

Integrering av översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete:

– Nordiska och europeiska utblickar

Lukas Smas, Ole Damsgaard, Christian Fredriksson
and Liisa Perjo

NORDREGIO WORKING PAPER 2012:5



Integrering av översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete:
- Nordiska och europeiska utblickar

Integrering av översiktsplanering
och regionalt tillväxtarbete:
- Nordiska och europeiska utblickar

Lukas Smas
Ole Damsgaard
Christian Fredriksson
Liisa Perjo

Nordregio Working Paper 2012:5
ISSN 1403-2511
ISBN 978-91-89332-91-1

© Nordregio 2012

Nordregio
P.O. Box 1658
SE-111 86 Stockholm, Sweden
nordregio@nordregio.se
www.nordregio.se
www.norden.org

Analyses & text: Lukas Smas, Ole Damsgaard, Christian Fredriksson, Liisa Perjo
Nordic co-operation

Nordic co-operation

takes place among the countries of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, as well as the autonomous territories of the Faroe Islands, Greenland and Åland.

The Nordic Council

is a forum for co-operation between the Nordic parliaments and governments. The Council consists of 87 parliamentarians from the Nordic countries. The Nordic Council takes policy initiatives and monitors Nordic co-operation. Founded in 1952.

The Nordic Council of Ministers

is a forum of co-operation between the Nordic governments. The Nordic Council of Ministers implements Nordic co-operation. The prime ministers have the overall responsibility. Its activities are co-ordinated by the Nordic ministers for co-operation, the Nordic Committee for co-operation and portfolio ministers. Founded in 1971.

Nordregio – Nordic Centre for Spatial Development

works in the field of spatial development, which includes physical planning and regional policies, in particular with a Nordic and European comparative perspective. Nordregio is active in research, education and knowledge dissemination and provides policy-relevant data. Nordregio was established in 1997 by the Nordic Council of Ministers. The centre is owned by the five Nordic countries and builds upon more than 30 years of Nordic cooperation in its field.

Stockholm, Sweden, 2005

Innehåll

Förord	7
Inledning	8
Problembildsformulering	8
Planering, utveckling och integrering	9
Precisering av studien	10
Svenska förutsättningar	12
Omvärldsförändringar och utmaningar	12
Svensk regionalpolitik i omvandling	13
Regional fragmentering och lokalt självstyre	14
Nordiska exempel	16
Danmarks reformerade planeringssystem	16
Samhällsplanering under revision i Finland	21
Norges nya plan och bygglag	25
Europeiska utblickar	29
Rumslig planering i den tyska federationen	29
Ny planeringslagstiftning i Nederländerna	31
Englands avskaffande av regionerna	32
Internationella erfarenheter	34
Sektorieellt samarbete	34
Territoriell koordinering	35
Processuell synkronisering	36
Avslutning	38
Policy diskussion	38
Referenser	41
Bilaga 1	44

Tabell och figurförteckning

Figur 1. Karta över Sverige regioner och regionala huvudmän	15
Figur 2. Det danska planeringssystemets olika nivåer och planeringsinstrument	17
Figur 3. Det finska landskapsplaneringssystemet	23
Figur 4. Förväntningar roller och samarbeten i det norska planeringssystemet	27
Tabell 1. Översikt över de mest centrala planeringsdokumenten i de nordiska exemplen	37

