälla för RP och vad som sägs om kommunen som styrande organ skall istället gälla för regionplaneorganet, med undantag att utställningstiden skall vara tre månader. När förslaget på regionplanen ställs ut eller görs tillgänglig för granskning ansvarar Lst för att underrätta samtliga berörda statliga myndigheter. Detta gäller även om en RP skulle ändras eller upphävas.

Regionplanens antagande, ändringar eller upphävande beslutas av fullmäktige i det kommunalförbund, landsting eller regionplaneförbund som är regionplaneorgan. När regeringen fått meddelande om att anta, ändra eller upphäva en RP kan de inom tre månader välja att överpröva regionplaneorganets beslut enligt 11 kap. 3 §. Överprövningen skall endast ske om det anses strida mot Sveriges riksintressen enligt miljöbalkens 3 och 4 kapitel. En RP får även överklagas i laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen.

Lst ska enligt plan och byggförordningens (PBF) 2 kap. 1 §, under samrådet om ett förslag att anta upphäva eller göra större ändringar i en RP underrätta och informera berörda statliga myndigheter om det pågående planarbetet, enligt PBL 7 kap. 8 §.

Enligt 7 kap 10 §, om regionplaneorganet väljer att anta en RP skall denna gälla under en tid av högst åtta år för att motsvara två valperioder. Planen kan dock antas på nytt ifall den fortfarande skulle vara aktuell efter åtta år. Att giltighetstiden för en regionplanen löper ut betyder inte att det regionala samarbetet eller samverkan upphör. Frågan om själva regionplaneorganets verksamhetstid är helt fristående från frågan om giltighetstiden för regionplanen, enligt 7 kap. 10 § PBL.

Om planen antas på nytt gäller samma restriktioner som tidigare för samråd, utställning och granskning. Den regionala samverkan, oavsett antagande om ny plan, kan fortsätta även om giltighetstiden för RP har löpt ut då regionplaneorganets verksamhetstid är oberoende av regionplanens giltighetstid, enligt PBL 7 kap. 10-12 §§. I den nya PBL från 2010 infördes att "Regionplanen ska utformas så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår." 7 kap 7 § PBL, som inte hade någon liknande motsvarighet i ÄPBL, infördes för att bättre överensstämna med de bestämmelser om regionplanens utformning mot de tydlighetskrav som gäller enligt PBL 3 kap. 6 § för översiktsplaner enligt PBL 3 kap. 6 §§.

5.2 Stockholms län

Bestämmelserna om regionplanering för kommunerna i Stockholm län finns i en separat lag, lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. Enligt dessa särskilda bestämmelser har Landstinget i Stockholm län behörighet att, utan regeringsbeslut, som regionplaneorgan svara för den utrednings- och samordningsverksamhet som behövs för mellankommunala frågor i länet angående

regionplanering. Detta innebär att Stockholms län har ytterligare ett sätt att ta sig an ansvaret för den regionala planeringen, enligt 7 kap. PBL. Det innebär också att landstinget har behörighet att, utan tidigare regeringsbeslut, som regionplaneorgan ha hand om den utrednings- och samordningsverksamhet i mellankommunala problemfrågor som fordras i länet. Lagen reglerar inte samarbetet, ekonomin eller innehållet utan enbart formerna för den regionala planeringen, 7 kap. 4§ PBL.

5.3 Mellankommunala samarbeten

Under remissbehandlingen av PBL påpekades regionplaneringens relevans och betydelse för en stärkt kopplingen mellan den regionala utvecklingspolitiken och kommuners fysiska planering lyfts fram. För att förtydliga vikten av detta och nödvändigheten av ökad samverkan mellan kommuner har lagstiftaren i kapitlet om översiktsplaner genomfört en ändring av ÄPBL och föreskrivit i 3 kap. 5 § att det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i kommunen,²¹⁴ PBL 7 kap 4§.

Exempel på mellankommunala frågor som är av stor vikt är infrastruktur. Andra frågor som ofta tvistas är externa köpcentrum. Regeringen gör gällande genom flera rättsfall och i proposition att vid etablering av externa köpcentra bör hänsyn tas i den översiktliga planeringen och i ett regionalt perspektiv enligt PBL 7 kap, se även rättsfall om externa köpcentrum under kapitel 5.5 nedan.

5.4 Förändringar av plan- och bygglagen

Vid den senaste förändringen av PBL år 2010 föreslog regeringen att lagen skulle förändras på två punkter kring regionplaner. Den skulle utformas så att dess innebörd och konsekvenser tydligt framgår, samt vara giltig i åtta år. I remissvaren till regeringens lagförslag anförde Malmö kommun att en fysisk regionplan inte är det rätta verktyget för regionala analyser och utredningar, samt att i brist på en formell regional planering blir samarbetet kommuner emellan och gemensam översiktsplanering allt viktigare.²¹⁵

Det var framförallt statliga myndigheter som i sina remissvar framförde behovet av en stärkt, och i några fall en mer formell och bindande regionplanering. Exempelvis Banverket framförde att det krävs en stärkt regionplanering *”för att hantera de växande trafikproblemen och den ökade pendlingen”*.²¹⁶

Länsstyrelsen i Skåne län anförde att lagstiftningen mer aktivt bör underlätta mellankommunal planering. Länet anförde vidare att detta skulle kunna ske genom olika typer av planer. Men också att lagstiftningen måste möjliggöra samverkan över

²¹⁴ Prop. 2009/10:170. s 253.

²¹⁵ Ibid. s 252.

²¹⁶ Ibid. s 252.

gränser både mellankommunala och nationer.²¹⁷

Boverket anförde att förslaget bara innebär mindre förändringar för den regionala planeringen och detta trots att verksamheten knappt existerar medan flera utredningar pekat på behovet av en utökning av regional planering. Blekinge tekniska högskola instämde i sitt remissvar och menade att institutet bör reformeras.²¹⁸

Även om flera remissinstanser pekade på att en reform behövs och att regeringens förslag inte skulle räcka för att få ett kraftfullt institut eller starkt verktyg för att reglera den regionala planeringen utökades inte lagförslaget, regeringens utformning behölls.²¹⁹

5.5 Rättsfall med överprövning av mellankommunala planärenden

När det gäller rättsliga prövningar av mellankommunala konflikter i detaljplaner och områdesbestämmelser är instansordningen följande; kommunen, Länsstyrelsen och sist den högsta instansen, Regeringen. Länsstyrelsen kan överpröva kommunens beslut enligt 11 kap. 10 § PBL. I detta lagrum anges fem punkter som länsstyrelsen kan åberopa vid överprövningen. Inom den nu aktuella frågeställningen, inom regional planering, är det närmast punkten två i 11 kap. 10 § PBL som blir aktuell. Av 11 kap. 11 § PBL följer att länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som avses i 11 kap. 10 § andra stycket PBL. Dessa beslut får med stöd av 13 kap. 5 § PBL överklagas hos regeringen enligt PBL 11 kap. 10§.

De ärenden som följer är regeringens överprövningar av länsstyrelsens beslut på kommunalt antagna detaljplaner. Dessa konflikter har uppkommit då samråd mellan kommunerna har varit bristfällig. Regionplaner har inte tidigare prövats i brist på befintliga regionplaner. Översiktsplaner har inte kunnat prövas eftersom de inte är bindande och därför hamnar rättsprocessen på detaljplanenivå, enligt lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar 1 kap 1-2§§.

5.5.1 Grannkommunerna överklagade DP för stormarknad

Kommunfullmäktige i Burlöv antog en DP som skulle göra möjlig en etablering av en stormarknad med en yta om drygt 40 000 kvm. Stormarknaden skulle kunna vara öppen för försäljning av alla typer av varor och tjänster utan begränsningar. Detaljplanen saknade dock stöd i kommunens egen ÖP, som hade antagits år 1990. Tre av grannkommunerna överklagade beslutet att anta detaljplanen. Kritik anfördes, från de klagande, mot det tillämpade samrådsförfarandet och mot vad man avsåg var

²¹⁷ Prop. 2009/10:170. s 252.

²¹⁸ Ibid. s 252.

²¹⁹ Ibid. s 253.

de fysiska effekter detaljplanen skulle få för de tre grannkommunerna. Lst avslog överklagandena. Två av kommunerna förde frågan vidare till regeringen, enligt PBL 2 kap. 3§.

Regeringen upphävde efter yttrande från BoV ett beslut att anta en detaljplan. Regeringen angav i sina beslutsskäl att det var angeläget att möjligheterna till kollektivtrafikförsörjning, och effekterna på konkurrenssituation, serviceutbud och tätortscentra både i ett lokalt och i ett mellankommunalt perspektiv krävde vidare utredning och redovisning. Sammanfattningsvis förelåg brister såväl vad avser den mellankommunala samordningen som beträffande redovisningen av planbeslutets konsekvenser, enligt PBL 2 kap. 3§.²²⁰

5.5.2 Regeringen upphävde Lst:s beslut om stormarknad

I ett planärende avseende Landskrona kommun, beslöt regeringen att upphäva länsstyrelsens beslut och att fastställa det beslut som kommunen tidigare tagit om att anta detaljplanen. Detaljplanen i fråga avsåg en större anläggning för extern handel. I ärendet diskuterades både mellankommunala frågor beträffande handelns lokalisering och plantekniska svårigheter att begränsa handelsändamålet just till den avsedda handel som var frågan (fabriksoutlet), enligt PBL 10 kap. 11§.²²¹

5.5.3 Regeringens upphävde DP p.g.a. dålig samordning

Beslutet rör en DP som avsåg att möjliggöra en stor etablering av handel med ca 40 000 kvm för handel, handel med skrymmande varor och för industri. Regeringen fastställde i ärendet länsstyrelsens beslut att upphäva den antagna planen. Regeringen menade att beslutet som kommunen tagit om detaljplanen inte hade samordnats med berörda kommuner på ett lämpligt sätt eftersom det blev stora konsekvenser för handeln i området, enligt PBL 10 kap. 11§.²²²

5.6 Sammanfattning

Reglerna i PBL om regionplan är utformade för att fungera som en garanti för att denna samverkan sker mellan kommuner när så behövs. Vid uppstart av den regionala planeringen initieras denna av att ett regionplaneorgan införs om en opinion av kommunerna är positiva till det.

Regionplaneorganets uppgifter är att inom regionen utreda användningen av mark- och vattenfrågor, samt riktlinjer för lokalisering av bebyggelse och byggnadsverk i regionen. Organet har också till uppgift att, vid behov, samordna den översiktliga planeringen i de ingående kommunerna och fortlöpande lämna underlag, till och mellan kommunerna och de statliga myndigheterna. Organet skall på så sätt även underlätta den kommunala planeringen.

²²⁰ M 1999/100/Na

²²¹ M 1999/1115/Hs/P

²²² M 2001/4557/F/P

Regionplaner i Skåne

Regionplanens antagande, ändringar eller upphävande beslutas av fullmäktige i det kommunalförbund eller regionplaneförbund som är regionplaneorgan. Om regionplaneorganet väljer att anta en RP skall, enligt PBL, planen gälla under en tid av högst åtta år för att motsvara två mandatperioder.

En regionplan kan fylla viktiga funktioner genom att verka som stöd för ett regionalt perspektiv i den kommunala översiktsplaneringen. Även om en regionplan inte finns så bedrivs planeringssamverkan mellan kommuner i många former ändå. PBL erbjuder endast ett system för en sorts frivillig regionplanering, vilket är ett mer konkret förhållningssätt till ett informellt samarbete som kan ge planarbetet större stabilitet och långsiktighet.

6 Fallstudier

I detta kapitel belyses två regionplaner, en är från 2001 och den andra idag gällande som beslutades 2010. Dessa planer är båda över Stockholms län. Kapitlet fortsätter sedan med fallstudie över den regionala planeringen som idag sker genom Region Skånes arbete med Strukturbild Skåne samt fyra mellankommunala samarbeten i Skåne.

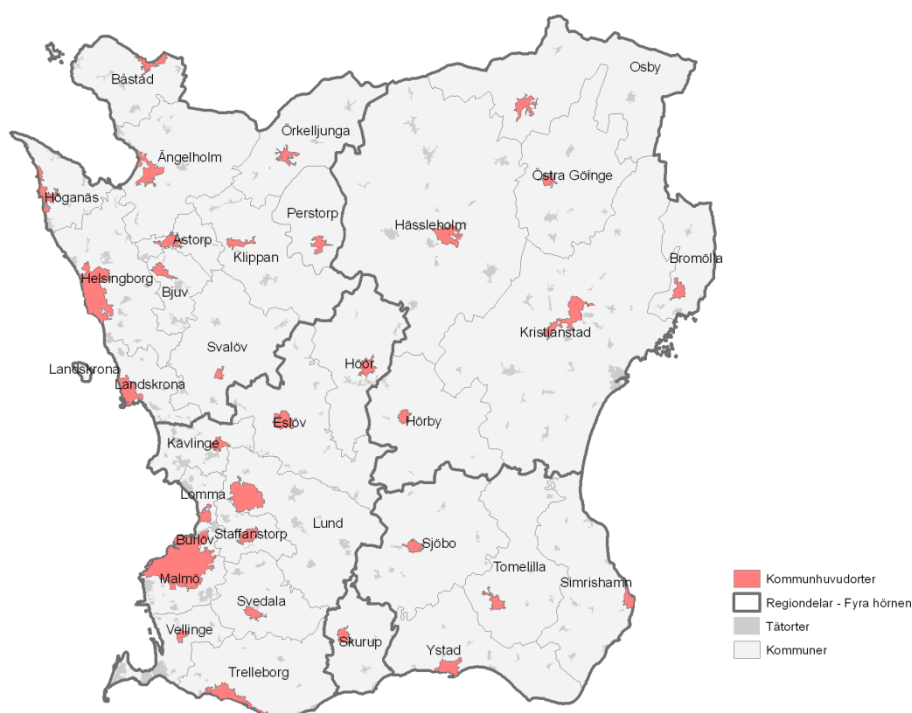
Objekten för fallstudierna är utvalda efter deras relevans för regional planering. Idag finns endast en aktuell regionplan, RUFSS 2010, vilken är gällande för kommunerna, se figur 10, i Stockholms län. Då syftet med detta projekt är att se hur den regionala planeringen sker i Skåne har de övriga fallstudierna valts utefter de mellankommunala och regionala projekt som nu är aktuella i Skåne.



Figur 10 – Stockholmsregionens 26 kommuner som samarbetar inom RUFSS.²²³

²²³ Stockholms läns landsting. Regionplanering. 2010. (Webbsida)

Regionplaner i Skåne



Figur 11 – Skåne indelat i 33 kommuner och 4 mellankommunala samarbeten. Skurups kommun är utanför något mellankommunalt samarbete.²²⁴

En uppdelning av Skåne visar att landskapet delas in i fem olika områden, se figur 11. Storstadsregionen Malmö och Lund har ett samarbete för de elva kommunerna i sydvästra Skåne och kallas *MalmöLundregionen*.²²⁵ I området kring Helsingborg finns ett samarbete för de elva kommunerna kring Helsingborg som benämns *Skåne Nordväst*.²²⁶ I Nordöstra Skåne finns flera olika samarbeten, huvudsakligen mellan Hässleholm och Kristianstad, bland annat finns ett pilotprojekt som verkar för att öka samspelen mellan fysisk samhällsplanering för näringslivsutveckling. Projektet kallas *Kristianstad och Hässleholm som tillväxtmotor* och berör endast dessa två kommuner.²²⁷ Det finns även *Skåne Nordost* vilket är ett samarbete inom bland annat infrastruktur mellan de sex kommunerna i nordöstra Skåne.²²⁸ I den sydöstra delen finns ett samverkansorgan för infrastrukturen mellan de fyra ingående kommunerna. Samverkansorganet heter *Sydöstra Skånes samarbetskommitté*.²²⁹ Den sista delen av Skåne är Skurups kommun som inte är med i något samarbete.

²²⁴ Region Skåne. Kartor. (Webbsida)

²²⁵ MalmöLundregionen. *Handlingsprogram för MalmöLundregionen*. 2012. s 2

²²⁶ Skåne Nordväst. Välkommen till Skåne Nordväst. (Webbsida)

²²⁷ Tillväxtverket. Åtta pilotprojekt för stärkt samspel. 2013. (Webbsida)

²²⁸ Skåne Nordost. Nulägesanalys för nordöstra Skåne 2011. (Webbsida)

²²⁹ SÖSK sydöstra Skåne. Om SÖSK. 2014. (Webbsida)

Övergripande för samtliga kommuner är Region Skåne drivande med projektet *Strukturbild Skåne, RUS – Det öppna Skåne 2030*. Projektet är till för att koppla samman det regionala utvecklingsprogrammet för Skåne med kommunernas översiktsplaner. Strukturbild Skåne är en övergripande fysisk plan som skall fungera som en kunskapsbas till Skånes kommuner. Genom den senaste versionen *Strukturbild Skåne 2.0* är målet att tillsammans med kommunerna ta fram gemensamma strategier med koppling till den fysiska planeringen.²³⁰

Som framgår ovan finns det inom Skåne ett flertal olika samarbeten och organisationer som arbetar med den regionala planeringen. En större tyngd i arbetet har lagts vid den befintliga regionplanen, RUFSS 2010, liksom på de mer omfattande samarbetena och projekten medan de mindre samarbetena nämns i mindre omfattning.

6.1 RUFSS 2001

Stockholms läns landsting bar huvudansvaret för att arbeta fram och anta den regionala utvecklingsplanen för stockholmsregionen år 2001, RUFSS 2001. Genom en speciallag, som gäller enbart i Stockholmsområdet, lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län blir landstinget ett regionplaneorgan. Regionplanen utarbetades enligt plan- och bygglagen för att ligga till grund för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.²³¹

6.1.1 Bakgrund

I Stockholm började man med regional planering redan 1952 och har nu hållit på med regionplanering i över 60 år. Sex regionplaner har tagits fram: 1958, 1973, 1978, 1991, 2001, och 2010. Från början var det ett kommunalförbund fram till 1971 då landstingen lades ihop och införde planering som huvudansvar för det nya storlandstinget. En speciallag skapades för att landstinget skulle bli ansvarigt planeringsorgan.²³²

RUFSS 2001 var en regionplan som ersatte den äldre regionplanen, Regionplan 1991, vilken hade antagits av landstingsfullmäktige i oktober 1992. Redan 1995 satte man i regionen igång processen för att skapa en ny plan och 2001 blev det arbetet en verklighet. Processen för att skapa en ny regionplan styrdes av Regionplane- och trafikkontoret i Stockholm. Med arbetet ville man skapa en samsyn kring regionens kommande tillväxt, utveckling och förändringsbehov.²³³

RUFSS skapades som ett grundinstrument för att kunna utveckla långsiktigt hållbar utveckling för regionen. En långsiktigt hållbar utveckling för regionen med en social

²³⁰ Region Skåne. Strukturbild för Skåne. 2014. (Webbsida)

²³¹ Regionplane- och trafikkontoret. *Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen, RUFSS*. s 10.

²³² Brattström, Hans; Regionplanerare på Stockholms läns landsting. Intervju 2014-03-24.

²³³ Regionplane- och trafikkontoret. *Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen, RUFSS*. s 9.

och ekonomisk balans är också visionen för hela arbetet med planen. Genom tre grundläggande mål byggs planen upp och struktureras. Dessa mål som RUFSS skulle uppnå var: goda och jämlika levnadsvillkor, internationell konkurrenskraft och en långsiktigt hållbar livsmiljö.²³⁴

I stockholmsregionen hade den tidigare regionala planeringen endast innehållit planering och lösningar på lokalisering av bebyggelse, samt av markens användning. Landstinget utvecklade RUFSS som regionplan från att inte bara inbegripa lokalisering och markanvändningsfrågor utan även exempelvis utbildnings- och näringslivsfrågor. För att påvisa att regionplaneringen gick utanför vad som är reglerat i PBL ändrades namnet till regionalt utvecklingsprogram, men var fortfarande, enligt PBL, en regionplan. Det innebar att RUFSS 2001 i likhet med andra regionplaner skulle beakta riksintressen och följa de lagar om samråd och utställning som gäller för regionplaner.²³⁵

Redan 2004 genomfördes en aktualitetsprövning av RUFSS 2001. I prövningen kunde konstateras att planen fungerade väl som ett gemensamt underlag för mellankommunalt viktiga processer i regionen och samtidigt var ett stöd för kommunerna i deras översiktsplanering. RUFSS 2001 kunde med sin samlade syn på infrastruktur i regionen ge underlag och genomslagskraft i regionens medverkan i den nationella planen som är statens lista över projekt som får bidrag de kommande åren.²³⁶

Genom att under en längre tid planera tillsammans med en kontinuerlig dialog mellan regionens olika aktörer förankrades arbetet i regionens olika delar. Man arbetade med flera metoder för att se på problemen ur olika vinklar, detta genom referensgrupper, styrgrupper och samråd, men även genom löpande publicering av rapporter, promemorior och seminarier. Man menade när man skapade RUFSS 2001, att genom att få berörda aktörer att delta i planeringsprocessen kunde en samsyn skapas med gemensamma mål, strategier och olika åtgärdsinriktningar. Vidare menade man att detta skulle leda till en starkare beslutskraft kring handlingar för regionens utveckling.²³⁷

En central del i den regionala planeringen innan 2001 handlade om den regionala fysiska planeringen. Det handlade då om bebyggelsestrukturer, mark- och vattenanvändning, transportsystem, grönstruktur, tekniska försörjningssystem (vatten, avlopp, energi, varu/godstransport osv) och samspel mellan dessa.²³⁸ I inledande stadier av arbetet med RUFSS 2001 breddades vyn bland annat genom att nya frågor lyftes in i arbetet. Efter denna breddning så avgränsades processen emellertid

²³⁴ Regionplane- och trafikkontoret. *Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen, RUFSS*. s 10.

²³⁵ *Ibid.* s 10.

²³⁶ Regionplane- och trafikkontoret. Aktualitetsprövning. (Webbsida)

²³⁷ *Ibid.* s 9.

²³⁸ Brattström, Hans; Regionplanerare på Stockholms läns landsting. Intervju 2014-03-24.

successivt till de frågor varvid man kunde finna en gemensam inriktning med särskild vikt för regionen, samt där regionens olika aktörer hade uttryckt behov om att gemensamt gå vidare. Den regionala utvecklingsplanen, RUFSS 2001, behandlade därför inte alla frågor av regionalt intresse i Stockholmsregionen.²³⁹

Stockholmsregionen var en av de regioner i Sverige som drabbades hårdast av den ekonomiska krisen i Sverige i början av 1990-talet. Det fanns problem med bland annat hög arbetslöshet och dålig offentlig ekonomi.²⁴⁰ Men, efter den svåra perioden, återhämtade sig regionen snabbt och var i slutet av milleniet en attraktiv region med god ekonomi och befolkningstillväxt. Återstående problemområden som regionen dras med vid tidpunkten är framför allt få nya bostäder, för få utbildningsplatser och låg trafikkapacitet. Fler problem var invandras svaga ställning i arbetslivet, samt vissa sektors påverkan på miljön som trafik och industri.²⁴¹

Innan man startade med processen fram mot RUFSS 2001 var den regionala planeringen i hög grad en sluten planeringsprocess med låg interaktivitet. Regionplanekontoret och trafikkontoret arbetade genom sin kunskapsorganisation, genom analyser, genom kvalificerade utredningar och med ett gediget kunskapsunderlag fram en regionplan som kontoret sedan skickade ut på remiss.²⁴² I arbetet med RUFSS 2001 började regionplanekontoret med kommundialoger och började bygga upp ett gemensamt förtroende, Landstinget och kommunerna emellan. Kommunrunderna eller kommundialogen gjorde att regionplanen blev en väl förankrad plan. Kommunerna tyckte om det breda perspektivet att det var både en RP och RUP. Man uppskattade processen med att den varit öppen med insyn och påverkan.²⁴³

6.1.2 Syften & mål

Den övergripande visionen för RUFSS 2001 var att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling med en social och ekologisk balans. Till planen lades tre övergripande utvecklingsmål inom olika samhällssektorer; internationell konkurrenskraft, goda och jämlika levnadsvillkor och långsiktigt hållbar livsmiljö.²⁴⁴

Målet ”internationell konkurrenskraft” innebar att regionen skulle kunna erbjuda bra premisser för företags etablering och utveckling genom att erbjuda hög kompetens och erbjuda en bra kvalitet på forskning. Förutsättningar för detta var god tillgång till

²³⁹ Regionplane- och trafikkontoret. *Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen*, RUFSS. s 9.

