



LUNDS
UNIVERSITET

Regionala perspektiv i fysisk planering

En granskande studie om betydelsen av ett regionalt perspektiv i kommunal översiktsplanering

Fallet Skåne

Johanna Hellsten

Kandidatuppsats Samhällsgeografi

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. <u>INLEDNING</u>	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Syfte och frågeställning	3
1.3 Avgränsning	3
1.4 Disposition	4
2. <u>TEORETISK BEGREPPSRAM</u>	5
2.1 Hållbar utveckling	5
2.1.1 Hållbar utveckling – en begreppsteoretisk bakgrund	5
2.1.2 Hållbar utveckling – en begreppsteoretisk tolkningsram	7
2.2 Region och regionala perspektiv	10
2.2.1 Region – en begreppsteoretisk bakgrund	10
2.2.2 Regionala perspektiv – en begreppsteoretisk tolkningsram	11
3. <u>METOD OCH MATERIAL</u>	16
3.1 Ansats och metod	16
3.2 Källmaterial	17
3.3 Litteratur	18
4. <u>EMPIRI – STATEN OCH LAGSTIFTNINGEN</u>	20
4.1 Plan- och bygglagen	20
4.2 Utredningar: Boverket och Tillväxtanalys	20
4.3 Nya utredningsdirektiv	23
5. <u>EMPIRI – FALLET SKÅNE</u>	24
5.1 Regional nivå – Strategier för Det flerkärniga Skåne	24
5.2 Kommunal nivå – Kommunala översiktsplaner	27
5.2.1 Östra Göinge kommun	28
5.2.2 Kristianstads kommun	29
6. <u>ANALYS – BETYDELSEN AV ETT REGIONALT PERSPEKTIV I FYSISK PLANERING</u>	32
6.1 Strategier för Det flerkärniga Skåne	32
6.2 Översiktsplan Östra Göinge kommun	36
6.3 Översiktsplan Kristianstads kommun	38
6.4 Staten och lagstiftningen	40
6.5 Avslutande diskussion och vidare frågor	43
7. <u>UPPSATSENS VIKTIGASTE SLUTSATSER</u>	44
<u>SAMMANFATTNING</u>	46
<u>REFERENSLISTA</u>	47
<u>BILAGOR</u>	51
Bilaga 1: Karta Skånes kommuner	
Bilaga 2: Karta Skånes LA-regioner (Lokala Arbetsmarknadsregioner)	

1. INLEDNING

Här redovisas bakgrunden till uppsatsens ämne utifrån ett samhällsaktuellt och samhällsgeografiskt sammanhang, följt av syfte och frågeställning, avgränsning samt en beskrivning av dispositionen av uppsatsens olika kapitel.

1.1 Bakgrund

Strävan efter en hållbar utveckling har blivit centralt inom alla tänkbara samhällsområden. Inte minst utgör det kärnan i svensk planeringslagstiftning och är viktigt inom den fysiska planeringen, som ofta ställs inför många och motstridiga krav på markens användning. Såväl Plan- och bygglagen (PBL) som Miljöbalken (MB) syftar till att främja en hållbar utveckling, t.ex. motsvarar miljöbalkens inledande paragraf definitionen av begreppet från Brundtland-rapporten¹. Såväl kommunalt översiktsplanarbete som regionalt utvecklingsarbete har i linje med detta på senare år visat en stark strävan och tydliga perspektiv för en hållbar utveckling (Nyström & Tonell 2012).

Sveriges kommuner har det så kallade planmonopolet med den suveräna rätten att anta fysiska planer. I linje med detta ska varje kommun upprätta en kommunomfattande översiktsplan (ÖP), som visar intentioner angående kommunens mark- och vattenanvändning. Kraven på översiktsplaneringen har med tiden kommit att handla mer om konsekvenser och en hållbar utveckling (Nyström & Tonell 2012).

Ansvar för regionala tillväxtfrågor och regional utveckling ligger istället på regional beslutsnivå i Sverige. Alla Sveriges 21 län har ett regionalt organ med ansvar för de regionala tillväxt- och utvecklingsfrågorna. En viktig del i ansvaret är att ta fram länets regionala utvecklingsprogram (RUP). RUP lanserades för första gången år 2001 av regeringen med ambitionen att öka samordningen mellan sektorer och att ta större regionala hänsynstaganden inom olika politikområden. RUP fick sin formella form 2003 och utgör en viktig del i genomförandet av tillväxtpolitiken. Det är det övergripande strategiska dokument inom vilket regionen (länet) anger hur de ska bidra till att uppnå de nationella ambitionerna. Dessa fastställs i den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning. Syftet med det regionala utvecklingsarbetet är att skapa hållbar tillväxt och utveckling och att stärka samhällets konkurrensförmåga lokalt och regionalt (Nyström & Tonell 2012, Tillväxtanalys 2013, Boverket 2011).

Sveriges samhällsorganisation kan karaktäriseras av ett timglas med en stark stat, starka kommuner och en svag regional nivå i mitten. Den regionala nivån börjar dock successivt bli starkare då den lämpar sig väl för det regionala utvecklingsarbetet (Nyström & Tonell 2012).

Den svenska regeringen har uttalat att det finns ett behov av att stärka kopplingen mellan kommunernas översiktplanering och de regionala utvecklingsprogrammen. För att möjliggöra detta har bl.a. en tydligare koppling till fysiska planfrågor inom

¹ Brundtlandrapporten (Our Common Future), framtagen inom FN, från 1987 satte begreppet "hållbar utveckling" i fokus

RUP efterfrågats. Regeringen kan enligt Plan- och bygglagen besluta om så kallade regionplaneorgan, om den upplever behov av en samordnad regional fysisk planering (det finns idag i Stockholms- och Göteborgsregionerna). Sedan 2007 har det också enligt Förordningen om regionalt tillväxtarbete (2007:713) varit uttalat att det regionala tillväxtarbetet ska samordnas med kommunernas översiktsplanarbete, ett samband som dock saknas i många län (Boverket 2011, Tillväxtanalys 2013).

Fysisk planering på regional nivå (regionplanering) har mycket begränsad betydelse i Sverige men flera regioner börjar se ett behov av ökade regionala planeringsinsatser. De har därför t.ex. börjat arbeta med rumsliga strukturbilder. Dessa enklare kartskitser syftar till att lyfta fram en samlad regional bild över länets territoriella förutsättningar och att kommunerna i förlängningen ska sätta sig själva i ett större regionalt sammanhang (Nyström & Tonell 2012, Boverket 2011, Tillväxtanalys 2013).

Den 2 maj 2011 kom en ny Plan- och bygglag, som ställer krav på kommunerna att ta hänsyn till regionala planer och dokument i översiktsplanarbetet och den fysiska planeringen (Tillväxtanalys 2013).

På senare år har diskussionen och arbetet med regionala perspektiv i samband med den fysiska planeringen förts på olika sätt inom olika arenor. Förutom ny lagstiftning har t.ex. statliga utredningar genomförts och initierats kring ämnet. Skåne, som lyfts fram som en region som ligger i framkant vad gäller ett regionalt perspektiv i fysisk planering, har t.ex. arbetat med just den typ av strukturbilder som nämnts ovan (Boverket 2011, Tillväxtanalys 2013).

Jag har själv, i egenskap av samhällsplanerare på Region Skåne inom arbetet med Strukturbild för Skåne, under åren 2010-2013 arbetat just med dessa strukturbilder i Skåne. Det har inneburit medverkan i mycket dialogarbete med Skånes kommuner, om kopplingen mellan deras översiktsplanering och regionala utvecklingsfrågor. Det är ett arbete som väckt många frågor och funderingar hos mig. Arbetet och diskussionerna om ett ökat regionalt perspektiv i den fysiska planeringen och den kommunala översiktsplaneringen pågår såväl i Skånes kommuner och regionala organ som på statlig nivå. Vad menar olika aktörer med ett regionalt perspektiv i fysisk planering? Varför anses det viktigt? Vad ska ett regionalt perspektiv tillföra, där kommunal översiktsplanering och kommunala perspektiv inte räcker till? Hur ställs detta i relation till visionerna om en hållbar utveckling?

Mot denna bakgrund studeras i min uppsats ett antal dokument, som på något sätt berör ämnet om ett regionalt perspektiv i fysisk planering. Intentionen är att öka förståelsen för dessa diskussioner och betydelsen av ett regionalt perspektiv i fysisk planering.

Planeringsfrågor utgör inte något eget universitetsämne utan studeras inom olika ämnesdiscipliner, däribland samhällsgeografi och då inte minst med fokus på regionalpolitisk planering (Nyström & Tonell 2012). Såväl regionbegreppet som perspektiv för en hållbar utveckling är centrala inom samhällsgeografen (Gren & Hallin 2003) och utgör uppsatsens teoretiska begreppsram.

1.2 Syfte och frågeställning

Syfte

Syftet är att granska hur aktörer på statlig, regional och kommunal nivå ser på regionala perspektiv i fysisk planering.

Huvudfrågeställning

Hur framträder betydelsen av ett regionalt perspektiv i fysisk planering i de studerade dokumenten? – Vad innebär det och Varför anses det viktigt, i förhållande till regionbegreppet och idéer om en hållbar utveckling?

Underfrågor

- Hur är synen på den fysiska planeringens effekter, i förhållande till idéer om en hållbar utveckling och regionala perspektiv?
- Vilka regionala indelningar/sammanhang framkommer, utifrån regionbegreppet?
- Hur uttrycks behovet av regionala perspektiv i fysisk planering, i förhållande till idéer om en hållbar utveckling?

1.3 Avgränsning

Studien avgränsas framför allt utifrån urvalet av empiriskt material där möjligheterna är många. En viktig ingång, i förhållande till syftet, har varit att studera material från aktörer på olika nivåer (stat, region, kommun). En annan central aspekt har varit datamaterialets aktualitet, då diskussionen inom ämnesfältet i högsta grad är pågående såväl inom politik som praktik och forskning/utredningar. Studien görs i en svensk kontext. Någon historisk tillbakablick görs inte.

Med hänsyn till den begränsade omfattning uppsatsen kan greppa, inom givna ramar, har jag valt att genomföra en litteraturstudie bestående av två delar. Från statlig nivå studeras olika typer av dokument, som har tagits fram de senaste åren med beröring till regionala perspektiv i fysisk planering. Det rör såväl lagstiftning som utredningar och utredningsdirektiv från central nivå. Dokument från regional och kommunal nivå avgränsas till Skåne som fallstudie. Att studera Skåne har jag ansett som ett lämpligt val, då Skåne ofta lyfts fram och anses ha kommit långt i tankarna och arbetet med regionala perspektiv i fysisk planering. Det framförs bl.a. av de statliga utredningarna från Boverket (2011) och Tillväxtanalys (2013), som utgör en del av uppsatsens källmaterial. Jag har dessutom relativt goda förkunskaper om Region Skåne, Skåne och dess kommuner efter studier vid Lunds Universitet och arbete på Region Skåne. Fallstudien begränsas till tre dokument, ett regionalt strategidokument för fysisk planering och två kommunala översiktsplaner. Dokumentet ”Strategier för Det flerkärniga Skåne” beslutbehandlades inom Region Skåne under hösten 2013 och är beräknat att publiceras i januari 2014. Det innefattar strategier och ställningstaganden för den fysiska planeringen i Skåne och har tagits fram av Region Skåne tillsammans med

Skånes 33 kommuner inom ramen för Strukturbild för Skåne². Från kommunal nivå har två översiktsplaner studerats. Det finns en handfull kommuner i Skåne som nyligen har antagit en ny översiktsplan. Av dessa har jag valt Östra Göinge och Kristianstad. Dessa två översiktsplaner har antagits 2012 respektive 2013 och är därmed framtagna och antagna parallellt med eller efter flera av de tidigare nämnda dokumenten, som berör regionala perspektiv i fysisk planering. Denna aktualitet har jag bedömt vara av betydelse för urvalet av översiktsplaner, då dessa kommuner rimligen bör ha berört ett regionalt perspektiv på något sätt. Därtill ligger kommunerna geografiskt intressant till i norra Skåne, vilket gör att de angränsar till andra administrativa regionala sammanhang än Skåne. Detta kan tillföra ett intressant perspektiv i förståelsen för betydelsen av ett regionalt perspektiv.

1.4 Disposition

Uppsatsen består av sju huvudkapitel. Efter inledningen (1), som nu behandlat bakgrund, syfte och avgränsning, följer kapitel (2) med den teoretiska begreppsram som används som tolkningsram i analysen. Avsnitt (3) beskriver uppsatsens överväganden och val av ansats, metod, källmaterial och teoretisk litteratur. Därefter följer två kapitel som beskriver innehållet i de dokument som utgör uppsatsens empiriska källmaterial. I kapitel (4) beskrivs dokumenten från statlig nivå, där innehållet utgörs av redan gjorda analyser eller bedömningar om regionala perspektiv i fysisk planering. Dessa resultat och formuleringar är intressanta att föra fram och diskutera. Dokumenten utgör en viktig men mindre del av uppsatsens studie. I kapitel (5) beskrivs innehållet i dokumenten om fallet Skåne från regional och kommunal nivå, vilka utgör uppsatsens huvudsakliga empiriska studie. I analysen (6) diskuteras framför allt dessa dokument, om fallet Skåne, utifrån uppsatsens frågeställningar med stöd av den teoretiska begreppsramen. Innehållet i de statliga dokumenten kommenteras och diskuteras också, om än kortare, i förhållande till begreppsramen och uppsatsens frågor. Uppsatsens viktigaste slutsatser, baserade på analysen, redovisas i kapitel (7). En sammanfattning av uppsatsen går att finna sist, efter slutsatserna.

² Strukturbild för Skåne är ett sektorsprogram för fysisk planering och en konkretisering av det regionala utvecklingsprogrammet i Skåne. Region Skåne ansvarar för arbetet som genomförs tillsammans med Skånes alla 33 kommuner. Arbetet har pågått sedan 2005 med syftet att skapa hållbara fysiska strukturer i Skåne.

2. TEORETISK BEGREPPSRAM

Här presenteras den begreppsram som uppsatsen vilar på, *regionbegreppet* och *hållbar utveckling*. Det är två begrepp som kan definieras på många olika sätt och ges olika betydelse i olika sammanhang. Utifrån en litteraturgenomgång om dessa båda begrepp ges här en bakgrund till deras ursprung och breda innebörd och förs resonemang om en användbar syn på och definition av begreppen i förhållande till uppsatsens ämne och syfte.

2.1 Hållbar utveckling

I princip all litteratur som rör hållbar utveckling poängterar att begreppet saknar en entydig definition. Jagers (2005) beskriver detta utifrån att begreppet är normativt och aldrig kan få en slutgiltig definition, då det inte kan ses objektivt. Robert et al (2005) noterar att hållbar utveckling kan betyda allt och ingenting och anpassas efter vars och ens syften. I den begreppsteoretiska bakgrunden (2.1.1) förklaras grunden till komplexiteten i hållbar utveckling och nödvändigheten av att göra urval och tolkningar av begreppet för att kunna tillämpa det för uppsatsens syfte. Innebörden av hållbar utveckling, som tolkningsram för denna uppsats, utvecklas i därpå följande avsnitt (2.1.2).

2.1.1 Hållbar utveckling – en begreppsteoretisk bakgrund

Den komplexa och svårdefinierade innebörden av begreppet hållbar utveckling ligger bl.a. i dess duala karaktär, vilken betonar såväl *utveckling* som *hållbarhet*. Det karaktäriserade ett nytt sätt att möta världens stora utmaningar inom världssamfundet (FN) på 70- och 80-talen. Då började stora frågor som fred, frihet, utveckling och miljö studeras tillsammans, dokument produceras och globala konferenser anordnas (Robert et al 2005).

Konceptet hållbar utveckling har ett ursprung i FN-konferensen i Stockholm 1972, där konflikten mellan miljö och utveckling lyftes för första gången. Det var dock i och med att Världskommissionen för miljö och utveckling kom med den så kallade Brundtlandrapporten (Our Common Future) 1987 som begreppet hamnade i fokus (Robert et al 2005, Nyström & Tonell 2012).

Brundtlandrapporten framförde att miljö och utveckling inte kan särskiljas och definierade en hållbar utveckling enligt följande:

”Humanity has the ability to make development sustainable – to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” (Robert et al 2005: 9-10)

Detta är fortfarande den mest spridda och citerade definitionen av begreppet. Den sätter bl.a. fokus på ett generationsperspektiv. Det är en definition som gör att alla möjliga aktörer inom olika områden och nivåer kan sätta ”sitt” under ”flaggan” för hållbar utveckling (Robert et al 2005).

Precis som efter andra FN-rapporter följdes Brundtlandsrapporten av en stor global konferens, vilken hölls i Rio de Janeiro 1992. Här deklarerades ett antal principer – Agenda 21 – och ett underifrånperspektiv poängterades för en hållbar utveckling (think globally, act locally). I och med detta vann begreppet allmänt erkännande och fick stort genomslag på bred front (Robert et al 2005, Nyström & Tonell 2012, Jagers 2005).

I Sverige innebar detta bl.a. en uppmaning till kommunerna att starta arbetet med Agenda 21 samt att Plan- och bygglagen kompletterades med uttryckliga krav på den översiktliga planeringen att ha en riktning mot en hållbar utveckling (Nyström & Tonell 2012). På 10 år, fram till nästa FN-konferens på samma tema, spreds hållbar utveckling snabbt som ett koncept och ett mål och blev centralt i oräkneliga antal organisationer och institutioner världen över (Robert et al 2005).

I samband med FN-konferensen om hållbar utveckling i Johannesburg 2002 utökades definitionen av begreppet med vad som kan uttryckas som *de tre pelarna* - ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet. Det deklarerades ett kollektivt ansvar att stärka en hållbar utveckling utifrån dessa tre aspekter och deras ömsesidiga beroende av varandra på lokal, regional, nationell och global nivå. De tre pelarna erkändes snabbt. Det fanns dock ingen överenskommelse om vad de mer i detalj innebar. Om detta går att hitta många tolkningar och svar (Robert et al 2005). Hållbar utveckling är onekligen ett begrepp som det är svårt att vara emot, även om det är svårt att tolka och arbeta med, menar Nyström & Tonell (2012).

Efter Brundtlandrapporten har det formulerats många olika definitioner och sätt att se på hållbar utveckling. Detta har medfört att vissa ser begreppet som meningslöst, eftersom det kan definieras och användas för olika syften och utifrån vad olika aktörer anser passar dem - även för destruktiva aktiviteter (Robert et al 2005, Hall 2002). Vissa menar att den dominerande inställningen till användningen av begreppet har varit att legitimera ”business as usual” (Haughton & Hunter 1994, Haughton 1997).

Nyström & Tonell (2012) hävdar dock att avsaknaden av en allomfattande definition gör konceptet både vagt och starkt. Styrkan ligger i att det beaktar många olika intressen, som ofta dessutom tenderar att stå i kontrast till varandra. Även Robert et al (2005) uttrycker styrkan i begreppets karaktär och menar att det får kraft från dubbelheten och otydligheten. Det är ett formbart och flexibelt begrepp, som kan anpassas efter olika utmaningar och situationer i tid och rum. Det kan användas i skiftande sektorer såväl lokalt som globalt och det lyfter målkonflikter till ytan (Jagers 2005, Robert et al 2005)

Trots begreppets användbara flexibilitet har det samtidigt en kärna av värden och principer, som baseras på Brundtlandrapporten, om att ekonomisk och social utveckling ska ske inom planetens ekologiska begränsningar idag och i framtiden (Robert et al 2005).

2.1.2 Hållbar utveckling – en begreppsteoretisk tolkningsram

Som framgått ovan finns ingen entydig definition av hållbar utveckling, vilket också konstateras på svenska FN-förbundets hemsida (www.fn.se). De hänvisar i sammanhanget till Lunds Universitets hemsida (www.lu.se) med rubriken ”Definition av hållbar utveckling”. Där uttrycks att arbetet för en hållbar utveckling inte är en färdig lösning utan en process (som omfattar sociala, ekonomiska och ekologiska aspekter), där dialog och kritiskt tänkande är grunden. Där hänvisas också i sin tur till Robert et al (2005).

Hållbar utveckling kan, enligt Robert et al (2005), definieras utifrån en uppdelning i perspektiven *mål*, *indikatorer*, *värderingar* och *praktik/genomförande*. Målen syftar på sådant som det finns en viss säkerhet att kunna uppnå och är kopplade till olika tidshorisonter så som ”millenniummålen” (2015) och ”tvågenerationsmålen” (2050). Indikatorerna är faktorer som kan mätas, ofta fokuserade på korta tidsperspektiv (Ibid). Dessa två första perspektiv utvecklas inte vidare här, utan jag fokuserar på de två senare om värderingar och praktik/genomförande.