Förteckning över förkortningar

ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Tyskland)
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Tyskland)
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Tyskland)
BTH	Blekinge tekniskahögskola (Sverige)
DBSI	Department for Business Skills and Innovation (England)
DCLG	Department of Communities and Local Development (England)
DEFRA	Department of Environment, Food and Rural Affairs (England)
DPD	Development Plan Documents (England)
DR	Danske Regioner (Danmark)
DRO	Dienst Ruimtelijke Ordening (Nederländerna)
ELY	Närings-, trafik- och miljöcentralen/ Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (Finland)
ESF	Europeiska socialfonden (Sverige)
ERUF	Europeiska regionala utvecklingsfonden (Sverige)
GBSLEP	Greater Birmingham and Solihull Local Enterprise Partnership (England)
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Nederländerna)
IM	Indenrigsministeriet (Danmark)
KKR	Kommunernekontaktråd (Danmark)
KOKO	Kohesions- och konkurrenskraftsprogrammet/ Koheesio- ja kilpailukykyohjelmaa (Finland)
KRD	Kommunal- og regionaldepartementet (Norge)
LEP	Local Enterprise Partnerships (England)
LDD	Local Development Documents (England)
LDF	Local Development Framework (England)
LO	Landsorganisasjon (Norge)
NAV	Arbeids- og velferdsforvaltningen (Norge)
NHO	Næringslivets Hovedorganisasjon (Norge)
PBL	Plan och bygglagen (Sverige)
RDA	Regional Development Agencies (England)
RES	Regional Economic Strategies (England)
RH	Region Hannover (Tyskland)
RM	Region Midtjylland (Danmark)
RPS	Regional planstrategi (Norge)
RSS	Regional Spatial Strategies (England)
RTP	Regionalt tillväxtprogram (Sverige)
RUFS	Regionala utvecklingsplanen för Stockholms län (Sverige)
RUP	Regionalt utvecklingsprogram (Sverige)
RUP	Regionale Udviklingsplan (Danmark)
SIVA	Selskapet for industrivekst SF (Norge)
SFS	Svensk författningssamling (Sverige)
SOU	Statens offentliga utredningar (Sverige)
SPD	Supplementary Planning Documents (England)
STM	Statsministeriet (Danmark)
TEM	Arbets- och näringsministeriet/Työ- ja elinkeinoministeriö (Finland)
TUF	Telemark Utvecklingsforum (Norge)
VSI	Egentliga Finlands förbund/Varsinais-Suomen liitto (Finland)
WGR	Wet Gemeenschappelijke Regling (Nederländerna)
ÖP	Översiktsplan (Sverige)

Förord

Den svenska regeringen har vid ett flertal tillfällen, senast i skrivelsen *Strategiskt tillväxtarbete för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning* (2009/10: 221) uttryckt att de regionala utvecklingsstrategierna i större omfattning bör bidra till att öka harmoniseringen av och samordningen mellan planer och strategier på olika administrativa nivåer och sektorsområden. I och med den nya Plan- och bygglagen har även kopplingen till de regionala frågorna ökat genom att översiktsplanens strategiska funktion stärks. Av planen skall det framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling av kommunen.

Tidigare studier visar att med något undantag saknas samverkansformer och traditioner/kulturer för att harmonisera och samordna regionalt tillväxtarbete och fysisk översiktsplanering. Kunskapen om hur en strukturerad samordning mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunal översiktsplanering kan bedrivas och lämpliga arbetsformer, metoder, verktyg och praktiker lyser

med några få undantag med sin frånvaro. Från aktörer på den regionala och lokala nivån är efterfrågan hög på vägledning och goda exempel. Inte minst för att samordningen mellan politikområden behöver anpassas till olika geografiska dimensioner.

Syftet med denna rapport är att på uppdrag av Boverket ta fram en kunskapsöversikt över ett antal länders territoriella utvecklingspolitik och instrument samt analysera dessa utifrån ett svenskt perspektiv. Rapporten visar på olika policy möjligheter och avslutas med att diskutera några förslag till hur det svenska plansystemet kan utvecklas för att förbättra integrationen mellan regionalt tillväxtarbete och fysisk översiktsplanering.

Nordregio hoppas med detta kunna medverka till att skapa en konstruktiv debatt om framtidens samhällsplanering.

OleDamsgaard
Direktör , Nordregio
Mars 2012

Inledning

En stor och viktig utmaning för samhällsplaneringen och samhällsutvecklingen är möjligheterna att samordna och harmonisera det regionala tillväxtarbetet och fysisk översiktsplanering. Sedan mitten av 1990-talet har synen på såväl regionalt tillväxtarbete som fysisk planering förändrats ordentligt i takt med genomgripande samhälls-omvandlingar som globalisering och förändrade politiska strömningar. Det svenska samhälls-planeringssystemet har dock inte genomgått en genomgripande omvandling i samma utsträckning, även om, nya regioner med delvis nya fokusområden utvecklats samt att plan- och bygglagen reviderats. Den svenska regionalpolitiken har dock ändrat riktning till regional tillväxtpolitik.

För att möta de samtida utmaningarna har flera av våra grannländer i norra Europa under de senaste åren omdanat sina respektive planeringssystem eller arbetar med detta just nu. I Danmark genomfördes en kommunreform 2007 vilken bland annat innebar en ny regionindelning men redan 2001 infördes så kallade kommunala planstrategier. I Norge pågår nu arbetet med att ta fram nya strategier och planer på regional

och kommunal nivå ut efter den nya plan och bygglagen från 2009. I Finland pågår för närvarande ett förberedande kommunreformarbete som kan leda till en total revision av kommunallagen, förarbetet förväntas presenteras under 2012. Nederländerna har sedan 2008 en ny planeringslagstiftning och England har sedan 2011 i princip avskaffat den regionala nivån. I Tyskland finns olika exempel på politiska förändringar och organisatoriska anpassningar av delstatliga planeringsstrukturer, i Niedersachsen har exempelvis ett nytt regionalt organ bildats: Region Hannover.