²⁴⁰ Brattström, Hans; Regionplanerare på Stockholms läns landsting. Intervju 2014-03-24.

²⁴¹ Regionplane- och trafikkontoret. *Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen*, RUFSS. s 9.

²⁴² Brattström, Hans; Regionplanerare på Stockholms läns landsting. Intervju 2014-03-24.

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ Regionplane- och trafikkontoret. *Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen*, RUFSS. s 9.

utbildningsplatser och forskning men även goda levnadsförhållanden och miljö.²⁴⁵

Nästa mål handlade om ”goda och jämlika levnadsvillkor”, vilket för regionen innebar att skapa förutsättningar för lika möjligheter till bostad, arbete och utbildning, samt en hälsosam och trygg miljö för allt. ”Alla” innebär i regionplanen att man inkluderar alla invånare oavsett kön, ålder, etnisk bakgrund, fysiska resurser, socioekonomiska förhållanden och geografiska förhållanden.²⁴⁶

Det tredje och sista målet ”en långsiktig hållbar livsmiljö” innebar att regionen skulle skapa en fysisk miljö som var hälsosam och hade höga skönhets- och trivselsvärden. Målet handlade också om att grön- och blåstrukturer skulle skyddas och vårdas, samt att den biologiska mångfalden skulle bevaras.²⁴⁷

6.1.3 Strategier

RUFS 2001 var uppbyggd kring fem strategier som skulle hjälpa till att uppnå planens mål och syfte. För att förverkliga strategierna användes insatser inom nio olika sakområden, dessa kan ses i figur 12 nedan. Regionen valde sedan att i RUFS 2001 ytterligare konkretisera sina strategier genom att ge nio sakområden som skall bygga upp strategierna och vidare mot målet för hela planen.²⁴⁸

Sakområden	Strategier	Öka regionens kapacitet	Stärk regionens innovationsmiljö	Vidga och håll ihop regionen	Utveckla regionens system och strukturer	Internationalisera regionen
Förnyelse och innovation		●				●
Integration och invandring			●			●
Kompetensutveckling och FoU	●	●	●			●
Bebyggelsestruktur		●		●		
Grön och blå struktur				●		
Transportsystemet	●		●	●	●	
Mark och lokaler för verksamheter och service		●				
Bostadsmarknad och bostadsbyggande	●					
Teknisk infrastruktur				●		

Figur 12 – Sakområden och strategier korsvis från RUFS 2001.²⁴⁹

²⁴⁵ Regionplane- och trafikkontoret. *Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen, RUFS*. s 7.

²⁴⁶ Ibid. s 9.

²⁴⁷ Ibid. s 9.

²⁴⁸ Ibid. s 31.

²⁴⁹ Ibid. s 28.

Strategin om att öka regionens kapacitet grundade sig på en ständigt accelererande befolkningsökning, samt den kraftigt växande ekonomin i regionen.²⁵⁰ Befolkningsökningen bestod delvis på invandring i regionen med även på överskott av födselar. Investeringsstakten av såväl infrastruktur som bostadsmarknaden och utbildningssystemet var relativt låg i regionen och kapaciteten för antalet boende och resenärer med kollektivtrafik hade ett stort behov av att utökas och stärkas. Bristen bidrog till en hämmad ekonomiutveckling på grund av höga mark- och bostadspriser, svårigheter att rekrytera kompetent personal, samt att trafik- och transportmedlen tog för lång tid. Det stora behovet av bostäder och transportnät ledde nämligen till en minskad rörlighet på bostads- och arbetsmarknaderna vilket i sin tur ledde till en hämmad arbetsmarknad. Förutom en utbyggnad av bostäderna och förstärkning av infrastrukturen behövde även en expansion ske av regionens högskolor och universitet.²⁵¹

Att vidga och hålla ihop regionen innebar som strategi att regionen ville skapa en stor och sammanhållen marknad. Med en större marknad skulle ett större utbud skapas av varor och tjänster vilket vidare skapar en större arbetsmarknad. Den viktigaste faktorn i regionsamarbetet för att stödja denna strategi är transportsystemet och dess utformning, både för transporter och för arbetspendling.²⁵²

Stockholmsregionen identifierade svagheter i sina system vid inventering av Stockholmsregionen inför skapandet av RUFSS 2001. Vissa av dessa strukturer och system hade och har stor betydelse för regionens långsiktiga utsikter för att nå mål och syfte med hela planen. Exempel på system och strukturer som behövde utvecklas var bebyggelsestrukturen, transportsystemet, samt de gröna och blå strukturerna. För att stärka fokus kring dessa och framförallt effektivisera dem skapades strategin om att utveckla strukturer och system.²⁵³

Den sista strategin handlade om att stärka internationaliseringen av regionen. Huvudsyftet med strategin är att internationaliseringen ger tillgång till mer kunskap, fler marknader och fler samarbetspartners. En utökad internationalisering skulle också betyda större konkurrenskraft inom regionen. Strategin byggde på att öka flödena in och ut ur regionen genom att förbättra kopplingar till andra delar av Sverige och världen.²⁵⁴

6.1.4 Organisation, process och styre

Efter den första regionplanen i Sverige enligt ÄBPL, Regionplan 1991, framstod Stockholmsregionen allt tydligare som en praktisk och funktionell enhet med unika kriterier för framtida utveckling. När regionen hade identifierat dessa möjligheter

²⁵⁰ Regionplane- och trafikkontoret. *Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen*, RUFSS. s 29.

²⁵¹ Ibid. s 123.

²⁵² Ibid. s 29.

²⁵³ Ibid. s 30.

²⁵⁴ Ibid. s 30.

insåg Landstinget hur viktig den samlade handlingskraften hos Stockholmsregionens aktörer var för regionens positiva utveckling och för de 26 ingående kommunerna med skiftande storlek, invånarantal och ekonomi.²⁵⁵

Ansvar för de frågor som behandlades i regionplanen var fördelat på flera aktörer på flera olika nivåer. För de ingående kommunerna var och är ansvarsområden och beslutskompetens dock lika för alla.²⁵⁶ En nyckelfråga vid skapandet av regionplanen var därför hur man skulle skapa ett samlat handlande i hela regionen för att kunna ge planen den målmedvetenhet och den handlingskraft som krävdes.²⁵⁷

Enligt RUFSS 2001 var syftet med den regionala planeringsprocessen att komma fram till samstämmighet och beslutskraft kring viktiga åtgärder, vilket leder arbetet till större handlingskraft.²⁵⁸ Då olika regionala problem sköts av olika typer av organisationer blir skyldigheter och ansvar ottydligt vilket leder till sämre handlingskraft. Regionplanen lade därför ansvaret för olika projekt hos befintliga aktörer i regionen, som sedan kunde ansluta andra relevanta aktörer.²⁵⁹ I planeringsprocessen ansågs att det för varje åtgärd eller insats, skulle finnas en aktör som tar initiativet och som driver hela genomförandeprocessen av varje projekt. RUFSS 2001 menar att denna aktör skall ha en demokratisk förankring vilket gör att den ses som en legitim representant av andra aktörer som berörs av insatsen. Då många aktörer är inblandade lade dock RUFSS 2001 ett större ansvar på initiativtagandet av regionala utvecklingsinsatser på en regional nivå istället för på aktörerna.²⁶⁰

6.2 RUFSS 2010

Det var 2003 som det blev obligatoriskt för regioner att göra regionala utvecklingsplaner (RUP), genom regeringens beslut att anta förordning om regionalt utvecklingsarbete.²⁶¹ Då blev också RUFSS 2001 en RUP i efterhand. Den senaste RUFSS 2010 gjordes både som en RP och som en RUP redan från början.²⁶² Därmed blev RUFSS 2001 en start på det kommande regionala planeringsarbetet mot RUFSS 2010, som ett strategiskt instrument för att sammanbinda den fortsatta tillväxtökningen med en hållbar utveckling.²⁶³

²⁵⁵ Regionplane- och trafikkontoret. *Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen, RUFSS*. s 123.

²⁵⁶ Ibid. s 123.

²⁵⁷ Ibid. s 8.

²⁵⁸ Ibid. s 8.

²⁵⁹ Ibid. s 124.

²⁶⁰ Ibid. s 125.

²⁶¹ SFS. 2003:595 *Förordningen om regionalt utvecklingsarbete*. Stockholm. Justitiedepartementet.

²⁶² Ibid.

²⁶³ Regionplanenämnden. *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFSS 2010*. 2010. Sentenza media, Stockholm 2010. s 15

6.2.1 Bakgrund

Utmaningarna i regionen har varit en drivande motor för att samverka och upprätta den regionala utvecklingsplanen. En av de största utmaningarna är den accelererande befolkningsökningen som nu kan jämföras med en ökning likt hela Göteborgs invånarantal på 30 år. I samverkan med befolkningsökningen skall regionen minska klimatpåverkan samtidigt som regionen skall tillåtas att växa allt större och vara en attraktiv region att leva, bo och verka i. Gemensamma satsningar kommer att behövas inom regionen och det krävs stora åtgärder i form av mer kollektivtrafik, fler bostadsområden och andra investeringar.²⁶⁴

Befolkningstillväxten är en av de sex utmaningar som tagits fram som grundläggande för planeringen med den regionala utvecklingsplanen. Några av utmaningarna handlar om att öka tryggheten i regionen, vara en internationellt ledande region, samt öppna regionen och göra den tillgänglig och användbar för alla oavsett kön och bakgrund.²⁶⁵

Regionplanens åtaganden och mål framställs i en plankarta med planbeskrivning om hur Stockholmsregionen skall se ut år 2030. Plankartan skall ge en indikation om en önskvärd utveckling av den fysiska strukturen i regionen.²⁶⁶

6.2.2 Syften & mål

”Europas mest attraktiva storstadsregion”, lyder RUFSS 2010:s vision för regionen. För att uppnå visionen har sex strategier, samt olika praktiska åtaganden tagits fram för att uppnå de fyra vägledande planeringsmålen som slutligen skall leda fram till visionen.²⁶⁷

RUFSS 2010 skall genom gemensam vision, mål och strategier för regionen leda till större samverkan mellan olika aktörer och visa hur dessa vill att regionen skall utvecklas på lång sikt, se figur 13. Kommunerna tar därmed steget från den egna planeringen och ser till regionen som helhet för visioner, mål och strategier.²⁶⁸ Åtgärderna i RUFSS 2010 skall leda till att uppfylla flera nationella mål och internationella åtaganden. Miljö kvalitet och folkhälsa är några exempel på de mål som varit utgångspunkt för framtagandet av utvecklingsplanen.²⁶⁹

²⁶⁴ Regionplanenämnden. *RUFSS 2010 - Kortversion*. Sentenza media. Stockholm. 2010. s 3

²⁶⁵ Regionplanenämnden. *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFSS 2010*. 1 s 8.

²⁶⁶ Regionplane- och trafikkontoret. *Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen, RUFSS*. s 26.

²⁶⁷ Ibid. s 6.

²⁶⁸ Ibid. s 12.

²⁶⁹ Ibid. s 26.



Figur 13 – Vision, mål och strategier i hierarkisk ordning.²⁷⁰

Det första målet ”En öppen och tillgänglig region” skall belysa den genomgripande tillgängligheten och sociala mångfalden som regionen vill utveckla och bidra med. Öppenhet mot alla såväl inom regionen som mellan olika regioner eller inom och utom landet. Till detta hör även att regionens transportsystem måste utvecklas såväl inom som mellan olika regioner för att öppna tillgängligheten för medborgarna i regionen men även för resenärer till och från regionen.²⁷¹

Regionen skall vara en region med god livsmiljö. Med ren luft, rent vatten, samt en trygg och hälsosam miljö skall regionen bidra till att skapa en hög livskvalitet. Ett varierat utbud av utbildning, bostäder, arbetsplatser och gemensamma mötesplatser skapar en social sammanhållning med tillit, närhet och förtroende medborgarna emellan. Områden med rikt djur- och växtliv skall tas till vara som natursköna friluftsområden och livsmiljö i staden skall vara anpassad för kommande klimatförändringar. Stockholmsregionen har idag kommit långt med arbetet och är en av världens bäst rankade städer med högst livskvalitet men har utmaningar inom att bättre integrera svenskfödda och utlandsfödda, samt att integrera fler ungdomar till utbildningar och arbetsmarknaden.²⁷²

Det sista målet handlar om att regionen skall vara en resurseffektiv region där det är lätt att verka och leva, samt att medborgarnas behov skall tillgodoses effektivt. Såväl transportsystem, utbildningar och teknisk försörjning ska vara strategiskt utvecklade för en så effektiv användning som möjligt.²⁷³

²⁷⁰ Regionplane- och trafikkontoret. *Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen*, RUF.S. s 18.

²⁷¹ Ibid. s 20.

²⁷² Ibid. s 21

²⁷³ Ibid. s 21.

6.2.3 Strategier och samarbetsområden

Strategierna skall vara vägledande för att uppnå de fyra målen i den regionala planen. Strategierna fungerar som riktmärken för utvecklingsarbetet i regionen och skall ses som en helhet med samtliga strategier i en bild. Strategierna bygger på och stöttar varandra och det är därför viktigt att dessa genomförs samordnat.²⁷⁴ Strategier har tagits fram för att möta utmaningarna och bygger på de tre ämnesområdena utbildning, bostäder och transporter. På grund av att dessa områden inte utvecklats i takt med befolkningsökningen har brister uppstått som nu är i behov av att åtgärdas.²⁷⁵

Den första strategin är att öka uthållig kapacitet och kvalitet inom utbildning, transporterna och bostadssektorn. Olika planeringsmål styr sedan hur strategin ska uppnås. Tanken är att utbildningssystemet skall vara tillgängligt och av högsta kvalitet, bostadsförsörjningens efterfrågan skall gå hand i hand med utbudet och att transportsystemet skall bidra till en ökad tillgänglighet av regionen.²⁷⁶

Säkra värden för framtida behov, så låter den tredje strategin som syftar till att bevara och utveckla det rika kultur-, rekreations- och naturvärden, samt värden i den bebyggda miljön som finns i regionen. De naturresurser som finns skall varsamt utnyttjas till förmån för utbyggnationer av boende och infrastruktur. Effektiva försörjning- och transportsystem ska leda till minskad klimatpåverkan.²⁷⁷

Stockholmsregionen har ambitionen att växa och bli större vilket innebär ett ökat exploateringsstryck och anspråk på mark för bland annat ny bebyggelse. Detta behöver lösas på ett effektivt sätt med ett kretsloppstänkande för att i minsta möjliga mån ingripa på de naturresurser som finns i regionen och som har en stor betydelse för regionens attraktivitet.²⁷⁸

Vidareutveckla en flerkärnig och tät region är planens fjärde strategi och strävar efter en förtätning av stadens boende, verksamheter och funktioner. Den centrala regionkärnan är en viktig del för själva regionen men även för hela landet. För att skapa en flerkärnig och tät region krävs en utveckling av regionens transportsystem för att integrera bebyggelsen och kommunikationer med olika transportmedel och förlägga boende i kommunikationsnära lägen.²⁷⁹

Den femte strategin gäller en stärkt sammanhållning av regionen vad gäller dess segregering. Idag finns områden som leder till en uppdelning av medborgarna socialt, etniskt och rumsligt men som genom gemensamma mötesplatser och kontaktytor skall skapa förutsättningar för en bättre sammanhållning.

²⁷⁴ Regionplane- och trafikkontoret. *Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen*, RUF.S. s 22.

²⁷⁵ Ibid. s 44

²⁷⁶ Ibid. s 50.

²⁷⁷ Ibid. s 71.

²⁷⁸ Ibid. s 72.

²⁷⁹ Ibid. s 23.

För att se till att strategierna uppfylls och efterlevs har landstinget byggt upp ett handlingsprogram för att stötta själva genomförandet. Handlingsprogrammet syftar till att stärka genomslagskraften av RUFSS 2010 genom att fokuserat stötta genomförandet. Det skall tas fram handlingsprogram för att täcka alla RUFSS åtaganden men än så länge har de endast ett som syftar till att lyfta den flerkärniga strukturen där de regionala kärnorna enligt handlingsplanen skall ta en större del av tillväxten än tidigare. De riktar åtgärderna hit för att få bättre bäring, styrka och effektivitet i insatta åtgärder, exempelvis inom kollektivtrafik och infrastruktur.²⁸⁰

Fyra punkter lyfts som handlingsområden för att utgöra strategier mot genomförande av RUFSS 2010, då särskilt mot den flerkärniga strukturen:

- Ökad tillgänglighet.
- Synergi mellan investeringar.
- Stadsutveckling.
- Utveckla näringsliv.²⁸¹

Landstinget arbetar inom handlingsprogrammet och genomförandet av RUFSS genom att ta fram kunskapsunderlag, stödja kärnkommunerna i utvecklingsarbete och genom att driva nätverks, kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Landstinget skall även kommunicera gällande planer och handlingsprogram, samt arbeta med samspel, lärande och uppföljning.²⁸²

6.2.4 Organisation, process och styre

I Stockholm har Landstinget varit ansvariga för regionplaneringen i många år vilket gör att det finns en stark tradition kring detta. När Länsstyrelsen fick uppdraget om regional utveckling insåg de att regionen endast kan ha en regional utvecklingsplan i länet och då anslöt Lst sig till processen med regional planering.²⁸³ Eftersom RUFSS 2010 är antagen som både regional utvecklingsplan (RUP) och regionplan (RP) för Stockholms län har den en tydlig styrande roll för statlig planering i länet. RUFSS ligger till grund för exempelvis regionala strukturfondsprogram, territoriella program och regionala tillväxtprogram, samt olika för regionala program och insatser. RUFSS 2010 har funktionen att visa hela regionens samlade vilja om den framtida utvecklingen. Denna skall ligga till grund för ett effektivt och samtidigt ett samordnat utvecklingsarbete.²⁸⁴

I stockholmsregionen finns flera aktörer som är involverade i arbetet på regional nivå. Statsmakterna, genom regering och riksdag har en betydelsefull roll då de har makt

²⁸⁰ Regionplanenämnden. *Handlingsprogram - Regionala stadskärnor*. Rapport 2013:1. 2013. s 5-10.

²⁸¹ Ibid. s 5-10.

²⁸² Ibid. s 11-15.

²⁸³ Haglund, Peter; Direktör på Stockholms läns landsting. Intervju 2014-03-21.

²⁸⁴ Regionplanenämnden. *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFSS 2010*. s 224.

över styrmedel och incitament för att nå exempelvis klimatmål. Trafikverket och Länsstyrelsen har en viktig roll för genomförandet av planen. Länsstyrelsen har tillsammans med Stockholms läns landsting skyldigheter och ansvar inom olika regionala utvecklingsfrågor samtidigt som de ansvarar för flera EU-program och miljöfrågor. Länsstyrelsen är även den myndighet som ansvarar för att upprätta länsplanen för regional transportinfrastruktur i regionen, samtidigt som de är överprövningsinstans och granskare av kommunala planer.²⁸⁵ Kommunerna är ansvariga genom det kommunala planmonopolet och har därigenom det direkta ansvaret för den fysiska planeringen. Kommunförbundet i Stockholms län har en viktig roll i genomförandet och i åtaganden som spänner över flera kommuner.²⁸⁶

RUFS 2010 tas fram av Landstinget som för Stockholmsregionen är regionplaneorgan i samråd med kommuner, näringsliv och andra intressenter som myndigheter och statliga verk. Planen togs fram under interaktiva former i samspel med många av regionens aktörer vilket landstinget menar kommer att underlätta genomförandet av planen.²⁸⁷ RUFS 2010 tas fram som en ersättare till den äldre regionplanen RUFS 2001. Arbetet med att ta fram RUFS 2010 startade 2006. Planprocessen genomfördes i tre steg, med en program- och strategifas, en samrådsfas med genomförande av samråd, samt med en utställning och slutligen en färdig plan.²⁸⁸

6.3 Strukturbild Skåne och vision 2030 för Skåneregionen (RUS)

6.3.1 Bakgrund

Strukturbild Skåne har sin grund i att Region Skåne, redan vid tiden som det endast var ett regionförbund, arbetat med att ha kompetens inom fysisk planering och miljö.²⁸⁹ Strukturbild Skånes är ett projekt och en kunskapsbas om den regionala utvecklingen i Skåne. Projektet drivs av Region Skåne i samarbete med samtliga kommuner i Skåne.²⁹⁰ Strukturbild Skåne är ett underlag och en kunskapsbas till den regionala utvecklingsstrategin (RUS) som är på remiss under 2014.²⁹¹

Initiativet till en regional planering i Skåne kom från kommunerna. Det var ett önskemål från dessa samlat att starta samarbeten inom fysisk planering. Man grundar sig i det regionala utvecklingsansvaret för regionala transportplaneringen och att man tidigt i de regionala utvecklingsprogrammen sett att man behöver ett regionalt

²⁸⁵ Regionplanenämnden. *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFS 2010*. s 226.

²⁸⁶ Ibid. s 228.

²⁸⁷ Ibid. s 227.

²⁸⁸ Ibid. s 195.

²⁸⁹ Sellers, Inger; Samhällsplanerare på Region Skåne. Intervju 2014-03-12.

²⁹⁰ Region Skåne. *Strukturbild för Skåne – utmaningar för framtiden*. 2010. s 5.