Den tredje kategorin, värderingar, går inte att mäta utan är ett sätt att definiera hållbar utveckling utifrån vad som är önskvärt och gott, respektive vad som är ont och bör undvikas (Robert et al 2005). Under denna kategori placeras då t.ex. de tre pelarna om ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet. Robert et al (2005) menar vidare att dessa värderingar ofta överlappar det som kategoriseras som mål och indikatorer ovan, varför jag nedan kommer att fokusera på de tre pelarna. Under rubriken ”Hållbar utveckling – värderingar” berörs idéer om de tre perspektiven utifrån såväl Roberts artikel som annan kompletterande litteratur.

Den sista kategorin, praktik eller genomförande, är den som Robert et al (2005) har störst fokus på och lyfter som den på många sätt viktigaste i definitionen av hållbar utveckling. Det handlar mycket om allt som görs för att definiera och skapa en hållbar utveckling, som att skapa organisationer, förhandlingar, kompromisser, dialog etc. (Ibid). Dessa resonemang redogörs för under rubriken ”Hållbar utveckling – en process” nedan.

Hållbar utveckling – värderingar

Att se hållbar utveckling utifrån värderingar handlar som sagt bl.a. om att se vad som är önskvärt och vad som bör undvikas. Fokus ligger inte minst på de tre pelarna ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet (Robert et al 2005). Mycket av litteraturen om hållbar utveckling hänvisar till ursprunget i Brundtlandrapporten, vilken därför också blir en av mina utgångspunkter även om Brundtlandrapporten i sig inte studerats.

Vad gäller miljö (*hållbarhet*) påvisar Brundtlandrapporten att det finns gränser, vilka är beroende av resurser och biosfär men också av t.ex. teknik. Fokus för *utveckling* i rapporten är framför allt grundläggande mänskliga behov samt att ekonomisk utveckling och jämlik/rättvis fördelning av resurser är nödvändigt för att åstadkomma utveckling (Robert et al 2005). Robert et al (2005) pekar på att den ursprungliga betoningen av ekonomisk utveckling och miljöskydd har breddats till att hållbar utveckling nu tydligare inkluderar mänsklig och social

utveckling. Den ekonomiska utvecklingen ses som en förutsättning för en social hållbarhet, att tillgodose mänskliga behov och förbättra livskvaliteten. För en hållbar utveckling menar Brundtlandrapporten, enligt Jagers (2005), att såväl den sociala som den ekonomiska utvecklingen ska ske inom ekologiska ramar för vad jordens ekosystem klarar av. Robert et al (2005) pekar på att det som ska *utvecklas* är det ekonomiska och sociala, d.v.s. ekonomin och samhället, men också människors hälsa, utbildning, möjligheter och jämlikhet. Det som ska vara *hållbart* är miljön och naturen, men också kulturen och livet. Idén med hållbar utveckling är just det ömsesidiga beroendet och samspelet mellan de tre pelarna, mellan olika aspekter, att se en helhet. I litteraturen presenteras de tre perspektiven dock ofta var för sig även om de lätt flätas in i varandra. Antalet beskrivningar av detta är många (Ibid). Nedan berörs några tankegångar till vart och ett av de tre perspektiven.

Ekonomisk hållbarhet

I litteraturgenomgången har jag noterat att den ekonomiska aspekten ofta berörs i termer av ekonomisk utveckling snarare än ekonomisk hållbarhet. Fokus läggs på ekonomisk tillväxt (se t.ex. Nyström & Tonell 2012). Jagers (2005), som utgår från Brundtlandrapporten, lyfter fram den ekonomiska aspekten utifrån att en ekonomisk utveckling är en förutsättning för en social hållbarhet. För att det ska vara hållbart måste den ekonomiska tillväxten dock ske snabbare, vara rättvis och skapa jämlika möjligheter för alla. Detta berörs utifrån förhållandet mellan industriländer och utvecklingsländer (Jagers 2005). Företaget Urban Utveckling & Samhällsplanering AB beskriver, i sin ordlista, ekonomisk hållbarhet på en kommunal nivå med aspekten att få ekonomin att gå ihop (www.urbanutveckling.se).

Social hållbarhet

Efter att det från början var mycket betoning på ekonomisk utveckling menar Robert et al (2005), som sagt, att det nu mer och mer blir ett ökat fokus på de sociala aspekterna som hälsa, utbildning, jämlikhet och livsmöjligheter. I Brundtlandrapporten uttrycks, enligt Jagers (2005), innebörden av det sociala perspektivet som att människors grundläggande behov av mat, vatten och bostad ska tillgodoses (fattigdomsbekämpning) och att livskvaliteten ska öka med ett gott liv och lika villkor för alla. I andra källor är en gemensam nämnare att den sociala aspekten anses vara den svåraste av de tre pelarna att definiera. Faktorer som trots allt framförs i sammanhanget är demokrati och rättvisa, kultur och livsstilar, folkhälsa och trygghet, mötesplatser och integration, jämlikhet och livskvalitet (Nyström & Tonell 2012, www.urbanutveckling.se).

Ekologisk hållbarhet

I Brundtlandrapporten handlar den ekologiska aspekten, enligt Jagers (2005), i huvudsak om att den ekonomiska och sociala utvecklingen ska ske inom ekologiska ramar och inte överskrida gränsen för vad jordens ekosystem klarar av. Den gränsen är dock svår att dra (Ibid). Utifrån ett kommun- eller planeringsperspektiv framförs i litteraturen att den ekologiska aspekten handlar om god markushållning, att eftersträva en resurssnål användning av produkter och energi, återvinningssystem, att undvika utsläpp som skadar människor och natur, att minska resandet med bil och ha fokus på gång-, cykel- och kollektivtrafik samt att skydda miljön och den biologiska mångfalden (Nyström & Tonell 2012, www.urbanutveckling.se).

Hållbar utveckling sker när de tre perspektiven beaktas samtidigt och tillsammans (www.urbanutveckling.se). De tre pelarna är beroende av varandra och behöver ömsesidigt stärkas lokalt, regionalt, nationellt och globalt (Robert et al 2005). Även om Brundtlandrapporten lyfter fram att vägen mot en hållbar utveckling kan hittas i lösningar som ny teknik, ökad kunskap, förbättrade institutioner, förändrad livsstil, internationella samarbeten etc. ges i rapporten inga egentliga handlingsrekommendationer. För att hantera de intressekonflikter som uppstår kommer politiken in (Jagers 2005). Lunds Universitet skriver på sin hemsida att *".../hållbar utveckling är en process utan färdig lösning. Det omfattar sociala, ekologiska och ekonomiska aspekter. Helhetssyn, dialog och kritiskt tänkande är grunden."* (www.lu.se - <http://www4.lu.se/o.o.i.s/9149>).

Hållbar utveckling – en process

Robert et al (2005) skriver, som sagts, att arbetet med att definiera hållbar utveckling kan vara den kanske viktigaste aspekten i definitionen av och arbetet för en hållbar utveckling. Det inkluderar t.ex. att skapa organisationer, forskning och teknisk utveckling, förhandlingar och kompromisser. Mycket av det som beskrivs som hållbar utveckling är i praktiken förhandlingar och kompromisser mellan olika intressegrupper - om miljö, ekonomi och människa. Konceptet hållbar utveckling innehåller spänningar mellan kärnprinciperna (de tre pelarna), där världssamfundet betonat att de olika aspekterna inte kan separeras från varandra (Ibid). Robert et al (2005) menar att en av framgångarna med hållbar utveckling som begrepp och koncept har varit just möjliggörandet av kompromisser mellan de olika intressena. Begreppet är ju svårt att vara emot, alla vill vara med och gör sina försök att komma fram till vad det innebär för dem (Nyström & Tonell 2012, Robert et al 2005). Det kämpas för att förstå vad hållbar utveckling betyder just i det egna sammanhanget. Det medför att stater, regioner och hela samhällen engagerar sig i att definiera en önskvärd hållbar utveckling och vilka handlingar som då behövs. Hållbar utveckling är ett begrepp som tillåter och uppmuntrar deltagande från olika makthavare och perspektiv, med olika och ibland motsatta värderingar och mål, att med en gemensam syftes nå önskade värden och synergier (Robert et al 2005). Trots kritiken mot begreppet, som att det kan anpassas och användas för varje aktörs egna syften, pekar Robert et al (2005) på att varje försök till definition och användning är en viktig del i den pågående dialogen och i sig ett led för en hållbar utveckling. Begreppet kan ses som en social rörelse där människor med samma ideologi tillsammans försöker nå vissa mål, en rörelse som består av lokala initiativ. Som med alla sociala rörelser finns trots allt de som är emot (Ibid). Av de "attacker" som riktas mot hållbar utveckling nämner Robert et al (2005) bl.a. de som menar att det är att ge upp då begreppet legitimerar att utvecklingen fortsätter som vanligt, där stora företag och institutioner driver på. Kritikerna anser att dessa "betalar" en oförsämrat liten och obetydlig del för social rättvisa och miljö- och naturvärden. Även om öppna och demokratiska processer är en central del av en hållbar utveckling framhäver Robert et al (2005) också att överrenskommelserna i verkligheten ofta är både svåra och smärtsamma att nå. I sammanhanget kan det finnas aktörer som upplever processen så hotande mot den egna synpunkten/värderingen att de antingen helt avstår från att delta i processer eller inte engagerar sig i att hitta kompromisser (Ibid). Att de politiska överrenskommelserna är helt nödvändiga är dock något som framförs från flera håll (se t.ex. Robert et al 2005, Jagers 2005).

2.2 Region och regionala perspektiv

Regionbegreppet är, precis som hållbar utveckling, ett begrepp med skiftande innehåll. Definitionerna varierar med syftet och region är ett begrepp som kommit att användas i många olika betydelser och sammanhang (Gren & Hallin 2003, Nutek 2006, Törnqvist 1997). I den begreppsteoretiska bakgrunden (2.2.1) beskrivs grundprinciper bakom begreppet och dess breda innebörd. Betydelsefulla resonemang som tolkningsram för denna uppsats, inte minst svenska regionförhållanden om administrativa och funktionella regionindelningar, utvecklas i därpå följande avsnitt (2.2.2).

2.2.1 Region – en begreppsteoretisk bakgrund

Regionbegreppet är i ämnesteorin knutet till uppdelandet av jordytan i mindre enheter (regioner). Ordet härstammar från latinets *re'gio* som betyder läge, trakt, landskap och kan härledas ur *re'go* som betyder rikta, styra eller leda. Ordets ursprung påvisar därmed en relation till makt och politisk kontroll men kan också mer allmänt ses som ett avgränsat område (rum) baserat på något gemensamt som särskiljer det från omgivningen. Regionbegreppet har använts på olika geografiska skalor, såväl för att beteckna överstatliga regioner som mindre områden inom länder (Gren & Hallin 2003). Gemensamt kan vara att en region är ett avgränsat geografiskt område med någon form av inre enhet som separerar den från omgivande geografiska områden. Det som skiljer definitionerna av regionbegreppet är vad som ses som den gemensamma inre enheten (Nutek 2006).

Ett sätt att definiera *region* är att utgå från det homogena och likartade i faktorer som natur- och kulturförhållanden (Gren & Hallin 2003). Definitionen av en *homogen region* kan därmed ske med utgångspunkt i naturgeografiska faktorer där berg, skogar eller vatten skiljer regioner åt eller utifrån kultur där en region bygger på t.ex. språklig, kulturell och etnisk likhet (Törnqvist 1997).

Definieringen av en region kan även utgå från funktioner, så kallade *funktionella regioner*, som t.ex. kan avgränsas utifrån möjligheten att resa. (Törnqvist 1997). Här kan nämnas trafik-, arbetsmarknads-, och industriregioner (Gren & Hallin 2003).

Därtill kan regioner definieras utifrån förvaltning med politiska och administrativa kriterier, så kallade *administrativa regioner*. Dessa kan ses som en typ av funktionella regioner men där det är administrativa regelsystem som ligger till grund för indelningen och där regionen utgör ett beslutsterritorium. Län och kommuner är exempel på administrativa regioner i Sverige (Gren & Hallin 2003, Törnqvist 1997).

Enligt Nutek (2006) är en kompletterande regionindelning så kallade *perceptuella regioner*, vilka bygger på människors mentala föreställningar om en region och som påverkar deras beteenden. Ett exempel på en perceptuell region, menar Nutek (2006), är Öresundsregionen.

De bästa exemplen på starka och robusta regioner återfinns, enligt Törnqvist (1997), ofta där administrativa och funktionella indelningar sammanfaller.

2.2.2 Regionala perspektiv – en begreppsteoretisk tolkningsram

Som noterats ovan definieras regionbegreppet utifrån syfte och sammanhang. Det regionala perspektivet i denna uppsats tar sin utgångspunkt i kriterier för den svenska maktfördelningen - vad bestäms av staten, kommunen och den regionala nivån. Regionen är här en storhet på en nivå mellan den nationella och den lokala, mellan stat och kommun (Törnqvist 1997). Det regionala perspektivet kan dock i det sammanhanget ses både utifrån administrativa och funktionella kriterier. Det är politiken och praktiken omkring det regionala perspektivet och planeringen på olika administrativa nivåer som står i fokus i studien. Även funktionella regioner är viktigt att beröra i sammanhanget. Båda dessa regionkriterier är centrala för uppsatsens analys, inte minst utifrån det Törnqvist (1997) skriver om att de starkaste regionerna återfinns där de administrativa och funktionella kriterierna/indelningarna sammanfaller. Utgångspunkten för analysen blir därför främst hur de administrativa och funktionella regionerna ser ut i en svensk kontext.

Administrativ regionindelning

Sverige är traditionellt ett centralstyrt land med en stark stat, en omfattande lokal självbestämmanderätt på kommunal nivå och en svag regional nivå och tradition. Den regionala nivån uppfattas dock som allt mer betydelsefull. Som många andra länder i Europa fick regionerna en renässans i Sverige i början på 90-talet. Inträdet i EU är en bidragande faktor i sammanhanget (Törnqvist 1997).

Mellan år 1992 och 1995 arbetade en beredning, utsedd av den svenska regeringen, med att utforma ett förslag till en ny administrativ regional indelning i Sverige. De två huvudmotiv som framfördes, med syfte att stärka den regionala (administrativa) nivån i Sverige, var dels att stärka medborgarinflytandet genom decentralisering och dels att underlätta för olika landsdelar att utvecklas till konkurrenskraftiga regioner. Regionberedningen hade dock svårt att finna en självklar indelning av Sverige i administrativa regioner. En utgångspunkt i funktionella regioner, som arbetsmarknadsregioner, uppfattades inte lämpligt då dessa på många håll ansågs vara för små befolkningsmässigt för att utgöra bas för konkurrenskraft. Även de befintliga administrativa länsindelningarna ansågs vara i minsta laget för de syften regionindelningen skulle ha (Törnqvist 1997). Törnqvist (1997) menar att utvecklingen av en mer betydande regional administrativ nivå i Sverige drivs halvhjärtat och med stor tveksamhet. Det har dock hänt en hel del på området sedan 1997, inte minst i Skåne.

År 1996 beslutade riksdagen att ge Skåne ett utökat utvecklingsansvar under en försöksperiod och 1997 bildades Skåne län av tidigare Malmö hus län och Kristianstads län. Från 1 juli 1997 flyttades ansvaret för regional utveckling över från staten till den regionala nivån i Skåne. Från början bedrevs arbetet inom ett regionförbund (sammanslutning av Skånes 33 kommuner samt sjukvårdsorganisationerna för Malmö och Kristianstad). År 1999 bildades den nya organisationen Region Skåne med ansvar för Skåne läns hälso- och sjukvård, tandvård, kollektivtrafik och regional utveckling. Skånska politiker i kommuner och landsting hade tillsammans med näringslivsföreträdare arbetat många år för denna regionalisering - att ta över beslutskraft från nationell nivå. Besluten skulle komma närmare medborgarna och resurserna bättre samordnas inom regionen.

Riksdagen beslutade 2010 att permanenta Region Skånes utvecklingsansvar i en lag, som trädde i kraft 1 januari 2011 (www.skane.se).

Administrativa regioner har ofta bildats utifrån en historisk och politisk bakgrund påverkade av en mängd faktorer, vilka ofta bygger på äldre och inte alltid aktuella förhållanden. Kommunerna är den lägsta politiska nivån i Sverige och kan ses som en regionindelning. Så används dock inte ”det regionala perspektivet” i denna uppsats, där regionen är en nivå mellan den kommunala och statliga. Det finns 290 kommuner i Sverige och alla, utom Gotland, ingår i en större administrativ regional enhet (län, landsting, region) (SCB 2010, www.skl.se a).

I kontrast till, eller ett möjligt tecken på, den uttryckta svaga regionala nivån i Sverige finns, till skillnad från i många andra länder, två regionala organ i Sverige: länsstyrelser och landsting (Nyström & Tonell 2012). Vissa landsting betecknas dessutom som regioner (www.skl.se a). Så man kan nog säga att det lätt kan bli en aning förvirrat, när det kommer till den administrativa regionala nivån i vårt land.

Kortfattat kan de olika regionala organen och den administrativa regionala nivån i Sverige beskrivas såhär: Det finns 21 län. Dessa utgör grupperingar av kommuner med undantag för Gotland, som är den enda kommunen i Gotlands län. I varje län finns en länsstyrelse, en statlig myndighet lydandes direkt under regeringen, som ska se till att regeringens och riksdagens beslut får önskade effekter. I alla län finns också ett landstings- eller regionorgan som styrs av politiker valda av länets invånare. Landstingen har ansvar för hälso- och sjukvård, tandvård och kollektivtrafik. Regionerna är landsting (eller kommun i Gotlands fall) med ett utökat regionalt utvecklingsansvar (Nyström & Tonell 2012, SCB 2010, www.skl.se a och b, www.lansstyrelsen.se a och b). Indelningen av Sverige i 25 landskap, som också kan vara värt att nämna i sammanhanget, motsvarar endast i undantagsfall länsindelningen geografiskt. Landskapen saknar helt administrativ och politisk funktion men används bl.a. inom marknadsföring och turism.

Skåne, som utgör uppsatsens fallstudie, är ett län med 33 kommuner där Region Skåne är det regionala organet utöver länsstyrelsen. Region Skåne är ett landsting som med ett utökat ansvar för regionalt utvecklingsarbete betecknas som en region. Därtill finns en delregional nivå som utgörs av fyra ”grupper” av kommunsamarbeten. Dessa benämns Skåne Nordost, Skåne Nordväst, SÖSK (Sydöstra Skånes samarbetskommitté) och MalmöLundregionen. Alla Skånes 33 kommuner tillhör något av dessa samarbeten utom Skurup, som valt att stå utanför. De fyra samarbetsgrupperingarna har lite olika funktion och organisation men arbetar alla med gemensamma frågor t.ex. för fysisk planering, samhällsplanering och tillväxt (www.malmo.se, www.skanenordost.se, www.skanenordvast.se, www.sydstorskane.se, Bentzel 2010). Dessa delregioner utgör inte någon formell regional administrativ beslutsnivå, likt landsting/region, utan får i det sammanhanget ses som en kommunal beslutsnivå.

EU:s så kallade NUTS-indelning (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) utgör också en form av administrativa regioner då de i görligaste mån baseras på administrativa indelningar. I Sverige motsvarar länsindelningen NUTS3-områden. Grupperingar av län i Riksområden bildar åtta NUTS2-regioner (Törnqvist 1997,

SCB 2010). Dessa används i Sverige för strukturfondsprogrammen för regional konkurrenskraft och sysselsättning. De finansieras delvis av EU med den europeiska regionala utvecklingsfonden, som syftar till att minska regionala obalanser inom EU. Detta sker bl.a. genom att stödja insatser inom infrastruktur, sysselsättning samt lokal och regional utveckling (www.tillvaxtverket.se c och d). NUTS1-regionerna utgör grupperingar av NUTS2-områdena och är indelade i Östra, Södra och Norra Sverige. Sverige som helhet utgör det som betecknas som NUTS0 (Törnqvist 1997, SCB 2010).

Funktionell regionindelning

Funktionella regioner omfattar i allmänhet ett *centrum* med omgivande *influensområde*. Influensområden kan vara stora och överlappar ofta varandra. Flertalet indelningar i funktionella regioner bygger enligt Statistiska Centralbyrån, SCB (2010), på lokaliseringsteorier som bl.a. är hämtade från kulturgeografien. SCB (2010) nämner i sammanhanget t.ex. Christallers Centralortsteori. I kategoriseringar av funktionella regioner införs regler för att få fram separerade geografiska enheter och för att undvika överlappning. I Sverige används framför allt *Lokala Arbetsmarknadsregioner* (LA) respektive *Funktionella planerings- och Analysregioner* (FA) som begrepp och indelningar av sådana separata funktionella regioner (se SCB 2010).

LA-regioner (Lokala Arbetsmarknadsregioner) skapades i slutet av 80-talet av SCB med syftet att beskriva arbetsmarknaders funktionssätt. De baseras på pendlingsstatistik mellan kommuner och är ett sätt att visa hur kommuner knyts samman genom pendling. De används ofta som grund för att beskriva regionförstoring (SCB 2010, Örestat III 2013). Idag finns 76 LA-regioner i Sverige och i Skåne finns tre: Malmö-Lund, Kristianstad-Hässleholm (dit utöver flera skånska kommuner även Sölvesborgs kommun i Blekinge län hör) och Älmhult (dit förutom Älmhults kommun i Kronobergs län även Osby kommun i Skåne län hör) (Boverket 2013, www.scb.se a).