Nordregio har fått i uppdrag av Boverket att genomföra en studie om pågående förändringar av svensk regionstruktur och rådande regionalt utvecklingsparadigm samt omvärldsförändringar som påverkar fysisk planering och regionalt utvecklingsarbete. I uppdraget ingår specifikt att undersöka hur andra nordiska länder arbetar med liknande frågor och även göra europeiska utblickar och ta del av internationella erfarenheter.

Problembildsformulering

Under en workshop om förutsättningarna för fysisk planering och regionalt utvecklingsarbete i Sverige diskuterades den svenska problembilden för ökad harmonisering och samordning av regionalt tillväxtarbete och fysisk översiktsplanering, med regionala och nationella aktörer (se bilaga). På alla politiska och administrativa nivåer finns det utmaningar och förbättringsmöjligheter kring samordning och harmonisering. Detta inte minst mot bakgrund av att det är två olika politiska sektorsområden med delvis olika traditioner och kulturer. De olika nivåerna har exempelvis olika mandat, och de har stundtals oklara roller gentemot varandra. Problembilden är i korthet: svaga och otydliga regioner, starka och självstyrande kommuner, samt vaga och oklara statliga direktiv.

Det finns tillsynes en samstämmighet kring att den regionala nivån är svag och otydlig, bland annat på grund av att den är splittrad. Det regionala tillväxtarbetet med regionala utvecklingsprogram

(RUP) och regionala tillväxtprogram (RTP) är fortfarande relativt nytt och omoget, de regionala strukturerna och arbetsprocesserna har ännu inte riktigt formerats. Förhållandet mellan olika regionala dokument, strategier och planer är problematiskt, exempelvis hur länsplanerna för den regionala transportinfrastrukturen förhåller sig till de regionala utvecklingsprogrammen. Det är dessutom oklart om exempelvis de regionala utvecklingsprogrammen primärt vänder sig gentemot kommunerna (för regionalt inflytande och styrning) eller om de framförallt vänder sig uppåt i systemet för att ge regeringen en samlad bild av den regionala utvecklingen.

Relationerna och samverkan mellan kommuner och regioner är inte heller okomplicerad, exempelvis finns brister vad gäller delaktigheten och förankring i varandras plan- och utvecklingsprocesser. Administrativt gränsöverskridande frågor är fortfarande svårt att hantera och länkarna mellan

olika strategier och insatser på lokal och regional nivå är ganska svag. Detta kan bland annat bero på svårigheter för kommunerna att se den direkta nyttan av ett regionalt strategiskt perspektiv framförallt då de regionala utvecklingsprogrammen ofta är allmänna hållna utan preciserade rumsliga perspektiv.

De kommunala översiktsplanernas funktion är heller inte alltid tydligt. De är inte alltid de strategiska, långsiktiga och övergripande dokument som de enligt den nya plan- och bygglagen (SFS, 2010:900) ska och har potential att vara, utan de är mer av enbart markanvändningsplaner. Vidare har kommunernas storlek och lokalisering avgörande betydelse för såväl engagemanget i det regionala tillväxtarbetet som för översiktsplaneringen. Mindre kommuner i mer perifera delar har helt andra förutsättningar än exempelvis storstadskommuner. Det samma gäller även regionerna som dessutom har olika mandat och finansiella möjligheter.

Det saknas en tydlig och explicit uttalad nationell vision för hållbart samhällsbyggande, även om Boverket har ett regeringsuppdrag att ta fram en vision för Sverige 2025 (Boverket, 2011b). Den nationella beställningen är oklar med delvis vaga

besked men samtidigt pådyvlas kommuner och regioner olika statliga krav och det statliga engagemanget blir således spretigt. Avsaknaden av sammanhållna direktiv och styrning är framförallt prekär när det är två kulturer (översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete) som skall samordnas och harmoniseras. Det finns fortfarande starka sektoriella intressen och stupsrörstänkande. Det är dessutom olika typer av lagstiftning för fysisk planering respektive regionalt tillväxtarbete.

I mer generella termer är det ett stort fokus på strukturella processer och mindre på utvecklings- och förändringsprocesser. Sambandet mellan tillväxt i näringslivet och rumsliga strukturer är lite uppmärksammat och det finns kunskapsbrister kring tvärspektoriell och spatial samverkan, om orsak och verkan förhållanden. Detta kan delvis kopplas till olika kompetenser och utbildningsbakgrunder hos de som arbetar med regionalt tillväxt respektive översiktsplanering. Att sammanställa och kartlägga hur samspelet mellan tillväxt och rumslig utveckling hanterats internationellt och de svenska förutsättningarna för samordning och harmonisering av regionalt tillväxtarbete och fysisk översiktsplanering är således angeläget.