²⁹¹ Weber Elisabet; Länsarkitekt och enhetschef på enheten för samhällsplanering på Länsstyrelsen i Skåne. Intervju 2014-04-02.

perspektiv på den fysiska planeringen.²⁹² Syftet med Strukturbild Skåne är att binda samman kommunernas regionala utvecklingsstrategier och översiktsplaner med Skånes regionala utvecklingsprogram. Projektet skall föras som en dialog och rådgivning till kommunerna och ge dem indikationer om hur den regionala planeringen skall utvecklas inom den fysiska planeringen.²⁹³

För att kunna stärka Skånes attraktivitet och konkurrenskraft är det viktigt att skapa bärkraftiga och hållbara strukturer på regional nivå. För att lyckas krävs samarbete och samplanering av fysiska strukturer som infrastruktur och grönstruktur. Om Skåne klarar detta kan man genom den regionala planeringen skapa attraktiva livsmiljöer. Då den regionala planeringen har stor genomslagskraft på lokal nivå ger den stora utvecklingsmöjligheter. Viktigt är att vara medveten om vilka val som görs och vilka konsekvenser de får vad gäller tillväxt, livskvalitet, markhushållning, klimatpåverkan och tillgänglighet.²⁹⁴

Skåne är idag en av Nordens största tillväxtregioner och har en ständig befolkningsökning. Detta medför att kraven på den fysiska planeringen ökar såväl för en ökad välfärd som för en god samhällsutveckling. För att en region ska växa på ett hållbart sätt krävs en ordentlig planering och tydliga strategier för att utnyttja markresurserna på bästa sätt. Skåne har Sveriges bästa jordbruksmark och står i en ständig kamp med prioriteringsfrågan mellan utökandet av samhällen och bevarandet av jordbruksmarken. Den fysiska planeringen är en kommunal angelägenhet, men behovet att se samhällsutvecklingen ur ett regionalt perspektiv och tillsammans bidra till en sammanhållen region ökar.²⁹⁵ Kollektivtrafiken och pendlingsmöjligheterna behöver exempelvis utvecklas och växa för att öka tillgängligheten och rörligheten mellan olika delar i Skåne för att avlasta och jämna ut obalansen av befolkningstrycket i de stora städerna.²⁹⁶

Projektet startades 2005 och är numera en ordinarie verksamhet för Region Skåne. Flera rapporter har tagits fram för att beskriva Skånes markanvändning, strukturer och utveckling. En sammanfattning av rapporterna fram till 2010 har upprättats för att lägga fokus på slutsatser och benämns Strukturbild Skåne 2.0. Målet med den rapporten är att visa på gemensamma strategier för den fysiska planeringen i regionen.²⁹⁷

Skåne är nu i en förändringsfas inom samhällsutvecklingen. Urbaniseringen blir större och samhällsekonomin styrs från tillverkningsindustri till service- och kunskapsbaserade näringar. Detta påverkar den fysiska planeringen då allt fler ser det som naturligt med en ökad rörlighet mellan olika platser för såväl arbete som fritid.

²⁹² Sellers, Inger; Samhällsplanerare på Region Skåne. Intervju 2014-03-12.

²⁹³ Region Skåne. Strukturbild för Skåne.

²⁹⁴ Region Skåne. *Strategier för Det flerkärniga Skåne*. Exakta Printining, 2013. s 5.

²⁹⁵ Region Skåne. *Strukturbild för Skåne – utmaningar för framtiden*. s 5.

²⁹⁶ Ibid. s 12.

²⁹⁷ Ibid. s 5.

Allt fler företag placerar sig på platser med kompetent arbetskraft och det är därför viktigt för kommunerna att bidra med goda livsmiljöer som lockar de människorna som företagen efterfrågar.²⁹⁸

6.3.2 Syften & mål

Region Skåne sätter, för arbetet med den fysiska regionala planeringen, upp en målbild som har den regionala skalan i fokus. Den tar sin utgångspunkt i de förutsättningar som de fysiska strukturerna har idag och vad de kan skapa för framtiden genom hållbar utveckling.²⁹⁹ Målbilden som satts upp kallas ”Det flerkärniga Skåne” och har utformats utifrån en bred kunskapsbas och på omfattande dialog kommunerna emellan. Man menar vidare att målsättningen är att tillsammans planera för och utveckla energieffektiva och hållbara fysiska strukturer. Statistiska underlag från organisationer som OECD (beskrivs mer nedan) och SCB, tillsammans med rumsliga analyser som exempelvis kommunala översiktsplaner och olika mellankommunala arbeten har format en gemensam bild av hur Skåne ser ut idag och utvecklas mot framtiden.³⁰⁰

6.3.3 Strategier

I samarbete med Skånes kommuner och med strukturbild Skåne som underlag har fem olika strategiområden tagits fram. Målet med strategierna är att uppfylla målbilden om ”Det flerkärniga Skåne” och skapa en attraktiv, hållbar och levande region med global konkurrenskraft. Det flerkärniga Skåne bygger på teorin om att Skåne består av ett nätverk av många tätorter med korta kommunikationsmöjligheter vilket skapar en attraktiv flerkärnighet som knyts samman av en hög tillgänglighet. Skåne som region har många starka kärnor som är värdefulla för sig men skapar tillsammans i en region stora tillgångar för dem som bor och verkar där.³⁰¹ Målbilden förklaras även som nedan:

”Det flerkärniga Skåne, där Skåne år 2030 är en attraktiv och livskraftig region med flera starka tillväxtmotorer och en mångfald av livsmiljöer - en livskraftig region med hållbara fysiska strukturer som sätter människan i centrum.”³⁰²

De fem strategiområden är, se även figur 14:

- Satsa på Skånes tillväxtmotorer och regionala kärnor och utveckla den flerkärniga ortstrukturen.
- Stärka tillgängligheten och binda samma Skåne.
- Växa effektivt med en balanserad och hållbar markanvändning.

²⁹⁸ Region Skåne. *Strukturbild för Skåne – utmaningar för framtiden*. s 9.

²⁹⁹ Ibid. s 5.

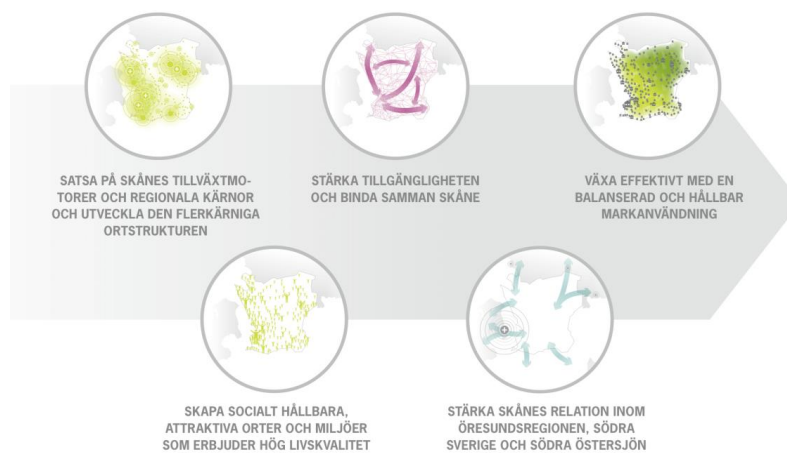
³⁰⁰ Region Skåne. *Strategier för Det flerkärniga Skåne*. s 8.

³⁰¹ Region Skåne. *Strukturbild för Skåne – utmaningar för framtiden*. s 15.

³⁰² Region Skåne. Release – Strategier för Det flerkärniga Skåne. 2013. (Webbsida)

- Skapa socialt hållbara, attraktiva orter och miljöer som erbjuder hög livskvalitet
- Stärka Skånes relation inom Öresundsregionen, södra Östersjön och södra Sverige.³⁰³

STRATEGIER FÖR DET FLERKÄRNIGA SKÅNE



Figur 14 – Region Skånes strategier.³⁰⁴

Den första strategin, är att satsa på Skånes tillväxtmotorer och utveckla den flerkärniga ortstrukturen. Genom strategin utgår Strukturbild Skåne från att Malmö, Lund och Helsingborg är de tre stora tillväxtmotorerna i regionen och att dessa särskilt skall driva utvecklingen och agera regionalt. Men satsningarna skall även göras på alla de andra orterna i regionen som behöver utvecklas var och en efter sin karaktär och sitt geografiska sammanhang. Man ser även att det är viktigt att Skånes alla orter fyller olika roller och kompletterar varandra.³⁰⁵

Strategin om tillgängligheten handlar om att tidsförtäta Skåne och göra avstånden kortare för att på så vis öka tillgängligheten för såväl företag, arbetare som för fritidsintresserade oberoende om var du bor och var du vill arbeta eller aktivera dig. Fram för allt vill man satsa på kollektivtrafiken och öka andelen resor med cykel- och gångtrafiken istället för med bil. Samtidigt är godstransporterna viktiga och enligt strategin skall effektiva och miljömässiga stråk utvecklas för dessa.³⁰⁶

Enligt Strukturbilden ökar Skånes tillväxt vilket innebär att samhällen, stora som små, behöver växa. Strategin om att växa effektivt med en balanserad och hållbar markanvändning innebär att den fysiska planeringen skall utgå från befintliga

³⁰³ Region Skåne. Release – Strategier för Det flerkärniga Skåne.

³⁰⁴ Region Skåne. *Strategier för Det flerkärniga Skåne*. s 56.

³⁰⁵ Ibid. s 19.

³⁰⁶ Ibid. s 27.

strukturer och i största mån utveckla bebyggelse tillsammans med transportinfrastruktur och grönsstruktur. Bebyggelsen skall så långt möjligt ske genom förtätningar av städer och samhällen för att på så vis hushålla med den högvärdiga åkermarken som annars tas i anspråk.³⁰⁷

Den sista strategin handlar om att stärka Skånes relation inom Öresundsregionen, södra Östersjön och södra Sverige. Regionen skall inte se begränsningarna vid landskapsgränserna utan även se möjligheterna att utvecklas utanför dessa. Samtliga kommuner i Skåne och även Skåne som helhet tjänar på ett ökat samarbete med olika aktörer utanför och runt Skåne. Genom att Skåne knyts närmare sina grannregioner ges möjlighet att öka vad man kan kalla den kritiska massan och genom detta öka tillväxten, samt stärka regionens konkurrenskraft.³⁰⁸

6.3.4 Samarbetsområden och processen

I arbetet med strukturbilden har Region Skåne använt sig av statistiska underlag, rumsliga analyser och mellankommunala arbeten. Dessa har i en aktiv dialogprocess resulterat i att man har kunnat formulera gemensamma strategier som samtliga kommuner är eniga om och ställningstaganden som samtliga kan ta ett gemensamt ansvar för.³⁰⁹

Region Skåne är ansvarig för att upprätta länsplanen vad gäller regional transportinfrastruktur i Skåne. Den regionala transportinfrastrukturplanen (RTI) omfattar en prioritering för investeringar i regionala vägar, för trafiksäkerhetsåtgärder, cykelvägar och busstrafikens infrastruktur. RTI-planen skall visa hur statlig medfinansiering skall ske, deras ekonomiska ramar, i vilken skala, samt kommunala åtgärder.³¹⁰

RTI-planen och strukturbild Skåne är starkt sammankopplade eftersom de insatser som görs i infrastruktur har starka band med flera andra samhällssektorer. Det är viktigt med förankring av planerna och att se till att det finns delaktighet och samsyn. Typiska exempel på där det finns tydliga samband är kollektivtrafiken med den kommunala stadsplaneringen och stadsbyggnaden där kommunen har planeringsansvar.³¹¹ Strukturbilden och det regionala utvecklingsprogrammet ligger som grund eller underlag för RTI-planen.

Det regionala utvecklingsprogrammet (RUP) syftar, i Skåne, till att ge handledning mot en gemensam syn för planering tillsammans med utvecklingsinsatser. RUP byggs upp kring en vision, med målsättningar, utmaningar och ett några operativa mål.³¹² För att nå visionen som Regionen Skåne ställt upp om ”Det livskraftiga Skåne” har

³⁰⁷ Region Skåne. *Strategier för Det flerkärniga Skåne*. s 35.

³⁰⁸ Ibid. s 51.

³⁰⁹ Ibid. s 12.

³¹⁰ Region Skåne. *Regional transportinfrastrukturplan för Skåne 2010-2021*. s 2.

³¹¹ Ibid. s 11.

³¹² Region Skåne. *Regionalt utvecklingsprogram*. AM-tryck. Kristianstad. 2009. s 9.

man skapat målsättningar inom tillväxt, attraktionskraft, bärkraft och balanserat, på samma sätt som RUFSS 2010, för möta de utmaningar Skåne står inför³¹³. Dessa mål skall tillsammans förverkliga visionen och täcka begreppet hållbar utveckling inom sina tre indelningar av ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensioner.³¹⁴

Region Skåne ska enligt sitt uppdrag från staten samordna de regionala utvecklingsfrågorna. För att göra detta skall en strategi för uppfyllandet skapas av regionen vilken i Skåne kallas ”Det öppna Skåne 2030” och är regionens utvecklingsstrategi (RUS). Arbetet med RUS genomförs öppet i en kontinuerlig dialog med alla inblandade myndigheter, kommuner och i näringsliv. Det öppna förfarandet säkerställer att det uppstår fler initiativ, samarbeten och nätverk i en riktning mot mer av hållbar tillväxt och attraktionskraft för Skåne.³¹⁵

Visionen om ”Det öppna Skåne 2030” byggs upp med fem strategier som regionen skall arbeta med för att utvecklas i riktning mot målet. Dessa fem är att dra nytta av sin flerkärniga ortstruktur, erbjuda framtidstro och livskvalitet, bli en stark hållbar tillväxtmotor, utveckla morgondagens välfärdstjänster, vara en globalt attraktiv region.³¹⁶ RUS är en vidareutveckling av Strukturbilden och har liknande visioner och mål.

Under våren 2011 genomfördes en utvärdering av Strukturbild Skåne av en oberoende konsultfirma. I rapporten kunde konstateras att projektet hade skapat goda förutsättningar för kommunerna att skapa ett regionalt planeringsperspektiv. Problemområden som kunde konstateras i utvärderingen var att kommunernas delaktighet var låg och att målformuleringarna var för breda. För att öka kommunernas kunskap och förståelse av nyttan med att samverka i Skåne ur ett helhetsperspektiv, krävs en större delaktighet från dessa aktörer i planeringsprocessen, samt att kommunerna känner sig som delägare i projektet. Konsultfirman menar att det finns en tydlig korrelation mellan kommunens delaktighet och deras inställning till och för projektet.³¹⁷

Konsultfirman pekar på en del kritiska punkter för strukturbilden vilka grundar sig i att stora delar av projektet inte på ett tillfredställande sätt har förankrats i de ingående kommunerna. En del av kommunerna menar i utvärderingsintervjuer att Region Skåne inte varit lyhörda för deras behov och att de då inte haft möjlighet att påverka projektet. Konsultfirman menar att lösningen på dessa problem är en fortsatt och fördjupad dialog på såväl kommunchefs nivå, tjänstemannanivå som på en politisk nivå. Samtidigt pekar man i utredningen på att den största anledningen till att strukturbilden inte används är tid- och resursbrist. Utredningen har visat att

³¹³ Region Skåne. *Regionalt utvecklingsprogram*. s 14.

³¹⁴ Ibid. s 14.

³¹⁵ Region Skåne. *Det öppna Skåne 2030 – Skånes regionala utvecklingsstrategi 2030*. Region Skåne. Malmö. 2014. s 7

³¹⁶ Ibid. s 15-32.

³¹⁷ Ramböll. *Utvärdering av strukturbild Skåne*. Region Skåne. 2011. s 42-45.

strukturbilden inte har skapat samsyn mer än på en generell nivå. Många kommuner är skeptiska till samarbetet då de menar att regionen gör intrång i det kommunala planeringsarbetet och planmonopolet.³¹⁸

6.3.5 Arbetsformer och Organisation

Landstinget Region Skåne, som part mellan stat och kommun, ansvarar för utvecklingen av näringsliv, kommunikationer och samarbeten med andra delar av Sverige, samt andra nationer i regionens närhet. Det högst beslutande organet i Region Skåne är kallat regionfullmäktige och väljs genom val.³¹⁹

Målet med strukturbildsarbetet i regionen är att de skånska kommunerna tillsammans skall arbeta fram strategier för regionen med stark koppling till fysisk planering. Strategierna skall vara gemensamma och skapa samsyn. En politisk styrgrupp finns för att förankra arbetet med Strukturbilden, vilken består av den regionala tillväxtnämndens presidium tillsammans med representanter från alla Skånes fyra hörn, det vill säga Malmö-Lund-regionen, Skåne Nordost, Skåne Nordväst och SÖSK men även med representanter från Kommunförbundet Skåne.³²⁰

6.3.6 Regional genomlysning av Skåne

OECD är en organisation som skall främja en politik som kan förbättra den ekonomiska och sociala välfärden för människor runt om i världen. OECD har gjort en rapport om Skåne som region, för att se på förutsättningarna för tillväxt och vilka utmaningar som regionen står inför. I sin rapport om Skåne, "Territorial Reviews, Skåne, Sweden", drar de ett par slutsatser som sedan leder fram till en del rekommendationer. 2010 gjorde OECD även en rapport om Stockholmsområdet som sedan låg till grund för arbetet med RUFSS 2010.³²¹

OECD konstaterar i rapporten att Skåne har goda förutsättningar att bli en av OECD-ländernas mest konkurrenskraftiga regioner. Dess starka innovationspotential och unga arbetskraft ger en god bas för att kunna konkurrera på världsmarknaden. Men regionen står inför ett flertal utmaningar. Bland annat att ge möjligheter för hela arbetskraften att lyckas och ta tillvara kunskap hos de hög- och lågutbildade, samt den yngre och de äldre generationerna, samt den infödda och utrikes födda.³²²

OECD menar i rapporten att långsiktig strategisk planering behöver stärkas på regional skala för att hantera framtida tillväxt. De nämner också att de skånska kommunerna tillsammans med Region Skåne och länsstyrelsen måste utveckla och arbeta inom en gemensam ram för långsiktig strategisk planering på regional skala att

³¹⁸ Ramböll. *Utvärdering av strukturbild Skåne*. s 18-41.

³¹⁹ Region Skåne. Om Region Skåne. (Webbsida)

³²⁰ Region Skåne. Om strukturbild för Skåne. (Webbsida)

³²¹ OECD, *OECD Territorial Reviews: Skåne*. Sweden, OECD Publishing. 2012. s 2-12.

³²² OECD, *OECD Territorial Reviews: Skåne*. s 13-21.

sammanföra infrastruktur-, miljö- och bostadsmål.³²³

I rapporten pekar OECD på att regionen skall arbeta framåt på den regionala skalan för att säkerställa att man inte tappar kvaliteter. De menar att planeringsprocessen skall få ta tid så att man skapar och säkerställer en framåtsträvande utvecklingsgång och inkluderande dialog. Med data som tas fram skall man sedan förmedla tydliga evidensbaserade politiska budskap, skapa kontinuerlig återkoppling för kompetensspridning och lärande i alla riktningar, överbygga klyftorna mellan de kommunala och regionala planerna, samt att bryta mellankommunal konkurrens och istället belysa kommunernas samverkansområden.³²⁴

Slutligen pekar OECD i rapporten på att regionen tydligare och mer konkret bör definiera mätbara mål inom olika tema. OECD menar vidare att de bör vara uppdelade på olika nivåer där ansvar skall tilldelas regional eller kommunal nivå. Målen skall presenteras tillsammans med en rad mätbara indikatorer för utvärdering och en tidslinje som definieras kollektivt. OECD fastslår i sina slutsatser att om Region Skåne gör de föreslagna förändringarna skulle det kunna bidra till en effektivare och starkare utveckling av Skåne.³²⁵

6.4 MalmöLundregionen

MalmöLundregionen är en informell samverkan mellan kommunledningarna i sydvästra Skåne. Medverkande kommuner är Malmö, Lund, Staffanstorp, Svedala, Trelleborg, Vellinge, Lomma, Kävlinge, Höör, Eslöv och Burlöv. Projektets prioriterade utvecklingsområden är fysisk planering, infrastruktur, näringslivsfrågor samt arbetsmarknads- och utbildningsfrågor.³²⁶

6.4.1 Bakgrund

Projektet startades 1998 med namnet Samverkan Skåne Sydväst (SSSV). Utvecklingen i sydvästra Skåne har de senaste åren tagit stora steg framåt då de berörda kommunerna fann ett behov av ett stärkt samarbete mellan kommunerna för den gemensamma strategiska planeringen. Delvis fanns behovet internt för de enskilda kommunerna att få en övergripande insyn i regionens gemensamma mål och visioner, men även för medborgarna och andra aktörer i respektive kommun kunde man identifiera behovet. Varje enskild kommuns deltagande skall bli mer aktivt och det skall ges en tydligare inriktning på vad som skall uppnås i regionen. MalmöLundregionen har därför startats som ett utvecklingsarbete, som 2011 bytte namn från SSSV till MalmöLundregionen, för att fördjupa samarbetet mellan de

³²³ OECD, *OECD Territorial Reviews: Skåne*. s 275-277.

³²⁴ Ibid. s 275-277.

³²⁵ Ibid. s 275-277.

³²⁶ Malmö Stad. MalmöLundregionen. (Webbsida)

deltagande kommunerna.³²⁷

6.4.2 Syften & mål

Syftet med MalmöLundregionen är att stärka det mellankommunala samarbetet för de deltagande kommunerna. Riktlinjerna för projektet består av följande punkter:

- Utgöra en arena för samverkan mellan kommunerna kring strategiska utvecklingsfrågor, samt fördjupa samarbetet i praktiska samverkansfrågor.
- Verka för att MalmöLundregionen som storstadsregion blir accepterad som den dominerande tillväxtmotorn i Skåne, och därmed stärka MalmöLundregionens roll som regional aktör.
- Arbeta för att MalmöLundregionens intressen tillvaratas i ett regionalt och nationellt perspektiv.
- Marknadsföra MalmöLundregionens starka sidor som en del av Skåne, Öresundsregionen och Östersjöregionen.
- Öka samarbetet och utbytet med andra aktörer och organisationer regionalt, nationellt och internationellt.³²⁸

MalmöLundregionen har valt att projektet skall verka för de strategiska frågor där det finns ett utbrett gemensamt intresse. Beslut har därför tagits att fokus ska begränsas till några specifika utvecklingsområden för att fördjupa detta samarbete.

MalmöLundregionen har beslutat:

”att fastslå att MalmöLundregionens strategiska arbete inriktas på följande tre strategiska utvecklingsområden: fysisk planering och infrastruktur, arbetsmarknads- och utbildningsfrågor, samt inom näringslivsfrågor.

att fördjupa samarbetet i praktiska samverkansfrågor (t.ex. specialist- och kommunaltekniska funktioner)

*att prioriterade åtgärder för samtliga fyra områden (tre strategiska och praktisk samverkan) fastslås i en verksamhetsplan för varje verksamhetsår”.*³²⁹

6.4.3 Strategier

En längre tid har sydvästra Skåne haft en god årlig befolkningsökning. Med ökningen ställs högre krav på infrastrukturen på grund av bland annat högre pendlingstryck. Infrastrukturen behöver utökas och förbättras för att ta emot allt fler resenärer. Det är därför viktigt med ett långsiktigt hållbart planerande för infrastrukturen i regionen. MalmöLundregionen anser även att infrastrukturen är den främsta framgångsfaktorn för att lyckas med ett regionalt samarbete. Det är viktigt för projektets framgång att beslut angående vilka investeringar som skall göras fattas i konsensus.³³⁰

³²⁷ MalmöLundregionen. *Handlingsprogram för MalmöLundregionen*. s 2.

³²⁸ Ibid. s 2.

³²⁹ Ibid. s 5.

³³⁰ Ibid. s 6.