FA-regioner (Funktionella planerings- och Analysregioner) är en regionindelning konstruerad av Nutek³. Utgångspunkten är SCB:s kriterier för LA-regionerna, d.v.s. pendlingsrelationer mellan kommuner studeras. Detta kompletteras med andra faktorer som politiska beslut om infrastrukturinvesteringar, vilket gör att FA-regionerna är en bedömning av regionen 5-10 år fram i tiden – ett slags prognos för regionförstoring (SCB 2010). I Sverige finns 72 FA-regioner och i Skåne finns tre: Malmö, Kristianstad och Älmhult. De överrensstämmer med LA-regionerna (www.tillvaxtverket.se a och b, www.scb.se a). Det uttrycks ofta en framtidsprognos om att Skåne så småningom kommer att vara *en* arbetsmarknadsregion (se Örestat III 2013). Det är dock inget som synliggörs med den prognos som finns genom FA-indelningen.

Som framgår är *regionförstoring* ett centralt begrepp i samband med en funktionell regionindelning. Det är ett begrepp som också används i andra sammanhang. Det har t.ex. använts i diskussionen om att bilda större administrativa regioner (6-9st) istället för dagens 21 län. I den här uppsatsen förhåller jag mig dock, precis som

³ Nutek = Verket för näringslivsutveckling (verksamheten har i huvudsak övergått till myndigheten Tillväxtverket)

SCB (2010), till begreppet utifrån en funktionell regionindelning. Regionförstoring handlar då om att de funktionella regionerna blir större till ytan och färre till antalet, framför allt med utgångspunkt i att det är möjligt att resa/pendla längre sträckor (Ibid).

Tankarna om regionförstoring, att de funktionella regionerna ska bli större och färre, tar ofta sin utgångspunkt i indelningen i LA-regioner. För att få en förståelse för hur detta sker behövs en kortfattad beskrivning av reglerna som ligger bakom LA-indelningen. Metoden påminner, enligt SCB (2010), om ovan nämnda Centralortsteorin. Först ska *centrum* identifieras. De minsta beståndsdelarna är kommuner, inte tätorter, och centrum är de kommuner som ses som *självständiga*. Det baseras bl.a. på att 80 % av de förvärvsarbetande som bor i kommunen också ska arbeta i kommunen, d.v.s. en begränsad utpendling. Alla kommuner, som inte identifieras som ett centrum, kopplas till den kommun dit de har störst pendling. Om den kommunen inte heller utgör ett centrum kopplas den på samma sätt till den kommun dit den har sin största pendlingsström osv. (SCB 2010). Varje LA-region utgörs därmed av ett centrum (vanligen *en* kommun) och ett *influensområde* av kommuner, som direkt eller indirekt kopplas till centrum via pendlingsstatistiken.

Ett centrum kan utgöras av *flera* kommuner, vilket sker om dessa kommuner p.g.a. ett ömsesidigt pendlingsutbyte mellan varandra inte uppfyller "självständighetskraven" var för sig, men tillsammans gör det. Detta gäller för såväl Malmö-Lund som Hässleholm-Kristianstad - Skånes två stora LA-regioner. LA-regionen Hässleholm-Kristianstad ses på sikt kunna bli en del av Malmö-Lunds LA-region, vilket skulle ske om/när Kristianstads pendlingsström till centrum Malmö-Lund överstiger den till Hässleholm. Idag (2013) handlar det om ca 400 personer varje dag från Kristianstad (Örestat III 2013).

Förutom självständighetsgraden hos centrumkommunerna studeras LA-regionernas självständighetsgrad, där inpendlingen till LA-regionen från omkringliggande LA-regioner ska vara så liten som möjligt. Här konstaterar SCB (2010) att självständigheten i Sveriges LA-regioner generellt sett minskar. LA-regionerna har kontakt/interaktion med varandra. Jag menar att detta kan peka tillbaka på grunden för vad som tidigare noterats om funktionella regioner, att så kallade influensområden (oftast sett som pendlingsområden) egentligen överlappar varandra. Gränserna är en konstruktion och interaktion över dem sker.

Ett alternativt sätt att studera funktionella regioner är vad SCB (2010) benämner pendlingsomland, där utgångspunkten för regionen är varje kommun och hur stort dess pendlingsomland (influensområde) är (SCB 2010).

Att beskriva funktionella regioner och lokala arbetsmarknadsregioner med hjälp av regler och gränsvärden, på det sätt som görs i LA-regionerna (och FA), kan ses som ett ganska trubbigt instrument att beskriva människors benägenhet att pendla längre sträckor (regionförstoring) (Region Skåne 2006). Det kan vara värt att beskriva vissa aspekter av denna stelbenthet som en utgångspunkt för analysen med regionbegreppet i uppsatsen.

Jag uppfattar att stelbentheten bl.a. kan handla om att regionerna skapas med tydliga gränser trots att funktionella regioner innebär influensområden (regioner) som överlappar varandra. Dessutom dras gränserna där det finns administrativa gränser (kommungränser), vilket inte behöver överensstämma med en ”funktion”.

LA-regionindelningen är, enligt SCB (2010), framför allt mer tveksam i de fall då en kommun är knuten till centrum via en annan kommun. Även om kommuner i olika delar av en sådan LA-region saknar direkt pendlingskontakt med varandra menar SCB (2010) att det finns ett indirekt beroende, som trots allt gör indelningen relevant. En relaterad aspekt är att indelningen utifrån reglerna varken synliggör att kopplingarna kan utgöras av svaga pendlingsströmmar (kommunens största pendlingsström kan vara liten) eller att det vid sidan av den största pendlingsströmmen från en kommun kan finnas en/flera andra nästa lika stora till andra kommuner, vilket inte alls beaktas (Region Skåne 2006, Örestat III 2013). Som illustration av ovan förda resonemang kan hänvisas till en analys av Region Skåne från 2006, som visade på hur Helsingborg då inte längre var ett eget centrum utan tillhörde Malmö-Lund genom en relativt svag koppling. I förlängningen medförde det att Båstad och Örkelljunga kopplades till Malmö-Lund, via Ängelholm och sedan Helsingborg. På samma sätt visade analysen hur Tomelilla knöts till Malmö-Lund via Simrishamn och Ystad. Ett beslut som medför att Tomelilla och Simrishamn tillhör samma LA-region som Båstad och Örkelljunga (Region Skåne 2006) – kommuner som ligger i helt olika delar av Skåne.

Region Skåne har i detta sammanhang utforskat en alternativ modell till LA-regionindelning, där utgångspunkten varit tätorter istället för kommuner. Detta har visat att det finns 11 arbetsmarknadsregioner i Skåne (år 2008), vilket tolkas som ett tecken på potential till vad Region Skåne benämner *regionintegrering* inom SCB:s LA-regioner (Region Skåne 2008).

Här kan två begrepp, vid sidan av regionförstoring, lyftas fram: regionförtätning (integrering) och regionförstärkning. *Regionförstoring* handlar om förändrade pendlingsmönster, som ger större LA-regioner med ökad pendling mellan kommuner på ett sätt som gör att gränserna för de funktionella regionerna (LA-regionerna) vidgas. *Regionförtätning* åsyftar istället att antal pendlare inom LA-regionen ökar, något som ger LA-regionen stabilitet. *Regionförstärkning* innebär att antalet pendlare till centrumkommunen ökar (SCB 2010).

Oftast framhävs ändå regionförstoring. Den allmänna uppfattningen tycks vara att det är något positivt, något som ökar konkurrenskraften. Regionförstoring anses bl.a. ha en positiv inverkan på konkurrensen mellan företag, öka möjligheterna för företag att få tag på rätt arbetskraft och för arbetskraften att hitta rätt jobb. Det finns dock invändningar mot ökad pendling och regionförstoring, t.ex. utifrån ökade trafikvolymerna som innebär miljöproblem samt längre ressträckor som medför sociala problem för familjer (SCB 2010). Dessa negativa effekter bör även kunna kopplas till ökat pendlande/resande i samband med regionförtätning och regionförstärkning.

3. METOD OCH MATERIAL

Här redovisas uppsatsens bakomliggande ansats och använd undersökningsteknik tillsammans med källmaterial inklusive källkritik och val av teoretisk litteratur.

3.1 Ansats och metod

Uppsatsens syfte och frågeställningar grundar sig i ett antinaturalistiskt förhållningssätt, att med en förståelseansats skapa kunskap genom tolkning och reflektion av källor med innebörd, idéer och koncept som behöver tolkas (Flowerdew & Martin 2005, Cloke et al 2010). Den teoretiska begreppsramen utgör en tolkningsram och ett hjälpmedel för att reflektera över uppsatsens problemområde, om hur betydelsen av ett regionalt perspektiv i den fysiska planeringen kan förstås utifrån hur olika aktörer förhåller sig till detta. Förhållningssättet till teorin är varken strikt deduktivt eller induktivt utan en blandning (abduktion), där begreppen och materialet i växelverkan studeras i förhållande till varandra. (Cloke et al 2010). Uppsatsens utgångspunkt är att öka förståelsen för betydelsen av det regionala perspektivet genom empirin. Samtidigt har den teoretiska begreppsramen legat till grund för utarbetade frågeställningar. En strikt deduktiv eller induktiv ansats skulle kunna begränsa reflektions- och tolkningsmöjligheterna.

Studiens empiriska material utgörs av aktuella dokument från statlig, regional och kommunal nivå, som på olika sätt berör fysisk planering och regionala perspektiv. För att svara på uppsatsens frågeställningar har en litteraturstudie av dessa dokument genomförts med en textanalys, som granskar centrala föreställningar och fångar upp begrepp och resonemang om regionala perspektiv i fysisk planering.

En vanlig undersökningsteknik för att öka förståelsen för ett fenomen är att genomföra djupintervjuer (Cloke et al 2010). Det hade kunnat vara en alternativ eller kompletterande metod för att svara på uppsatsens frågeställningar. Valet att genomföra en litteraturstudie föll sig dock naturligt av flera skäl. Att fånga in såväl statliga som regionala och kommunala förhållningssätt har jag bedömt viktigt för att kunna få en bredd av material, som ger grund för så stor förståelse som möjligt av uppsatsens problemområde. Förhållningssätten kan nämligen säkerligen skilja sig åt mellan olika aktörer. Även om studien hade kunnat få andra och möjligen djupare resonemang genom intervjuer av t.ex. tjänstemän på kommunal och regional nivå, har jag ansett att de skriftliga formuleringarna i sig är en intressant utgångspunkt - d.v.s. hur aktörerna väljer att formulera sig i berörda skriftliga dokument. Att tolka texter och upptäcka innebörden är också vanligt utifrån en förståelseansats och är grunden i ett hermeneutiskt och antinaturalistiskt förhållningssätt (Cloke et al 2010, Flowerdew & Martin 2005).

Den teoretiska begreppsramen öppnar upp för många möjliga resonemang om källmaterialet i förhållande till uppsatsens frågeställningar. Några utvecklas mer än andra. En heltäckande analys är inte möjlig med den teoretiska utgångspunktens omfattande begrepp och i ett diskussionsämne med så många bottnar. Även om den teoretiska begreppsramen möjliggör fler och djupare analyser än

vad som får utrymme i uppsatsen är min uppfattning att den i sin helhet ger en bra grund för att förstå ämnet, trots att inte allt fångas upp i analysen. Jag anser också att analysen, i sin begränsning, ger svar på uppsatsens frågor och bidrar till en ökad förståelse samtidigt som den också väcker nya frågor.

3.2 Källmaterial

Uppsatsens källmaterial utgörs av sammanlagt nio dokument och delas upp i två empiriska kapitel. Huvuddelen av studien utgörs av en fallstudie av Skåne med dokument från regional och kommunal nivå. Vid sidan av fallstudien studeras dokument från statlig nivå. Urvalet av samtliga dokumenten har skett med vad som kan betraktas som ett strategiskt urval, där mycket information samlats in redan i samband med urvalsarbetet. Så har gjorts för att dokumenten ska vara de som bäst bidrar till uppsatsens frågeställningar utifrån satta avgränsningar (se Esaiasson et al 2012).

De dokument som studeras är: Plan- och bygglagen kapitel 2 §3 och kapitel 3 §5 samt bakomliggande propositionstext, de statliga utredningarna ”Rumslig utvecklingsplanering – Länken mellan regionalt tillväxtarbete och kommunal översiktsplanering” (Boverket 2011) och ”Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram” (Tillväxtanalys 2013), de nya statliga utredningsdirektiven ”Uppdrag att genomföra ett program för stärkt lokalt och regionalt samspel mellan fysisk planering och näringslivsutveckling” (Regeringen 2013) och ”Regional planering och bostadsförsörjning” (Regeringen 2013 b), det regionala dokumentet ”Strategier för Det flerkärniga Skåne” (Region Skåne 2013/2014), som tagits fram inom ramen för Strukturbild för Skåne samt översiktsplanerna för Östra Göinge kommun (2012) och Kristianstads kommun (2013).

De sex dokumenten från statlig nivå presenteras i kapitel 4 och utgörs av tertiär data, då statliga aktörer i dessa på ett eller annat sätt har analyserat betydelsen av regionala perspektiv i fysisk planering (se Cloke et al 2010). Analyserna framkommer i utredningsresultat och i resonemang bakom lagstiftningen och nya utredningsdirektiv. Detta utgör ett centralt underlag i uppsatsen för att belysa synen på betydelsen av ett regionalt perspektiv i fysisk planering.

De tre dokument som studeras om fallet Skåne utgör istället vad som kan betraktas som sekundär data - textdokument bestående av plandokument eller strategier om fysisk planering med fokus på kommunal översiktsplanering, som är genererade av respektive aktör (se Cloke et al 2010). ”Strategier för Det flerkärniga Skåne” är inte publicerat än. Det beslutbehandlades inom Region Skåne under hösten 2013 och kan hittas som dokument i den politiska ärendehantering. Dokumentet är beräknat att publiceras färdigt i januari 2014. Någon garanti att förändringar då inte har gjorts kan inte lämnas, även om ändringar i den version jag har studerat inte är något att räkna med ska ske.

Samtliga dokument kommer från offentliga källor, vilket ger möjlighet att studera samhällets officiella syn. Data från offentliga källor ska granskas med samma kritiska ögon som icke-officiell data. Staten och andra offentliga aktörer är inte neutrala. Det är viktigt att vara medveten om att dokumentens innehåll troligen

formats av politiska, ekonomiska och kulturella sammanhang (Cloke et al 2010). Jag ser inte att detta utgör något problem i uppsatsen med tanke på att syftet är att studera hur de olika aktörerna för fram resonemang och formuleringar om regionala perspektiv i fysisk planering. De statliga dokumenten är dessutom framtagna just med detta syfte, att studera eller visa på regionala perspektiv och fysisk planering på något sätt. Det regionala dokumentet berör fysisk planering på regional nivå. De kommunala dokumenten syftar däremot inte i första hand på att visa betydelsen av regionala perspektiv, även om kommunala översiktsplaner kan och bör behandla strategiska frågor vid sidan av den traditionella planeringen för mark- och vattenanvändning.

Att studera andra dokument än de som utgör uppsatsens källmaterial hade självklart kunnat ge andra resultat. Min uppfattning är ändå att jag har fångat in en bredd av dokument och perspektiv som förs fram från central statlig nivå. Andra dokument för fallet Skåne hade varit möjligt och hade kunnat visa på andra aspekter. Inte minst att studera andra kommuners översiktsplaner hade på olika sätt kunnat ge alternativa perspektiv och resultera i andra slutsatser. Urvalet av kommuner ger en av många möjliga inblickar. En intressant kompletterande aspekt skulle t.ex. kunna vara att studera stora kommuner som Malmö och hur de ser på det regionala sammanhanget, jämfört med hur små kommuner förhåller sig till detta. Det faller dock utanför den här uppsatsens avgränsning. Även dokument från länsstyrelsen i Skåne län, om relevanta för ämnet, hade kunnat vara av intresse. Studerat källmaterial är på inget sätt heltäckande eller det enda möjliga, men min uppfattning är att det fyller sin funktion i förhållande till uppsatsens syfte. Allt material visar respektive aktörs förhållningssätt i dokumentets sammanhang och vid aktuell tidpunkt.

Urvalet och sorteringen av text ur allt källmaterial har skett utifrån formuleringar med anknytning till regionala perspektiv, fysisk planering och hållbar utveckling. Sorteringen och presentationen är en central del av tolkningsprocessen (Cloke et al 2010). Såväl urval som sortering och analys av materialet är ett resultat av *min* tolkning och *min* reflektion. I en studie av denna karaktär med en förståelseansats är detta självklart, nödvändigt och oundvikligt. Ett reflexivt förhållningssätt är viktigt i sammanhanget, d.v.s. en medvetenhet om min egen roll i processen (Flowerdew & Martin 2005, Cloke et al 2010). Viktigt att poängtera i sammanhanget är också att jag själv är en av skribenterna bakom dokumentet ”Strategier för Det flerkärniga Skåne”. Det kan givetvis påverka min förståelse för innehållet och syn på vad som är relevant att välja ut. Jag anser dock att det framför allt ger en grund för att jag inte misstolkar innebörden av textinnehållet.

3.3 Litteratur

Urvalet av litteratur som underlag till den teoretiska tolkningsramen är, liksom urvalet av källmaterial, något som påverkar analysen och möjliga slutsatser. Båda de aktuella begreppen, hållbar utveckling och region, är mångtydiga och berörs i en stor mängd litteratur. Ett urval är nödvändigt, men inte självklart hur. Ett annat urval av litteratur än det gjorda hade kunnat ge andra vinklar och öppnat upp för andra svar.

Idéer om hållbar utveckling har bl.a. tagits från boken ”Planeringens grunder” (Nyström & Tonell 2012) och ”Hållbar utveckling som politik” (Jagers 2005). Brundtlandrapporten, med grundidéerna till hållbar utveckling, har inte studerats. Ovan nämnd litteratur redogör på ett bra sätt för begreppets grunder. Jagers (2005) framställer t.ex. tankarna från Brundtlandrapporten på ett tydligt sätt, menar jag, med citat som kommenteras. Huvudsakligen har jag utöver detta utgått från en artikel av Robert et al (2005). I flertalet källor, bl.a. på svenska FN-förbundets hemsida (www.fn.se), noteras att en entydig definition av hållbar utveckling saknas. Svenska FN-förbundet hänvisar i sammanhanget till Lunds Universitets hemsida (www.lu.se) med rubriken ”Definition av hållbar utveckling”. Där står bl.a. att arbetet för en hållbar utveckling inte är en färdig lösning utan en process. Där hänvisas också vidare till ett antal källor som arbetar för att konkretisera begreppet och med att vidareutveckla forskningen och utbildningen om hållbar utveckling. Där lyfts bl.a. just Robert et al (2005) och artikeln ”What is sustainable development? – Goals, Indicators, Values, and Practice” som jag ansett vara nyanserad och en användbar utgångspunkt för hållbar utveckling i uppsatsen. Som ett mer konkret komplement till ovan nämnd litteratur har jag även utgått från vad företaget Urban Utveckling och Samhällsplanering AB (UUS) noterar om hållbar utveckling i sin ordlista, där begreppet t.ex. berörs i förhållande till fysisk planering och kommunal planering. UUS är ett konsultföretag där bl.a. kulturgeografer arbetar med planering och samhällsfrågor.

Bakgrunden om regionen som begrepp har hämtats från grundlitteratur i samhällsplanering och kulturgeografi: Gren & Hallin (2003), Nyström & Tonell (2012) och Törnqvist (1997). För mer beröring till regionen som begrepp i Sverige och i sammanhanget för uppsatsen har jag också studerat litteratur och rapporter från offentliga aktörer så som Nutek, Statistiska Centralbyrån - SCB, Region Skåne, Länsstyrelsen, Boverket, Tillväxtverket, Sveriges kommuner och landsting - SKL och Örestat.

4. EMPIRI - STATEN OCH LAGSTIFTNINGEN

Här presenteras uppsatsens empiriska material från statlig nivå. I huvudsak studeras två utredningar, från myndigheterna Boverket respektive Tillväxtanalys. De har på olika sätt analyserat regionala perspektiv i fysisk planering och kopplingen mellan kommunal översiktsplanering och regionalt utvecklingsarbete. Väsentliga analysresultat och resonemang från dessa utredningar beskrivs i avsnitt 4.2. Därtill utgörs materialet från statlig nivå dels av två nya statliga utredningsdirektiv som berör regionala perspektiv i fysisk planering och dels av Plan- och bygglagen, såväl relevanta paragrafer som den bakomliggande propositionstexten. För uppsatsen viktiga formuleringar från dessa dokument presenteras i avsnitt 4.3 respektive 4.1. Materialet från statlig nivå fyller en kompletterande funktion till fallstudien av Skåne (kap 5), vilken utgör uppsatsens huvudsakliga empiriska studie.