Planering, utveckling och integrering

Planering är ett ord med många betydelser och det är inte en enkel term att precisera eller översätta då den delvis har olika betydelser i olika sammanhang och länder. Inte ens inom Sverige finns en klar eller entydig definition av ämnet planering, framförallt inte vad gäller det unikt svenska begreppet samhällsplanering. Den engelska termen ”spatial planning” liksom det tyska ”raumplanung” ligger relativt nära det svenska begreppet samhällsplanering som dock delvis har en något annan konnotation och innebörd (kanske mer i likhet med det nederländska begreppet ”planologie”). Samhällsplanering kan delvis beskrivas som rumslig planering om rummet uppfattas ur ett relationellt perspektiv, det vill säga inte enbart som fysiskt utan även som socialt (se t.ex. Lefebvre, 1991). Från ett sådant perspektiv inkluderar samhällsplaneringen såväl fysisk planering, ekonomisk utveckling, social planering och miljöplanering, och samhällsplaneringen integrerar således hållbarhetsbegreppet tre grundpelare: ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet.

Samhällsplanering är med andra ord per definition en tvärspektoriell aktivitet och integrerar

såväl fysisk översiktsplanering som regionalt tillväxtarbete. Översiktsplanering och tillväxtarbete oavsett om det sker på lokal eller regional nivå är dock delvis två olika typer av aktiviteter. Planering är till stor del ett medel för att uppnå ett mål (inte ett ändamål i sig självt), medan tillväxt är ett mål som kan uppnås med olika medel. Planering kan således betraktas som ett medel för att uppnå hållbar tillväxt, men planering kan även vara ett medel för policy integrering (Vigar, 2009).

Inom samhällsplaneringen finns ett spänningsfält mellan mer strategisk rumslig planering och fysisk markanvändningsplanering (Vigar & Healy, 1999, Albrechts, 2004). Både planeringsforskningen och det praktiska planeringsarbetet har på senare år allt mer uppmärksammat denna diskrepans och fokuserat på olika former av integrerad planering (e.g. Geerlings & Stead, 2003, Kidd, 2007, Stead & Meijers, 2009, Vigar, 2009, Buser & Farthing, 2011). I Sverige har det främst handlat om integrering av och relationen mellan det regionala tillväxtarbetet och fysisk översiktsplanering, mellan regional utveckling och kommunal

planering (Engström & Fredriksson, 2010, Engström et al., 2010, Boverket, 2011a)

Det finns olika former och kategorier av integrering. Exempelvis kan man särskilja mellan institutionell och strategisk integrering. Institutionell integrering fokuserar på olika styrformer (governance), och vanligtvis särskiljs mellan vertikal, horisontell och territoriell integration. Den strategiska integreringen är mer praktiskt orienterad och fokuserar på policyinstrument och planeringsåtgärder. Dessa kategoriseringar är dock inte ömsesidigt uteslutande utan kan kombineras på olika sätt (Kidd, 2007); sektoriell planering inbegriper integrering av både policyområden och samarbete mellan olika aktörer, territoriell integrering innefattar såväl horisontell (dvs. koordinering över kommungränser eller regiongränser) som vertikal (dvs. koordinering mellan kommun och region, eller region och stat etc.) koordinering, medan processuell integration fokuserar på såväl strategisk som operationell synkronisering.

Internationellt har det varit ett stort fokus på olika former av policy integration men också på graden av integration. I den engelska rapporten *Participation and policy integration in spatial planning: Spatial Plans in Practice: Supporting the reform of local planning* (DCLG, 2008) används ett spektrum för policy integration bestående av sju kategorier från helt oberoende policys till helt integrerade gemensamma policys:

1. Oberoende policys – ingen form av integrering (snarare konkurrens)
2. Informationsutbyte: ”vi har en ny tillväxtpolicy, varsågoda”
3. Harmonisering: ”vi har en ny tillväxtpolicy och vi kommer att beakta er policy”
4. Samverkan: ”vi behöver båda nya tillväxtpolicys låt oss utbyta information men skapa egna separata policys”
5. Koordinering: ”vi behöver båda nya tillväxtpolicys låt oss utbyta information och se till att våra separata policys inte är i konflikt med varandra
6. Samarbete: ”låt oss samarbeta mot ett gemensamt formulerat mål genom att skapa våra egna tillväxtpolicys”
7. Gemensamma policys: ”låt oss skapa en gemensam tillväxtpolicy för att nå gemensamt formulerade mål”