För utredning av vilka investeringar som skall prioriteras tas ett instrument fram som består av inomregionala bedömningskriterier. Utifrån kriterierna skall bedömningar göras om vilken investering som har störst samhällsnytta för MalmöLundregionen. Detta leder till en bredare förståelse för kommunernas samverkan och tydliggör vilka prioriteringar som bör göras.³³¹

För att skapa en gemensam framtidsbild kring hur regionen skall utvecklas inom den fysiska planeringen och infrastrukturen skall en gemensam strukturplan upprättas. Strukturplanen skall ge ett riktmärke om framtida investeringar men även fungera som ett underlag vid diskussioner med statliga verk och myndigheter om vilka åtgärder som skall prioriteras i regionen.³³² MalmöLundregionen ser det särskilt viktigt att prioritera en ”*väl utbyggd och hållbar kollektivtrafik, goda kopplingar mellan olika trafikslag samt kraftledningskoncessioner*”.³³³

I samband med den ökade befolkningstillväxten krävs även en aktiv samsyn på arbetsmarknadsutvecklingen i regionen. MalmöLundregionen har beslutat att upprätta en kompetensförsörjningsstrategi som underlag för beslutandet i vilka utbildningar och andra insatser som behövs för att utveckla och tilltala kompetens till regionen. Här läggs vikten på ett brett spektrum av utbildningar, samt att dessa placeras på områden med närkontakt till näringslivetableringar.³³⁴

MalmöLundregionen är en växande storstadsregion som är viktig för såväl näringslivet som för besöksnäringen. Stora satsningar görs på utbildning och forskning i regionen. MAX IV och ESS i Lund är två kommande stora satsningar och kommer innebära en gemensam kraftansträngning från MalmöLundregionen för dess följdinvesteringar. Investeringarna krävs för att locka forskare och andra nyckelpersoner till regionen vilket i sin tur kommer att gynna hela regionen.³³⁵

Kommunledningarna anser att det är viktigt med ett mellankommunalt arbete och att MalmöLundregionen har gemensamma mål och riktlinjer. Flertalet av invånarna utnyttjar regionens resurser dagligen oavsett i vilken kommun de befinner sig i. Arbetstillfällen, utbildningsmöjligheter, service- och kulturutbud och fritidsaktiviteter är några av resurserna som kommunerna erbjuder och invånarna tar del av. Kommunerna kan medverka till utvecklingen inom näringslivet genom att möjliggöra de bästa förutsättningarna t.ex. genom god kollektivtrafik och pendlingsmöjligheter, attraktiva bostadsområden, samt bra skolor och fritidsmöjligheter.³³⁶

6.4.4 Arbetsformer och Organisation

MalmöLundregionens åtgärdsprogram och strategier är en långsiktig plan för

³³¹ MalmöLundregionen. *Handlingsprogram för MalmöLundregionen*. s 6.

³³² *Ibid.* s 7.

³³³ *Ibid.* s 8.

³³⁴ *Ibid.* s 8.

³³⁵ *Ibid.* s 10.

³³⁶ *Ibid.* s 10.

regionen. I dagsläget ser kommunerna även ett behov av praktiska möten och utbyten mellan kommunerna, för att stärka de mellankommunala sambanden och för att utnyttja de resurser, kunskaper och erfarenheter som finns inom regionen. Den praktiska samverkan kan vara att t.ex. inrätta gemensamma kommunalförbund inom vatten- och avlopp, men även för samverkan inom kraftledning- och energifrågor som exempelvis biogas och vindkraft.³³⁷

MalmöLundregionen vill att regionen, rent praktiskt, ska driva frågor och ha ett gemensamt agerande mot andra aktörer inom den regionala planeringen så som Region Skåne, statliga verk och olika departement.³³⁸ MalmöLundregionen skall verka som ett forum och en mötesplats för diskussion och överenskommelser.³³⁹ Forumet, som benämns som MalmöLundregionens samarbetskommitté, vänder sig till kommunledningarna men även för regionala samarbetspartners.³⁴⁰ För att öka samverkanskänslan mellan kommuner och ur demokratiska aspekter skall varje styrelsemedlem i kommittén ha mandat från sin hemkommun.³⁴¹

Styrelsen skall bestå av två ledamöter från vardera kommunen med undantag för ordförandekommunerna Malmö och Lund som har tre representanter. Ledamöterna består av kommunstyrelsernas ordförande och oppositionsföreträdaren i respektive kommun. På styrelsemötena skall även kommundirektörerna medverka. Besluten som tas inom styrelsen skall fattas i konsensus och förutsättningen är att alla kommuner har lika stort inflytande genom samma antal röster för varje kommun.³⁴² Samtliga kommuner måste därmed medverka vid olika ställningstagande, beslut och vid skrivelser till andra myndigheter.³⁴³

Malmö och Lund är de kommunerna som administrativt och utredningsmässigt driver projektet framåt då deras resurser och organisationer är större än i de mindre kommunerna. Detta kan vara till nackdel då de mindre kommunerna känner sig mindre delaktiga i arbetet och känner mindre samhörighet med projektet. Här skall den gemensamma verksamhetsplanen och åtgärdsprogrammet verka för en ökad samhörighet och delaktighet mellan kommunerna.³⁴⁴

För en ökad samhörighetskänsla, för såväl regionens medborgare som aktörer och myndigheter, är det viktigt att MalmöLundregionen profilerar sig som just en region. Att skapa ett namn som de berörda i kommunerna känner till och kan kopplas samman till ökar förtroendet att skapa och utveckla en gemensam region. MalmöLundregionen skall därför synliggöra sig såväl vid kommunikation med

³³⁷ MalmöLundregionen. *Handlingsprogram för MalmöLundregionen*. s 11.

³³⁸ Ibid. s 12.

³³⁹ MalmöLundregionen. *MalmöLundregionen – Verksamhetsplan 2013-2014*. 2013

³⁴⁰ MalmöLundregionen. *Handlingsprogram för MalmöLundregionen*. s 13.

³⁴¹ Ibid. s 13.

³⁴² Ibid. s 14.

³⁴³ MalmöLundregionen. *MalmöLundregionen – Verksamhetsplan 2013-2014*.

³⁴⁴ MalmöLundregionen. *Handlingsprogram för MalmöLundregionen*. s 16.

näringslivet som via marknadsföring på exempelvis hemsidor. Begreppet MalmöLundregionen skall på så vis förstärkas ut i regionen.³⁴⁵ Samarbetet och utbytet med andra aktörer skall även ske såväl regionalt som internationellt för att stärka MalmöLundregionen som sammanhållen region och visa på entydiga ståndpunkter och förhållningssätt.³⁴⁶

6.4.5 MalmöLund-samarbetet

Malmö och Lund har beslutat att starta ett samarbete mellan kommunerna som skall stärka dess relation till varandra. Samarbetet bygger på att utveckla gemensamma tillväxt- och utvecklingsfrågor och är koncentrerat till fyra prioriterade områden: besöksnäring och evenemang, näringslivsfrågor, fysisk planering och infrastruktur, samt utbildnings- och arbetsmarknadsfrågor.³⁴⁷

MalmöLund är en erfaren arena inom såväl forskning, utbildning som företagande och är en storstadsregion i ständig utveckling. Samarbetet skall hjälpa de båda kommunerna att utvecklas mot gemensamma mål och visioner med hjälp av gemensamma strategier.³⁴⁸ Visionen lyder:

”MalmöLund är en internationell storstadsregion i ständig utveckling. Tillsammans skapar vi hållbar utveckling. Som en av Europas mest innovativa och dynamiska miljö för forskning, utbildning och företagande är MalmöLund ett attraktivt och självklart val för invånare, företag och besökare.”³⁴⁹

Strategierna för samarbetet liknas vid de strategier som finns för MalmöLundregionen, detta eftersom MalmöLund har legat till grund för hela MalmöLundregionens samarbete.³⁵⁰

6.5 Strukturplan för Skåne Nordväst

Precis som namnet antyder så är strukturplanen ett samarbete för att skapa närhet och dialog mellan kommunerna i nordvästra Skåne. De ingående kommunerna är Perstorp, Svalöv, Båstad, Höganäs, Bjuv, Klippan, Örkelljunga, Helsingborg, Åstorp, Ängelholm och Landskrona.³⁵¹ Kommunerna har sammanlagt 330 000 invånare i januari 2014 vilket motsvarar ungefär en fjärdedel av hela Skånes befolkning.³⁵² Dessa kommuner samarbetar främst inom områdena infrastruktur, samhällsplanering, utbildning, näringslivsutveckling, intern effektivitet och service, turism,

³⁴⁵ MalmöLundregionen. *Handlingsprogram för MalmöLundregionen*. s 17.

³⁴⁶ Ibid. s 18.

³⁴⁷ Malmö Stad. MalmöLund. (Webbsida)

³⁴⁸ Malmö Stad, Lunds Kommun. *MalmöLund, Vision 2030 och strategi*. 2012.

³⁴⁹ Ibid.

³⁵⁰ Ibid.

³⁵¹ Skåne NordVäst. *Strukturplan för nordvästra Skåne*. Helsingborg. 2013.

³⁵² Skåne NordVäst. *Strukturplan för nordvästra Skåne*.

kollektivtrafik, trygghetsfrågor och boende.³⁵³

Samarbetet bedrivs på tjänstemannanivå genom grupper där varje kommun har sina representanter. Grupperna styrs av ett avtal som slutits mellan kommunerna och som uppdateras efter varje val, det vill säga i början av varje ny mandatperiod.³⁵⁴ Styrningen kommer dock från politiskt håll och består av en styrelse med de elva kommunstyrelseordförandena och ett oppositionsråd från varje kommun.³⁵⁵

Finansieringen av samarbetet sker genom en avgift baserad på kommunens invånarantal. Helsingborgs kommun har dock det övergripande ansvaret för sekretariat, koordination och administration. Det innebär också att de står för kostnaderna för dessa områden för verksamheten men även för de ingående projekten.³⁵⁶ De ingående projekten som avslutats av samarbetet är exempelvis, samordning av gemensamma översiktliga planer, E4:an, flygplatsen Ängelholm-Helsingborg och ett gemensamt platsvarumärke under ”Familjen Helsingborg”.³⁵⁷

6.5.1 Bakgrund

Kommunerna i nordvästra Skåne startade sitt samarbete 1996 under namnet NOSAM, Nordvästra Skånes samarbetskommitté. Åtta år senare bytte de namn till Skåne NordVäst för att få ett tydligare budskap och lättare marknadsföra regionen.³⁵⁸ Anledningen till att samarbetet startade var för att de ingående kommunerna såg risken med att inte vara aktiva på en regional arena. Tillsammans skulle de bli bättre på att möta kommande problem och få en samlad röst utåt. Från början diskuterades att göra en gemensam ÖP men insåg snabbt att detta inte var aktuellt då den skulle bli alldeles för komplex för samarbetet och bidra till för många bindande krav.³⁵⁹ Kommunerna har ett antal större mål som de lättare kan lösa tillsammans. Exempel på sådana mål är att de vill utvecklas till en stor logistiknod i Europa och att skapa en fast förbindelse mellan Helsingör och Helsingborg. Utmaningar som kommunerna vill arbeta för att lösa var också en hållbar och stabil arbetsmarknad som skulle vara konkurrenskraftig mot framför allt Malmö, Lund och Göteborg, samt utveckla utbildningsfrågor med högskolan i centrum.³⁶⁰

6.5.2 Syften & mål

Samarbetet Skåne NordVäst (SkNV) har en verksamhetsidé som lyder ”Syftet med samarbetet är att driva gemensamma frågor som gynnar regionen och vår

³⁵³ Skåne NordVäst. *Verksamhetsplan Skåne Nord Väst 2014*. Helsingborg. 2014. s 5.

³⁵⁴ Skåne NordVäst. Om Skåne NordVäst. 2013. (Webbsida)

³⁵⁵ Skåne NordVäst. *Verksamhetsplan Skåne Nord Väst 2014*.

³⁵⁶ Skåne NordVäst. Om Skåne NordVäst.

³⁵⁷ Skåne NordVäst. *Verksamhetsplan Skåne Nord Väst 2014*. s 13.

³⁵⁸ Skåne NordVäst. Om Skåne NordVäst.

³⁵⁹ Ydmark, Magnus; Landskapsarkitekt på Helsingborgs stad. Intervju 2014-03-13.

³⁶⁰ Helsingborgsstad. *Perspektiv Helsingborg - 2010 års analys av den statistiska utvecklingen i regionen*. Helsingborg. 2010.

verksamhetsidé är att samarbeta för tillväxt, effektivitet och utveckling i kommunerna”. De har också en vision som de lyfter fram ”Vår vision är att Skåne NordVäst år 2020 upplevs som en sammanhängande stad och är en av norra Europas mest kreativa och toleranta regioner”.³⁶¹ Visionen siktar på att täcka ett större område förutom regionen i sig och sträcka sig ut i Europa. Beroendet av Kastrup, Helsingör, Åtta-miljonersstaden och höghastighetsbanan bidrar till ett bredare samarbete ut i Europa och många passerar regionen på väg genom Europa vilket gör att den får en framhävande roll.³⁶²

Strukturplanen har tagits fram under ett antal möten mellan de elva ingående kommunerna som har bidragit och deltagit.³⁶³ Strukturplanen skall gälla tills en ny plan upprättas och idag finns ingen tidsplan för när detta skall ske.³⁶⁴ Strukturbilden som gick ut för remiss i augusti 2013 är ett dokument som skall visa på kommunernas gemensamma ställningstaganden, den skall även konkretisera Region Skånes strukturbild, samt ge stöd och verka som beslutsunderlag till översiktsplaneringen för alla samarbetande kommuner.³⁶⁵ Målet med strukturplanen är även att underlätta lokalisering av storskaliga projekt som kräver en större helhetssyn av regionen det vill säga vilken placering som är den bäst lämpade. Syftet med hela strukturplanen var att producera ett lättillgängligt och användarvänligt dokument för alla, med bland annat tydliga kartor, samt för att skapa ett nätverk mellan kommunerna för samarbetet.³⁶⁶

6.5.3 Strategier och Samarbetsområden

SkNV har huvudsakligen fyra grundstrategier. Dessa är inom infrastruktur, grönstruktur, boende och arbete. Infrastrukturen handlar för SkNV om att fortsätta utvecklas, vilket enligt strategin skall skapa förutsättningar för långsiktiga hållbara lokaliseringar och investeringar inom infrastrukturen.³⁶⁷ Strategin om grönstrukturen handlar om att utveckla och värna om den befintliga grönstrukturen som bidrar till en stor del av regionens turism men även trivsel för dess invånare.³⁶⁸ Boendestrategin är enligt SkNV att fortsätta bygga på den redan starka inflyttningstakten i regionen och fortsätta ge goda förutsättningar för denna framförallt genom god kollektivtrafik.³⁶⁹ SkNV har också en strategi för framtidssatsningar på arbete vilket innebär att man prioriterar ett antal branscher som är viktiga för regionen som exempelvis logistik, turism och handel.³⁷⁰

Inom SkNV vill man genom satsningar på infrastrukturen binda samman

³⁶¹ Skåne NordVäst. Om Skåne NordVäst.

³⁶² Ydmark, Magnus; Landskapsarkitekt på Helsingborgs stad. Intervju 2014-03-13.

³⁶³ Skåne NordVäst. *Strukturplan för nordvästra Skåne*.

³⁶⁴ Ydmark, Magnus; Landskapsarkitekt på Helsingborgs stad. Intervju 2014-03-13.

³⁶⁵ Skåne NordVäst. *Strukturplan för nordvästra Skåne*.

³⁶⁶ Ydmark, Magnus; Landskapsarkitekt på Helsingborgs stad. Intervju 2014-03-13.

³⁶⁷ Skåne NordVäst. *Infrastrukturstrategi för Skåne NordVäst*. Helsingborg. 2013.

³⁶⁸ Ibid.

³⁶⁹ Skåne NordVäst. *Boendestrategi för Skåne NordVäst*. Helsingborg. 2013.

³⁷⁰ Skåne NordVäst. *Strategi för arbete och verksamheter*. Helsingborg. 2013.

kommunerna och skapa närhet och attraktivitet. Framförallt skall det satsas på väg och järnväg och stärka de befintliga näten. I strategin vill SkNV sträva efter att skapa hållbar utveckling ekonomiskt, miljömässigt och socialt. Prioriteringar inom infrastrukturen är förbindelsen mellan Helsingborg och Helsingör, höghastighetståg via Helsingborg och förbättrad kapacitet på västkustbanan. Samarbetet skall också skapa närhet genom att i första hand utveckla de orter som redan har goda förbindelser med kollektivtrafik. Här skall också skapas bättre förutsättningar för byte av färdmedel på stationsorter.³⁷¹

Skåne Nordvästs grönstruktursatsningar innebär enligt strategin att tillsammans förmedla och tillgängliggöra naturen. Man vill förbinda och sammanlänka olika områden för bättre tillgänglighet. Man vill också skapa hållbarhet i grönstrukturens övergripande system för att man över tiden skall kunna erbjuda upplevelser i naturen. Man menar att samtidigt som detta görs så stärker man ekosystemtjänster och skapar resiliens mot klimatförändringar. I arbetet prioriteras att utveckla områden men fokus på turism, rekreation och naturvärden. Man vill använda regler i PBL och MB för att styra upp och skapa skydd. Man lägger störst fokus på områden längs med åar och kust.³⁷²

Strategin kring boendefrågan handlar för regionen om att stärka sitt varumärke som en region vilken kan erbjuda alla sorters boendemiljöer av hög kvalitet. SkNV menar att möjligheten för att röra sig mellan kommunerna är viktig och därför är även kollektivtrafik och infrastruktur viktig att stärka. Man prioriterar i första hand att nybyggnation sker i stationsnära områden och i större orter. Nästa prioritering handlar om att marknadsföra rätt och att göra det tillsammans.³⁷³

I strategin för arbete och verksamheter talar regionsamarbetet om att skapa synergieffekter genom kluster av likartade företag. Man vill också förbättra pendlingsmöjligheter genom nästan alla trafikslag som flyg, båt, bil, buss och tåg. För att lyckas prioriteras utveckling nära stationsområden.³⁷⁴

Strategierna förhåller sig till hållbar samhällsutveckling genom en integration av det ekonomiska, sociala och ekologiska i de olika strategierna. Det ekonomiska berörs i ekonomin, det sociala genom rekreativsvärdet och det ekologiska genom näringslivet.³⁷⁵

Förutom strategierna finns även samarbetet Familjen Helsingborg. SkNV och Familjen Helsingborg är två gemensamma samarbeten och har samma deltagande kommuner. SkNV fungerar mestadels som ett internt nätverk för de deltagande kommunernas politiker och tjänstemän, samt övriga berörda myndigheter och

³⁷¹ Skåne NordVäst. *Infrastrukturstrategi för Skåne NordVäst.*

³⁷² Skåne NordVäst. *Grönstrukturstrategi för Skåne NordVäst.*

³⁷³ Skåne NordVäst. *Boendestrategi för Skåne NordVäst.*

³⁷⁴ Skåne NordVäst. *Strategi för arbete och verksamheter.*

³⁷⁵ Ydmark, Magnus; Landskapsarkitekt på Helsingborgs stad. Intervju 2014-03-13.

delaktiga i projektet. Familjen Helsingborg är det stora varumärket som riktar sig utåt till medborgarna.³⁷⁶

6.5.4 Organisation och styre

Samarbetet är organiserat med en styrelse, en kommundirektörsgrupp och ett sekretariat. Styrelsen är organiserat som skrivet ovan och leder arbetet kring regionplaneringen. Kommundirektörsgruppen bereder punkter inför styrelsemötena, gruppen består av kommunstyrelsens ordförande från varje kommun. Sekretariatet är en stödgrupp bestående av två tjänstemän från Helsingborgs kommun.

Organiseringen av samarbetet bygger på ett avtal om frivilligt samarbete, och är giltigt en mandatperiod i taget. Samarbetet är ingen juridisk person utan sker på övergripande nivå och förutsätter att varje person som är med i styrelsen har mandat i sin hemkommun att föra vidare beslut. Alla medlemskommuner har lika stort inflytande och baserat på detta så tas alla beslut i konsensus. Det är dock så att alla kommuner inte behöver delta i alla projekt utan kan ställa sig bredvid om de vill.³⁷⁷

På möten tas besluten successivt fram och man tar in experthjälp från tjänstemän för att förankra besluten med underliggande vetenskapliga grunder. För vissa större projekt eller uppdrag skapas arbetsgrupper med representanter från varje regionkommun, som regel leds arbetsgruppen av en medarbetare från Helsingborg.³⁷⁸ Samarbetet har som grundsyn att alla vinner på samarbetet, om inte i varje tidpunkt, så åtminstone över tid. Detta förutsätter tålamod och helhetssyn. Helsingborg intar i kraft av sin storlek en ledande roll för samarbetet.³⁷⁹

Verksamhetsplanen är det övergripande styrdokumentet för styrelsen och för samarbetet mellan kommunerna. Verksamhetsplanen pekar för varje mål eller uppgift ut en eller flera kommuner som är ansvariga för denna. Som ansvarig skall kommunen se till att uppgiften löses på bästa sätt.³⁸⁰

6.6 Sydöstra Skånes samarbetskommitté

Sydöstra Skånes samarbetskommitté (SÖSK) är ett samverkansorgan mellan kommunerna Simrishamn, Sjöbo, Tomelilla och Ystad. SÖSK drivs av ledamöter från samtliga kommuner och skall verka för att vara samordnare och rådgivare. Målet är att SÖSK skall diskutera och samverka i mellankommunala frågor, samt vara en röst utåt mot regionala och centrala myndigheter om regionens intressen.³⁸¹ De två områdena som SÖSK valt att fokusera på är infrastruktur och utifrån EU-

³⁷⁶ Ydmark, Magnus; Landskapsarkitekt på Helsingborgs stad. Intervju 2014-03-13.

³⁷⁷ Skåne NordVäst. *Verksamhetsplan Skåne Nord Väst 2014*. s 3.

³⁷⁸ Skåne NordVäst. *Strukturplan för Skåne NordVäst*.

³⁷⁹ Skåne NordVäst. *Verksamhetsplan Skåne Nord Väst 2014*. s 4.

³⁸⁰ Ibid. s 5.

³⁸¹ SÖSK. Om SÖSK. 2014.

projektanalyser olika utvecklingsfrågor i regionen.³⁸²

6.6.1 Bakgrund

SÖSK bildades 1968 för de fyra kommunerna som nämnts ovan. I början av samarbetet behandlades främst frågor kring planering men har numera utvecklats till att beröra även infrastruktur, turism, näringslivsstöd, utbildning och EU-projektutveckling. Samarbetet skall vara ett diskussionsforum för de medverkande kommunerna med strävan att alla kommuner skall vinna på gemensamma satsningar som görs i regionen. Verksamheten kan även beröra andra frågor som inte nämnts i verksamhetsplanen och som rör mellankommunala frågor i regionen.³⁸³

6.6.2 Syften & mål

Visionen är att SÖSK som region skall ha klimatsmarta lösningar som attraherar såväl boende som företag.³⁸⁴ De boende i regionen skall känna tillit för kollektivtrafiken för att lätt röra sig mellan boende och arbete.³⁸⁵ De främsta målen är att samarbetet i sig skall utvecklas och verka för gemensamma värden och samverkan, samt vara ett givet samverkansorgan för medlemskommunerna. SÖSK skall skapa samsyn och tala med en gemensam röst mot olika aktörer på såväl lokal som regional nivå för att på så vis utvecklas gemensamt i regionen.³⁸⁶ En diskussion har förts att ta fram en gemensam översiktsplan eller liknande men man har insett att det inte finns resurser för detta i regionen.³⁸⁷

6.6.3 Strategier och arbetsområden

SÖSK har valt att prioritera infrastruktur, EU-projektanalys, kommunikation, samt förankring av samarbetet inom organet. Planeringssamverkan sker även för kultur och utbildning.³⁸⁸ Till dessa arbetsområden har SÖSK beslutat om olika strategier. Vad gäller infrastrukturen så skall SÖSK arbeta strategiskt och drivande med infrastrukturfrågor för att samverka med olika satsningar inom trafikinfrastruktur. Därmed skall inget dubbelarbete ske för kommunerna. Strategierna är att vägarna i regionen skall vara säkra och snabba, järnvägarna skall ha hög kapacitet, kollektivtrafiken skall vara snabb och tillförlitlig, säkra cykelbanor, bredbandmöjligheterna utvecklas för samtliga hushåll, samt att biogasproduktionen utvecklas.³⁸⁹

Genom en samlad strategi för infrastrukturen skall dess prioriterade mål och budskap

³⁸² SÖSK. Fyra kommuner i samverkan. 2014. (Webbsida)

³⁸³ SÖSK. *Verksamhetsplan 2013 SÖSK*. 2013.