4.1 Plan- och bygglagen

I maj 2011 trädde en ny Plan- och bygglag (PBL) i kraft. I lagens bakomliggande proposition framkommer att översiktsplanens strategiska funktion ska stärkas i den nya lagen genom att det i översiktsplanen ska framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med nationella och regionala mål, planer och program för en hållbar utveckling. Skälet till förslaget uttrycks vara att det grundläggande politiska målet om en hållbar utveckling innebär att allt fler aktuella samhällsfrågor och utmaningar kräver en bredare tvärsektoriell samverkan inom och mellan nivåer (Regeringen 2010).

Formuleringen som berör detta i den nya lagens kapitel om översiktsplanen, 3 kapitel § 5:4, lyder:

”Av översiktsplanen ska framgå /.../ hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen /.../”

(PBL 2011)

Därtill framgår av Plan- och bygglagens kapitel om allmänna och enskilda intressen, 2 kapitel § 3, bl.a. att den fysiska planeringen (planläggningen) med hänsyn till mellankommunala och regionala förhållanden ska främja en god social livsmiljö, god markhushållning, god ekonomisk tillväxt samt bostadsbyggande. Punkten angående bostadsbyggande är ny och träder i kraft 1 januari 2014 (PBL 2011 b).

4.2 Utredningar: Boverket och Tillväxtanalys

Sedan den nya Plan- och bygglagen trädde i kraft 2011 har två statliga utredningar om regionala perspektiv i fysisk planering publicerats. Gemensamt för de båda studierna, från Boverket (2011) och från Tillväxtanalys (2013), är att de har studerat kopplingen mellan kommunala översiktsplaner, regionala utvecklingsprogram och regionalt tillväxtarbete. I båda rapporterna poängteras att det råder en

brist på möten mellan de två planeringstraditionerna fysisk planering och tillväxtpolitik. Det uttrycks att många översiktsplaner endast behandlar fysiska planeringsfrågor medan många regionala utvecklingsprogram endast behandlar tillväxtfrågor.

Precis som de regionala aktörerna behöver öka sin roll och kompetens kring fysisk planering och rumsliga perspektiv, vilket betonades redan i Förordningen om regionalt tillväxtarbetet 2007:713, menar Tillväxtanalys (2013) att de kommunala aktörerna behöver stärka sin roll och kompetens kring regionalekonomiska och strategiska utvecklingsfrågor. Boverket (2011) anser att ett sådant lagkrav nu finns i och med den nya Plan- och bygglagstiftningens formulering om att kommunen i den fysiska planeringen ska ta hänsyn till nationella och regionala mål, planer och program. Boverket (2011) lyfter i det sammanhanget fram de regionala utvecklingsprogrammen (RUP), men uttrycker att det återstår att se om den nya lagen kommer medföra att kommunerna tar större hänsyn till RUP. De regionala utvecklingsprogrammen utgör en kapp för olika sektorsprogram på regional nivå, vilka också är aktuella i sammanhanget enligt regionala företrädare (Boverket 2011).

I Boverkets studie framkommer att kommuner varken studerar länets regionala utvecklingsprogram (RUP) i någon större utsträckning inför ÖP-arbetet eller kontrollerar hur översiktsplanen överensstämmer med RUP. Uppfattningen hos kommunerna generellt är att målen i de regionala utvecklingsprogrammen är så övergripande och självklara att de återspeglas i översiktsplanen utan att någon särskild hänsyn behöver tas. Kommunerna ser inte att RUP-dokumentet har någon större betydelse, däremot att dialogen och processen som leder fram till ett regionalt utvecklingsprogram är viktig för att koppla den regionala och kommunala nivån närmare varandra. Kommunerna uttrycker att det är betydelsefullt med forum där aktörer kan träffas regelbundet och naturligt. Frågor om kommunikationer och transportsystem utgör grunden för hur många kommuner närmar sig den övergripande regionala strukturen (Boverket 2011).

Boverket (2011) anser vidare i sin rapport att den nya Plan- och bygglagen ställer krav på att varje kommun samråder med berörda grannkommuner i framtagandet av en översiktsplan. Kommunala företrädare uttrycker att detta främst sker genom lagkraven på formella samråd men att det finns behov av att allt fler frågor koordineras mer över kommungränserna, inte minst som ett sätt att effektivisera den kommunala verksamheten genom att dela på kostnader och arbetsinsatser (Boverket 2011).

Att kommuner tillhör olika län påverkar inte mellankommunala samarbeten, enligt Boverkets studie. För många kommuner har de funktionella relationerna större betydelse än de administrativa, men de menar att det saknas regionala underlag som har länsgränsöverskridande karaktär. Funktionella sammanhang skapar behov av samarbeten över länsgränser. (Boverket 2011).

Boverket (2011) påpekar samtidigt att det finns en efterfrågan på starkare koppling mellan den lokala och regionala beslutsnivån i Sverige. Trenden visar också att det sker ett ökat utbyte i planeringsfrågor mellan den kommunala och regionala nivån. Översiktsplanerna blir mer strategiska och fler kommuner lyfter

in strategiska frågor och regionala perspektiv. Den regionala nivån anses av kommuner ha en viktig funktion att skapa dialog och att hjälpa dem att se sig i ett regionalt sammanhang (Boverket 2011).

Genom att de regionala aktörerna genomför SWOT-analyser⁴ och ortsanalyser och för in rumsliga perspektiv kan de identifiera regionens främsta tillgångar, områden som bör bevaras och områden med utvecklingspotential. Det handlar t.ex. om natur- och kulturmiljöer, grönstruktur, goda kommunikationslägen, attraktiva boendemiljöer, tillgång till utbildnings- och forskningsmiljöer, goda handels- och företagsmiljöer och områden för produktion och distribution av energi. Insatser för att bevara eller exploatera dessa tillgångar får påverkan på hela regionens attraktivitet. För att hantera dessa och andra strategiska frågor för regionens utveckling behövs gränsöverskridande planeringsinsatser. (Boverket 2011).

Tillväxtanalys (2013) hänvisar i sin rapport till att forskning visat på samband mellan rumsliga egenskaper och *ekonomisk tillväxt*. I rapporten uttrycks att tillväxtperspektivet framför allt har haft ett företagsorienterat perspektiv med fokus på entreprenörskap och innovationer, men att de rumsliga aspekterna nu får en tydligare plats baserat på ett identifierat samband mellan fysisk miljö och innovationer/företag – ett samband som anses betydelsefullt för tillväxtpolitiken och hållbar utveckling. Den fysiska planeringen är, enligt Tillväxtanalys (2013), ett instrument för näringslivspolitiska strategier och ett instrument som kan värna handlingsmöjligheter i ett långsiktigt perspektiv. De rumsliga egenskaper som sägs påverka tillväxten är flerfunktionella miljöer, trygga och attraktiva offentliga miljöer samt förtätning. Det är frågor som traditionellt inte har förknippats med planeringsinsatser för en ekonomisk tillväxt. Den fysiska planeringen skapar dock förutsättningar för näringsverksamhet och möjligheter för näringslivet att rekrytera och behålla personal samt förutsättningar för attraktiva boendemiljöer. Den främsta utmaningen för den fysiska planeringen är att skapa goda förutsättningar för tillväxt i regionen men också att möta hållbarhetskraven. Båda dessa utmaningar, tillväxt och hållbarhetskrav, menar Tillväxtanalys (2013) är beroende av den rumsliga organiseringen. Utöver nämnda rumsliga egenskaper pekas på betydelsen av att hålla samman bebyggelsen så att tillgängligheten blir hög med kollektiva och individuella transportmedel. God tillgänglighet framförs som en viktig faktor för tillväxt. Förutom infrastrukturen i sig behöver den ha koppling till bebyggelseutveckling för att skapa god tillgänglighet. Sambandet mellan bebyggelse och trafik är avgörande. Ur hållbarhetsaspekt är det i sammanhanget också viktigt att öka möjligheterna att gå, cykla och åka kollektivt. Den fysiska planeringen har betydelse för tillväxt och hållbar utveckling. Tillväxtanalys (2013) menar att det därmed finns ett behov av att den regionala utvecklingsplaneringen samverkar med den kommunala översiktsplaneringen, som i sin tur måste utveckla ett strategiskt förhållningssätt.

Tillväxtanalys (2013) uttrycker också att den kommunala nivån måste hitta sin roll inom den bostads- och arbetsmarknadsregion de befinner sig. Dagens kommuner är i många fall för små för att själva utgöra funktionella regioner och därmed finns behov av mellankommunal planering. Precis som Boverket (2011), skriver Tillväxtanalys (2013) att mellankommunal planering också är ett sätt för

⁴ SWOT = Strength, Weakness, Opportunity, Threat (analys av styrkor, svagheter, möjligheter och hot)

kommunerna att effektivisera sin verksamhet, genom samverkan och samnyttjande av resurser.

Båda rapporterna kommenterar arbetet som sker i Skåne, vilket studeras i uppsatsens fallstudie (5.1). Boverket (2011), som intervjuat regionala företrädare, poängterar att Region Skåne inte arbetar för att få regionplanering enligt PBL. Inställningen är istället att det går att komma långt genom att fokusera på att skapa förtroende, nytta, legitimitet och sammanhållning inom regionen. Det arbetssättet möjliggör regionala ställningstaganden med gemensam regional vilja och inriktning (Boverket 2011). ”Hotet” om en regionplan, d.v.s. att staten skulle införa en tvingande lagstiftning om regionalplanering, menar Tillväxtanalys (2013) är en framgångsfaktor för arbetet med ett regionalt perspektiv i Skåne. Regionen och kommunerna har genom Strukturbild för Skåne själva tagit initiativet till samordning och samverkan (Ibid).

4.3 Nya utredningsdirektiv

Från statlig nivå har det nyligen kommit ytterligare direktiv om att utreda fler aspekter av regionala perspektiv i fysisk planering.

I mars 2013 presenterade Näringsdepartementet ett regeringsbeslut som uppdrar åt Boverket och Tillväxtverket att gemensamt utforma och genomföra ett program för att stärka förutsättningarna till samspel mellan fysisk planering och näringslivsutveckling, mellan lokalt och regionalt arbete. Syftet är att främja en samordning mellan de fysiska planeringsfrågorna och arbetet för näringslivsutveckling och hållbar tillväxt lokalt och regionalt (Regeringen 2013). Bakgrunden till uppdraget ligger i kraven på mer strategiska översiktsplaner och behovet av rumsliga perspektiv i de regionala utvecklingsprogrammen. Regeringen har pekat på vikten av ett ökat samspel mellan den fysiska planeringen och det regionala tillväxtarbetet utifrån en bedömning att de förhållanden som den fysiska planeringen skapar är nära sammanbundna med ökad attraktionskraft både lokalt och regionalt. Uppdraget betonar betydelsen av samspel mellan kommuner och över verksamhetsgränser för att utveckla näringslivet (Regeringen 2013).

I augusti 2013 kom Socialdepartementet med ett regeringsbeslut om att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att utreda regelverket som styr fysisk planering och planeringsunderlag på regional nivå. Direktivet framför ett behov av att utvärdera regionplaneinstrumentet i Plan- och bygglagen. Utredningsbehovet lyfts utifrån aspekten att kunna möjliggöra en långsiktigt hållbar utveckling, med särskilt fokus på vad som behövs för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet. Det konstateras att bostadsmarknaden liksom arbetsmarknaden inte är begränsad till den egna kommunen (Regeringen 2013 b).

5. EMPIRI - FALLET SKÅNE

Här presenteras den andra och huvuddelen av uppsatsens empiriska material, fallstudien av Skåne med dokument från regional och kommunal nivå. De studerade dokumenten utgörs av de kommunala översiktsplanerna från Kristianstads kommun och Östra Göinge kommun och av ”Strategier för Det flerkärniga Skåne”, som tagits fram inom ramen för Strukturbild för Skåne med Region Skåne som ansvarig för arbetet. Nedan presenteras innehållet i dessa dokument - beskrivningar och resonemang som på olika sätt berör regionala perspektiv i fysisk planering och har relevans för uppsatsens frågeställningar.

5.1 Regional nivå – Strategier för Det flerkärniga Skåne

Strukturbild för Skåne är ett initiativ för fysisk planering med den regionala skalan i fokus och är en del av det regionala utvecklingsarbetet i Skåne. Region Skåne ansvarar för arbetet, som genomförs tillsammans med Skånes alla 33 kommuner. Utifrån syftet att koppla samman det regionala utvecklingsprogrammet (RUP) med kommunernas översiktsplanering (ÖP) beskrivs Strukturbild för Skåne som en dialogarena om att utveckla ett regionalt perspektiv på den fysiska planeringen. Målet uttrycks som att i samverkan planera för och utveckla energieffektiva och hållbara fysiska strukturer över kommungränserna. Sedan 2010 har arbetet varit inriktat på en dialog för att Region Skåne tillsammans med Skånes kommuner ska utarbeta gemensamma strategier för Skåne med koppling till den fysiska planeringen. Arbetet har resulterat i dokumentet ”Strategier för Det flerkärniga Skåne” (Region Skåne 2013/2014).

”Strategier för Det flerkärniga Skåne” innefattar en mängd strategier och ställningstaganden gällande fysisk planering men också en målbild, vilken dessa strategier ska vara ett verktyg för att nå. Intentionen är att strategierna ska konkretiseras och utvecklas i det kommunala planeringsarbetet (Region Skåne 2013/2014)

Målbilden ”Det flerkärniga Skåne” är målet om en region där de fysiska strukturerna skapar förutsättningar för såväl ekonomisk som ekologisk och social hållbarhet och där Skåne fungerar som en enhet både faktiskt och mentalt. Skåne utgör i målbilden en gemensam arbetsmarknadsregion, där administrativa kommungränser inte märks - genom samverkan aktörer och nivåer emellan (Region Skåne 2013/2014).

I dokumentet skrivs att de fysiska strukturerna skapar förutsättningar för allt från företagande och tillväxt till boende och integration, pendling och transporter, rekreation och klimatpåverkan. Det är genom en aktiv och medveten planering som den fysiska planeringen blir ett verktyg i arbetet för en hållbar samhällsutveckling. Planering av bebyggelselokalisering för bostäder, verksamheter och service, liksom infrastrukturbyggnad, har stor betydelse för vilken tillväxt, livskvalitet och klimatpåverkan som skapas. Den fysiska planeringen är ett verktyg för att skapa förutsättningar för integration, folkliv, trygghet, jämlikhet och hälsa genom att skapa attraktiva boendemiljöer, blandade stadsmiljöer och blandade bostadsbestånd, mötesplatser, kulturutbud, rekreationsområden etc.

Utgångspunkten är att människan är basen för hela samhällsutvecklingen och att den fysiska planeringen måste ske utifrån människans behov. Det medför såväl social som ekonomisk utveckling. Den fysiska planeringen beskrivs som sektorsövergripande. Den ställs inför många målkonflikter och tar därmed ett viktigt helhetsperspektiv på samhällsutvecklingen. Ett flertal av de utmaningar som Skåne står inför behöver mötas med den fysiska planeringen som verktyg. Den fysiska planeringen är ett centralt verktyg för att stärka Skånes attraktionskraft och konkurrenskraft (Region Skåne 2013/2014).

Strategierna i dokumentet syftar till att skapa en levande, hållbar och attraktiv region med en global konkurrenskraft, som erbjuder hög livskvalitet för såväl invånare som företagare och besökare (Region Skåne 2013/2014).

Målbilden tar sin utgångspunkt i de utmaningar och möjligheter som finns i Skåne idag. Skåne beskrivs som en storstadsregion med en flerkärnig ortstruktur och 1,3 miljoner invånare, en region som är en del av en större Öresundsregion med 3,7 miljoner invånare. Inkluderat Köpenhamn är det ett av Europas storstadsområden. Skånes stora kritiska massa⁵ med en miljonbefolkning baseras på regionens tätortstäta flerkärniga ortstruktur. Skåne har med sina ca 250 tätorter en tydlig flerkärnig ortstruktur samtidigt som det är en storstadsregion. Utöver Malmö har ytterligare sju tätorter pekats ut som ”regionala kärnor” i Skåne baserat bl.a. på storlek och pendlingsupptag (Lund, Landskrona, Helsingborg, Hässleholm, Kristianstad, Ystad och Trelleborg). Den flerkärniga ortstrukturen med både små orter och stora städer ses som en av Skånes styrkor. Det betyder att det alltid kan vara nära till allt, en attraktiv mångfald, en sammanlagd stor kritisk massa, ett stort utbud etc. Detta är faktorer som anses viktiga för regionens utveckling och tillväxt samtidigt som det är en struktur som har mindre problem som trängsel och dålig luftkvalitet än mer klassiska storstadsområden. En problembild målas dock upp av att tillgängligheten mellan olika delar av Skåne på sina håll är bristfällig. Detta uttrycks med att Skåne är indelat i tre lokala arbetsmarknadsregioner. Tillgängligheten sägs också främst vara baserad på bilåkande trots en relativt väl utbyggd kollektivtrafik. I samband med detta betonas Skånes problem med låg sysselsättning, låg utbildningsnivå och bostadssegregation. Dessa utmaningar uttrycks i dokumentet som möjliga att möta genom utvecklandet av en sammanhållen arbetsmarknadsregion, som i sin tur kräver god tillgänglighet (med kollektivtrafik). Det ställer i sig krav på markanvändningen, då det inte går att kollektivtrafikförsörja en alltför utspridd bebyggelse. En sammanhållen bebyggelse och förtätning uttrycks också som en viktig åtgärd ur klimatsynpunkt och för att hushålla med värdefull mark. Skåne har stora arealer av Europas bästa åkermark. De stora jordbruksarealerna i delar av Skåne medför att tillgången till grönstruktur och allemansrätlig mark där är mycket begränsad medan andra delar av Skåne har god tillgång till skog och natur. Grönstrukturen beskrivs, precis som ortstrukturen, som flerkärnig i Skåne. Den behöver bindas samman med stråk. En fungerande grönstruktur är värdefull ur såväl ekonomisk som ekologisk och social aspekt, då den ger plats för rekreation, bistår samhället med viktiga ekosystemtjänster och är en stor del i Skånes attraktionskraft (Region Skåne 2013/2014).

⁵ Kritisk massa är ett begrepp som generellt kan beskrivas som ett antal/en kvantitet som är nödvändig för att en viss process ska vara möjlig, t.ex. minst antal personer i en grupp för att uppnå något (aktivitet/strategi).

Strategiområden och sällningstaganden i ”Strategier för Det flerkärniga Skåne” är baserade på den kunskapsbas som byggt upp bilden av Skåne idag med ovan beskrivna möjligheter och utmaningar (Region Skåne 2013/2014).

Det första strategiområdet är att *Satsa på Skånes tillväxtmotorer och regionala kärnor och utveckla den flerkärniga ortstrukturen*, vilket bl.a. motiveras med att fåkärnighet ger flerkärnighet. Målet är att hela regionen ska utvecklas, små som stora orter. Genom kraft från de stora genereras synergieffekter även till de små. De större kärnorna behövs för tillväxtkraften och alla kommuner behöver stödja insatser för ”starka motorer” i regionen. Det är också viktigt att stödja att investeringar och etableringar hamnar i regionen, även om det inte sker i den egna kommunen (Region Skåne 2013/2014).

Det andra strategiområdet är att *Stärka tillgängligheten och binda samman Skåne*, vilket uttrycks som en grundläggande förutsättning för att den flerkärniga ortstrukturen ska fungera och att den regionala utvecklingen därmed ska stärkas. Ökad tillgänglighet kopplas till attraktionskraft och tillväxt eftersom det ger tillgång till ett stort utbud och en stor kritisk massa. Orterna behöver vara sammankopplade för att fördelarna av flerkärnigheten ska uppnås, att varje kärna ska nå en stor kritisk massa. Ett mål är att Skåne blir en gemensam arbetsmarknadsregion. Att fördjupa och vidga arbetsmarknadsregionerna uttrycks som ett viktigt sätt att öka matchning och sysselsättning. God tillgänglighet anses bidra till tillväxt. De investeringar som krävs i infrastrukturen är kostsamma och medför behov av att fler aktörer går samman och enas kring dessa. För en hållbar utveckling är det viktigt med miljövänligt resande, vilket innebär fokus på kollektivtrafik regionalt och gång- och cykelvägnät lokalt parallellt med minskat bilberoende. En annan tillgänglighetsfaktor är att bebyggelsen planeras på ett sätt som möjliggör att många målpunkter nås utan långa och många förflyttningar. En central aspekt är att hålla samman bebyggelsen i kollektivtrafiklägen (Region Skåne 2013/2014).