Det är ett spektrum, och kategorierna glider delvis in i varandra och det är utifrån denna skala relativt svårt att mäta graden av integration. Skillnad mellan samverkan och koordinering är inte helt klar och även skillnaden mellan samarbete och gemensamma policys är till viss del tvetydig då gränsen mellan mål och policy inte alltid är skarp. Utifrån detta resonemang förefaller en grövre indelning i tre kategorier mer användbar som exempelvis Stead och Meijers (2009) använt: integrerat policyskapande, policy koordinering och samverkan.

Precisering av studien

Utifrån den svenska problembildsformuleringen och forskningsbakgrunden, och uppdraget från Boverket har följande mer preciserade frågeställningar för studien formulerats för att analysera de formella förutsättningarna för och det praktiska arbetet med att samordna och harmonisera regionalt tillväxtarbete och fysisk översiktsplanering:

1. Vilka integrerande element finns i de formella samhällsplaneringssystemen?
2. Hur används dessa integrerande element i den praktiska samhällsplaneringen?

Integrerande element kan vara exempelvis plandokument med integrerande innehåll (t.ex. planstrategier som samordnar olika sektorer), integrerande samarbetsformer (t.ex. planforum som koordinerar olika aktörer), eller integrerande

arbetsprocesser (t.ex. synkronisering av planarbete). Utifrån ovan skisserade ramverk och problembild fokuseras i analysen på formen och graden av integrering vad gäller:

1. Sektoriellt samarbete: områdesövergripande och offentligt-privat samarbete
2. Territoriell koordinering: vertikal integration och horisontell koordinering
3. Processuell synkronisering: deltagande i processen, samtidighet och aktualitet

Det är en översiktlig studie om relationerna mellan fysisk översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete. I studien behandlas dels de svenska förutsättningarna och utmaningarna för ökad samordning och harmonisering av översiktsplanering och tillväxtarbete, dels görs internationella utblickar

för att undersöka och dra erfarenheter av hur andra europeiska och nordiska länder arbetet med dessa frågor. Det europeiska och nordiska fallen är strategiskt valda exempel som analyserats med fokus på ovanstående former av integrering. Det är således inte heltäckande studier om respektive lands planeringssystem utan fokuserade inblickar i sex olika länders arbete med översiktsplanering och tillväxtpolitik. För varje land har en region valts som ett samlande empiriskt exempel. De länder och regioner som ingår i studien är:

1. Danmark och Region Midtjylland
2. Finland och Egentliga Finland
3. Norge och Telemark fylke
4. Tyskland och Region Hannover
5. Nederländerna och Randstad
6. England och Birmingham

Analytiskt har studien i första hand fokuserat på de formella politiska och administrativa systemen. Detta har dock även kompletterats med semi-strukturerade telefonintervjuer. I de nordiska länderna har minst en representant från den regionala respektive den kommunala nivån

intervjuats (se referenslistan). För de europeiska länderna har dels forskare, dels praktiker på kommunal (England), regional (Tyskland) alternativt statlig (Nederländerna) nivå intervjuats. På detta vis fångas såväl de formella strukturerna för som det praktiska arbetet kring integreringen av regionalt tillväxtarbete och översiktsplanering in i studien.

Under studien genomfördes en workshop med regionala och nationella aktörer. Workshopen anordnas gemensamt av Nordregio och Boverket och ägde rum den 31 januari 2012 i Nordregios lokaler på Skeppsholmen i Stockholm. Syftet med workshopen var dels att kartlägga den regionala och nationella problembilden kring samordningen och harmoniseringen av regionalt ekonomiskt tillväxtarbete och fysisk lokal översiktsplanering, dels att diskutera möjliga anpassningar och potentiellt nödvändiga reformer av det svenska samhällsplaneringssystemet. Vidare presenterades preliminära resultat av projektet vid ett seminarium om fysisk planering organiserat av Reglab den 19 januari 2012 i Nordregios lokaler på Skeppsholmen i Stockholm.

Svenska förutsättningar

Den regionala nivån har traditionellt varit den svagaste länken i det svenska politiska och administrativa landskapet. Den regionala politiska nivån med landstinget och landstingsfullmäktige är i bildlig och bokstavig bemärkelse en sekundär kommun. Den kommunala nivån är istället den primära lokala nivån med mycket hög grad av självstyre. Exempelvis har kommunerna vad som brukar kallas ”planmonopol” och den fysiska översiktsplaneringen i Sverige sker principiellt på kommunal nivå.