³⁸⁴ SÖSK. *Verksamhetsplan 2013 SÖSK*.

³⁸⁵ SÖSK. Fyra kommuner i samverkan.

³⁸⁶ SÖSK. *Verksamhetsplan 2013 SÖSK*.

³⁸⁷ Johansson, Madelene; samordnare SÖSK. Intervju 2014-03-18.

³⁸⁸ Ibid.

³⁸⁹ SÖSK. *Infrastrukturstrategi för Sydöstra Skåne*. 2013

nå ut till kommunens politiker och tjänstemän.³⁹⁰ Strategin verkar sedan som styrdokument hur den fysiska strukturen i framtiden och idag planeras för utvecklingen av en hållbar och effektiv infrastruktur i regionen och i kommunernas översiktsplaner.³⁹¹ Delar av strategierna ingår idag i kommunernas ÖP.³⁹² Det finns idag ingen fysisk strukturplan utan strategierna skall fungera som ett kunskapsunderlag och ett inriktningsdokument.³⁹³ Strategin skall även öka kunskapen hos beslutsfattare, så som Region Skåne, Trafikverket, politiker med flera, om behovet som finns utav förbättrad infrastruktur i regionen.³⁹⁴ Strukturbild Skåne har varit till stor hjälp för SÖSK att ta fram strategierna och kunskapsunderlaget.³⁹⁵

Övergripande skall SÖSK marknadsföra organet som en gemensam resurs för kommunerna och diskutera och förmedla dess budskap inom såväl SÖSK:s kommitté och dess arbetsgrupper som på kommunledningsträffar och andra liknande sammanhang.³⁹⁶

6.6.4 Arbetsformer och Organisation

Samarbetskommittén består av två ledamöter från varje kommun. Ledamöterna är kommunalråd eller oppositionsledare och skall verka som samordnare för mellankommunala samverkan och ta beslut som rör SÖSK:s samarbete.³⁹⁷ Främst tas besluten utav deltagande politiker.³⁹⁸ Kommunchefergruppen, som består av respektive kommunchef, och SÖSK samordnare har det SkNV verkställande ansvaret för beslut som tas i kommittén. Till SÖSK finns även två arbetsgrupper som arbetar med de prioriterade arbetsområdena infrastruktur och EU-projektanalyser. Några gånger per år bjuds även andra politiker från medlemskommunerna in, till ett så kallat SÖSK Forum, för att diskutera olika frågor och utredningar.³⁹⁹

6.7 Skåne Nordost

Skåne Nordost (SkNO) är ett nätverk mellan kommunerna Bromölla, Hässleholm, Hörby, Kristianstad, Osby och Östra Göinge och utgör en tredjedel av Skånes yta.⁴⁰⁰ Nätverket skall bidra till att skapa en attraktiv region att bo, verka och leva i och arbetar för gemensam arbets- och bostadsmarknad.⁴⁰¹ Samarbetskommittén för SkNO är ett samarbete mellan kommunerna där verksamheten bedrivs i formen av en

³⁹⁰ SÖSK. *Verksamhetsplan 2013 SÖSK*. 2013.

³⁹¹ Strömbäck, Monica; samordnare SÖSK. Intervju 2014-03-18.

³⁹² Ibid

³⁹³ Johansson, Madelene; samordnare SÖSK. Intervju 2014-03-18.

³⁹⁴ SÖSK. *Infrastrukturstrategi för Sydöstra Skåne*.

³⁹⁵ Johansson, Madelene; samordnare SÖSK. Intervju 2014-03-18.

³⁹⁶ Ibid.

³⁹⁷ SÖSK. *Verksamhetsplan 2013 SÖSK*. 2013.

³⁹⁸ Johansson, Madelene; samordnare SÖSK. Intervju 2014-03-18.

³⁹⁹ SÖSK. *Verksamhetsplan 2013 SÖSK*. 2013.

⁴⁰⁰ Skåne Nordost. Om Skåne Nordost. (Webbsida)

⁴⁰¹ Region Skåne. Skåne Nordost. 2010. (Webbsida)

samarbetskommitté. I kommittén är Kristianstad kommun permanent ordförande med Hässleholms kommun som permanent vice ordförande.⁴⁰²

6.7.1 Bakgrund

Från början startade nätverket för att samverka inom turism och näringslivet men har utvecklats till att innehålla fler av mellankommunala intresseområden som kommunerna finner aktuella. Samarbetet skall vara till nytta för såväl boende, företagare, studenter och besökare.⁴⁰³ Kommunerna i SkNO har ingått i samarbetet med att ta fram Strukturbild Skåne med avsikten att öka samverkan och samsynen mellan kommunerna om hur den fysiska planeringen kan stärka såväl den delregionala konkurrenskraften och för att motverka skillnader mellan kommunerna.⁴⁰⁴

SkNO gränsar till den växande storstadsregionen Malmö och Köpenhamn, vilken har en hög utvecklingstakt, några av de utmaningar som SkNO från 2011 har behövt jobba med är dess infrastruktur och utbildningsnivå. Infrastrukturen behöver utvecklas och förstärkas för att regionen skall kunna dra till sig både boende och arbetskraft. SkNO behöver arbeta vidare med sin attraktionskraft och låta Kristianstad och Hässleholm, som drivmotorer, utvecklas och öka sin gemensamma konkurrenskraft. Dessa två kommuner bär på nyckeln till nordöstra Skånes framtida utveckling.⁴⁰⁵

Befolkningsutvecklingen i SkNO har i de flesta orter, med undantag från Kristianstad och Hässleholm, varit negativ de senaste åren och följer inte samma utvecklingstakt som Skåne överlag. På många orter med minskad befolkningsökning har invånarna även en låg utbildningsnivå och en hög arbetslöshet.⁴⁰⁶

Infrastrukturen i SkNO skulle behöva utvecklas för att minska restiderna till och från storstadsregionen Malmö och Lund. Idag sker en stor del av utpendling från regionen till kommunerna norr och öster om regionen.⁴⁰⁷

6.7.2 Syften & mål

Den stora utmaningen för SkNO är att bättre integrera den egna arbetsmarknadsregionen. De bör även försöka se en större potentiell arbetsmarknad ner mot Malmö och Lundregionen. En restid på en timme mellan regionen och ner till den starka arbetsmarknaden i Malmö och Lund bidrar till att många inte söker sig hit som boende utan bor närmre sin arbetsplats. Pendlingstiderna behöver bli kortare och infrastrukturen utvecklas och fokusera på de viktigaste stråken för att bidra till detta.

⁴⁰² Skåne Nordost. *Verksamhetsberättelse för kalenderåret 2013*. Kristianstad. 2013. s 3.

⁴⁰³ Region Skåne. Skåne Nordost.

⁴⁰⁴ SWECO och Skåne Nordost. *Nordöstra Skåne, nuläge-möjligheter- utmaningar*. 2011. s 4.

⁴⁰⁵ SWECO och Skåne Nordost. *Nordöstra Skåne, nuläge-möjligheter- utmaningar*. s 4.

⁴⁰⁶ Ibid. s 6.

⁴⁰⁷ Ibid. s 15.

Detta kräver ett mellankommunalt samarbete för gemensamma satsningar. Regionen skulle även behöva någon som tar på sig den politiska ledarrollen och driver regionen framåt.⁴⁰⁸

6.7.3 Strategier och Samarbetsområden

2011 fattade styrelsen för SkNO ett beslut att man skulle fokusera på de fyra områdena infrastruktur, utbildning, entreprenörskap och boendeutveckling.⁴⁰⁹ Utöver dessa områden arbetar SkNO även med EU-rådgivning. EU-kontoret SkNO skall hjälpa de deltagande kommunerna att bättre utnyttja de EU-baserade finansiella möjligheter som finns inom respektive kommunala utvecklingsområde. Projektet skall även bidra till att öka attraktion i SkNO på en internationell arena, samt att långsiktigt skapa tillväxt och hållbar utveckling.⁴¹⁰

6.7.4 Organisation och styre

I SkNO finns en enighet om att samarbetet ska utmärkas av den politiska viljan från kommunerna. Nätverket inom samarbetskommittén arbetar kommunöverskridande för att på ett kostnadseffektivt sätt kunna gagna en hållbar ekonomisk tillväxt i samtliga ingående kommuner. Kommunerna Kristianstad och Hässleholm har en tyngre roll än de övriga som de större och de med störst tillväxt. I samarbetet skall dessa agera som föregångare i arbetet och arbeta för utveckling av samarbetet.⁴¹¹

I samarbetskommittén är kommunstyrelseordförandena beslutande tillsammans med oppositionsrådet från de deltagande kommunerna. Kommuncheferna deltar från de ingående kommunerna och en koordinator sitter som är ständig sekreterare. Kommuncheferna har ett nätverk som verkar beredande för samarbetskommittén. Samarbetet är uppbyggt med ett antal arbets- och projektgrupper med olika uppdrag, samt ett antal nätverk.⁴¹²

⁴⁰⁸ SWECO och Skåne Nordost. *Nordöstra Skåne, nuläge-möjligheter- utmaningar.* s 25.

⁴⁰⁹ Ibid. s 4.

⁴¹⁰ Skåne Nordost. EU-kontor Skåne Nordost. (Webbsida)

⁴¹¹ Skåne Nordost. *Verksamhetsberättelse för kalenderåret 2013.* s 3.

⁴¹² Ibid. s 3.

7 Diskussion & Slutsats

Syftet med kapitlet är att analysera och ge slutsatser om regionplanen är ett funktionellt verktyg för att Skåne ska utvecklas i riktning mot hållbar samhällsutveckling. Denna analys och slutsats grundar sig på genomförda fallstudierna, interjuerna samt den litteraturstudie som genomförts under arbetets gång. Förutom de kommuner och myndigheter som tidigare berörts i arbetet har bland annat Thomas Kalbro, professor på institutionen för Fastigheter och byggande, haft en viktig del i vår analys.

7.1 Regional planering i Sverige

Den regionala planeringen i Sverige sker idag på olika sätt i olika delar av landet. I Stockholm finns en regionplan som tagits fram av landstinget, som regionplaneorgan, med stöd i PBL och en särskild lagstiftning för Stockholmsregionen inom regional planering. Göteborgs kommunalförbund är ett regionplaneorgan enligt PBL, men har valt att inte upprätta någon regionplan. I Skåne arbetar Region Skåne som ett landsting och har tagit fram Strukturbild Skåne som är en kunskapsbas och ett vägledande dokument för de mellankommunala samarbetena och för respektive kommun. I samtliga regionala samarbeten integreras såväl politiker som tjänstemän, dock i olika konstellationer.

Den regionala planeringen berör ett flertal aktörer som är medverkande till att styra och upprätta den regionala planeringen beroende på vilket ämnesområde det berör. Landstinget, Länsstyrelsen, kommunerna, Trafikverket, Boverket och inte minst regeringen är delaktiga och samtliga arbetar utefter deras särskilda ämnesområden exempelvis infrastruktur, miljö eller bostäder. Den regionala planeringen skall sedan ligga till grund och fungera som en kunskapsbas för kommunernas översiktsplaner vilket i sin tur leder till vägledning för kommunens detaljplaner. Då många aktörer arbetar mot en regional planering, men ut efter deras specifika perspektiv, görs många gånger analyser och planer hos de olika aktörerna. Ett fastställande är att om planeringen skulle utföras av en och samma aktör skulle troligen inget dubbelarbete ske och en mer effektiv och hållbar planering skulle eftersträvas inom alla ämnesområde.

I Stockholm har landstinget och Lst valt att RUP och RP är integrerade i RUFS i ett och samma dokument. Av kommunerna som ingår i RUFS kan man se att den har genomslag i deras översiktsplaner och många följer plandokumentet. Planen är upprättad enligt PBL kapitel 7 om regionplaner, vilket innefattar krav på exempelvis samråd, utställning och granskning. Genom planen och dess uppbyggnad, samt det genomgripande arbete som det innebär att upprätta en RP, anser vi att planen har en stor legitimitet och därmed också ett större genomslag. Även om RUFS inte är bindande och mer fungerar som ett vägledande dokument så skapar den en gemensam plan med stor bärighet och tydliga strategier och delmål för vilka kommande investeringar och satsningar som skall göras i regionen.

Trots att RUFSS finns så har även mellankommunala samarbeten skapats i Stockholmsregionen och Stockholm Nordost är ett exempel på ett mellankommunalt samarbete. Anledningen till att samarbetet startat är för att kunna planera på en mer detaljerad nivå och skapa delregionala utvecklingsplaner för specifika frågor som inte RUFSS innefattar, enligt Länsstyrelsen Stockholm. Vi kan därför konstatera att trots en väl förankrad regionplan kan det krävas mellankommunala samarbeten. Det verkar också som att kommunerna i regionen är villiga att planera på en regional nivå även om det skapar ytterligare en planeringsnivå och att det då kräver mer resurser. RUFSS är det samarbete som startat och inspirerat kommunerna till den regionala synen, men kommunerna drar det vidare på egen hand. Så länge de mellankommunala samarbetena inte utreder samma saker eller ämnesområden som den större regionplanen finner vi inte att det sker dubbelarbete eller att de framtagna planerna är konkurrerande med varandra. En regionplan har inte potentialen att nå den detaljeringsnivå som ett mellankommunalt samarbete då planen skulle bli för komplex. Därför kan de mellankommunala samarbetena behövas som komplement trots att en regionplan upprättas.

En diskussion har förts från Stockholms läns landsting, om det finns möjlighet att bygga den regionala planeringsprocessen på den delregionala nivån istället för att vända sig till alla 26 kommuner i Stockholmsregionen. Ett konstaterande har gjorts att detta inte är lämpligt då de olika samarbetena har olika innehåll och inte täcker hela regionen vilket kan leda till att vissa kommuner hamnar utanför. Slutsatsen för landstinget blev att de skall arbeta riktat mot var kommun för sig på det regionala planet, för att säkra alla kommuners delaktighet och att en samsyn skapas.

I intervjuer har framkommit att kommunerna i Skåne och Stockholm ser regionen respektive Landstinget som en nivå över kommunerna. De menar att makten hamnar ovanför kommunen istället för att makten ligger hos ett kommunalförbund där kommunerna fortfarande är de som leder arbetet. Kommunerna menar att politikerna i Landstinget eller regionen inte alltid ser till varje kommuns intressen i sin planering. Man kan då konstatera att för att få den mest effektfulla förankringen i varje kommun är kommunalförbundet en lösning som skapar bättre förtroende än Lst och förankring av den regionala planeringen. Kommunalförbundet skapar på detta sätt även snabbare och lättare en regionplan då förankringen sker på ett mer självklart sätt.

Som vi tidigare nämnt finns olika planeringsdokument för att stödja och verka som kunskapsunderlag för den regionala planeringen exempelvis RP, RUP, RUS, RTI-planer, strukturbilder med flera. För kommunerna är detta många planer med tillhörande visioner, mål och strategier att förhålla sig till. Dessa strategier, mål och visioner är inte alltid överensstämmande och kan till och med vara konkurrerande. Det kan skapa oklarhet, ostrukturerade ramar och förhållningssätt för kommunerna.

När kommunen upprättar sin ÖP så skall en regional anpassning ske enligt de dokument som finns och kommunen ansvarar för att väva samman och integrera dem på ett lämpligt sätt. Detta ger kommunerna valet att göra en fri tolkning om hur den regionala planeringen skall integreras, vilket leder till särskild utveckling för varje kommun. Om planerna hade integrerats i ett och samma plandokument, till en plan,

hade det varit lättare för kommunerna att anpassa sin egna specifika ÖP till de regionala planerna. För detta krävs dock en sammanstrålning av de olika planeringsformerna och därmed även en ansvarsfördelning om vem som skall driva den regionala planeringen.

En annan problematik som uppkommit i intervjuerna handlar om planers aktualitet och deras olika planeringscykler. Kommuner måste aktualisera sina ÖP var fjärde år men oftast beslutas endast att den äldre planen skall anses vara aktuell. Det innebär att många kommuner har en aktuell ÖP, men som upprättades så långt tillbaka att det inte tar hänsyn till dagens problem eller dagens regionala plandokument. De olika planeringsdokumenten hamnar i olika faser eller cykler inom den regionala planeringen. Den regionala planeringen skall förankras hos kommunerna och därmed även sammanfogas med deras översiktsplaner. Dock kan översiktsplanerna bli en aning inaktuella när en RP tas fram och skall vidareutveckla den regionala planeringen över kommunen. Även den politiska valprocessen leder till omstruktureringar vart fjärde år vilket i sin tur leder till olika direktiv angående planering och styrning i kommunerna. Skulle det finnas ett styrdokument så som regionplanen RUFSS i Stockholmsregionen så får kommunerna bättre insyn när en ny plan kommer och kan förhålla sig till detta i sin tidsplanering. En regionplan skall uppdateras vart åttonde år och följa mandatperioderna. RUFSS integrerar även flera dokument i samma plandokument och inom samma visioner, mål och strategier vilket skapar klarhet. Att integrera många planeringsdokument under ett paraply ger dock ramar som är svåra att bryta. Bland annat i intervju med SkNV framkom att det minskar flexibiliteten och gör att dokumentets hållbarhet i tid minskar.

Från intervjuer, framför allt med Bostadsplaneringskommittén, har kopplingen mellan ekonomi och planering belysts. Inom transportsystemet finns ekonomin kopplad, med länsplaner, nationell plan m.fl. men det finns ingen ekonomisk koppling när det kommer till den fysiska planeringen. Bostadsplaneringskommittén menar att det idag inte finns något underlag för hur det skulle se ut men hävdar att en ekonomisk styrning skulle ge tydligare incitament till utveckling och genomförande. De olika aktörerna som exempelvis byggherrarna och kommuner drivs av olika mål inom planeringen. Kalbro menar att finansieringsfrågan är helt avgörande för att lösa problematiken med bostadsbyggandet. Utan ekonomisk förankring spelar det ingen roll hur många planer som tas fram, nybyggnation kommer inte ske såvida inte planerna följer marknadens efterfrågan om var byggherrarna har intresse av att bygga. Vi tror att en starkare koppling måste finnas mellan planeraren och den genomförande aktören. Ett ekonomiskt ansvar måste fördelas till någon aktör, vi tror att det viktiga är att bestämma vem, exempelvis staten, kommunerna eller regionerna. Thomas Kalbro menar att beroende på hur ansvarsfördelningen byggs upp kommer detta sedan att leda till den typ av planeringssystem som är lämpligt och att det är ekonomin som måste få styra planeringssystemet och inte tvärtom.

En av effekterna av att ha en regionplan i Stockholmsregionen är att man centrerar satsningar på områden som kan ses som tillväxtmotorer och som därför kan växa sig starka. Regionen väljer att lägga fokus på de områden som har störst potential att utvecklas. Ett exempel i Skåne är forskningsprojektet ESS där Lund ses som

tillväxtmotor i länet och regionen lägger nu stort fokus där. Kommuner kring en stark tillväxtmotor har en stor fördel av närheten till denna och får då fördelar av det funktionella sambandet. I flera intervjuer har framförts att en stark tillväxtmotor bidrar med ökad styrka även till de omkringliggande kommunerna. Kommunerna anser att de kan dra nytta utav tillväxtmotorernas bieffekter ex. bostäder för arbetande på ESS. En regionplan kan styra vilka områden som bör bevaras och även vilka som bör användas för tillväxt för olika ändamål. En regional plan kan på så sätt stärka utvecklingen då konkurrensen minskar mellan kommunerna, det förtydligar också de stora plandragen i regionen vilket hjälper till vid infrastrukturplanering. I fallstudien av Strukturbild Skåne kunde konstateras att man även här pekar ut specifika områden som tillväxtmotorer. Det är fördel att en regionplan pekar ut vilka områden som i ett regionalt perspektiv bör satsas på och vilka områden som bör bevaras. Här hjälper en fysisk plankarta och ett samlat dokument till att på ett konkret och pedagogiskt sätt förklara hur, var och varför planeringen är tänkt att genomföras på ett visst sätt.

Länsstyrelsen verkar som granskande organ av översiktsplaner och för en sammanhållen regional planering. Länsstyrelsen får genom en stark regionplan eller annan regional planering ett användbart verktyg för att granska översiktsplaneringen i varje kommun. Om det finns flera motstridiga regionala planeringsdokument får Länsstyrelsen problem med goda argument i sina svar. Ett detaljerat regionalt dokument ger mer tyngd åt Länsstyrelsens argumentation i sina remissvar. I Stockholm arbetar Länsstyrelsen i nära samarbete med Landstinget som tar fram regionplanen. Det kan dock tyckas vara ännu mer effektivt om det var en och samma myndighet som upprättade dokumentet och granskade genomförandet i kommunerna. Från intervjuer har framkommit att länsstyrelsen, inom den regionala planeringen, inte har särskilt stort genomförandeansvar utan detta lämnas vidare till andra myndigheter och förbund. Länsstyrelsen bevakar på så vis de statliga intressena men medverkar inte i någon större utsträckning vad gäller regional planering.

I flera intervjuer har framkommit att det i Sverige finns ett planeringsöverskott i många kommuner, d.v.s. fler planer framställs än de som genomförs. Kommunerna planerar för en tillväxt som de beräknar genom egna analyser. Att överskottet finns pekar på att kommuner ofta analyserar sin tillväxt felaktigt. En lösning på detta är en regional plan som visar helheten och sedan varje kommuns tillväxtandel. Det är effektivare att endast göra en tillväxtberäkning för en region och samtidigt behöver kommuner inte upprätta för många planer. Många kommuner är inte tillräckligt resursstarka för att göra tillräckligt bra analyser på regional nivå. Det stärker ytterligare argumenten för en sammanhållen regional planering, så även i Skåne.

Regionplanen i Stockholm anses vara väl förankrad då den upprättas genom delaktighet från samtliga kommuner i regionen. Delaktigheten sker från medborgarna i samband med de sammanträden och utställningar som planeringsprocessen är ålagd att genomföra. Detta är en stor fördel med att införa en regionplan. Ett för stort medborgarinflytande kan dock komma att hämma tillväxten vid eventuella synpunkter och yttranden, vid exempelvis utställning, vilket bidrar till tidskrävande proceser. Genom utställningar och sammanträden har medborgarna möjlighet att yttra sig medan detta fortfarande styrs av politikerna och tjänstemännen. Genom politikernas

delaktighet i hela planprocessen tillförsäkras indirekt medborgarinflytande. Regionplanen tillförsäkras en insyn direkt från medborgarna genom utställningar vilket vi finner är en fördel jämfört med andra modeller där detta lagreglerade tvång inte existerar.

Planmonopolet är en fråga som diskuteras fram och tillbaka i statliga utredningar. Det är ett verktyg som ger kommunerna stark handlingskraft inom planering och genomförande av planer. Det medför även ett stort ansvar för varje kommun inom den regionala planeringen. En fråga som kommer upp i arbetet och intervjuerna är om det behövs förändringar i planeringsstrukturen genom att luckra upp planmonopolet helt eller inom vissa frågor. Om man idag skulle lämna planmonopolet oförändrat spelar mindre roll för regionplaneringen då kommunen har sista ordet genom monopolet oavsett. Planmonopolet ger en stark lokalanknytning och de lokala kunskaperna är bra då man planerar för markanvändning. Planmonopolet är även lämpligt då makten hamnar nära medborgarna i enighet med subsidiaritetsprincipen (kap 4.2.1).