Det tredje strategiområdet är att *Växa effektivt med en balanserad och hållbar markanvändning*. Den tillväxt i Skåne, som skapar tryck på användningen av marken, ses som en förutsättning för regionens utveckling samtidigt som marken är en viktig resurs att hushålla med och en viktig attraktionskraft som landskapskaraktär. Det är en konflikt som utifrån strategin hanteras genom en effektiv markanvändning med sammanhållen bebyggelse och en helhetssyn avseende trafik, bebyggelse, och grönstruktur. Mer konkret handlar det om att förtäta, gärna med integrerade/blandade stadsmiljöer i kollektivtrafiknära lägen, att noga överväga hur åkermark och naturmark tas i anspråk samt att stärka kvaliteten i grönstrukturen. Grönstrukturen behöver också ses i en regional kontext och göras tillgänglig, då stora delar av Skåne har en begränsad tillgång till mark med allemansrätt (Region Skåne 2013/2014).

Det fjärde strategiområdet är att *Skapa socialt hållbara, attraktiva orter och miljöer som erbjuder hög livskvalitet*, där den fysiska planeringen ses som en viktig faktor i att skapa rätt förutsättningar genom att utgå från människans behov. Att ha människan i centrum och främja hälsa, integration, jämlikhet, trygghet och tolerans uttrycks som en avgörande faktor för Skånes utveckling. Det är viktigt att människor och företag vill vara i regionen. Då behövs attraktiva och socialt

hållbara orter. Även den regionala variationen framförs som en nyckelfaktor för attraktiviteten. Det är viktigt att ta vara på och utveckla det unika på varje ort och plats (Region Skåne 2013/2014).

Det femte strategiområdet är att *Stärka relationen inom Öresundsregionen, södra Sverige och södra Östersjöområdet*. Relationerna med omgivningen påverkar Skånes utveckling och det är viktigt att se möjligheterna och dra nytta av omlandets kritiska massa för att kunna konkurrera nationellt och internationellt. En stor kritisk massa är en viktig tillväxtfaktor och stora funktionella regioner är då betydelsefullt. En sammanhängande funktionell Öresundsregion och interaktion över länsgränsen i norr mot södra Sverige anses viktigt. För detta är samverkan med andra regioner och kommuner avgörande, oavsett om det sker en administrativ regionförstoring med t.ex. en större sydsvensk regionbildning eller inte. Det är viktigt att enas om investeringar med andra regioner/länder, framför allt rörande infrastruktur. De skånska kommunerna behöver ta hänsyn till sådana investeringar i sin planering (Region Skåne 2013/2014).

De fysiska strukturerna sträcker sig över de administrativa kommungränserna. Den fysiska planeringen i varje kommun både påverkar och påverkas av andra kommuner. Ett fungerande samspel regionalt, mellankommunalt och kommunalt över verksamhetsgränser anses vara en förutsättning för att möjliggöra utvecklingsinitiativ. För att kunna samverka behövs överenskommelser om principiella ställningstaganden (Region Skåne 2013/2014).

Dialogprocessen och dokument/rapporter inom arbetet med Strukturbild för Skåne har lett fram till strategierna. Intentionen är att de formulerade strategierna och ställningstagandena i ”Strategier för Det flerkärniga Skåne” ska användas i det kommunala planeringsarbetet och där föra in ett regionalt perspektiv. Med strategierna stärks såväl de enskilda kommunerna som Skåne som helhet (Region Skåne 2013/2014).

5.2 Kommunal nivå – Kommunala översiktsplaner

Östra Göinge kommun ligger i nordöstra Skåne, angränsande till kommunerna Osby i norr och Hässleholm och Kristianstad i söder. Det är en kommun med landsbygdskaraktär där de största orterna, Broby och Knislinge, har en befolkning på ca 3000 invånare vardera. Kommunens totala befolkning är ca 13 600 invånare. Översiktsplanen för Östra Göinge kommun antogs i september 2012 (Östra Göinge kommun 2012, www.scb.se b).

Kristianstads kommun är till ytan en av Skånes största och omfattar vid sidan av huvudorten Kristianstad, som är en av Skånes största tätorter med ca 40 000 invånare, ytterligare ett tjugotal tätorter. Totalt har kommunen en befolkning på ca 80 500 invånare. Kommunen gränsar till hela nio andra kommuner, sju i Skåne och två i Blekinge. Översiktsplanen för Kristianstads kommun antogs i mars 2013 (Kristianstads kommun 2013, www.scb.se b).

5.2.1 Östra Göinge kommun

Översiktsplanen har två perspektiv, ett tematiskt och ett geografiskt. Det tematiska redovisar vad kommunen långsiktigt vill åstadkomma och det geografiska redovisar vad detta innebär för utvecklingen av kommunens byar och landsbygd. Utgångspunkten tas i fyra formulerade fokusområden: Boende, Kommunikationer, Arbete och företagande samt Kunskap och kompetens. En kompletterande utgångspunkt är de unika värden som finns i kommunen. Dessa har formulerats i arbetet med varumärket för platsen Östra Göinge som ”Skånes Gröna Hjärta” med värdeorden: Naturupplevelser, Trygghet, Kultur, Eldsjälar, Göingeanda, Byar och Gränsland. Östra Göinge kommun i nordöstra Skåne har, till skillnad från sydvästra Skåne, god tillgång på mark med allemansrätt. Det är attraktionsvärden i kommunen som bör tillgängliggöras genom förbättrade kommunikationer. Detta uttrycks som en viktig utgångspunkt för den fysiska planeringen såväl lokalt som mellankommunalt och regionalt (Östra Göinge kommun 2012).

Inledningsvis i översiktsplanen beskrivs kommunens förhållande till omvärlden och kommunens utmaningar och förutsättningar. En utmaning är att vända den negativa befolkningsutvecklingen orsakad av framför allt ungdomsutflyttning till de större städerna. En förutsättning för kommunens planering är den utspridda boendestrukturen på flera små byar/orter utan en kommunal centralort. En annan förutsättning är dominansen av tillverkningsindustrin, där arbetstillfällena minskar på sikt genom rationalisering. Det är en sårbarhet som kommunen behöver hantera. Det poängteras att kommunen är en del av ett större sammanhang, en omvärld, som påverkar de lokala förutsättningarna. Att kommunen deltar i det skånska utvecklingsarbetet och där tydliggör sina styrkor och utvecklingsmöjligheter är viktigt. Strukturbild för Skåne lyfts som ett bra exempel på regionalt utvecklingsarbete. Utvecklingen i Skåne och Öresundsregionen anses ha stor betydelse för kommunen. Därtill betonas att Småland och Blekinge har betydelse för kommunen, t.ex. för utbildning och arbetsmarknad (Östra Göinge kommun 2012).

Många av kommunens förvärvsarbetande arbetspendlar till omkringliggande kommuner, särskilt till Kristianstad som tillsammans med Hässleholm är den lokala arbetsmarknadsregionens kärna. Ökad tillgänglighet till/från andra kommuner i Skåne, Blekinge och Småland (regionförstoring) framförs som ett viktigt mål eftersom det mildrar effekterna av företagsnedläggningar i kristider (Östra Göinge kommun 2012).

Kommunens närhet till tillväxtområden och ”motorer” som Köpenhamn, Helsingborg, Malmö, Lund, Hässleholm och Kristianstad anses betydelsefullt. Det betonas att det är viktigt att utveckla goda kommunikationsmöjligheter för en större marknad av arbete, studier och service – en regionförstoring. För att Östra Göinge ska upplevas som en naturlig del av hela Skånes och södra Smålands arbetsmarknad krävs tydliga satsningar på infrastruktur och kollektivtrafik i denna del av länet (Östra Göinge kommun 2012).

De tre dimensionerna för en hållbar utveckling (social, ekonomisk och ekologisk) ska alla tas tillvara i översiktsplaneringen i ett längre tidsperspektiv. Socialt hållbar utveckling är att bygga ett samhälle som på lång sikt sätter människans

behov och välbefinnande i centrum. Några nyckelaspekter framförs vara: sysselsättning, mänskliga rättigheter, demokrati, bostadsförsörjning till alla i kommunen, folkhälsa, integration, jämställdhet och kultur. Den ekologiska dimensionen handlar om de nationella miljömålen med fokus på hälsa, biologisk mångfald, kulturmiljö, ekosystem och hushållning med naturresurser. Den ekonomiska dimensionen berör främst kommunens koppling till regional tillväxtpolitik och regionalt utvecklingsarbete. I det sammanhanget uttrycks behov av prioriteringar, strategiska insatser och ett tvärsektoriellt arbetssätt mellan aktörer på lokal och regional nivå. Viktiga frågor är t.ex. miljö, klimat, jämställdhet, folkhälsa, integration och mångfald. Kraven på en hållbar utveckling poängteras medföra ett ansvar att rikta uppmärksamhet på frågor där olika perspektiv möts och att fatta medvetna beslut. Hållbar utveckling är inte ett tillstånd utan en process (Östra Göinge kommun 2012).

Flera översiktsplaneringsfrågor anses vara av mellankommunal betydelse med koppling till de närmsta grannkommunerna. Det handlar bl.a. om bil- och cykelvägar, kollektivtrafik, vatten (avrinningsområden), vindkraft, tursim och rekreation, landsbygdsutveckling och samplanering av service för att effektivisera den kommunala verksamheten. I sammanhanget betonas samarbetet inom Skåne Nordost som viktigt för kommunen, ett delregionalt kommunsamarbete vars främsta syfte uttrycks vara att främja tillväxten (Östra Göinge kommun 2012).

5.2.2 Kristianstads kommun

Översiktsplanen har ett strategiskt förhållningssätt med ett ”helikopterperspektiv”. Helheten är i fokus. Att se kommunens ”plats i omvärlden” anses då avgörande. Det noteras att Kristianstad ”finns” i Skåne, Öresundsregionen, Skåne Nordost, Blekinge och i Småland. Syftet med översiktsplanen är att presentera en strategisk inriktning på kommunens framtida mark- och vattenanvändning med utgångspunkten att kommunen genom en långsiktigt hållbar fysisk planering kan vara med och forma utvecklingen. Översiktsplanen pekar på tre viktiga och övergripande utmaningar, vilka den fysiska planeringen ska möta. Utmaningarna är att Attrahera fler boende och verksamheter, Främja stad och landsbygd i balans samt en Stärkt position i regionens utveckling (Kristianstads kommun 2013).

Dessa utmaningar ska kunna mötas med ett antal ställningstaganden som kan sammanfattas enligt följande: Ny bebyggelse ska befästa det unika med platsen, Landskapets värde är en attraktionskraft, Ett antal basorter ska stärkas som viktiga servicenoder för landsbygden med ett levande näringsliv, Staden Kristianstad ska bli ett nav i utvecklingen inom Skåne Nordost samt delar av Blekinge och Småland och samtidigt vara en viktig del i Skånes attraktivitet, Några viktiga vägar och järnvägar ska utvecklas inom kommunen och regionen – stråk som ska förstärkas genom att nya etableringar koncentreras utmed dessa, vilket sparar mark och främjar ett hållbart resande (Kristianstads kommun 2013).

För att *Attrahera fler boende och verksamheter* anses så kallade lägesfaktorer vara av betydelse. Det handlar om arbetstillfällen, service, kollektivtrafik, skolor, natur etc. En av kommunens styrkor är att det finns en mångfald av lägen som kan attrahera nya invånare och verksamheter. Befolkningstillväxt uttrycks som nödvändig för att hävda sig regionalt (Kristianstads kommun 2013).

Att *Främja stad och landsbygd i balans* ska ske genom att utbudet i stad respektive landsbygd kompletterar varandra. Möjligheten att bosätta sig på landsbygden i kommunen anses viktig. Det är något som, enligt kommunen, efterfrågas i Skåne som helhet samtidigt som kommunen ser sig ha en svagt nedåtgående trend i befolkningsutveckling på landsbygden (Kristianstads kommun 2013).

Den tredje utmaningen är att *Stärka kommunens position i regionens utveckling*. Kommunen ser sin roll i regionen, som en stark kommun i nordöstra Skåne med positiv befolkningsutveckling, handelscentrum, högskola, regionala institutioner, centrum för livsmedel samt en naturskön miljö med sammanhängande grönsstrukturområden av såväl kommunalt som regionalt intresse. Kommunens stora yta med en stark landsbygd och tydlig karaktär har en annorlunda struktur jämfört med andra skånska kommuner. Kristianstads kommun har ett centralt läge i en dynamisk region och anser sig kunna bidra ytterligare till att Skåne utvecklas genom att driva på utvecklingen mot en gemensam arbetskraftsregion i Öresund. Detta menar de kan åstadkommas genom en gemensam profilering med kommunerna i Skåne Nordost vad gäller t.ex. näringsliv, kommunikationer, kultur och utbildning. Det stärker såväl kommunen som regionen (Kristianstads kommun 2013).

En samsyn mellan grannkommunerna och mellan kommuner och region uttrycks vara mycket viktigt. Även om den administrativa kommungränsen är en viktig faktor för mark- och vattenplaneringen har kommungränser mycket lite att göra med hur människor rör sig (Kristianstad kommun 2013).

Kristianstads kommun framför att de tillhör flera regionsammanhang: Skåne, Skåne Nordost och grannkommunerna, Öresundsregionen, västra Blekinge och Kronobergs län. Dessa tillsammans beskrivs som en funktionell region för boende, arbete, utbildning och fritid baserat på möjligheterna att förflytta sig, en regional tillgänglighet som skapas med vägar och järnvägar. Samtidigt noteras att Kristianstads kommuns lokala arbetsmarknad omfattar sex kommuner men att Skåne mer och mer blir en enda funktionell region. Planering och beslut måste anpassas efter detta, enligt Kristianstads kommun. En ökad tillhörighet till hela Öresundsregionen är ett viktigt mål för att kommunen ska kunna locka såväl nya kommuninvånare som näringslivetableringar. Kollektivtrafiken inom regionen anses då vara avgörande. Regionförstoring innebär en kommunal attraktionskraft, då det ger tillgång till en större marknad och större utbud av kompetent arbetskraft. I sammanhanget nämns såväl Skåne som Öresund, Blekinge och Småland (Kristianstads kommun 2013).

I Skånes flerkärniga ortstruktur är Kristianstad en stark nod. I det regionala utvecklingsarbetet har det samtidigt framkommit att Kristianstad tillsammans med Hässleholm kan utgöra en viktig tillväxtmotor för Skåne och delar av Blekinge genom att utvecklas så att olikheterna stärks och genom att samarbeta för att komplettera varandra och nyttja varandras styrkor. Kommunen lyfter fram att en ingång då är att ha gemensamma mål och visioner med Hässleholm. Därtill betonas att en samverkan med alla nio grannkommuner är önskvärd. Så har också skett i arbetet med översiktsplanen vad gäller frågor som profilering av regionen, kommunikationer, handel och vindkraft. Andra viktiga mellankommunala frågor

som nämns är: turism, natur- och kulturvärden, bullerfria zoner, värden för boende och fritid, kommunal service, vattenmiljö, landskapskaraktär, kunskap om gemensam bostads- och arbetsmarknad samt grönstruktur. (Kristianstads kommun 2013).

Markanvändning med ett regionalt perspektiv uttrycks bl.a. handla om Skånes värdefulla åkermark. Förtätning och regionala markanvändningsstrategier anses vara viktiga för en långsiktigt hållbar utveckling i regionen där attraktivitet, lägesfaktorer och naturvärden vägs samman (Kristianstads kommun 2013).

Alla visioner och mål för kommunens utveckling ska genomsyras av idén om hållbar utveckling definierad utifrån de tre aspekterna ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet. Alla perspektiven behöver finnas med för en långsiktigt hållbar utveckling. Med hållbarhetsbegreppet som ledstjärna uttrycks att kommunens utvecklingsarbete behöver präglas av en helhetssyn på människors och samhällets behov, förutsättningar och problem (Kristianstads kommun 2013).

Den ekologiska hållbarhetsaspekten beskrivs handla om teknik, förnyelsebara energikällor, resursanvändning, transportbehov och biologisk mångfald. De nationella miljömålen om t.ex. luft, landskap, vatten, giftfri miljö och god bebyggd miljö kopplas hit. All fysisk planering i kommunen ska ha som utgångspunkt att minimera behovet av transporter och biltrafik. Tätortsutveckling ska ske i goda kollektivtrafiknära lägen. Kollektivtrafiken ska utvecklas och bebyggelsen ska lokaliseras på ett sätt som främjar gång-, cykel- och kollektivtrafik (Kristianstads kommun 2013).

Den sociala hållbarheten anses vara nära förbunden med ekonomisk hållbarhet, bl.a. utifrån en hälsoaspekt. En god hälsa är viktig för en hållbar samhällsutveckling och i det sammanhanget spelar den fysiska planeringen en stor roll. Den kan t.ex. utformas för att stödja gång- och cykeltrafik för fysisk aktivitet, som är viktigt för hälsoutvecklingen. Social hållbarhet beskrivs också handla om delaktighet och inflytande i samhället. Ett behov av offentliga mötesplatser och kultur (parker, torg, bibliotek och andra sociala mötesplatser) betonas för att minska utanförskap och motverka främlingsfientlighet. Att planera den offentliga miljön för att främja trygghet, identitet och samhörighet är andra centrala aspekter som lyfts fram. Boendet nämns som en grundläggande faktor för god hälsa och social hållbarhet. Det gäller även tillgång till service. För en social hållbarhet framförs det även vara viktigt att minska luftföroreningar, buller och risker med transporter av farligt gods (Kristianstads kommun 2013).

Den ekonomiska hållbarhetsaspekten uttrycks vara svår att påverka för den enskilda kommunen, men anses bl.a. kunna nås med samma faktorer och perspektiv som för en social hållbarhet. Sysselsättningsgrad och hälsoutveckling är två faktorer som anses centrala för en hållbar ekonomi. Ett hållbart samhälle har en växande ekonomi, genom effektiviseringar. Det handlar bl.a. om innovationer och ny teknik. I den fysiska planeringen är det i sammanhanget viktigt att se till att göra investeringar i service och infrastruktur samt att underlätta etablering av verksamheter på mark som är lämplig ur ett regionalt markanvändningsperspektiv (Kristianstads kommun 2013).

6. ANALYS – BETYDELSEN AV ETT REGIONALT PERSPEKTIV I FYSISK PLANERING

I analysen diskuteras först fallet Skåne, dokument för dokument, i relation till den teoretiska begreppsramen och uppsatsens frågeställningar. Därefter görs, med samma utgångspunkt, en kortare kommentar av de statliga dokumenten och analyserna följt av en avslutande diskussion.

6.1 Strategier för Det flerkärniga Skåne

I ”Strategier för Det flerkärniga Skåne” framförs att den fysiska planeringen är ett verktyg med en mängd effekter, framför allt för en hållbar utveckling. Den fysiska planeringen anses *skapa förutsättningar för* en hållbar utveckling utifrån såväl ekonomisk som ekologisk och social aspekt, ett verktyg som kan skapa förutsättningar för följande: företagande, tillväxt, boende, integration, pendling, transporter, rekreation, klimatpåverkan, folkliv, trygghet, jämlikhet och hälsa. Detta anses ske genom att utveckla attraktiva boendemiljöer, blandade bostadsbestånd, blandade stadsmiljöer, mötesplatser, kulturutbud, rekreation etc. Att använda den fysiska planeringen för att påverka möjligheterna till social hållbarhet genom att främja hälsa, integration, jämlikhet, trygghet och tolerans framförs som avgörande för Skånes utveckling. Det uttrycks att det är viktigt att människor och företag vill vara i regionen. Den fysiska planeringen ses som ett verktyg som behövs för att möta *Skånes* utmaningar och som påverkar *Skånes* attraktivitet och konkurrenskraft. Den fysiska planeringen lyfts också fram som sektorsövergripande, något som tar ett viktigt helhetsperspektiv för samhällsutvecklingen. Dessa tankgångar tycker jag pekar på en syn på den fysiska planeringens effekter utifrån såväl idéer om en hållbar utveckling som regionala perspektiv.

Precis som Robert et al (2005) poängterar att idén med en hållbar utveckling är helheten och samspelet mellan de tre pelarna för ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet, ser jag att Region Skåne (2013/2014) lyfter fram den fysiska planeringen som ett verktyg som omfamnar just detta helhetsperspektiv. De olika aspekterna som berörs i ”Strategier för Det flerkärniga Skåne” (se ovan) återspeglar också vad bl.a. Nystöm & Tonell (2012) pekar på i samband med de tre pelarna för en hållbar utveckling. Det framträder en syn om att den fysiska planeringen har effekter på de tre pelarna och jag ser exempel på hur olika aspekter av den fysiska planeringen återkopplas till idéerna om en hållbar utveckling, åtminstone till någon av de tre pelarna. Det är däremot inte alltid så tydligt om det rör sig om effekter som ömsesidigt påverkar alla tre aspekterna, vilket är betydande för en hållbar utveckling (Robert et al 2005). Grönstrukturen är en aspekt som anses bidra till alla tre hållbarhetsaspekterna. En fungerande grönstruktur, som då behöver bindas samman regionalt, sägs bistå med t.ex. rekreativsmöjligheter, ekosystemtjänster och biologisk mångfald. Det anses vidare vara viktiga faktorer för såväl folkhälsa som miljö och ekonomi, aspekter som återknyter till de tre pelarna enligt Nyström & Tonell (2012).