Sedan 1990-talet har staten delegerat det övergripande ansvaret för det regionala tillväxt-

arbetet till den regionala nivån. Den regionala nivån är emellertid inte bara svag gentemot den statliga och den kommunala nivån utan den är också fragmenterad, på grund av olika politiska och administrativa försök att omorganisera och reformera den regionala strukturen. För att förstå dessa förändringar och de samtida förutsättningarna för att samordna och harmonisera regionalt tillväxtarbete och fysisk översiktsplanering är det nödvändigt att sätta in detta i sammanhanget av övergripande omvärldsförändringar och utmaningar.

Omvärldsförändringar och utmaningar

Omvärlden förändras konstant och det pågår för närvarande flera parallella omvandlingsprocesser vilka skapar både utmaningar och möjligheter för såväl det regionala tillväxtarbetet som den fysiska översiktsplaneringen. En central övergripande process är globaliseringen med ett ökat internationellt flöde av människor, kapital, varor och idéer som funktionellt integrerar institutioner, organisationer och aktiviteter över hela världen. Samtidigt sker en urbanisering utan tidigare skadat slag och uppskattningsvis bor nu över hälften av jordens befolkning i urbana agglomerationer. Dessa processer har möjliggjorts av såväl strukturella förändringar, institutionella omregleringar och organisatoriska omformeringar som av den teknologiska utvecklingen. Samtidigt har resursutnyttjandet ökat och jordens ekologiska system är utmanat och klimatet hotat.

Platser och rumsliga perspektiv har dock inte minskat i betydelse i och med detta utan platser och rumsliga perspektiv har snarare fått ökad betydelse både praktiskt och teoretiskt (se t.ex. Healy, 2004). I sammanhanget har ett ökat fokus på strategisk planering och regional styrning uppmärksamats som allt viktigare. Albrechts, Healy och Kunzmann (2003) har specificerat flera bakomliggande orsaker till den ökade betydelsen av strategisk rumslig och territoriell planering inom Europa. Ökad konkurrens mellan platser, städer och regioner har

förstärkt betydelsen av positionering, och förändrade ekonomiska förhållande med minskad ekonomisk kapacitet i den offentliga sektorn har intensifierat olika samarbeten mellan offentliga och privata aktörer, och nya former av ”multilevel governance” har utvecklats. Attraktivt boende och levnadsmiljöer har blivit allt viktigare med förändrade sociokulturella förhållanden och nya livsstilar, samtidigt har betydelsen av regional och lokal identitet stärkts. Den politiska agendan i EU med fokus på territoriell utveckling och sammanhållning har också varit en drivkraft till ett ökat fokus på strategisk rumslig planering som kan integrera ekonomiska, kulturella, sociala och ekologiska policys.

I Sverige har samhällsutvecklingen varit gynnsam och generellt ökat befolkningens välfärd och välmående med bland annat ökad livslängd som följd som dock också skapat geografiska och demografiska utmaningar med en åldrande befolkning, och ojämn geografisk utveckling. En fortgående urbanisering skapar dessutom utmaningar för å ena sidan glesbygdsområden med minskande befolkning och skatteunderlag, å andra sidan ökat tryck på storstadsregioner vad gäller boende, infrastruktur och service. Ökad rörlighet med bland annat förändrade och utvidgade pendlingsmönster understött av utvecklad och förbättrad infrastruktur och politiska program kring

regionförstoring har skapat nya arbetsmarknadsregioner och ifrågasatt funktionaliteten i den

traditionella politiska och administrativa indelningen av landet.

Svensk regionalpolitik i omvandling

Den svenska regionalpolitiken har sedan 1990-talet förändrats från att ha varit centralt och nationellt styrd genom fördelningspolitik till att nu fokusera på att skapa konkurrenskraftiga regionerna utifrån deras egna förutsättningar. Utvecklingen kan beskrivas som ett skifte från regionalpolitik till regional tillväxtpolitik. Ett skifte från ett centralt och hierarkiskt styrt system med administrativa regioner till ett decentraliserat och flerskaligt system med aktiva regioner, där Sverige är beroende av regionerna och inte regionerna beroende av Sverige (Hudson, 2005).