Generellt kan vi konstatera att regional planering bidrar till att:

- Stärka kopplingen mellan regionala utvecklingsfrågor och fysiska strukturer/planfrågor.
- Stärka koppling mellan regionala fysiska strukturer/planer och översiktsplaneringen.
- Stärka kontakten mellan kommuner, regionen och med staten.
- Förbättra den gemensamma kunskapsbasen genom vetenskapliga rapporter och undersökningar samt göra den tillgänglig för kommunerna.
- Förbättra det regionala organens analys- och planeringskapacitet
- Förenkla för identifiering av samverkansområden
- Effektivisera kommunernas planeringsprocesser

7.2 Regional planering i Skåne

I Skåne är den regionala planeringen uppdelad mellan två olika nivåer, den ena är mellankommunala samarbeten och den andra är landsting. Landstinget Region Skåne arbetar med Strukturbild Skåne och gör underlag och bilder för hela Skåne. De mellankommunala samarbetena sker i de fyra hörnen i Skåne där 32 av 33 kommuner är med i något mellankommunalt samarbete, endast Skurups kommun står utanför. Vid införande av en regionplan kan kommuner tvingas in i samarbeten, det kan gynna både mindre eller större kommuner. I och med att en kommun kan tvingas in menar vi att samarbetena blir mer homogena vilket underlättar och effektiviserar den regionala planeringen, samt förbättrar hållbarheten. Homogena samarbeten har fler gemensamma problem vilket ger fler samverkansytter och ett gemensamt arbetssätt.

Kommunerna i Skåne började tänka regionalt långt senare än vad kommunerna i Stockholmsområdet gjorde. Stockholmregionen har arbetat med regional planering i över 60 år och i Skåne har man endast arbetat i ett decennium. Anledningar till detta tror vi är flera. Kommunerna såg inte meningen med att lyfta blicken då de själva

kunde tillgodose sina behov och inte såg samarbetsytorna och gemensamma funktionella samband som exempelvis infrastruktur och markåtkomst. I Skåne värnar kommunerna om sitt planmonopol i respektive kommun och speciellt deras rätt till självbestämmande. Trenden verkar dock bruten genom arbeten som Strukturbild, RUS och genom lagändringen i PBL om en regional blick i översiktsplaneringen, vilket tyder på att en regionplan inte alltid är nödvändig för att skapa regional planering. Vår hypotes var att regionplanen var ett bra verktyg för att styra upp och formalisera men kan här konstatera att så inte är fallet.

7.2.1 Strukturbilden och översiktsplaner

I intervju med företrädare för Region Skåne framkom att det finns en bra korrelation mellan Strukturbilden och översiktsplanerna i Skånes kommuner. Det är en bild som inte helt överensstämmer med Länsstyrelsen som i sin utvärdering av Strukturbilden pekar på att det helt beror på vilken kommun som undersöks. I utvärderingen av Strukturbilden, som gjordes av ett konsultbolag år 2011, kunde konstateras att Strukturbilden hade skapat bra grundläggande förutsättningar för ett utökat regionalt perspektiv för kommunernas planeringsarbete och samtidigt skapat goda förutsättningar för mer och bättre samverkan kommunerna emellan.

Av de kommuner som har integrerat strukturbilden så är det inte alla kommuner som har implementerat alla visioner, mål och strategier, enligt Lst. Det är tveksamt hur stor vikt kommunerna lägger vid det regionala perspektivet från Strukturbilden och hur stor roll som dess avväganden samt åsiktstaganden spelar. Integreringen av Strukturbildens olika delar sker i olika utsträckning. MalmöLundregionen framhäver i intervjuer att Strukturbilden är för allmänt hållen och att de behöver en ökad konkretisering och prioritering av denna för att strategierna skall kunna användas som stöd i deras agerande vilket kan ses so ett behov av en regionplan.

Genom samtal kring Strukturbilden i Skåne har det framkommit att de kommuner som ingår i starka och väl utpräglade samarbeten bättre har inkluderat Strukturbild Skåne i sina översiktsplaner. Däremot finner man inte detta lika tydligt i mindre och ekonomiskt svagare mellankommunala samarbetena. Enligt Länsstyrelsen kan detta bero på okunskap hos kommunerna om hur de skall integrera Strukturbild Skåne i deras planarbete. Samtidigt har kommunerna frihet att själva besluta vad som skall finnas med i deras översiktliga planering, vilket inte bygger på okunskap utan ett fritt val. Strukturbild Skåne och RUFSS är vägledande för kommunerna dock är den egentliga styrkan av dokumenten är samma. Det åligger varje kommun att integrera planen i deras vägledande plandokument. Vi tror att Region Skåne behöver arbeta fram en tydligare konkretisering och högre detaljeringsgrad av den regionala planeringen för att skapa en större genomslagskraft hos kommunerna. En regionplan över Skåne bör genom det formella lagstödet i PBL medföra större genomslagskraft.

Kommunernas ÖP och de mellankommunala plandokumenterna är hierarkiskt oklara i förhållande till Region Skånes Strukturbild. Den hierarki som plandokumenterna befinner sig på mot de övriga beror på den enskilda kommunens ställningstaganden i planprocessen, men även på Länsstyrelsens avväganden vid granskning. Region

Skåne och Lst i Skåne ställer sig positiva till de mellankommunala samarbetena i Skåne och menar att de vidareutvecklar den regionala planeringen. Problem kan uppstå om de olika plandokumenterna inte överensstämmer, har lika mål, visioner eller strategier. Prioritetsordningen mellan plandokumenterna blir svårhanterlig och oklar. En lagändring skulle kunna förändra situationen och ge klarhet i vilka plandokument som gäller genom en form av prioriteringsordning mellan befintliga dokument. Vi menar här att regionplanen bör vara det högsta och det direkt vägledande dokumentet med bindande verkan. Vilket skulle medföra att kommuner måste anpassa sina ÖP och i förlängning DP och OB mot regionplanen.

OECD rapporten (kap 6.3.6) belyser effekter av att inte planera regionalt och den påvisar styrkorna i Strukturbilden samt uppmuntrar till ett utökat samarbete för att ytterligare kunna öka regionens konkurrenskraft och tillväxt. I rapporten konstaterades att det finns stora skillnader mellan olika delar av Skåne. Region Skåne väljer trots detta att bygga upp strukturbilden kring ett koncept som kallas ”Det flerkärniga Skåne”, vilket vi tror kan vara en anledning till att skånska kommuner skapar sin egen regionala planering, genom mellankommunala samarbeten, med bättre anpassning efter deras behov. Detta har även bekräftats i diskussioner under flera intervjuer.

7.2.2 Mellankommunala samarbeten

I Skåne finns, som nämnts ovan, ett antal mellankommunala samarbeten som vanligtvis refereras till som de fyra hörnen. Samtliga kommuner är med i ett sådant samarbete, förutom Skurups kommun. De fyra samarbetena är MalmöLundregionen, Skåne NordVäst, Skåne NordOst och Sydöstra Skånes Samarbetskommitté.

Den mellankommunala planeringen startade efter lagförändringen av PBL 2010, där det stadgades i PBL 3 kap. 5§ att varje kommun i sin översiktsplan skall ha med ett regionalt perspektiv kommunen förhåller sig till sin omgivning. Det har i intervjuer även framförts att det handlar om Region Skånes arbete för att stärka den regionala planeringen genom strukturbilden och att det har gett kommunerna motivation och inspiration till regional planering. Ytterligare incitament för dem har varit att fördjupa Strukturbilden i sitt område, det vill säga skapa en mer detaljerad men även en kompletterad bild av regionen för ämnesområden som saknas i Strukturbilden.

De fyra hörnen (kap 3.4) kan ses som, vad som enligt planeringsteorin kallas Nätverks- och samverkande planering bygger på icke juridiskt bindande öppna kontakter för att samordna kommunerna och Kommunikativ planeringsteori som bygger på dialoger där konsensus eftersträvas. En nackdel med konsensusbeslut är deras uddlöshet då beslut i omdiskuterade ämnen inte kan eller är mycket svårt att uppnå. Ytterligare en nackdel är det långa tidsförloppet som krävs för att finna de ämnesområden inom vilka konsensus skall nås samt att utforma gemensamma strategier. Vi menar att det är en fördel att regionplaneorganet organiseras så att besluten inte tas i konsensus utan med majoritet. Fördelen med denna uppbyggnad är att processen effektiviseras och får större genomslagskraft. Beslut kan fattas inom tvistiga ämnesområden. Det innebär följaktligen att vissa kommuner kommer att få

anpassa sig efter beslut som de inte är helt bekväma i för att de större flödena och planeringsdelarna skall bli så bra som möjligt. Den lokala demokratin får stå tillbaka mot den övergripande. En nackdel med detta är att den lokala förankringen kan försvinna vilken är viktig vid fysisk planering och för medborgarinflytandet.

Genomgripande för Skånes kommuner är att de finner det viktigt att behålla planmonopolet oförändrat. Flera av de intervjuade kommunerna anser att regionplan som verktyg, med kapitel 7 i PBL som den reglerande lagtexten, har en inverkan på kommunens självbestämmande inom planfrågorna. Vid granskning av lagtexten finner vi att detta inte stämmer, vilket visar på brister i kunskapen om vad det faktiskt innebär att starta regionala samarbeten enligt PBL och i förlängningen skapa en regionplan, något som även framkommit i intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne. Inom de mellankommunala samarbetena anser kommunerna i SkNV att planmonopolet inte inkräktas på då samtliga kommuner är överens om den framtagna strukturplanen, inga motstridiga frågor hamnar på agendan då konsensus krävs, på så sätt blir samarbetet effektivt i upptagna beslut men uddlöst för frågor där motstående intressen finns.

En lösning skulle kunna vara en större och bredare ÖP för hela Skåne, istället för en regionplan. Vid användandet av det befintliga verktyget ÖP och då endast har ett ensamt reglerande plandokument, ges ökad tydlighet. Innehållet skulle vara vad ÖP idag inbegriper med större utrymme för infrastruktur, ekonomisk anknytning, näringsliv, genomförande och så vidare. Det är ett verktyg som redan idag används vilket innebär att kunskapen om vad översiktsplanering innebär är bredare. SkNV menar dock att det inte är aktuellt eftersom det skulle bli för komplext för kommunerna. De pekar också på att det i Skåne finns 33 kommuner och eftersom ÖP beslutas i kommunfullmäktige krävs 33 beslut för en gemensam ÖP. Vi menar att en ÖP har vad som krävs för att reglera regionala frågor långsiktigt men verktyget är i PBL inte utformat för att gälla i mer än en kommun. ÖP är precis som RP endast vägledande, vi håller också med i argumentet att komplexiteten blir för stor för en form av regional ÖP och inte en lösning för den regionala planeringen.

Vidare har diskuterats att aktualisera en kommunreform eller kommunförstoring där kommuner upprättas efter de funktionella sambanden istället för administrativa gränser. Då skulle exempelvis de befintliga mellankommunala samarbetena bilda fyra större kommuner istället för dagens 33. Detta tror vi hade lett till en effektivisering kring många planeringsfrågor eftersom det endast är en inblandad kommun som planerar, beslut och genomförande sker i den egna organisationen. Om PBL är oförändrat måste storkommunerna dock fortfarande ha ett regionalt perspektiv i sin ÖP. Från intervjuer med bland annat Region Skåne och Bostadsplaneringskommittén har diskussioner förts om en eventuell kommunförstoring. Slutsatsen är att det inte är aktuellt med en ny kommunförstoring och regionerna måste utgå från de kommunala gränser som nu är aktuella och jämkas samman de olika kommunala intressena i den regionala planeringen.

7.2.3 Regionplanering

En regionplan skulle troligen ge positiva effekter för en del av Skånes kommuner, då de skulle kunna dra nytta av och utnyttja gemensamma resurser för att utveckla sådant som de själva inte har bärighet att klara av. På samma sätt skulle det kunna stärka växande kommuner genom att fokusera resurser hit. Resurser fördelas där de bäst behövs istället för att fördelas lika i alla kommuner. Regionplanen bör kunna ge en gemensam bild för hela Skåne som samtliga kommuner skulle kunna förhålla sig till. En regionplan ger verktyget att delvis hindra utveckling i delar som inte är lämpliga i ett större perspektiv. Enligt Thomas Kalbro är all planering bra när man vill förhindra något eller ge restriktioner. Strukturbilden i Skåne kan också ge liknande effekter beroende på hur det utformas. Idag sker planeringen på en generell och ganska uddlös nivå då Skåne har ett stort och utbrett rättvisetänk. Det är dock så att för att en regionplan skall kunna förhindra viss exploatering krävs att den får en bindande verkan. Mindre kommuner har generellt inte tillräckligt med resurser för att starta, utreda, analysera, skapa underlag eller för att upprätthålla regional planering. I uttrycket resurser menas att det inte finns tillräckligt med kunskap, tid eller ekonomi. Ytterligare en komplikation kan vara då flera grannkommuner gör analyser på regional nivå som inte överensstämmer. Vi menar därför att det finns flera områden i Skåne som inte själva har resurser att skapa en regionplan. Dessa områden har dock behov av den regionala planeringen och av att ses i ett regionalt sammanhang. Vi menar därför att en större övergripande organisation behöver styra den regionala planeringen, planeringsteorin styrker även detta (kap 7.2.4).

Den operationella planeringsmodellen (kap 3.2.3) syftar enligt planeringsteorier till att skapa effektivitet i planeringsorganisationen. Genom att identifiera mål och ta fram lämpliga sätt att uppnå dessa och ha en och samma organisation för framtagande och genomförande så skapas effektivitet enligt teorin. Som ovan förklarat så arbetar många organisationer i Sverige enligt andra teorier som exempelvis den kommunikativa. Vi menar att det hade varit bättre om planeringsorganet och genomförandeorganet hade varit samma. I koppling till Skåne hade en bra planeringsorganisation på regional nivå varit Region Skåne som har ansvaret för genomförandet beträffande infrastruktur och kollektivtrafiksfrågor. Om den regionala planeringen också hade förts till denna part hade en effektivisering skett enligt planeringsteorin.

Den operationella planeringsteorin lade grunden för den rationella planeringsteorin som kort handlar om att fokusera på insamlande av kunskap och att skapa underlag för att fatta det rätta beslutet. För en hållbar planeringsprocess behöver planeringorganisationen bestå av både tjänstemän och av politiker, varav de förra står för den vetenskapliga grunden och praktiska delen i planeringen, och politikerna står för avvägningarna och besluten. Att tjänstemän och politiker är med i genomförande- och beslutsprocessen finner vi är den naturliga och grundläggande uppbygganden av hur regional planering bör utföras.

Vi ser dock problem med ett regionplaneorgan som endast arbetar med att skapa underlag med en direkt koppling till vetenskapen, utan att skapa en plan, då

underlaget inte skapar direkt samsyn eller styr kommuner på något sätt i deras regionala planeringsarbete. Kunskapsunderlag är tillsammans med analys och bedömningar det vetenskapliga underlaget. I samtliga intervjuer med de inblandade har framförts att det är effektivitetshöjande att kunskapsunderlag samlas och skapas av en större och delvis frikopplad part så som kommunförbund, region eller landsting. Samtidigt är samsynen viktig att nå.

I teorimodellen om “den rättmätiga staden” (kap 3.4.3) menas att planeringen borde vara starkare kopplad mellan den fysiska planeringen och förståelsen kring dess konsekvenser. Detta är ett inslag ur planeringsteorin som många i Sverige har tagit till sig, börjat använda och tänker vidare på. Många av de intervjuade pekar på att kopplingen mellan den regionala planeringen med RP, eller likvärdigt instrument, bör vara nära kopplat till RUP och andra dokument kring social utveckling. Stockholm är i detta avseende en förebild då RUFS är både RP och RUP i ett och samma dokument. Ett alternativ till dagens lagstiftning skulle vara att knyta samman dessa två planer via lagreglering i PBL och att lagstiftaren därmed upprättar en tvingande regel som ger förutsättningar för att sammankoppla dokumenten. I flera intervjuer har fördelarna med att knyta samman flera dokument kunnat konstateras. Fördelar som har framkommit är bland andra att effektiviteten höjs, förvirring om vad som gäller minskar och kvaliteten förbättras. Vi ser därför klara fördelar med att väva samman flera dokument vid framtagande av planer även i Skåne. Det är dock orealistiskt då PBL enbart reglerar fysisk planering.

Medborgarinflytande inom den regionala planeringen är ett ämne som inte nämns i några av de fallstudier som gjorts. Medborgarinflytandet är enligt företrädare för Landstinget i Stockholm implicit klargjort då det beslutande organet består av politiker som är demokratiskt valda av medborgare. När man ser på hur man arbetar i Skåne idag med Regionen och mellankommunala samarbeten så är medborgarinflytandet icke existerande förutom i form av de beslutande politikerna. I planeringsteorin fastställs att medborgarinflytande ger en bredare och bättre förankrad plan. Det är emot de senaste årens utveckling av planeringsteorins utveckling att inte ha medborgarinflytande. Vi anser dock att det är svårt att införa ett större medborgarinflytande på regional nivå. Men genom många inblandade politiker från samtliga partier, genom stor förankring i kommuner och genom ett öppet förfarande som endast är vägledande krävs egentligen inte medborgarinflytande mer än på översiktsplaneringsnivå. Den reglerade regionplanen har i sitt förfarande sammanträde och utställning vilket ger den ett större medborgarinflytande än Strukturbilden i Skåne, det är en fördel som regionplanen har jämfört med förfarandet i Skåne.

7.3 Lagstiftning kring regionplaner

Dagens lagstiftning om regionplanering har sina grunder från ÄPBL, 1987, och dagens samhälle har i många hänseenden förändrats sedan dess. Sverige blir idag allt mer urbaniserat och befolkningen koncentreras i städerna och i storstadsregionerna. Att det satsas på städernas utveckling och tillväxt i den regionala planeringen är

tydligt, i exempelvis Strukturbild Skåne pekats vissa städer ut som tillväxtmotorer i Skåne. Genom goda kommunikationer och ny teknik knyts kommunerna idag allt närmre varandra geografiskt. Kommunikationen bidrar till en ökad samverkan och ett bredare synsätt över de kommunala och regionala gränserna. Det kan ses som ett generationsskifte i tekniken, jämfört med 1987. Det finns därför stor anledning att se hur aktuell lagen är och hur väl den fungerar i dagens samhälle.

7.3.1 Bindande planering

PBL kap 7 ger kommunerna ett verktyg som kan användas på ett flexibelt sätt. Planen är inte bindande och verktyget är användbart för de regioner där regional planering inte kommer till stånd även om det egentligen skulle behövas. Verktyget utformas genom sammanföring av många resurser för att skapa kunskapsunderlag och en eventuell plan, men dessa är inte bindande. Ett bindande verktyg är inte just nu aktuellt enligt Bostadsplaneringskommittén som haft dialoger med kommuner, landsting och andra berörda aktörer i den regionala planeringen. De menar att det skulle innebära ett ingrepp i det kommunala självstyret även om det rör sig om planering på regional nivå. För att bryta det kommunala planmonopolet tror vi det krävs en övergripande genomlysning och förändring av hela planeringssystemet för att säkerställa att ansvar, makt och inflytande för varje ingående del inte förloras i något led. Vi tror att en bindande plan skulle ge tydligare ramar och ett bättre genomförande, samt förhindra att stora resurser investeras i planer utan att de efter beslut inte upprättas. En bindande plan skulle innebära ett obligatorium för kommunerna följa och genomföra planeringen inom samtliga ämnesområden eller frågor som beslutats av regionplanerorganet. Genom att en del frågor lyfts upp och planeras på regional nivå effektiviserar planprocessen. Kommunen skulle dock fortsätta planera inom de frågor som har en stark lokal anknytning. Då många kommuner ställer sig emot en bindande plan, kan detta inte anses som ett reellt alternativ idag. Som tidigare diskuterat tror vi att en bredare och större analys av hela PBL krävs för att kunna konstatera om planmonopolet kan brytas upp och i så fall på vilket sätt det är möjligt. Vi står fast vid att en bindande plan hade varit bra eftersom effektiviserande effekter kan uppnås även om viss lokal anknytning och ett visst medborgarinflytande försvinner.

7.3.2 Genomförandebeskrivning

Stockholms läns landsting menar att behovet att arbeta vidare med genomförandefrågor har ökat under de senaste åren och att länet skall lägga mer fokus på detta i nästa regionplan. Det skall vara tydligt vilka åtaganden som landstinget och andra aktörer har ansvar för. Bostadsplaneringskommittén har genom sina undersökningar hos dem som planerar regionalt fått fram att det finns en efterfrågan på genomförandebeskrivningar. Sådana saknas generellt och det kan ses som en svaghet i planeringen. Bostadsplaneringskommittén menar att en alternativ lösning skulle vara att en genomförandebeskrivning upprättas tillsammans med regionplanen, möjligtvis liknande den som upprättas då en detaljplan tas fram. De menar vidare att en genomförandebeskrivning bör skapa incitament för kommunerna och regionen att genomföra de planerade åtagandena, men att den samtidigt behöver ge en känsla av frivillighet och flexibilitet för kommunerna. Vi hävdar att genomförandebeskrivning

eller någon form av handlingsplan skulle stärka genomslagskraften av den regionala planen och att den bör göras i korta tidsrymder. I de längre perspektiven blir det svårt och flexibiliteten minskar i dokumentet.

En genomförandebeskrivning skulle bland annat innebära en ekonomisk anknytning till dem som skall utföra åtgärderna. Thomas Kalbro menar att varje plan som tas fram inom den regionala planeringen bör ha ett åtgärdsprogram och en efterföljande ekonomisk redovisning med kostnadsfördelning för åtgärder och vem som skall bekosta dem. RUFSS 2010 innehåller olika åtgärdsplaner. De mest detaljerade åtgärdsplanerna berör infrastrukturinvesteringar där RUFSS pekar ut vilka objekt och investeringar som skall genomföras inom en viss tidsperiod, däremot är det inte lika tydlig inom andra områden som för exempelvis miljö eller näringsliv.

En genomförandebeskrivning, åtgärdsprogram eller handlingsplan skulle ge en bättre uppföljning och därigenom en bättre prioritering för genomförande fram tills det att nästa plan upprättas. Strukturbild Skåne använder sig av RTI-planen och kollektivtrafiksamordningen för att styra genomförandet mot Strukturbildens mål. Detta rör sig dock endast om infrastrukturen och något konkret åtgärdsprogram finns däremot inte för exempelvis bostadsförsörjningen eller grönstrukturen. Till skillnad från Region Skåne så har SkNV i sin strukturplan infört handlingsåtaganden och mål som skall utföras för bland annat infrastrukturen med ansvariga parter för varje åtgärd. Genom att kommunerna har genomförandet och samtidigt har direkt koppling till sina medborgare så knyts genomförandet till ett tydligare demokratiskt foru, än till det mer perifera mellankommunala organet.