Den fysiska planeringen anses vara ett verktyg för att möta *Skånes* utmaningar, vilka är formulerade som låg sysselsättning, låg utbildningsnivå och bostads-

segregation. Vad ”lösningen” på dessa tre utmaningar i sig anses bidra med till en hållbar utveckling preciseras inte i ”Strategier för Det flerkärniga Skåne”. Utifrån både Jagers (2005) och Robert et al (2005) är dock utbildning, bostäder och integration alla aspekter som är centrala för idén om en hållbar utveckling, med fokus på social hållbarhet. Sysselsättning är inte en aspekt som lyfts fram specifikt, men bör kunna ses som central utifrån såväl ekonomisk tillväxt som idén om mänskliga behov och förbättrad livskvalitet för social hållbarhet (se Nyström & Tonell 2012, Jagers 2005, Robert et al 2005).

Mer preciserat sägs att nämnda utmaningar kan mötas genom att Skåne utvecklas till en gemensam arbetsmarknadsregion. Att Skåne idag är uppdelat i tre LA-regioner ses som ett problem. En utveckling där de tre blir till en formuleras som ett mål för en regionförstoring, vilket sker genom ökad pendling mellan kommuner på ett sätt som vidgar gränserna på LA-regionerna och gör dem större (se SCB 2010). För detta krävs enligt ”Strategier för Det flerkärniga Skåne” god tillgänglighet och kollektivtrafik, vilket i sin tur kräver sammanhållen bebyggelse. De är alla faktorer som kan återknytas till fysisk planering. Även om infrastruktur och kollektivtrafik är ett ansvar som framför allt ligger på den regionala aktören, Region Skåne i detta fall, synliggörs här vad jag ser som ett beroende av den kommunala bebyggelseplaneringen för att kunna skapa önskad tillgänglighet regionalt. Tillgängligheten poängteras vara viktig för tillväxten och attraktiviteten i Skåne. Genom god tillgänglighet regionalt ges varje del i regionen tillgång till ett stort utbud, variation och mångfald samt en stor kritisk massa. En stor kritisk massa ses i sig som en viktig tillväxtfaktor. Stora funktionella regioner anses betydelsefulla i sammanhanget.

Resonemangen ovan speglar kanske vad SCB (2010) skriver, nämligen att den allmänna uppfattningen om regionförstoring är positiv utifrån tankar om ökad konkurrenskraft och ökad möjlighet för företag att rekrytera rätt arbetskraft och för den enskilde att hitta rätt jobb. SCB (2010) framhäver därmed regionförstoring utifrån vad jag ser som möjligheten att lösa problemen med låg sysselsättning. Däremot uttrycker de inte, som ”Strategier och Det flerkärniga Skåne” gör, att regionförstoring skulle vara en lösning på problem med låg utbildningsnivå eller bostadssegregation. Utifrån att SCB (2010) påvisar möjliga sociala och miljömässiga problem som en följd av ökat resande och pendling, frågar jag mig också om regionförstoring inte kan motverka idéerna om en hållbar utveckling.

Synen på effekterna av den fysiska planeringen, ser jag mot denna bakgrund, kan sammanfattas med att de dels påverkar utvecklingen i hela *regionen* (Skåne) och dels påverkar möjligheterna till hållbar utveckling med hänvisning till åtminstone någon av de tre pelarna. Främst betonas effekterna på ekonomisk tillväxt, menar jag, genom att både infrastruktur och bebyggelsestruktur påverkar tillgängligheten. Tillgängligheten påverkar storleken på utbud och kritisk massa att tillgå, vilket uttrycks som viktiga faktorer för attraktivitet och tillväxt. Tillväxt ses i sig som en förutsättning för *regionens* utveckling. Ekonomisk tillväxt likställs ofta med ekonomisk hållbarhet (Nyström & Tonell 2012), en koppling som kan diskuteras. I ”Strategier för Det flerkärniga Skåne” ser jag hur som helst att resonemangen om ekonomisk tillväxt förs i samband med hållbar utveckling, vilket kan antas peka på att man ser ekonomisk tillväxt som ekonomisk hållbarhet. Fokus på ekonomiska aspekter kan ifrågasättas utifrån idéerna om en hållbar

utveckling, eftersom de tre aspekterna ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet ska beaktas samtidigt och tillsammans och ömsesidigt stärkas (se www.urbanutveckling.se, Robert et al 2005). Enligt Jagers (2005) kan dock den ekonomiska utvecklingen ses som en förutsättning för en socialt hållbar utveckling, men då är det trots allt avgörande att utvecklingen sker inom ekologiska ramar. Detta kan vara svårt att leva upp till i samband med regionförstoring och ökat resande även om fokus ligger på kollektivtrafik. Det beror förstås på vad som anses vara en utveckling inom ekologiska ramar, en gräns som är svår att dra (Ibid).

Förutom en vidgning av LA-regionerna anser Region Skåne (2013/2014) att en fördjupning av dem är viktigt för att främja matchning och sysselsättning. Vad som menas med fördjupning preciseras dock inte. Möjligen kan det röra sig om det som SCB (2010) benämner regionförtätning eller regionförstärkning, vilka båda på olika sätt syftar på ökad pendling inom befintlig LA-region. Utifrån vad Region Skåne (2008) har visat i sin analys och alternativa modell för arbetsmarknadsregioner framkommer en stor potential till vad de i sammanhanget formulerar som regionintegrering, vilket kan sammankopplas med SCB:s nämnda begrepp. Region Skåne (2008) pekar på att Skåne i praktiken kanske snarare utgörs av 11 funktionella arbetsmarknadsregioner än de tre som är identifierade med SCB:s definition och analys. En fördjupning av Skånes tre LA-regioner, menar jag, kan förstås som ett mål om ökad pendling inom dessa på ett sätt som gör att de arbetsmarknadsregioner som i praktiken kanske är 11 stycken blir färre. Det bör bl.a. kunna innebära att förkorta de långa pendlingskedjor som SCB (2010) poängterar ofta ligger bakom bildandet av LA-regionerna. Precis som för regionförstoring krävs här ökad tillgänglighet, vilket anses vara en viktig tillväxtfaktor.

Baserat på resonemangen om LA-regioner och regionförstoring ovan, ser jag att den funktionella regionindelningen är i fokus i ”Strategier för Det flerkärniga Skåne”. Även den administrativa regionindelningen är dock framträdande. Dels ligger fokus mycket på Skåne (län) och dels handlar strukturbildsarbetet om att koppla samman RUP och ÖP för ett regionalt perspektiv på fysisk planering, dokument som tas fram på regional respektive kommunal beslutnivå. Skånes geografi som administrativ region tolkar jag också som målet för regionförstoring till en gemensam LA-region, eftersom det i målbilden formuleras att Skåne inte bara ska fungera som en enhet administrativt utan även faktiskt och mentalt. Att faktiskt fungera som en enhet uppfattar jag som en funktionell regiontanke, även om det inte behöver röra sig om en LA-indelning utifrån SCB:s definition. Målet preciseras dock med att Skåne ska utgöra en gemensam arbetsmarknad, vilket kan syfta just på SCB:s LA-indelning. Därtill tyder tanken om att Skåne även ska vara en enhet mentalt på en slags perceptuell regiontanke, att människor mentalt ska uppfatta Skåne som en enhet eller region (Nutek 2006). I och med att dessa mentala uppfattningar anses påverka människors beteenden (Ibid) kanske denna strävan kan vara ett led i att utveckla Skåne till en sammanhängande arbetsmarknadsregion, en funktionell region, som dessutom överensstämmer med den administrativa läns-/regionindelningen.

Som tidigare noterats uttrycker ”Strategier för Det flerkärniga Skåne” idéer om att stora funktionella regioner och regionförstoring är positivt och eftersträvänsvärt. Det positiva med ”en stor kritisk massa” poängteras flertalet gånger. Även om det

inte preciseras särskilt tydligt vad som menas med det, uppfattar jag det som tillgången till en stor befolkningsmängd, en stor marknad för företag och stor arbetsmarknad för befolkningen. Den funktion som verkar åsyftas, som ska hålla ihop de stora funktionella regionerna, är infrastruktur och tillgänglighet.

Baserat på detta, tillsammans med tankarna tidigare ovan om olika typer av regionindelningar, ställer jag mig frågan om målet verkligen är att utveckla en funktionell region som *överensstämmer* med den administrativa (Skåne)? Om tanken är ”ju större desto bättre” vad gäller funktionella regioner, varför begränsa det till Skåne? Det finns även ställningstaganden i dokumentet som pekar på visioner om större funktionella regioner för att nå ännu större kritisk massa och att stärka konkurrenskraften i Skåne. Här nämns ett stort omland med Öresundsregionen, Södra Sverige och Södra Östersjöområdet och betydelsen av gemensamma infrastruktursatsningar med andra regioner och länder. Det förs inte fram några tankar om att det finns något att vinna på att den funktionella regionen just ska överensstämma med den administrativa på det sätt som t.ex. Törnqvist (1997) skriver, d.v.s. att regioner där de funktionella och administrativa indelningarna sammanfaller är särskilt starka och robusta. Med tanke på att funktionella regioner har en överlappande karaktär (SCB 2010) anser jag också att dessa resonemang är knepiga, eftersom karaktären av administrativa regioner istället innebär skarpa gränser. Kan de två typerna av regionindelningar alls överensstämma?

Resonemangen om regionala perspektiv i fysisk planering i ”Strategier för Det flerkärniga Skåne” ser jag framför allt fokuserar på nyttan med att ha tillgång till en stor region med en stor kritisk massa och ett varierat utbud, vilket som sagt anses ge tillväxt och attraktionskraft. Som jag tidigare noterat kräver den tillgänglighet som behövs en bebyggelseplanering som samplaneras med infrastrukturen. Ett enande och samgående kring viktiga och kostsamma investeringar anses också avgörande. Alla kommuner behöver, enligt Region Skåne (2013/2014), stödja strategiska insatser och ta hänsyn till t.ex. infrastrukturplanering i den kommunala planeringen. Ett anknytande resonemang rör vad jag uppfattar som en idé om att utveckling sprider sig geografiskt i regionen. De stora städernas tillväxt och utveckling sägs ge kraft till små orter att utvecklas. Det i sig förs fram som ett argument för att alla kommuner behöver stödja insatser i de stora noderna. Utgångspunkten är att om det kraftsamlas regionalt blir det bra för helheten och för varje del. Jag ställer mig dock frågan hur mycket kommunerna mot denna bakgrund behöver anpassa den kommunala fysiska planeringen med ”ett regionalt perspektiv”? Är samfinansiering eller stödjande av t.ex. infrastruktur i en annan del av regionen aspekter som påverkar den egna kommunens fysiska planering och översiktsplanering? Det som framkommer är främst att kommunerna i den fysiska översiktsplaneringen ska se sina resurser i en större regional kontext. Städer, åkermark och grönstruktur – dessa resurser ska inte bara räcka till för den egna kommunen utan ”serva” andra kommuner, som saknar dessa resurser och som i gengäld bidrar med något annat. Jag ser framför allt dessa resonemang i samband med grönstrukturen och orters roller i ”Strategier för Det flerkärniga Skåne”. Dessa olika tankegångar tycker jag pekar på hur behovet av ett regionalt perspektiv i fysisk planering uttrycks. Att den fysiska planeringen anses ha effekter på en hållbar utveckling har tidigare resonemang visat. Här framträder också, om än något otydligt, idéer om behov av

regionala perspektiv i den fysiska planeringen för att åstadkomma en hållbar utveckling.

En annan aspekt som tas upp i ”Strategier för Det flerkärniga Skåne”, med beröring till behovet av ett regionalt perspektiv i fysisk planering, är att de fysiska strukturerna inte begränsas av administrativa gränser utan sträcker sig över kommungränserna. Den fysiska planeringen anses både påverka och påverkas av andra kommuner. Kanske kan de fysiska strukturerna sättas i ett sammanhang av naturgeografiska faktorer, så som skog och vatten, och knyts till idéer om så kallade homogena regioner (se Gren & Hallin 2003, Törnqvist 1997). De fysiska strukturerna överensstämmer inte med administrativa regionindelningar och kommunala beslutsnivåer, vilket uttrycks som en orsak till behovet av ett regionalt perspektiv i fysisk planering. Som tidigare noterats ses också effekterna av den fysiska planeringen vara regionala då de påverkar Skånes utveckling, vilket också kan tolkas som ett uttryck för behov av ett regionalt perspektiv, om än opreciserat.

Jag uppfattar att Region Skåne (2013/2014) framhäver den fysiska planeringen och fysiska strukturer som större än en kommunal angelägenhet. De resonemang som förs i ”Strategier för Det flerkärniga Skåne” återkopplar genomgående till vad som uttrycks som ett behov av samverkan mellan aktörer och nivåer. Nivåer tolkar jag i sammanhanget som beslutsnivåer utifrån administrativa enheter som region och kommun. Aktörer kan kanske ses utifrån olika sektorer, såväl offentligt som privat. Samverkan mellan aktörer och nivåer, menar Region Skåne (2013/2014), är en förutsättning för utvecklingsinitiativ. Samverkan behövs för att kunna enas om investeringar, framför allt gällande infrastruktur. För att kunna skapa stora funktionella regioner krävs samverkan, oavsett administrativa regionbildningar. Tidigare har noterats att den fysiska planeringen skapar förutsättningar för att nå målbilden om en hållbar utveckling och ett Skåne, som fungerar som en enhet både faktiskt och mentalt. För att nå målbilden anses även samverkan nödvändigt. Jag menar att detta uttryck för behov av ett regionalt perspektiv i form av samverkan kan kopplas till idéerna om en hållbar utveckling, där dialog och process framhävs som centralt och vad jag uppfattar som ett mål i sig. Dessa resonemang utvecklas i den avslutande diskussionen (6.5).

6.2 Översiktsplan Östra Göinge kommun

Hållbar utveckling är ett perspektiv som ska genomsyra översiktsplanen. Östra Göinge definierar de tre pelarna för ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet utifrån några centrala aspekter. Social hållbarhet berör då t.ex. sysselsättning, demokrati, bostäder, folkhälsa, integration, jämlikhet och kultur. Den ekologiska aspekten uttrycks utifrån hälsa, biologisk mångfald, kulturmiljö, ekosystem och hushållning med naturresurser. Flera av dessa aspekter går att känna igen från vad bl.a. Jagers (2005) och Nyström & Tonell (2012) för fram omkring pelarna för social och ekologisk hållbarhet. Den ekonomiska aspekten framförs, som jag ser det, mer diffust i Östra Göinges översiktsplan. Den formuleras med en hänvisning till regional tillväxtpolitik och utvecklingsarbete och behov av prioriteringar och tvärspektoriella arbetssätt mellan aktörer och nivåer. Precis som noterats under ”Strategier för Det flerkärniga Skåne” och som Jagers (2005) skriver, så finns här vad jag uppfattar som en koppling mellan ekonomisk tillväxt och ekonomisk hållbarhet. För att kunna åstadkomma det som kommunen ser som ekonomisk

hållbarhet poängteras också, enligt min tolkning, behov av samverkan mellan aktörer och nivåer, även om det är något otydligt vad det innebär. Om och hur den fysiska planeringen har effekter på den önskade hållbara utvecklingen framgår inte med tydlighet i dokumentet, så som det mer utförligt gått att utläsa i ”Strategier för Det flerkärniga Skåne”. Kanske ska det ses som underförstått att det är den fysiska planeringen som ska bidra till nämnda hållbarhetsaspekter med tanke på att översiktsplanen framför allt är ett dokument för fysisk planering.

Flera fysiska planfrågor lyfts däremot fram som mellankommunala med behov av samverkan med grannkommunerna. Det handlar t.ex. om vägar, vatten, rekreation och vindkraft. Varför ett samarbete med grannkommunerna anses viktigt för dessa strukturer framgår dock inte, bortsett från vad som sägs om att nå en mer effektiv kommunal verksamhet. Om det handlar om att få den kommunala ekonomin att gå ihop är det, enligt UUS (www.urbanutveckling.se), ett sätt för kommuner att arbeta med den ekonomiska hållbarhetsaspekten. Samarbetet med kommunerna inom Skåne Nordost syftar, enligt Östra Göinge kommun (2012), till att främja tillväxt. Ekonomisk tillväxt är, som tidigare noterats, något som kan kopplas till ekonomisk hållbarhet. Det preciseras dock inte vilka frågor som samarbetet behöver handla om, om det rör fysisk planering specifikt. Är det den fysiska planeringen som anses ha effekter på tillväxten, genom delregional samverkan?

Resonemangen om samverkan med de närmsta grannkommunerna och med kommunerna inom Skåne Nordost uppfattar jag inte har något självklart samband med olika tänkbara regionindelningar. Det handlar inte om den administrativa regionala beslutsnivån i länet, Region Skåne. Det rör sig inte heller om funktionella regioner utifrån SCB:s tre LA-regioner eller liknande. Skåne Nordost är en typ av administrativ delregional enhet men där de officiella besluten tas i respektive kommun. Precis som jag nämnt i resonemangen om ”Strategier för Det flerkärniga Skåne” kan de fysiska strukturernas gränsöverskridande karaktär kanske ses likt naturgeografiska faktorer, som skapar så kallade homogena regioner. Strukturerna begränsas inte av administrativa och funktionella regiongränser. Det uppfattar jag är ett uttryck för samverkansbehov som inte handlar om vare sig Region Skåne och Skåne som administrativ regionenhet eller funktionella regioner som vi känner till dem med fokus på möjligheten att röra sig, t.ex. LA-regioner (se SCB 2010). Det som uttrycks pekar snarare på ett regionalt perspektiv med en eller några närliggande kommuner. Vad är det för regionalt sammanhang? En annan typ av funktionell regionidé? Det väcker frågan om vad en funktionell region egentligen kan vara.

Östra Göinge kommun (2012) poängterar hur de lokala förutsättningarna påverkas av omvärlden. Utvecklingen i Skåne, Öresund, Småland och Blekinge anses påverka kommunen. Framför allt ser jag hur de betonar att de vill och behöver ta del av regionens utveckling. Vilket regionalt sammanhang det handlar om kanske framför allt kan tolkas utifrån en funktionell regiontanke som LA-regioner eller önskade LA-regioner. Målet om regionförstoring är tydligt och framträdande. Särskilt poängteras att det är viktigt för kommunen att ha nära till ”motorer” - de större städerna som Malmö, Lund, Helsingborg, Hässleholm, Kristianstad och Köpenhamn - och den stora marknad som detta innebär. Infrastruktur och kollektivtrafik i det regionala sammanhanget är ”nyckeln”. Dels lyfts det fram hur ökad tillgänglighet möjliggör pendling och minskar sårbarhet i ekonomiska

kristider. Dels uttrycks, som sagt, en tanke om att kommunen ska kunna ta del av regionens utveckling. Det är ett resonemang som jag menar liknar det som förs fram i ”Strategier för Det flerkärniga Skåne” - om spridningseffekter från de större noderna till mindre orter och regionen som helhet. Östra Göinge verkar se sig själva som en kommun som behöver tillhöra ett stort regionalt sammanhang för att få del av utvecklingen. Jag uppfattar att dessa resonemang främst berör ekonomisk tillväxt, d.v.s. att behovet av ett regionalt sammanhang är viktigt för kommunens ekonomiska tillväxt. Bortsett från att ekonomisk tillväxt kan kopplas till ekonomisk hållbarhet (Nyström & Tonell 2012) framkommer det inte i översiktsplanen på vilket sätt detta regionala sammanhang förhåller sig till visionen om en hållbar utveckling.

Intressant att notera är också hur Östra Göinge kommun (2012) formulerar ett mål om att kommunen ska *upplevas* som en del av hela Skånes och södra Smålands arbetsmarknadsregioner. Jag uppfattar att det snarare visar ett mål om en perceptuell regionidé, att mentalt vara en del av en stor arbetsmarknad och funktionell region, än ett mål om en faktisk regionförstoring och funktionell region av denna storlek med hela Skåne och södra Småland. Kanske är det dock ett första steg. Idén om den perceptuella regionen påverkar ju enligt Nutek (2006) människors beteenden, vilket i förlängningen kanske leder till utvecklandet av en överensstämmande funktionell region (arbetsmarknadsregion).

Östra Göinge kommun (2012) framför, vad jag uppfattar, inte några tydliga tankegångar om hur de i den kommunala fysiska planeringen skulle behöva ha ett regionalt perspektiv i förhållande till målet om en regionförstoring. Kanske ser de, utifrån behovet av infrastruktur och kollektivtrafik, att det är något som den regionala aktören (Region Skåne) har ansvar och makt över? Baserat på resonemangen i ”Strategier för Det flerkärniga Skåne” är dock kommunal bebyggelseplanering i förhållande till infrastrukturen en avgörande faktor för önskad ökad tillgänglighet och regionförstoring.