Sveriges inträde i EU 1995 var en brytpunkt i denna utveckling men innebar också en ytterligare supranationell politisk och administrativ nivå. Det regionala systemet har anpassats till EU:s program och parallellt med den traditionella regionala länsindelningen (se nedan) finns en flerlänsnivå (eller supra regional nivå) kopplat till EU:s strukturfonder och program (Näringsdepartementet, 2007). Hur Sverige skall organiseras geografiskt i olika regioner har alltjämt varit ett politiskt och administrativt trätoämne. En parlamentarisk ansvarskommitté tillsattes 2003 för att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom den svenska samhällsorganisationen. Trots att kommittén 2007 presenterade sin slutrapport *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU, 2007:10) har ännu ingen nationellt genomgripande regionreform skett.

Försök med nya regionala indelningar har dock genomförts ibland annat Skåne och Västra Götaland och sedermera permanentats. De nya politiska och administrativa regionerna övertog ansvar från både landsting och länsstyrelse. Från och med 2003 är det också enligt lagen (SFS, 2002:34) om samverkansorgan i länen möjligt att skapa regionala samverkansorgan där alla kommunerna i länet, och även landstinget kan vara medlem. Det regionala samverkansorganet skall ta fram en strategi för länets utveckling och samordna implementeringsarbetet samt utvärdera de regionala tillväxtarbetet samt ta fram länsplaner för det regionala transportsystemet.

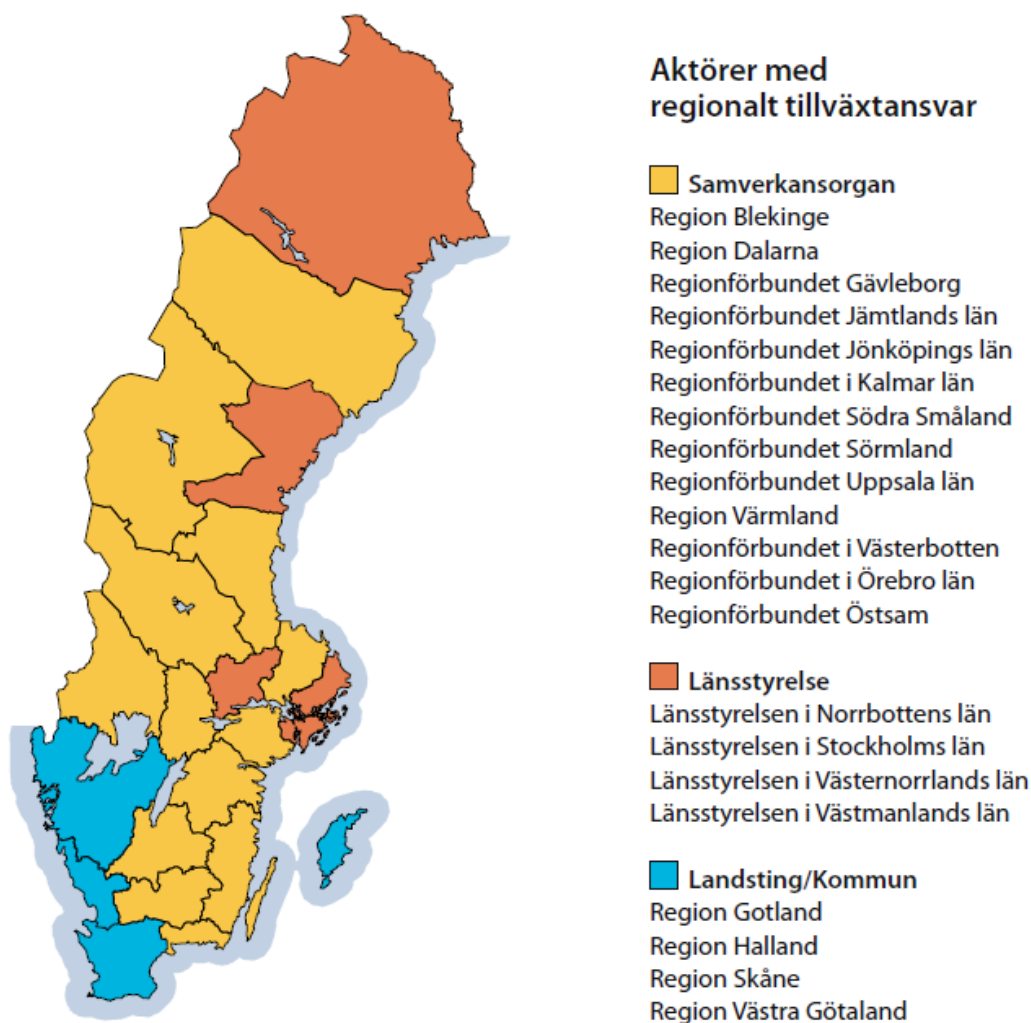
Den nationella arenan och staten inverkar på det regionala tillväxtarbetet och den fysiska översiktsplaneringen genom lagar och förordningar men även genom den institutionella organiseringen

av samhället. Ansvaret för planering och byggande tillhör det nationella politiska området boende och byggande som Socialdepartementet är ansvarigt för, medan ansvaret för regional tillväxtpolitik ligger inom Näringslivsdepartementets ansvarsområde näringsliv, handel och regional tillväxt. De viktigaste statliga myndigheterna för regional utveckling är Tillväxtverket, Tillväxtanalys och länsstyrelserna medan Boverket har uppsiktsansvar för planering och byggande, och är således formellt den viktigaste myndigheten för den fysiska översiktsplaneringen.