7.3.3 Tidsperspektiv

En regionplan gäller i åtta år men kan planeras för många år framåt. RUFSS 2010 har en plan till 2030 och en till 2050. Diskussioner har förts om det är aktuellt att besluta om ett tidsperspektiv i en regionplan. Thomas Kalbro menar att regionplanen behöver ställas i ett tidsperspektiv med en ekonomisk anknytning. Det kan bidra till en rullande regional planering i genomförandet och ske i olika etapper beroende på vad som tidigare genomförts i planen. Han menar vidare att etapperna skall bygga vidare på varandra och exempelvis om etapp 1 genomförts kan etapp 2 genomföras och sedan etapp 3 och så vidare. Kalbro menar vidare att en regionplan till 2050 är väldigt svårt att se som hållbar att hålla fast vid fram tills dess. Stockholms läns landsting säger att det långa tidsperspektivet är ett måste för att skapa hållbara planer. Vi anser att det är rimligt att ha ett längre planeringsperspektiv, utan bindande verkan, som underlag för vad som sedan lite mer i närtid beslutas om. RUFSS innehåller en del bedömningar inom bland annat befolkningsökning, beräknat till en miljon år 2050, vilket innebär att det krävs flera nya strukturer och investeringar för att klara av tillväxten, jämfört med att planera några år i taget. Ett annat planeringsperspektiv som är upptaget i RUFSS är havsvattennivåstigning om två meter det vill säga att planeringsperspektiven bygger på framtidsscenarioer, mer eller mindre sannolika, men som kan komma att inträffa i någon omfattning.

I SkNV där man upprättat en strukturplan finns inte något tidsperspektiv. Planen skall

gälla fram tills det att nästa plan upprättas, idag har SkNV ingen sådan intention. Vi tror att det skulle ge ett mervärde att integrera tidsperspektiv med olika etapper i den regionala planeringen. Från intervjuer och fallstudierna finns en tendens till så visionära tankar och mål att om de skulle knytas an till ett tidsperspektiv så skulle de troligen inte genomföras. Detta hävdar även Thomas Kalbro då han menar att om man skulle konkretisera en plan får man planerarna att inse vad som är rimligt och vad som inte kan komma att genomföras. En plan utan tidsperspektiv kan anses bli kraftlös då det inte finns någon påtryckning om när olika åtgärder skall genomföras och inom vilka tidsperioder. Vi anser att en planering i etappnivå skulle bidra till en utveckling av den regionala planeringen och ett tidsperspektiv ger intentioner om när en ny plan behöver tas fram och eller redigeras och aktualiseras. Genomförande bör ske av det som finns i närmsta etappen. Det som kommer efter det bör ses som planeringsunderlag, som man tar ställning till och reviderar när tiden är kommen.

7.3.4 Ansvarsfrågan eller det styrande organet

Enligt PBL utser regeringen det regionplaneorgan som skall ansvara för den regionala planeringen. Antingen skall det vara ett kommunalförbund, ett regionförbund eller landstinget enligt speciallag. Bostadsplaneringskommittén gav som förslag att det i lagtexten skall finnas fler aktörer i beslutsorganet i hela planprocessen som exempelvis kommunrepresentanter, intresseorganisationer, representanter från alla byggbolag, samt från Trafikverket och Boverket. Kommittén menar att förslaget skulle kunna ge en samhällsmässigt bredare representation av fler aktörer inom den regionala planeringen. Generellt skulle detta förenkla ett hållbart planerande från kommunens sida men även för de olika organisationerna. Vi tror att kommitténs förslag är ett steg i rätt riktning. Lagens visionära planering är just visionär, och för att kunna få en mer genomförandeariktad och reell planering behövs förankring bland aktörerna som använder planen. Aktörerna kan genom synpunkter direkt motsätta sig visioner som de ej finner genomförbara och orelevanta planerande kan undvikas, exempelvis planer med orealistisk budget eller tidsplan. Genom att fler aktörer är med redan på planeringsstadiet kan processen effektiviseras.

Det är även en stor fråga vem som skall stå som ansvarigt regionplaneorgan. Då det inte finns en regionplan eller en region finns det heller inte någon självklarhet i vem som ansvarar för den regionala planeringen. Det gör även att planeringen sker på olika sätt i Sverige vilket skapar komplexitet. Kommunerna har ansvaret att integrera ett regionalt förhållningssätt i sina översiktsplaner.

Av möjliga planerande aktörer är det endast Länsstyrelsen som inte är politiskt vald, utan är statens företrädare i regionen. Det är dock känsligt med ett planeringsorgan som Lst, då det inte är en demokratiskt forum, endast indirekt genom riksdag och regering. Vi tror att det är känsligt att lägga över ett för stort ansvar på politikerna då dessa är förtroendevalda och har ett stort beroende av medborgaråsikter och därmed tas inte beslut mot medborgarnas vilja. Samtidigt blir diskussionen kring planeringen bättre eftersom olika politiska partier har olika infallsvinklar och premisser för hur ett problem bör lösas. Diskussionen blir bättre av detta vilket också leder till bättre beslut. Problem kan dock uppkomma då man hamnar i låsta situationer, analogt med

planeringsteorin behöver planeraren här makten att kunna gå vidare ur situationen. Bostadsplaneringskommittén menar att det borde vara en politiskt vald organisation, som Region Skåne, för att få med medborgarinflytande i planprocessen. De politiskt valda organisationerna är Landsting, Regionförbund och Kommunalförbund eller den enskilda kommunen. Som tidigare nämnt har den enskilda kommunen oftast inte resurser nog. Regionförbund eller Kommunalförbund är politiskt valda av de ingående kommunerna. Förankringen i kommunerna blir lättare att uppnå. I de mellankommunala samarbeten blir beslutsprocessen svårare då man behöver finna konsensus. Landstinget i Skåne (Region Skåne) har idag RTI-planer och samordning av kollektivtrafiken, Landstinget i Stockholms län har RUFSS-samarbetet och samordnar kollektivtrafiken. Båda är politiskt valda men politiker som väljs till Landsting är valda för att sköta dessa uppgifter. De har ingen direkt koppling till den lokala politiken. Landstinget är därför ett mellanting mellan Länsstyrelsen och ett kommunalförbund/regionförbund. Vi tror att det organ som ansvarar för den regionala planeringen bör vara landstinget vilket kräver en speciallag jämförelsevis den för Stockholms läns landsting. Det mest effektiva skulle vara att ändra PBL kap 7 så att landstinget alltid står som ansvarigt organ.

SkNV har ytterligare en åsikt och menar att om ett regionplaneorgan genom ett kommunalförbund tillsätts, och ersätter samarbetskommittén, skulle deras fortsatta arbete se ut på ett liknande sätt som idag. Ett kommunalförbund skapar en trygghet hos kommunerna då planeringen sker utifrån deras egna kommunala representanter, som de har stort förtroende för och som de vet kämpar för den egna kommunen. Detta visar på att ett regionplaneorgan inte behövs för att upprätta en regional planering men som tidigare diskuterat blir mellankommunala samarbeten svagare på grund av beslutsprocessen.

7.3.5 Regionplanens ämnesområden

I lagens nuvarande utformning enligt PBL 7 kapitlet, regleras inte vilka ämnesområden eller vilket innehåll som regionplanen skall ha. Regeringen kan i sitt beslut ange regionplaneorganets huvudsakliga uppgifter. Det är därför helt fritt och kan bli olika beroende på vilken region det handlar om. Lagen skulle kunna reglera vilka frågor som kan eller bör tas upp som exempelvis miljöfrågor, näringsliv, infrastruktur eller bostäder. Vi menar att lagen inte bör reglera vad som skall tas upp i planen då det finns regionala skillnader som måste visas hänsyn för respektive regions behov.

7.3.6 Planobligatorium

Idag har regionplaneorganet det avgörande ansvaret och valfriheten för om en regionplan skall upprättas eller inte. Ett alternativ för lagstiftningen skulle vara att införa ett tvång om att regionplaneorganet måste upprätta en regionplan istället för att ge det som en valmöjlighet. Detta skulle liknas vid obligatoriet av kommunernas ÖP. Vi tror dock att detta skulle innebära att regioner som inte vill ha en regionplan men som vill ha ett samverkande organ tillsätter detta på andra sätt, exempelvis via ett regionförbund eller ett kommunalförbund. Därmed blir effekten av ett planobligatorie förmodligen liten. Ett annat alternativ till lagstiftningen skulle vara att införa ett

planobligatorie i PBL, vilken skulle innebära att varje län skulle upprätta en regionplan. I samband med obligatoriet skulle alla regioner ha samma tvång inom den regionala planeringen. Dock skulle detta kunna innebära en för stor resursåtgärd för de län som idag inte har möjligheten för detta upprättande. Sammanfattningsvis anser vi att en lagändring för planobligatorie inte är aktuellt.

7.3.7 Planeringsprocess

Regionplan som verktyg ger möjlighet att starta upp en planeringsprocess med relativt fria ramar om hur den regionala planeringen skall tas fram och samordnas. Genom att ett regionplaneorgan tillsätts och ges direktiv från regeringen att ansvara för den regionala planeringen och dess process. Målet med regionplanen och processen är att skapa samarbeten, vilket innebär att skapa en samsyn och samordning mellan kommuner, få dem att samspela med varandra och på så sätt ge en syn av vidgade kommunala gränser, till att tänka både regionalt och lokalt. Även för Strukturbild Skåne ses detta som en viktig och utbredd del av den regionala planeringen.

Vid intervjuer med bland annat SkNV och Stockholms läns landsting framhävs att det centrala i den regionala planeringen inte handlar om själva verktyget eller produkten utan hur det används. Det är processen som har stor betydelse, det vill säga hur man når fram till en bra regional planeringsprocess. SkNV hävdar att det är viktigast att hitta gemensamma faktorer och funktionella samband vilka knyter samman kommuner, län och regioner. Stockholms läns landsting menar att såväl RUFSS som Strukturbild Skåne är vägledande dokument som kan resultera i gemensamma planeringsåtgärder för kommunerna. Enligt Stockholms läns landsting ger processerna samråd och utställningar, som är reglerade i PBL, regionplanen en större tyngd och formalitet mot Strukturbilden i Skåne. De menar vidare att det väsentliga är hur processerna är uppbyggda, hur dialoger och samverkan sker mellan organet och kommunerna, samt mellan kommunerna. Om kommunerna finner att Strukturbild Skåne har en bra balans mellan ett regionalt och ett kommunalt perspektiv kommer den att användas i kommunernas planering. Thomas Kalbro menar att om det finns intentioner och behov av samarbeten mellan kommunerna kommer dessa att ske automatiskt. Finner kommunerna inget behov eller nytta av regional planering och det inte finns någon tvingande lag för regional planering kommer detta av naturliga skäl inte att ske. Vidare anförde Kalbro att obligatorium, bindande verkan eller ekonomiska bidrag från regionen eller staten, skulle ge incitament för kommunerna att genomföra planeringen. Eftersom kommunen har den yttersta makten genom planmonopolet har den regionala planeringen ingen speciell inverkan om inte kommunen direkt är med och kan påverka. Dagens lagstiftning kan därför endast uppmuntra till en process som är kommunikativ enligt planeringsteorin och bygger upp samsyn. Det är en nackdel med dagens uppbyggnad av planeringssystemet att det inte är själva verktyget som är det väsentliga utan att det är processen. Därmed är det inte nödvändigt att använda sig utav RP utan kan likaväl använda andra verktyg.

7.3.8 Är lagändring aktuellt

Generellt finner varken Bostadsplaneringskommittén, Länsstyrelse i Stockholm eller Kalbro att utvecklingen av den regionala planeringen skulle förändras av en

lagändring i PBL utan det är de ingående parterna som måste agera. Planeringsprocessen utpekas som det väsentliga och inte själva verktyget regionplan. Finns behov av regional planering kommer den att uppstå frivilligt och kan komma att ske även utan PBL.

Vi tror att kapitlet skulle behöva tydligare ramar med klara förhållningssätt exempelvis med genomförandebeskrivning, ekonomisk bundenhet eller anknytning och tidsaspekter i olika former. Det skulle kunna ge verktyget en bättre genomslagskraft. Generellt har intervjuerna gett en bild av att att verktyget är bra som det är utformat idag. Vi tror att rädslan hos kommuner beror på att de värnar om sitt planmonopol. Landstingen och regionen menar att verktyget är bra men att det behöver arbetas en del med genomförandefrågor, men helst utan lagändring. Fler förändringar kan styras genom en lagändring som exempelvis större bundenhet, det styrande organet eller ansvarsfördelning, ämnesområden och planobligatoriet.

7.4 Regionplanens bärkraftighet och innehåll

7.4.1 Hållbarhet och långsiktighet

Inom planering är hållbarhet idag ett aktuellt och viktigt begrepp. Uttrycket har ingen tydlig definition och har presenterats på många olika sätt beroende på sammanhang. Detta är en problematik i planeringssammanhang då många olika aktörer är inblandade i processen och har olika definitioner av vad hållbarhet är. Thomas Kalbro menar att det är ett stort problem att inte ha en samlad definition på hållbarheten och att man internt inte prioriterar i olika hållbarhetsfrågor. Han menar vidare att hållbarhet är en av de frågor som lämpar sig för att lösas bäst på regional nivå.

Hållbarhet definieras oftast inom tre sektorer; socialt, ekologiskt och ekonomiskt, men hur man prioriterar mellan dessa är oklart i många fall. För en samlad definition av hållbarhet tror vi att det är bra att hålla sig till dessa tre indelningar. De är redan inarbetade och Region Skåne och Landstinget i Stockholm menar att detta är det grundläggande förhållningssättet. Landstinget i Stockholm har tagit ett steg längre och publicerat eget material om hållbarhet som ligger till grund för hela regionen. Publikationen handlar om definitionen samt om hur processen kan byggas upp för att säkerställa att man i alla steg utgår från hållbarhet. Ett liknande förfarande hade varit bra även för Skåne, vilket hade kunnat skapa en samlad syn kring begreppen och processen.

Vi finner att hållbarhet har två olika grundläggande definitioner vilka även definieras av Landstinget i Stockholm. Den första delen handlar om den ovan beskrivna definitionen medan den andra handlar om tidsperspektivet. Hållbarhet är ekonomisk, social och ekonomisk hållbarhet, men som beskrivs i teoridelen så behöver det även klara av att sträcka sig över en längre tidsperiod. Här finns en problematik inom området för hur man kan planera i olika tidsperspektiv.

Andreas Faludi, som grundlagt mycket av planeringsteorin, menar att det finns en problematik i den rationella planeringsteorin just kring tidsperspektivet. En planering

kan skapas för att lösa dagens problematik men även om lösningen är hållbar, kan den vara ohållbar i framtiden. Likaså skriver han att det är planerarens uppgift att planera för framtiden eller endast lösa de problem vi har idag, då det finns ett resursproblem med i beräkningen där alla kommuner inte kan analysera tillräckligt för att se problematiken framåt. Vi behöver ha fler tidsperspektiv i vår planering och vi tror att den regionala planeringen kan hjälpa till med detta.

Tidsperspektivet inom hållbar planering innebär flera problem på den regionala planeringsnivån. Vi har diskuterat detta med bland annat Landstinget i Stockholm och Region Skåne samt undersökt problematiken med grund i planeringsteorin. Sammanfattningsvis kan sägas att problemet för den regionala planeringen ligger i avvägningen huruvida planen skall vara flexibel och långsiktig eller konkret och lätt att tillämpa. Planering är en färskvara och för att skapa hållbara planer krävs en bredare plan där strategier och åtgärdsprogrammen inte alltid är så väl definierade för att ge utrymme för förändring och flexibilitet. Den flexibla planen ger planeraren svängrum, utan strukturerade ramar, och blir enligt planeringsteorins grunder långsiktigt hållbar. Med otydliga och allmänna ställningstagande kan planerna få en längre hållbarhet eftersom det är lättare att förstå nya problem som uppkommer längre fram i tiden. En nackdel med en flexibel plan är att de konkreta problem man står inför idag inte går att fånga i planen, på grund av grovheten i detaljeringnivån. Enligt Thomas Kalbro bör tidsperspektiven inom regionplanen variera beroende på vilka frågor som berörs. Prioriteringar är svåra att göra då planerna inte ger konkreta och tydliga ställningstaganden. Vi menar att för att nå bästa resultat och effektivitet i den regionala planeringen behöver planeraren ha med flera tidsperspektiv i planen där konkretiseringsgraden är olika i de olika perspektiven. Det ger en plan som fungerar och är hållbar såväl nu, imorgon som i framtiden. Det vill säga en plan som är beredd att möta såväl dagens utveckling som dess behov i framtiden.

Tidsramarna är även problematiska då den inte får bli inaktuell om de politiska vindarna vänder. En regionplan som enligt PBL skall gälla i åtta år eller en Strukturbild som inte har en tidsram alls kommer att genomleva politiska skiften vart fjärde år. Om den politiska vinden vänder i regionen är det viktigt att grunddragen i planen kan stå fast, i annat fall kan planen bli inaktuell mycket snabbt. Vi ser att problemet är olika beroende på hur den regionala planeringen är uppbyggd. Samtliga mellankommunala samarbeten har ett presidie bestående av både majoritetsledare och oppositionsledare, samtidigt som konsensus krävs. Detta ger dessa samarbeten en bra grund för långsiktigt hållbara beslut. I Region Skåne och i Stockholmsregionen bygger besluten på majoritet och en större risk finns att en politisk vändning ger nya förutsättningar i planeringen.

7.4.2 Mål och innehåll

Enligt Andreas Faludi och fler av planeringsteorins författare så är målet med planering att få en god befolkningstillväxt (kap 3.3.5). I intervju med Landstinget i Stockholm anför de att så är fallet även för Stockholmsregionen vilket dock inte framgår tydligt i RUFSS (kap 6.2). Kommuner får idag sina största intäkter från den kommunala skatten som betalas av de boende invånarna i kommunen vilket ger dem

en drivkraft för ökad befolkning i kommunen. Varje kommun är på detta sätt konkurrenster att attrahera så många invånare som möjligt. En regionplan bör anamma detta synsätt och klargöra mål som bör vara enkla att förankra i varje kommun. I flera diskussioner har ämnet om befolkningstillväxt fått vändningen att samtliga kommuner i en region inte borde ha just tillväxt. Vissa kommuner kanske istället borde minska sin befolkning då marken i kommunen lämpligen används för andra ändamål. Detta är något för regionen att besluta och handha och det är enligt oss en lämplig fråga att styra på regional nivå. Vi tror att en regionplan skulle vara ett bra verktyg för att reglera detta.

En vidare diskussion kring innehållet i en RP har förts i samtliga genomförda intervjuer. Det främsta ämnesområdet som bör finnas med i den regionala planeringen är infrastruktur och dess kopplingar mellan kommuner. I de undersökta planerna i fallstudien är detta en integrerad och viktig del inom den regionala planeringen och är ett område att bygga upp den regionala planeringen kring. Det är tacksamt att driva infrastrukturfrågor på regional nivå då den regionala kopplingen är central, vilket gör att kommuner lättare kan mötas och enas. Dock styrs och planeras den regionala infrastrukturplaneringen i stort via Trafikverket genom den nationella planen och inte av regionplaneorganet. Då man idag pratar om vikten av att bygga i kollektivtrafiknära lägen följer även att bostadsbyggandet eller annan exploatering, är en viktig regional fråga. Utöver detta har även miljö- och klimatfrågor tagits upp som ett viktigt ämne att ta med i planeringen. Näringsfrågor, utbildning och integration är något som funnits med i flertalet av de mellankommunala samarbetena och regionala planerna i våra fallstudier och är för många regioner en viktig framgångsfaktor att planera regionalt. Detta ligger utom den fysiska planeringen och bör därför inte tas upp inom ramarna för RP och PBL men vi ser, som tidigare diskuterat, att det är effektivt att samordna fler planer, till exempel RTI, RUP och RUS inom samma dokument.

7.4.3 Fysiska förutsättningar, storlek, funktion och läge

I intervju med Länsstyrelsen i Stockholm diskuterades vilka geografiska områden som bör vara med för att en plan skall vara funktionell och så effektiv som möjligt. Det framkom att det helt beror på vilket ämnesområde eller mål man vill uppnå. För en del mål krävs stora geografiska områden för att få bärighet eller ett funktionellt samband i frågan. Till exempel sträcker sig Mälaren genom tre län och knyter därigenom samman dem. Landstinget i Stockholm menade att det är svårt att hitta en regionavgränsning som kan appliceras på alla regionala frågor och dess utveckling utan den geografiska indelningen beror på vilket ämnesområde och frågeställning det berör. Den ”systematiska uppfattningen” inom planeringsteorin stämmer in i bilden på hur de funktionella sambanden ser ut. Alla system har någon form av egenskap eller kvalitet som gör det möjligt att skilja den från andra system så att man kan se det som en enhet, ett system. Vi menar att regionen bör finna en funktionell region (exempelvis RUF) som har gemensamma nämnare och skapa en enhet, och sedan gå utanför det regionala samarbetet vid frågor som har en annan geografisk utsträckning (exempelvis Mälaren). Ett problem som kan uppstå i mellankommunala samarbeten är att någon funktionell kommun hamnar utanför ett samarbete. I Skåne är Skurups

kommun utanför något mellankommunalt samarbete och använder sig av Region Skåne för deras regionala planering. Det vi kan konstatera är att det geografiska läget för regional planering sker främst i storstadsregionerna som är resurskraftiga nog för dess planering.

7.4.4 Effektivitet

Det framgår tydligt att regional planering leder till effektivitetsvinster och kompetensmässigt växer kommunerna genom detta, menar SkNV. Stockholms läns landsting menar vidare att arbetssättet som finns i Stockholm idag är effektivt ur ett resursmässigt perspektiv. Med gemensamma resurser vid upprättande av underlag till regionen, samt gemensamma planeringsprocesser tjänar regionen och framförallt kommunerna på att utföra planeringen regionalt. Varje kommun behöver inte göra egna bedömningar i varje fråga. Det är också en viktig fråga på nationell nivå genom subsidiaritetsprincipen, reglerad i EU-lagstiftningen.

En viktig del i beslutsprocessen mellan kommunerna i de mellankommunala samarbetena är att förankra de mandat som varje representant har från kommunerna. Däremot måste varje beslut inom det mellankommunala samarbetet förankras i respektive kommuns fullmäktige då delegaten inte har mandat att ta beslut för kommunens räkning. De har dock mandat att vara delegater i samarbetet och vara med och fatta beslut. Detta innebär att beslutsprocessen blir tidskrävande, osäker och ineffektiv då ett beslut skall tas inom olika enheter innan det når ett slutligt beslut i det mellankommunala samarbetet.

Effektivitet uppnås för flera olika organisationer genom den regionala planeringen, enligt de intervjuade. Synsättet om effektiv planering stöds av planeringsteorin där många av dagens regionala planeringsförfaranden byggs upp genom en operationell planeringsmodell. Inom teorin är det viktigt att processen blir så effektiv som möjligt samtidigt som den har stor verkningsgrad. Kärnan i planeringen är att identifiera mål, samt att ta fram och implementera lämpliga sätt att uppnå dessa. Modellen ger flexibilitet genom att det är möjligt att styra varje beslut efter omständigheterna i varje beslutsprocess. Vi ser att en väl genomarbetad och förankrad regional planering ger klara effektiviserande effekter.