6.3 Översiktsplan Kristianstads kommun

Kristianstads kommun (2013) uttrycker att den fysiska planeringen ska möta kommunens tre utmaningar om att attrahera boende och verksamheter, att främja stad och landsbygd i balans samt att stärka kommunens position i regionens utveckling. Viktiga faktorer i sammanhanget pekas ut i form av arbetstillfällen, service, kollektivtrafik, kultur, utbildning samt kommunens roll, som beskrivs med handel, högskola, livsmedel, natur och landsbygdsboende. Den fysiska planeringen kan antas ha effekter på nämnda områden, enligt Kristianstads kommun.

Vidare formulerar Kristianstads kommun (2013) kopplingen mellan insatser i den fysiska planeringen och vad de ser som en hållbar utveckling baserat på de tre pelarna. Utifrån en ekologisk aspekt beskrivs hur den fysiska planeringen kan minska transportbehovet och biltrafiken, bl.a. genom tätortsutveckling nära kollektivtrafik. Detta är också något som bl.a. Nyström & Tonell (2012) kopplar ihop med ekologisk hållbarhet. Kristianstads kommun (2013) anser också att den fysiska planeringen kan bidra till social hållbarhet. Dels genom att främja gång- och cykeltrafik, fysisk aktivitet och hälsa, dels genom att skapa offentliga

mötesplatser som bidrar till delaktighet, inflytande och trygghet. Dessutom kopplar de ihop bostadsplanering och bostadsförsörjning samt möjligheten att med den fysiska planeringen minska luftföroreningar och buller med social hållbarhet. Flera av dessa aspekter berörs också av bl.a. Nyström & Tonell (2012) rörande social hållbarhet. För en ekonomisk hållbarhet framför Kristianstads kommun (2013) att den fysiska planeringen t.ex. kan underlätta för verksamhets-etableringar. Därutöver anser kommunen att den ekonomiska aspekten kan vara svår för en enskild kommun att påverka, bortsett från att faktorer för en socialt hållbar utveckling kan bidra till en ekonomisk utveckling.

I likhet med Östra Göinge kommun (2012) och Region Skåne (2013/2014) framhäver Kristianstads kommun (2013) målet om regionförstoring som mycket viktigt. De uttrycker inte lika tydligt kopplingen till tillväxt men de nämner, precis som de andra har uttryckt, hur regionförstoring ger tillgång till en större marknad och ett större utbud av kompetent arbetskraft. Det anses betydelsefullt för kommunens attraktivitet. Kopplingen till hållbar utveckling preciseras inte vidare i sammanhanget.

Kristianstads kommun (2013) uttrycker, vad jag uppfattar, synen på funktionella regioner (arbetsmarknadsregioner) på ett motstridigt sätt. Dels skrivs att Kristianstads kommuns lokala arbetsmarknadsregion består av sex kommuner. Det motsvarar inte den LA-region som de tillhör utifrån SCB:s indelning utan är ett *mindre* geografisk sammanhang. Kanske är detta istället en funktionell region i linje med vad SBC (2010) benämner pendlingsomland. Dels skrivs att Skåne, Öresundsregionen, västra Blekinge och Kronobergs län utgör en funktionell region för boende, arbete, utbildning och fritid baserat på möjligheten att förflytta sig. Detta motsvarar inte heller SCB:s indelning i LA-regioner utan är ett mycket *större* geografiskt sammanhang. Region Skåne (2008) påvisar att de funktionella regionerna i Skåne snarare är mindre än större än SCB:s LA-regioner. Även indelningen i FA-regioner, en prognos för framtida LA-indelning, har i den teoretiska begreppsramen noterats överensstämma med dagens tre LA-regioner i Skåne. Är den funktionella region som Kristianstads kommun beskriver en mental regiontanke, en perceptuell regionindelning, eller kanske en önskad funktionell arbetsmarknadsregion genom regionförstoring?

Vilka av de olika regionala sammanhangen ovan som berörs varierar genom översiktsplanen. Gemensamt noterar jag ändå målet och betydelsen av att tillhöra en större region. Förutom större marknad och större utbud anses det som en viktig faktor för att locka kommuninvånare och näringsliv till kommunen. Hur detta förhåller sig till idéer om en hållbar utveckling framkommer inte i dokumentet, även om jag uppfattar en fokusering på ekonomiska aspekter i sammanhanget. Inte heller den fysiska planeringens roll för regionförstoring tydliggörs.

Att kommungränserna har väldigt lite att göra med hur människor rör sig uttrycker Kristianstads kommun (2013) som en anledning till behovet av samsyn mellan kommuner och mellan kommun och region. Det menar jag kan tolkas som ett uttryck för behovet av ett regionalt perspektiv i den fysiska planeringen. Hur det ställs i förhållande till möjligheterna till en hållbar utveckling utvecklas dock inte i sammanhanget.

Behovet av ett regionalt perspektiv menar jag också kan ses i uttrycket att Skåne mer och mer utvecklas till en gemensam LA-region. Baserat på detta menar Kristianstads kommun (2013) att planering behöver ske och beslut tas utifrån ett skånskt perspektiv. Dock saknas även här en närmare precisering av varför detta anses viktigt. Skåne uppfattar jag i sammanhanget både som län (administrativ region) och gemensam LA-region (funktionell region). Värt att notera är att Skåne varken utgör en gemensam LA- eller FA-region (se www.scb.se, www.boverket.se, www.tillvaxtverket.se). Behovet av ett regionalt perspektiv i fysisk planering, förstår jag, är uttryckt som ett behov av att planeringen (någon form av administrativ tanke) ska ske utifrån funktionella regioner. Varför det är viktigt, i förhållande till idéer om en hållbar utveckling, framkommer inte. Precis som i samband med ”Strategier för Det flerkärniga Skåne” ställer jag mig här frågan om det finns en tanke, likt Törnqvist (1997), att det är fördelaktigt om administrativa och funktionella regioner sammanfaller? Hur förhåller sig det till de funktionella regionernas överlappande karaktär?

Precis som Östra Göinge kommun (2012) berör Kristianstads kommun (2013) behov av samverkan framför allt med sina grannkommuner på olika sätt. Även här kan frågan ställas om vilket regionalt sammanhang, typ av funktionell region, detta kan ses som? Kristianstads kommun betonar att viktiga mellankommunala frågor är handel, vindkraft, turism, natur, vatten, landskap, grönstruktur, bullerfria zoner, infrastruktur och kollektivtrafik. Genom samverkan ska kommunerna kunna komplettera varandra och nyttja varandras styrkor. Det preciseras, uppfattar jag, främst gällande behovet av samverkan mellan Kristianstad och Hässleholm. I det sammanhanget anses samverkan med gemensamma mål, för att komplettera varandra och nyttja varandras styrkor, som nyckeln till att bli en starkare motor i regionen. Kristianstad vill stärka sin position i regionen och anser sig kunna bidra mer. Är även detta, liksom jag resonerat omkring ”Strategier för Det flerkärniga Skåne” och Östra Göinge kommun (2012), uttryck för en idé om att sprida utveckling och tillväxt i ett regionalt sammanhang? Till skillnad från Östra Göinge ser jag här en tanke om att Kristianstads kommun anser sig vara en kommun som bidrar till regionens utveckling snarare än att de tar del av den. Detta tolkar jag som ett uttryck för behovet av ett regionalt perspektiv i fysisk planering. Eftersom detta skrivs i samband med önskad tillväxt kan det i förhållande till idéer om en hållbar utveckling, om något, ses som ekonomisk hållbarhet.

6.4 Staten och lagstiftningen

Plan- och bygglagens formulering är kortfattad och ger inte några tydliga svar i förhållande till uppsatsens frågeställningar. Det som kan utläsas är framför allt en generell syn att den fysiska planeringen kan bidra till en hållbar utveckling. Den fysiska planeringen ska t.ex. främja god social livsmiljö, god markhushållning, god ekonomisk tillväxt och bostadsbyggande – faktorer som på olika sätt kan kopplas till de tre pelarna för hållbar utveckling (se Nyström & Tonell 2012, www.urbanutveckling.se). Från statligt håll framträder alltså en syn om att den fysiska planeringen har effekter på en hållbar utveckling. Lagtexterna preciserar i sammanhanget att hänsyn behöver tas till regionala dokument samt mellankommunala och regionala förhållanden. Fokus på regionala dokument uppfattar jag som ett administrativt regionsammanhang, eftersom dessa dokument tas fram

av regionala aktörer i länet. Mellankommunala och regionala förhållanden ger dock uttryck för en mer diffus regionindelning.

I bakgrunden till lagen, i propositionstexten, uttrycks att det är samverkan mellan sektorer och nivåer som behöver tillföras i översiktsplaneringen för att nå en hållbar utveckling. Fysisk planering, som en sektor, behöver samverka med andra sektorer, men vilka? Samverkan mellan nivåer uppfattar jag som beslutsnivåer (kommun och län/region), en administrativ regionindelning, där regionalt organ och kommuner behöver samverka i samhällsfrågor. Detta anses behöva ske för att åstadkomma en hållbar utveckling, men hur/varför skapas en hållbar utveckling genom sådan samverkan? Precis som noterats i samband med analysen av ”Strategier för Det flerkärniga Skåne” menar jag att detta skulle kunna kopplas till idéerna om en hållbar utveckling, där dialog och process framhävs som centralt och vad jag uppfattar som ett mål i sig. Dessa resonemang utvecklas, som sagt, i den avslutande diskussionen (6.5).

I *Boverkets* rapport lyfts ett antal fysiska planeringsområden fram som betydelsefulla för regionens attraktivitet och utveckling, t.ex. natur- och kulturmiljö, grönstruktur, kommunikationslägen, boendemiljöer och handels- och företagsmiljöer. Den fysiska planeringen anses på detta sätt ha effekter på regionens attraktivitet. Mot denna bakgrund framhävs att planeringen behöver vara gränsöverskridande. Det noteras framför allt att kommuner har behov av samordning och koordinering med sina grannkommuner och att samverkan mellan kommunerna inte är beroende av länsindelningen. Det är istället funktionella regionindelningar som skapar behov av samverkan, ett behov som då finns även över länsgränser, enligt Boverket (2011). Vilken typ av funktionell regionindelning som åsyftas framkommer inte. Vad utgör grannkommuner för funktionell regionindelning? Inte heller varför samverkan med grannkommunerna är viktigt utvecklas, bortsett från att det är ett sätt för kommunerna att effektivisera sin verksamhet. Det är något som också förts fram i Östra Göinge kommun (2012). Precis som tidigare i analysen kan därför här noteras att om detta handlar om att få den kommunala ekonomin att gå ihop är det, enligt UUS (www.urbanutveckling.se), ett sätt för kommuner att arbeta med den ekonomiska hållbarhetsaspekten. Förutom funktionella regioner synliggör Boverket betydelsen av administrativa regioner. I rapporten framförs att kommuner anser att den regionala aktören i länet är viktig för att skapa dialog och kan hjälpa dem att se ett regionalt perspektiv. Region Skåne lyfts fram som en regional aktör som ser vikten av dialog mellan olika aktörer. Jag tycker det är intressant att notera att Region Skåne, enligt Boverket (2011), inte ser behov av regionplanering utifrån PBL i arbetet med ett regionalt perspektiv i den fysiska planeringen.

En administrativ regionindelning uppfattar jag i Boverkets rapport också utifrån att utgångspunkten varit att studera kopplingen mellan RUP och ÖP, dokument som tas fram på beslutsnivåerna för län/region respektive kommun. Boverket (2011) pekar på att RUP främst inkluderar tillväxtperspektiv medan ÖP främst inkluderar fysisk planering och att dessa perspektiv behöver mötas, något som idag brister enligt utredningen. I sammanhanget ser jag hur tillväxtperspektiv och RUP likställs med varandra liksom fysisk planering och ÖP. Att få RUP och ÖP att mötas är att få perspektiven för tillväxt och fysisk planering att mötas. Ett regionalt perspektiv i fysisk planering (ÖP) menar jag därmed kan tolkas som att

inkludera ett tillväxtperspektiv eller att förhålla sig till RUP. Varför detta anses viktigt ger Boverket (2011) dock inga tydliga svar på.

Tillväxtanalys, som också studerar just kopplingen mellan RUP och ÖP och därmed också kan anses ha en administrativ regionutgångspunkt, beskriver mer utförligt kopplingen mellan fysisk planering och tillväxt och varför de båda planeringstraditionerna behöver mötas. Med hänvisning till forskning pekar de på hur rumsliga egenskaper påverkar den ekonomiska tillväxten. Dels genom att på olika sätt skapa förutsättningar för näringsverksamhet. Dels genom att på flera sätt skapa god tillgänglighet. Den fysiska planeringen anses alltså ha effekter på ekonomisk tillväxt, ett ansvarområde som framför allt kopplas till den regionala aktören och RUP. Fysisk planering, som är ett kommunalt ansvar, anses alltså påverka tillväxt, som är ett regionalt ansvar. Mot denna bakgrund uttrycker *Tillväxtanalys* ett behov av samverkan mellan regional utvecklingsplanering och kommunal översiktsplanering. Att skapa tillväxt i regionen anses vara en av den fysiska planeringens främsta utmaningar, men även hållbarhetskraven i stort. Kopplingen till ekologisk och social hållbarhet utvecklas dock inte.

Liksom i Boverkets rapport skriver *Tillväxtanalys* att det, vid sidan av RUP och tillväxtperspektiv, är viktigt med mellankommunal samverkan. Det tyder på en annan regional kontext än den som baseras på länet och den administrativa regionindelningen. Även *Tillväxtanalys* tar upp detta utifrån möjligheten att effektivisera kommunal verksamhet. Mellankommunal samverkan anses även vara behövlig då kommunerna är för små för att utgöra funktionella regioner. Det framkommer dock varken tydligt om behov av samverkan rör sig just om fysisk planering eller vilken typ av funktionella regioner som åsyftas. Inte heller utvecklas några resonemang om varför planeringen bör ske utifrån funktionella regioner. Enligt Törqvist (1997) är, som tidigare nämnts, regioner där administrativa och funktionella indelningar sammanfaller starka och robusta. Är det detta som ska eftersträvas enligt *Tillväxtanalys*, att planera (ha någon form av administrativ funktion) i linje med funktionella regioner?

Att den fysiska planeringen påverkar tillväxten är även något som framförs i direktivet från *Näringsdepartementet*. Ett samspel mellan fysisk planering och näringslivsutveckling, mellan lokalt och regionalt, uttrycks ha syftet att bidra till hållbar tillväxt. Ett möte mellan de båda planeringstraditionerna, och därmed en samverkan mellan kommuner och regional aktör, anses viktigt för tillväxt och attraktionskraft. Även om ekonomisk tillväxt står i fokus kan det, om det likställs med ekonomisk hållbarhet, enligt Jagers (2005) ses som en förutsättning även för social hållbarhet. Fokus på ekonomisk hållbarhet kan ändå, som sagt, ifrågasättas eftersom de tre pelarna ska stärkas samtidigt för en hållbar utveckling (Robert et al 2005).

Direktivet från *Socialdepartementet* har istället fokus på vad som kan ses som en social hållbarhetsaspekt utifrån Jagers (2005), nämligen bostadsförsörjning. Kommunerna anses vara för små för att utgöra funktionella regioner, där bostadsmarknaden är större än enskilda kommuner. Återigen ser jag en idé om att den fysiska planeringen behöver ske utifrån funktionella regioner. Direktivet pekar dock vidare på att regionplaneinstrumentet ska utvärderas, vilket snarare ställer den administrativa regionen i fokus.

6.5 Avslutande diskussion och vidare frågor

I analysen har studiens källmaterial framför allt diskuterats utifrån uppsatsens tre underfrågor, resonemang som ger stöd till att besvara den övergripande huvudfrågeställningen om vad ett regionalt perspektiv innebär och varför det anses viktigt. Som avslutning diskuterar jag här, i förhållande till begreppsramen, några av de aspekter som berörts och fördjupar resonemangen om denna huvudfråga som bidrag till ökad förståelse.

På olika sätt har det framkommit att den fysiska planeringen anses omfatta ett helhetsperspektiv för en hållbar utveckling. Den ses t.ex. som sektorsövergripande med effekter som kan kopplas till alla de tre pelarna som tas upp i den teoretiska begreppsramen. Den ses också påverka och påverkas av ett större geografiskt sammanhang än kommunen. Robert et al (2005) uttrycker att de tre pelarna ska stärkas ömsesidigt lokalt, regionalt, nationellt och globalt. Dessa tankegångar kan ge stöd till förståelsen om varför ett brett regionalt perspektiv kan vara viktigt för en hållbar utveckling. För en hållbar utveckling behövs ett helhetsperspektiv och för ett helhetsperspektiv behövs kanske ett regionalt perspektiv. För en helhetssyn krävs samverkan mellan aktörer och nivåer. Det är resonemang som jag anser finns såväl i uppsatsens empiriska material som i den teoretiska begreppsramen om en hållbar utveckling. Resonemangen om vad som är ett regionalt perspektiv och varför det anses viktigt liknar resonemangen om en hållbar utveckling. Helhetssyn, dialog och samverkan är några gemensamma nyckelord. Robert et al (2005) framför t.ex. att skapandet av organisationer och kompromisser i sig kan vara hållbar utveckling. Helhetssyn och dialog är grunden enligt Lunds Universitet (www.lu.se). Är ett regionalt perspektiv i fysisk planering viktigt för att den fysiska planeringen ska få önskade effekter på en hållbar utveckling? Eller är ett regional perspektiv betydelsefullt för en hållbar utveckling då det medför samverkan och dialog - centrala aspekter för en hållbar utveckling?

Jag ser också en likhet mellan det studerade källmaterialet om betydelsen av ett regionalt perspektiv i fysisk planering och idéerna om en hållbar utveckling utifrån aspekten att resonemangen är ganska opreciserade. Vagheten i begreppet hållbar utveckling ses som en del av begreppets styrka, alla vill och kan vara med då tolkningsutrymmena är många. Det viktigaste kan uppfattas vara processen och dialogen i sig. På samma sätt kanske vagheten i formuleringarna om betydelsen av "ett regionalt perspektiv" är en styrka. Om det skulle preciseras mer kanske konflikterna skulle ta över och samverkan motverkas. Kan den vaga betydelsen öppna upp för samverkan, som öppnar upp för hållbar utveckling?

Vidare frågor att ställa i detta sammanhang är t.ex. om den ansvarsfördelning för den fysiska planeringen, som råder idag, är optimal med hänsyn till idéerna om en hållbar utveckling? Finns det ett bättre alternativ till det kommunala planmonopolet? Länsindelningen framhävs inte i de studerade dokumenten och vissa uttrycker att regionplanering inte är en lösning. Dokumentens varierade synsätt på regionala sammanhang visar snarare på behov av flexibla samverkansenheter utifrån olika varianter av funktionella regionindelningar. Är samverkan mellan kommuner på ett flexibelt sätt "ett regionalt perspektiv" och det bästa sättet att arbeta för en hållbar utveckling *eller* behövs det någon form av större administrativ enhet än kommunen som ansvarar för fysisk planering?

7. UPPSATSENS VIKTIGASTE SLUTSATSER

Analysen har visat på många möjliga resonemang och trådar att nysta i med hjälp av den teoretiska begreppsramen och i förhållande till uppsatsens frågeställningar. Min uppfattning är att analysen bidrar till en ökad förståelse för betydelsen av ett regionalt perspektiv i fysisk planering samtidigt som den väcker nya frågor.

Jag summerar här de viktigaste slutsatserna, först kortfattat utifrån uppsatsens underfrågor för att sedan knyta ihop slutsatserna i förhållande till huvudfrågeställningen. Resonemangen bakom slutsatserna går att finna i analysen.

Den fysiska planeringen anses ha effekter på en hållbar utveckling och i en regional kontext. Den ses som ett verktyg för att skapa förutsättningar för alla tre pelarna ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet. Framför allt anses den fysiska planeringen ha effekter på den ekonomiska tillväxten, men beskrivs också som sektorsövergripande. Att effekterna inte bara anses påverka en kommunal utveckling utan också en regional kan uppfattas som ett synsätt att effekterna sprids regionalt.

De regionala sammanhang som berörs varierar inom de granskade dokumenten och det är inte självklart vad som menas med ett regionalt perspektiv utifrån regionbegreppet. Dels framkommer administrativa regionindelningar i län och funktionella regioner som LA-regioner. Dels framkommer mer diffusa och opreciserade regionala sammanhang. Dessa kanske kan tolkas utifrån perceptuella regionindelningar eller en annan typ av funktionella regioner än LA-regioner och arbetsmarknadsregioner, vilka är de som betonas i den teoretiska begreppsramen.