Det mellankommunala samarbetet fungerar olika bra mellan olika kommuner och det krävs mycket tillit för att det skall ske snabba förhandlingar mellan kommunerna. Vilket betyder att det behövs mycket förankring och möten för att skapa denna tillit och handlar även om personlig kemi mellan de personer som jobbar inom kommunerna. En fråga blir också hur stor en grupp kan vara för att det skall skapas tillit mellan varandra. Den regionala planeringen med RP ställer krav på samarbete vid planering mellan kommunerna och tillit blir därmed en bieffekt utav planeringen. Detta är även syftet med RP i PBL att föra samman kommuner som annars inte skulle samarbeta. Vi menar att regionplanering kan skapa och förstärka goda samarbeten genom införandet av en tvingande gemensam planering. Detta kan bidra till en effektivare planeringsprocess.

7.5 Sammanfattning av slutsatser

Slutligen vill vi besvara vår huvudfrågeställning: Är regionplan ett verktyg för hållbar samhällsutveckling i Skåne?

Vi anser att Region Skåne tagit ett stort steg i rätt riktning mot en välutvecklad regional planering. I Skåne finns många fördelar med det arbetssätt som idag används och dess process för mellankommunala samarbeten. Då Region Skåne har stor kunskap och har arbetat upp stora kontaktytor och förtroende hos Skånes kommuner anser vi att de skulle vara bäst lämpade att verka som regionalt planeringsorgan för hela Skåne. Precis som i dagsläget skulle beslut tas via regionfullmäktige och fungera så som landstinget i Stockholms län fungerar för RUFSS, med styrande roll över den regionala planeringen.

Vi tror att en lagändring bör tas fram för att skapa större genomslagskraft i den regionala planeringen. Lagändringen skulle innefattas av förtydligande med genomförandebeskrivning, tidsaspekter och ekonomisk bundenhet. Vi tror att med dagens utformning av lagen så är inte regionplan ett verktyg för hållbar utveckling i Skåne eftersom det finns andra processer som är likvärdiga och kan uppfylla samma syfte. Strukturbild Skåne visas i fallstudien vara mycket överensstämmande och uppfylla samma syfte som RUFSS. Vi menar att då ingen bundenhet finns i lagen ger de olika planerna snarlika resultat av planeringen i kommunerna. Region Skåne kan genom att implementera liknande förändringar, som nämnts ovan, i sina befintliga planer och processer få bättre genomslag av förankringen och implementeringen av den regionala planeringen hos kommunerna än idag. De faktorer som vi identifierat som effektiviserande, det vill säga tidsaspekterna, genomförandebeskrivning och ekonomisk bundenhet, går att införa under paraplyet Strukturbild Skåne. Vi ser dock att strukturbilden behöver vara tydligare och skarpare i sina ställningstaganden.

Skåne har, under denna tioårsperiod med regional planering, valt att inte använda sig av regionplan som verktyg. Detta på grund av dålig erfarenhet av regional planering samt dålig förankring i kommunerna. Från RUFSS, som bygger på 60 år av erfarenhet inom regional planering, ges lärdomar för att utveckla det regionala arbetet i Skåne vilka är: formaliteten, förankringen, medborgarinflytandet, tidsperspektiven och genomförandeanknytningen. Den regionala planen hjälper till att skapa positiva utfall och förhindra icke önskvärda problem. Vi tror, precis som OECD-rapporten visade på, att det krävs en lång process och ständig förankring hos kommunerna, samt en storstadsregion med resurserkapacitet för att upprätta en regionplan. Skåne har idag inte denna erfarenhet men resurserna finns där.

Vi anser att Skåne inte är tillräckligt homogent inom olika ämnesområden för att skapa en regionplan för regionens 33 kommuner, vilket skulle kunna tala för ett införande av regionplan för delar av Skåne. Införandet av en regionplan för delar av Skåne anser vi dock skulle splittra regionen och vi tror att detta skulle vara till nackdel för länets utveckling. Splittringen skulle även innebära att en del omåden med färre resurserkapaciteter skulle kunna hamna utanför. Skåne har en stor fördel av

att arbeta som en stor sammanhållen region och bör därför inte delas upp genom olika planer. För att möta den heterogena strukturen i Skåne behöver regionplanen utformas för att möta behoven i alla delar och inte generalisera för hela länet. Detta leder även till att alla kommuner får en bättre anknytning till planen. De mellankommunala samarbetena kan fortfarande vara aktuella för de områdesspecifika samarbetena mellan kommunerna. Ett konstaterande är att man inte arbetar på detta sättet idag vilket vi rekommenderar Region Skåne att arbeta vidare med.

I Skåne finns ett stort motstånd mot att skapa en regionplan. Kommuner är idag förtrogna med den makt som planmonopolet innebär och är inte beredda att lämna ifrån sig av denna. Detta har framkommit i intervjuer med kommuner och myndigheter, samt i seminariet. Vi tror, precis som de vi intervjuat, att införande av regionplan inte är det rätta verktyget för Skåne. Vidare menar vi att införandet hade varit omotiverat resurskrävande då det finns en fungerande struktur vilken är möjligt att utveckla för större genomslagskraft av den regionala planeringen. Vi anser därför att regionplan inte är ett verktyg för hållbar samhällsutveckling i Skåne.

8 Källförtäckning

8.1 Skriftliga källor

Archibugi, Franco. *Planning theory: From the Political Debate to the Methodological Reconstruction*. Milano. Springer, 2008

Allmendinger, Philip. *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*. London. Routledge. 2002

Backman, Jarl. *Rapporter och uppsatser*. Lund. Studentlitteratur. 1998

Black, William. *Transportation: A Geographical Analysis*. New York. The Guilford Press. 2003

Davy, Benjamin. *Die Neunte Stadt: Wilde Grenzen und Städtereion Ruhr 2030*. Wuppertal. Müller und Busmann KG. 2004

Faludi, Andreas. *A decision-centered view of environmental planning*. The Chicago School. Pergamon Press. 1987

Faludi, Andreas. *Planning theory*. 7 uppl. Oxford. Pergamon press. 1973

Fainstein, Susan. *New Directions in Planning Theory*. Urban Affairs Review. 35. 451. 2000

Forester, John. *Argument, Power and Passion in Planning Practice – Explorations on planning theory*. New Brunswick. New Jersey Center for Urban Policy Reaserch. Rutgers University. 1996

Förbundet för Sveriges Kommuner och Landsting. *Hållbar stadsutveckling*. 2010

Hall, Peter. *The Cities of Tomorrow*. Oxford. Blackwell Publishing. 2008

Healey, Patsy. *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Basingstoke. Palgrave Macmillan, 1997

Helsingborgs stad. *Perspektiv Helsingborg - 2010 års analys av den statistiska utvecklingen i regionen*. Helsingborg. 2010

Höst, Martin. Regnell, Björn. och Runesson, Per. *Att genomföra examensarbete*. 1:6. uppl. Lund. Studentlitteratur. 2006

Jacobsen, Dag Ingvar. *Vad, hur och varför?* Lund. Studentlitteratur, 2002

Jones, Candance; Hesterley, Williams och Borgatti, Stephen. *A General Theory of*

- Network governance: Exchange conditions and social mechanisms.* Academy of Management Journal. 1997
- Julstad, Barbro. *Fastighetsindelning och markanvändning.* 4:1. uppl. Stockholm. 2011
- Karlbro, Thomas. och Lindgren, Eidar. *Markexploatering.* 4:1. uppl. Stockholm. 2010
- Københavns kommun. *Integrated urban renewal: in copenhagen 2012.* Köpenhamn. 2012
- Lunds Kommun. *Översiktsplanen 2010.* 2010
- Länsstyrelsen i Skåne. *Regional utvecklingsstrategi för länet.* 2011
- Länsstyrelsen i Skåne. *Statligt stöd i infrastrukturplaneringen.* Tyréns 2012
- Malmö stad. *ÖP2012.* Utställningsförslag. Holmbergs i Malmö. 2013
- MalmöLundregionen. *Handlingsprogram för MalmöLundregionen.* 2012
- MalmöLundregionen. *MalmöLundregionen – Verksamhetsplan 2013-2014*
- Mullen, Michael. *Joint operation planning.* 5 uppl. US Navy. 2006
- OECD, *OECD Territorial Reviews: Skåne.* Sweden, OECD Publishing. 2012
- Pressmeddelande FN. *Kofi Annan.* 2001. FN: SG/SM/7739 ENV/DEV/561
- Ramböll. *Utvärdering av strukturbild Skåne.* Region Skåne. 2011
- Region Skåne. *Det öppna Skåne 2030 – Skånes regionala utvecklingsstrategi 2030.* Region Skåne. Malmö. 2014
- Region Skåne. *Regional transportinfrastrukturplan för Skåne 2010-2021.* 2010
- Region Skåne. *Regionalt utvecklingsprogram.* Kristianstad. 2009
- Region Skåne. *Strategier för Det flerkärniga Skåne.* 2013
- Region Skåne. *Strukturbild för Skåne – utmaningar för framtiden.* Elanders. Malmö. 2010
- Regionförbundet Örebro. *Förslag till länsplan för regional transportinfrastruktur för Örebro län 2014-2025.* Regionstyrelsen 2013
- Regionplane- och trafikkontoret. *Hållbarhet i regional utvecklingsplanering.*

Regionplaner i Skåne

- Danagårds grafiska. Stockholm. 2008
- Regionplane- och trafikkontoret. *Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen, RUFSS 2001*. Katarina tryck. Stockholm. 2008
- Regionplane- och trafikkontoret. *Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen, RUFSS 2001, Kort information*. Katarina tryck. Stockholm. 2001
- Regionplanenämnden. *Handlingsprogram - Regionala stadskärnor*. Rapport 2013:1. 2013
- Regionplanenämnden. *RUFSS 2010 - Kortversion*. Sentenza media. Stockholm. 2010
- Regionplanenämnden. *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFSS 2010*. Sentenza media. Stockholm 2010
- Skåne Nordost. *Verksamhetsberättelse för kalenderåret 2013*. Kristianstad. 2013
- Skåne NordVäst. *Boendestrategi för Skåne NordVäst*. Helsingborg. 2013
- Skåne NordVäst. *Strukturplan för nordvästra Skåne*. Helsingborg. 2013
- Skåne NordVäst. *Grönstrukturstrategi för Skåne NordVäst*. Helsingborg. 2013
- Skåne NordVäst. *Infrastrukturstrategi för Skåne NordVäst*. Helsingborg. 2013
- Skåne NordVäst. *Strategi för arbete och verksamheter*. Helsingborg. 2013
- Skåne NordVäst. *Verksamhetsplan Skåne Nord Väst 2014*. Helsingborg. 2014
- Stockholms läns landsting. *RUFSS 2010*. 2010
- Svenning, Conny. *Metodboken*. 5. uppl. Eslöv. Lorentz. 2003
- SWECO och Skåne Nordpost. *Nordöstra Skåne, nuläge-möjligheter- utmaningar*. 2011
- SÖSK. *Infrastrukturstrategi för Sydöstra Skåne*. 2013
- SÖSK. *Verksamhetsplan 2013 SÖSK*. 2013
- Taylor, Nigel. *Urban Planning Theory since 1945*. SAGE Publications. 1998. 20-38.
- Wallén, Göran. *Vetenskapsteori och forskningsmetodik*. 2:13. uppl. Malmö. Studentlitteratur. 1993

8.2 Lagar, förordningar, propositioner, lagkommentarer, utredningar och förarbeten

- SFS 1987:147. *Lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län.*
- SFS 1998:808. *Miljöbalken.*
- SFS. 2003:595 *Förordningen om regionalt utvecklingsarbete.*
- SFS 2007:825. *Förordning med länsstyrelseinstruktion.*
- SFS 2010:900. *Plan och bygglagen.*
- SFS 2010:921. *Lag om mark- och miljödomstolar.*
- SOU 2004:104. *Att lära för hållbar utveckling.*
- SOU. 2013:12. Bostadsplaneringskommittén. Socialdepartementet. Stockholm. 2013.
- Prop.1985/86:1. *Med förslag till ny plan- och bygglag.*
- Prop. 1994/95:230. *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.*
- Prop. 2009/10:170. *En enklare plan- och bygglag.*
- Didón, Lars. Magnusson, Lars. Molander, Stefan. Adolfsson, Camilla. *Plan- och bygglagen, En kommentar.* (1 juli 2013, Zeteo).

8.3 Websidor

- Boverket. Aktualitetsprövning av översiktsplan. 2012.
<http://www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken/Oversiktsplanering/Processen-for-oversiktsplanering/Aktualitetsprovning/> (Hämtad 2014-01-28)
- Boverket. EU påverkar planeringen. 2013.
<http://www.boverket.se/Planera/EUInternationellt/EU-och-planering/> (Hämtad 2014-02-20)
- Boverket. Nationell planering. 2009. <http://www.boverket.se/Planera/Nationell-planering/> (Hämtad 2014-01-30)
- Boverket. PBL kunskapsbanken, Om Regionplanering. 2012.
<http://www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken/Regionplanering/Om-regionplanering/> (Hämtad 2014-01-30)
- Boverket. Processen för översiktsplanering. 2013.

<http://www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken/Oversiktsplanering/Processen-for-oversiktsplanering/> (Hämtad 2014-01-28)

Boverket. Statens roll i översiktsplaneprocessen. 2012.
<http://www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken/Oversiktsplanering/Lansstyrelsens-roll/> (Hämtad 2014-02-17)

Boverket. Uppföljning enligt plan- och byggförordningen. 2012.
<http://www.boverket.se/Planera/Uppfoljning-enligt-plan--och-byggforordningen/> (Hämtad 2014-01-17)

Boverket. Vad är en detaljplan. 2012. <http://www.boverket.se/Planera/Kommunal-planering/Detaljplanering/> (Hämtad 2014-01-28)

Boverket. Översiktsplanens funktion. 2012.
<http://www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken/Oversiktsplanering/Oversiktsplanens-funktion/> (Hämtad 2014-01-28)

Boverket. Översiktsplanens funktion och användning. 2012.
<http://www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken/Oversiktsplanering/Oversiktsplanens-funktion/Oversiktsplanens-funktion-och-anvandning/> (Hämtad 2014-01-28)

Boverket. Översiktsplanens innehåll. 2012.
<http://www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken/Oversiktsplanering/Oversiktsplanens-funktion/Oversiktsplanens-innehall/> (Hämtad 2014-01-28)

Boverket. Översiktsplanering. 2011. <http://www.boverket.se/Planera/Kommunal-planering/Oversiktsplanering/> (Hämtad 2014-01-28)

Boverket. Översiktsplanering en kommunal angelägenhet. 2011.
<http://www.boverket.se/Planera/Kommunal-planering/Oversiktsplanering/> (Hämtad 2014-01-28)

EU. Sustainable development. <http://ec.europa.eu/environment/eussd/> (Hämtad 2014-03-31)

Europa, sammanfattning av EU-lagstiftningen. Subsidiaritetsprincipen. 2010.
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_sv.htm (Hämtad 2014-02-20)

Le Corbusier. *Plan de Stockholm*.
<http://www.modernamuseet.se/Stockholm/Utställningar/2013/Moment---Le-Corbusier/> (Hämtad 2014-03-07)

Regionplaner i Skåne

- Länsstyrelsen Skåne. Vårt uppdrag. <http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/om-lansstyrelsen/vart-uppdrag/Pages/default.aspx> (Hämtad 2014-02-17)
- Malmö Stad. MalmöLundregionen. <http://www.malmo.se/Kommun--politik/Sa-arbetar-vi-med.../Omvarld/Regionalt-arbete/MalmoLundregionen.html> (Hämtad 2014-02-24)
- Malmö Stad. MalmöLund. <http://www.malmo.se/Kommun--politik/Sa-arbetar-vi-med.../Omvarld/Regionalt-arbete/MalmoLund.html> (Hämtad 2014-02-27)
- Nationalencyklopedin. Resiliens. <http://www.ne.se/resiliens> (Hämtad 2014-03-31)
- Rationalitet. *Nationalencyklopedin*. 2010. <http://www.ne.se/lang/ratinoalitet> (Hämtad 2014-01-30)
- Regeringen. EU:S arbete för hållbar utveckling. <http://www.regeringen.se/sb/d/12367> (Hämtad 2014-03-31)
- Regeringen. Samhällsplanering och byggande i Sverige. 2013. <http://www.regeringen.se/sb/d/14879> (Hämtad 2014-01-30)
- Region Skåne. Kartor. <http://www.skane.se/kartor> . (Hämtad 2014-04-19)
- Region Skåne. Om Region Skåne. http://www.skane.se/sv/Om_Region_Skane/ (Hämtad 2014-04-04)
- Region Skåne. Om strukturbild för Skåne. <https://www.skane.se/sv/Webbplatser/Strukturbild-for-skane/Projektbeskrivning/> (Hämtad 2014-04-04)
- Region Skåne. Skåne Nordost. 2010. http://www.skane.se/sv/Webbplatser/Naringsliv-Skane-samlingsnod/Naringsliv-Skane/Om_Naringslivsutveckling/Kommunal-samverkan/Skane_Nordost/ (Hämtad 2014-04-02)
- Region Skåne. Strukturbild för Skåne. 2014. <https://www.skane.se/strukturbild> (Hämtad 2014-02-24)
- Region Skåne. Så bildades Region Skåne. 2011. http://www.skane.se/sv/Om_Region_Skane/Hur-Region-Skane-bildades/ (Hämtad 2014-02-17)
- Region Skåne. Release – Strategier för Det flerkärniga Skåne. 2013. <https://www.skane.se/sv/Webbplatser/Strukturbild-for-skane/Tidigare-workshops-och-seminarium/Release---Strategier-for-Det-flerkarniga-Skane/> (Hämtad 2014-02-27)
- Regionförbundet Örebro. Politik.

Regionplaner i Skåne

<http://www.regionorebro.se/gronmeny/politik.4.51ddd3b10fa0c64b24800011321.html> (Hämtad 2014-02-17)

Regionplane- och trafikkontoret. Aktualitetsprövning.
<http://www.tmr.sll.se/rufs2010/planen-vaxer-fram/RUFS-2001/Aktualitetsprovning/> (Hämtad 2014-04-04)

Skåne Nordost. EU-kontor Skåne Nordost. <http://www.skanenordost.se/sv/skane-nordost/Om-Skane-Nordost1/EU-kontoret-Skane-Nordost/> (Hämtad 2014-04-04)

Skåne Nordost. Nulägesanalys för nordöstra Skåne 2011.
<http://skanenordost.se/sv/skane-nordost/Om-Skane-Nordost1/Nulagesanalys-for-nordostra-Skane-2011/> (Hämtad 2014-02-24)

Skåne Nordost. Om Skåne Nordost. <http://www.skanenordost.se/sv/skane-nordost/Om-Skane-Nordost1/> (Hämtad 2014-04-02)

Skåne NordVäst. Om Skåne NordVäst. 2013.
<http://www.skanenordvast.se/organisation/om-skane-nordvast/> (Hämtad 2014-02-27)

Skåne Nordväst. Välkommen till Skåne Nordväst. <http://www.skanenordvast.se> (Hämtad 2014-02-24)

Stockholms läns landsting. Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen RUFS 2010. Stockholm 2010.
http://www.tmr.sll.se/Global/Dokument/publ/2010/RUFS10_hela.pdf (Hämtad 2014-02-19)

Stockholms läns landsting. Regionplanering. 2010.
<http://www.sll.se/sll/templates/NormalPage.aspx?id=54639> (Hämtad 2014-04-21)

Sveriges Kommuner och Landsting. Kommuner, landsting och regioner. 2013.
http://www.skl.se/kommuner_och_landsting (Hämtad 2014-02-17)

Sveriges Kommuner och Landsting. Styra Sverige- så fungerar det. 2013.
http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/styra-sverige-sa-fungerar-det (Hämtad 2014-01-13)

Sveriges Kommuner och Landsting. Så styrs ett landsting/en region. 2013.
http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/sa_styrs_landsting_region (Hämtad 2014-01-13)

Sveriges riksdag. Beslutar om lagar. 2013. <http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Riksdagens-uppgifter/Beslutar-om-lagar/> (Hämtad 2014-02-17)

Sveriges Riksdag. Ordbok: Subsidiaritetsprincipen. 2014.
<http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Ordbok/subsidiaritetsprincipen/>

(Hämtad 2014-02-20)

SÖSK. Fyra kommuner i samverkan. 2014. <http://www.sydostskane.se> (Hämtad 2014-03-03)

SÖSK sydöstra Skåne. Om SÖSK. 2014. <http://www.sydostskane.se/om-sosk/> (Hämtad 2014-02-24)

Tillväxtverket. Åtta pilotprojekt för stärkt samspel. 2013. <http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/insatserfortillvaxt/regionalutveckling/tillvaxtskapandesamhallsplanering/nyhetsarkiv/attapilotprojektforstarktsamspel.5.48a604441429f38862048a.html> (Hämtad 2014-02-24)

Trafikverket. Planer och beslutsunderlag. 2014. <http://www.trafikverket.se/Foretag/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Nationell-planering/Nationell-plan-for-transportsystemet-2014--2025/Forslag-till-Nationell-plan/> (Hämtad 2014-03-31)

WWF. Jordens resurser tar slut på lördag 21 augusti. <http://www.wwf.se/press/pressrum/pressmeddelanden/1299337-jordens-resurser-tar-slut-p-lrdag-21-augusti> (Hämtad 2014-03-31)

8.4 Muntliga källor

Björk, Jenny. Projektledare på avdelningen Planering & strategi. Kristianstads kommun. (2014-03-26)

Björn, Cristina. Översiktsplanerare på Länsstyrelsen Stockholm. Stockholm (2014-03-24)

Brattström, Hans. Arkitekt och Regionplanerare på Stockholms läns landsting. Stockholm. (2014-03-24)

Bredin, Maria. Utvecklingsstrateg på Malmö stad. Malmö. (2014-04-23)

Dymling, Gunnel. Projektledare MalmöLundregionen från Lunds kommun. Malmö. (2014-04-11)

Erman, Michael. Översiktsplanerare på Stockholmsstad. Stockholm. (2014-04-08)

Fararos, Vahid. Infrastrukturplanerare på Länsstyrelsen i Stockholm. Stockholm (2014-03-24)

Haglund, Peter. Direktör för Stockholms Läns Landsting. Stockholm. (2014-03-21)

Hansson, Matts. Biträdande planeringschef på Malmö stad. Malmö (2014-04-23)

Regionplaner i Skåne

- Hägglom, Tobias. Samhällsplanering på Länsstyrelsen i Stockholm. Stockholm. (2014-03-24)
- Jendi Linder, Sara. Huvudsekreterare på Bostadsplaneringskommittén. Stockholm. (2014-03-24)
- Johnsson, Lars. Koordinator, samordnare SkNO. Kristianstad. (2014-04-08)
- Johansson, Madelene. Samordnare SÖSK. Sjöbo. (2014-03-18)
- Johansson, Åsa. sekreterare på Bostadsplaneringskommittén. Stockholm. (2014-03-24)
- Kalbro, Thomas. Professor på Institutionen för Fastigheter och byggande, KTH. Stockholm. (2014-03-21)
- Knigh, Anna. Samhällsplanerare på avd. Samhällsplanering på Länsstyrelsen. Stockholm. (2014-03-24)
- Risberg, Martin. Översiktsplanerare på Kristianstads kommun. Kristianstad (2014-04-08)
- Sellers, Inger. Samhällsplanerare på Region Skåne. Malmö. (2014-03-12)
- Strömbäck, Monica. Utvecklingsstrateg på Sjöbo kommun. Sjöbo. (2014-03-18)
- Weber, Elisabeth. Länsarkitekt, enhetschef, enheten för samhällsplanering. Malmö. (2014-04-02)
- Ydmark, Magnus. Landskapsarkitekt på helsingborgs kommun. Helsingborg. (2014-03-13)