Alla de studerade dokumenten uttrycker på något sätt att det finns behov av ett regionalt perspektiv i den fysiska planeringen. På vilket sätt det ska ske och hur det ställs i förhållande till en hållbar utveckling är dock inte entydigt eller tydligt. Utgångspunkten tas framför allt i synen på den fysiska planeringens effekter på en hållbar utveckling. Att effekterna anses sektorsövergripande och regionalt spridda (se ovan) kan tolkas som ett argument för behovet av ett regionalt perspektiv. Det samma gäller den fysiska planeringens effekter på tillväxten. Baserat på att tillväxten är ett ansvarsområde hos den regionala aktören uttrycks ett behov av att planeringstraditionerna för fysisk planering (ÖP) och tillväxt (RUP) möts. Det antyder ett behov av ett regionalt perspektiv i fysisk planering. Med anknytning till detta betonas att kommunerna behöver samplanera bebyggelse med infrastruktur och stödja stora infrastruktursatsningar i regionen. Detta för att skapa regional tillgänglighet, regionförstoring, stor kritisk massa och möjliggöra tillväxt. Kopplingen till hållbar utveckling kan diskuteras. Dels huruvida ekonomisk tillväxt är det samma som ekonomisk hållbarhet. Dels om ökat resande har en negativ inverkan på miljön och människors livskvalitet – d.v.s. ekologisk och social hållbarhet.

Vidare uttrycks behovet av ett regionalt perspektiv i form av samverkansbehov mellan grannkommuner, eftersom de fysiska strukturerna sträcker sig över kommungränserna - men varför? Är det för att åstadkomma ett geografiskt helhetsperspektiv i linje med idéerna för en hållbar utveckling?

Behovet av ett regionalt perspektiv lyfts också fram därför att kommunerna anses för små för att utgöra funktionella regioner och att den fysiska planeringen behöver ske utifrån funktionella regioner - men vilka funktionella regioner och varför? Är det för att ha ett helhetsperspektiv i linje med idéerna om en hållbar utveckling?

I de studerade dokumenten framgår det inte med självklarhet vare sig vad ett regionalt perspektiv i fysisk planering innebär eller varför det anses viktigt. Detta trots att alla dokumenten berör fysisk planering med regionala perspektiv och anser att det är viktigt. Betydelsen antyds dock på olika sätt såväl i förhållande till regionbegreppet som till idéer om en hållbar utveckling.

Innebörden av ett regionalt perspektiv, ser jag utifrån analysen, kan tolkas på två sätt. Dels att innebörden av ett regionalt perspektiv baseras på regionindelningar: administrativa, funktionella och perceptuella. Olika regionindelningar används samtidigt/parallellt i dokumenten och det är inte en av dessa indelningar som utgör "ett regionalt perspektiv". Dels att innebörden av ett regionalt perspektiv är hur dokumenten uttrycker att kommunerna ska agera i översiktsplaneringen för att anta ett regionalt perspektiv. Tre aspekter är då framträdande: att föra in ett tillväxtperspektiv, att ta hänsyn till regionala dokument/strategier och att samverka med andra nivåer och aktörer.

Varför ett regionalt perspektiv anses vara viktigt framställs framför allt i termer av tillväxt. Även samverkan är ett framträdande perspektiv, vilket jag både uppfattar som ett medel och som ett mål i sig. Båda dessa aspekter kan tolkas som idéer för en hållbar utveckling, dels ekonomisk hållbarhet och dels hållbar utveckling som process och dialog. Det är dock ingen självklarhet.

Uppsatsens frågor om innebörden och vikten av ett regionalt perspektiv i fysisk planering återstår på många sätt att diskutera. Syftet var att granska hur olika aktörer ser på detta. Den bredd av resonemang och perspektiv som förts fram har förhoppningsvis bidragit till att öka förståelsen för olika aktörers syn på betydelsen av ett regionalt perspektiv i fysisk planering, även om det snarare visat på en komplexitet och väckt nya frågor än gett tydliga svar.

Några av de frågor som kan vara intressanta att studera vidare är bl.a. definitionen av funktionella regioner baserade på andra funktioner än pendling och arbetsmarknad. Vilka funktionella samband är det som ligger bakom behovet av kommunsamverkan om fysisk planering och hållbar utveckling? En annan central fråga är om det kommunala planmonopolet är det bästa sättet att arbeta med fysisk planering för att åstadkomma en hållbar utveckling? Vad löses i så fall med en annan ansvarsfördelning än vad som kan åstadkommas genom samverkan mellan aktörer?

SAMMANFATTNING

Hållbar utveckling är idag ett centralt begrepp och en vision inom alla tänkbara samhällsområden. Det utgör kärnan i svensk planeringslagstiftning. Såväl kommunalt översiktsplanearbete som regionalt utvecklingsarbete har tydliga perspektiv för en hållbar utveckling. Sveriges samhällsorganisation kan karaktäriseras av ett timglas med en stark stat, starka kommuner och en svag regional nivå i mitten. Den regionala nivån börjar dock successivt bli starkare då den lämpar sig väl för det regionala utvecklingsarbetet. Fysisk planering är traditionellt, och fortfarande, i huvudsak ett kommunalt ansvarsområde genom det kommunala planmonopolet (Nyström & Tonell 2012). På senare år har ändå diskussionerna om ett regionalt perspektiv i samband med den fysiska planeringen förts på olika sätt inom olika arenor – statligt, regionalt och kommunalt.

I uppsatsen har aktuella dokument från de senaste två åren studerats. Dels statliga dokument som analyserar och för fram resonemang om regionala perspektiv i fysisk planering. Dels regionala och kommunala dokument från Skåne, vilka berör fysisk planering.

Uppsatsens huvudfrågeställning lyder: *Hur framträder betydelsen av ett regionalt perspektiv i fysisk planering i de studerade dokumenten? – Vad innebär det och Varför anses det viktigt, i förhållande till regionbegreppet och idéer om en hållbar utveckling?*

Syftet är att granska hur aktörer på statlig, regional och kommunal nivå ser på regionala perspektiv i fysisk planering. Underfrågorna berör hur de ser på den fysiska planeringens effekter, vilka regionala indelningar/sammanhang som framkommer och hur de uttrycker behovet av regionala perspektiv i fysisk planering. Ansatsen är att genom tolkning och reflektion i en textanalys öka förståelsen för betydelsen av ett regionalt perspektiv i fysisk planering, i förhållande till *regionbegreppet* och idéerna om *hållbar utveckling*. Dessa två begrepp utgör uppsatsens teoretiska begreppsram och används som tolkningsram för att öka förståelsen för ämnesområdet.

I analysen diskuteras empirin i relation till teorin utifrån de olika underfrågorna. I huvudsak analyseras dokumenten som utgör fallstudien av Skåne. De statliga dokumenten, som på olika sätt utgör analyser av ämnet i sig, kommenteras av naturliga skäl mer kortfattat. Analysen och slutsatserna visar inte med självklarhet vare sig vad ett regionalt perspektiv i fysisk planering innebär eller varför det anses viktigt. Detta trots att alla dokumenten berör fysisk planering med regionala perspektiv och anser att det är viktigt. Innebörden av ett regionalt perspektiv kan utifrån analysen tolkas på två sätt. Dels baserat på regionindelningar där olika regionindelningar används samtidigt/parallellt i dokumenten. Dels utifrån hur dokumenten uttrycker att kommunerna ska agera i översiktsplaneringen för att anta ett regionalt perspektiv: att föra in ett tillväxtperspektiv, att ta hänsyn till regionala dokument/strategier och att samverka med andra nivåer och aktörer. Ett regionalt perspektiv anses vara viktigt framför allt i termer av tillväxt och samverkan. Samverkan kan uppfattas som ett mål i sig. Båda dessa aspekter kan tolkas som idéer för en hållbar utveckling, dels ekonomisk hållbarhet och dels hållbar utveckling som process och dialog. Det är dock ingen självklarhet.

REFERENSLISTA

Litteratur/Dokument

Bentzel J (2010), *Odramatiskt att stå utanför SÖSK*, Skånska Dagbladet, 2010-05-14

Boverket (2011), *Rumslig utvecklingsplanering - Länken mellan regionalt tillväxtarbete och kommunal översiktsplanering*, Rapport, Boverket, Karlskrona

Boverket (2013), *Bostäder, rörlighet och ekonomisk tillväxt*, Marknadsrapport, Boverket

Cloke P et al (2010), *Practising human geography*, London: SAGE Publications Ltd

Esaiasson P et al (2012), *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Uppl: 4, Stockholm: Nordstedts Juridik AB

Flowerdew R, Martin D (2005), *Methods in human geography*, Uppl: 2, Harlow: Pearson Education Limited

Gren M, Hallin P-O (2003), *Kulturgeografi - en ämnesteoritisk introduktion*, Uppl: 1:1, Malmö: Liber AB

Hall P (2002), *Cities of Tomorrow*, Uppl: 3, Blackwell Publishing

Haughton G, Hunter C (1994), *Sustainable Cities*, London: JKP

Haughton G (1997), *Developing sustainable urban development models*, Cities, vol. 14:4 189-195

Jagers, C.S. (red) (2005), *Hållbar utveckling som politik – Om miljöpolitikens grundproblem*, Uppl: 1:1, Malmö: Liber

Kristianstads kommun (2013), *Översiktsplan 2013*, (Stadsbyggnadskontoret)

Nutek (2006), *Storstadsutveckling för nationell tillväxt – ett analysunderlag*, Alfa Print

Nyström J, Tonell L (2012), *Planeringens grunder – en översikt*, Lund: Studentlitteratur AB

PBL (2011), *Plan- och bygglagen (2010:900)*, Kapitel 3 Översiktsplan, §5:4

PBL (2011) b, *Plan- och bygglag (2010:900)*, Kapitel 2 Allmänna intressen, §3

Regeringen (2010), *En enklare Plan- och bygglag*, Regeringens proposition 2009/2010:170, (2010-03-18)

Regeringen (2013), *Uppdrag att genomföra ett program för stärkt lokalt och regionalt samspel mellan fysisk planering och näringslivsutveckling 2013-2015*, Näringsdepartementet, Regeringsbeslut 2013-03-14

Regeringen (2013) b, *Regional planering och bostadsförsörjning*, Kommittédirektiv, Beslut 2013-08-08

Region Skåne (2006), *Lokala arbetsmarknader 2004*, Regionala utvecklingsledningen

Region Skåne (2008), *Arbetspendlingens struktur i Skåne – Underlag till Regional systemanalys för infrastrukturen i Skåne*

Region Skåne (2013/2014), *Strategier för Det flerkärniga Skåne*
(Är beräknad att publiceras i januari 2014. Kan under hösten 2013 hittas inom systemet för politisk ärendehantering på Region Skåne – www.skane.se)

Robert W. Kates et al (2005), *What is sustainable development? – Goals, Indicators, Values, and Practice*, Environment: Science and Policy for Sustainable Development, April 2005, vol 47, nr 3, p 8-21

SCB (2010) Statistiska centralbyrån, *Lokala arbetsmarknader – egenskaper, utveckling och funktion*, Örebro: SCB-Tryck

Tillväxtanalys (2013), *Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram*, Rapport, Tillväxtanalys, Östersund

Törnqvist G (1997), *Människa, teknik och territorium*, Stockholm: NordREFO

Örestat III (2013), *En Öresundsregional arbetsmarknad*

Östra Göinge kommun (2012), *Översiktsplan 2012*, Vinslöv: Litografen AB

Internet/Hemsidor

www.fn.se

FN och hållbar utveckling Rio+20, FN förbundet UNA Sweden, Uppdaterad 2012

[www.fn.se/fn-info/vad-gor-fn/utveckling-och-fattigdoms bekampning/ hallbar-utveckling-/](http://www.fn.se/fn-info/vad-gor-fn/utveckling-och-fattigdoms-bekampning/hallbar-utveckling/)

2013-10-16 kl.11.00

www.lu.se

Definition av hållbar utveckling, Lunds Universitet

<http://www4.lu.se/o.o.i.s/9149>

2013-10-16 kl.11.00

www.lansstyrelsen.se (a)

Sverige består av 21 län, Länsstyrelsen

<http://www.lansstyrelsen.se/Sv/Pages/default.aspx>

2013-11-08 kl.15.25

www.lansstyrelsen.se (b)

Länsstyrelsens roll i samhället, Länsstyrelsen

http://www.lansstyrelsen.se/gotland/Sv/om-lansstyrelsen/organisation/var-verksamhet/Pages/Lansstyrelsens_roll_i_samhället_.aspx

2013-11-08 kl.15.50

www.malmo.se

MalmöLundregionen, Malmö stad

<http://www.malmo.se/Kommun--politik/Sa-arbetar-vi-med.../Omvarld/Regionalt-arbete/MalmoLundregionen.html>

2013-11-16 kl.18.15

www.skane.se

Så bildades Region Skåne, Region Skåne, Uppdaterad 2011

http://www.skane.se/sv/Om_Region_Skane/Hur-Region-Skane-bildades/

2013-11-16 kl.17.50

www.scb.se (a)

Förteckning över lokala arbetsmarknader år 1985-2011 (2011), Statistiska Centralbyrån (SCB)

<http://www.scb.se/Pages/Standard.aspx?id=161699>

2013-11-08 kl.16.30

www.scb.se (b)

Befolkningsstatistik (Kristianstads kommun och Östra Göinge kommun 121231), Statistiska Centralbyrån (SCB)

http://www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Befolkning/Befolkningens-sammansattning/Befolkningsstatistik/25788/25795/Helarsstatistik---Kommun-lan-och-riket/Folkmand-i-riket-lan-och-kommuner-31-december-2012-och-befolkningsforandringar-2012/

2014-01-04 kl.14.15

www.skl.se (a)

Kommuner, landsting och regioner, Sveriges kommuner och landsting (SKL)

http://www.skl.se/kommuner_och_landsting

2013-11-08 kl.15.00

www.skl.se (b)

Så styrs ett landsting/en region, Sveriges kommuner och landsting (SKL)

http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/sa_styrs_landsting_region

2013-11-08 kl.15.50

www.skanenordost.se

Om Skånes Nordost, Skåne Nordost

<http://www.skanenordost.se/sv/skane-nordost/Om-Skane-Nordost1/>

2013-11-16 kl-18-07

www.skanenordvast.se
Om Skåne Nordväst, Skåne Nordväst
<http://www.skanenordvast.se/organisation/om-skane-nordvast/>
2013-11-16 kl.18.10

www.sydostskane.se
Medlemskommuner, Sydöstra Skåne
<http://www.sydostskane.se/kommuner-i-samverkan>
2013-11-16 kl.18.15

www.tillvaxtverket.se (a)
FA-regioner, Tillväxtverket
<http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/faktaochstatistik/regionalaindelningar/farregioner.4.21099e4211fdb8c87b800017664.html>
2013-11-08 kl.16.45

www.tillvaxtverket.se (b)
Tabell i Excel format och Karta över Tillväxtanalys FA-regioner, FA-regioner, Tillväxtverket
<http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/faktaochstatistik/regionalaindelningar/farregioner.4.21099e4211fdb8c87b800017664.html>
2013-11-13 kl.09.15

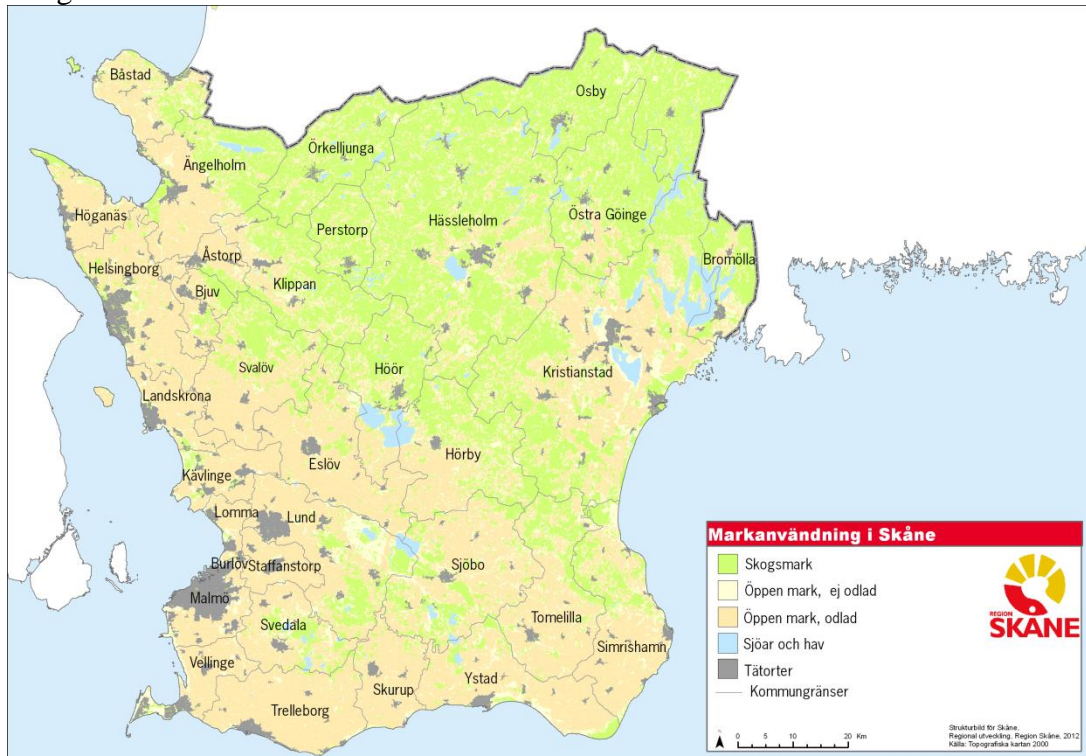
www.tillvaxtverket.se (c)
NUTS, Tillväxtverket, ändrad 2013
<http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/euprogram/omeuprogram/ordforklaringsr/ord/nuts.4.21099e4211fdb8c87b800017319.html>
2013-11-29 kl.09.20

www.tillvaxtverket.se (d)
De regionala strukturfondsprogrammen, Tillväxtverket, ändrad 2013
<http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/euprogram/omeuprogram/deregionalastrukturfondsprogrammen.4.21099e4211fdb8c87b800017248.html>
2013-11-29 kl.09.30

www.urbanutveckling.se
Hållbar Utveckling, UUS – Urban Utveckling & Samhällsplanering AB
<http://www.urbanutveckling.se/ordlista/ghi/hallbar-utveckling>
2013-10-15 kl.14.00

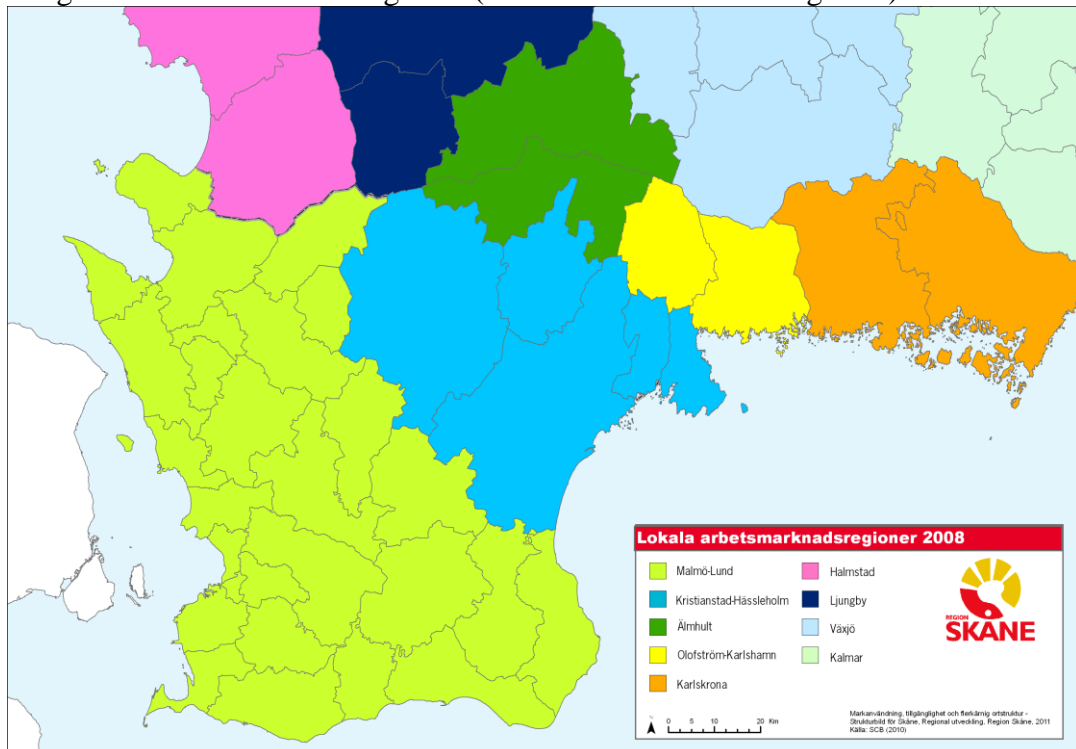
BILAGOR

Bilaga 1: Karta Skånes kommuner



Källa Region Skåne, nedladdad från Strukturbild för Skånes kartbank(www.skane.se/strukturbild)

Bilaga 2: Karta Skånes LA-regioner (Lokala arbetsmarknadsregioner)



Källa Region Skåne, nedladdad från Strukturbild för Skånes kartbank (www.skane.se/strukturbild)