Eftersom både fysisk planering och regional utveckling är tvärsektorieella verksamheter är även andra politiska ansvarsområden av stor betydelse som arbetsmarknadspolitik, utbildnings- och forskningspolitik, miljöpolitik etc., som därtill regleras av en rad olika förordningar och sektoriella myndigheter som dessutom har olika regionala indelningar (se Nordregio & Eurofutures, 2006). Infrastruktur och transport är exempelvis ett synnerligt viktigt politikområde för såväl den fysiska planeringen som den regionala tillväxten. Utvecklingen och planeringen av svensk infrastruktur, dvs. järnvägar, vägar, flyg- och båttrafik har integrerats och styrs nu styrs av en sektoriellt övergripande nationell plan (Trafikverket, 2011).

Den fysiska översiktsplaneringen har ett nationellt ramverk och regleras av huvudsakligen av plan och bygglagen (SFS, 2010:900) samt miljöbalken (SFS, 1998:808), men det finns ingen nationell fysisk plan. Det regionala tillväxtarbetet regleras genom statliga förordningar till exempel förordning om regionalt tillväxtarbete (SFS, 2007:713a). Det regionala tillväxtarbetet skall avspegla den nationella tillväxtpolitiken och för att understödja den regionala utvecklingen har Näringsdepartementet utarbetat ett strategi-dokument: *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013* (2007:713b). Genomförandet av den nationella tillväxtstrategin skall ske dels genom det nationella strukturfondsprogrammet (ESF) och dess åtta regionala planer, dels genom åtta regionala strukturfondsprogram (ERUF), dels genom 21 stycken regionala utvecklingsprogram (RUP) och 21 stycken regionala tillväxtprogram (RTP). Sammantaget har detta resulterat i att den regionala politiska och administrativa nivån är diversifierad.

Figur 1. Karta över Sverige regioner och regional huvudmän



Källa: Tillväxtverket

Regional fragmentering och lokalt självstyre

Det regionala tillväxtarbetet utförs på regional nivå av tre olika regionala huvudaktörer: länsstyrelser (län), regionala självstyrelseorgan (landsting/regioner) och samverkansorgan (region/kommunförbund) och skiljer sig något mellan olika delar av landet. I Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands och Stockholms län är det länsstyrelserna som arbetar med regional utveckling. I Region Halland, Region Skåne och Västra Götalandsregionen samt Gotland är det regionala självstyrelseorgan som har huvudansvaret för det regionala tillväxtarbetet. I övriga 13 län sker

det regionala tillväxtarbetet genom regionala samverkansorgan i form av kommunförbund till exempel Region Dalarna. (Se figur 1.)

Den regionala nivån är som nämnts diversifierad med flera olika aktörer med olika mandat och förutsättningar. Endast i de fyra nybildade regionen utförs det regionala tillväxtarbetet av en organisation, de regionala självstyrelseorganen med beskattningsmandat. I fyra andra regioner bedrivs det regionala tillväxtarbetet av de statliga länsstyrelserna. I de resterande 17 länen är det sammanslutningar av

självständiga organ (kommuner och regioner) som skall samordna och genomföra det regionala tillväxtarbetet. Förutsättningar skiljer sig således markant åt inom landet, och beaktas även alla ytterligare regionala indelningar med relevans för regionalt tillväxtarbetet och fysisk översiktsplanering är beskrivningen "en regional röra" inte helt opassande.

Formellt definieras regionalt tillväxtarbete av staten (SFS, 2007:713b) som "insatser för att skapa en hållbar regional tillväxt och utveckling". Genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken sker som nämnts ovan framförallt genom regionala utvecklingsprogram (RUP) och regionala tillväxt-program (RTP), men även genom strukturfondsprogram och länsplaner för infrastrukturen (SOU, 2007:13). Alla 21 län och regioner i landet är enligt förordning om regionalt tillväxtarbete (SFS, 2007:713b) skyldiga att utarbeta regionala utvecklingsprogram. Det ansvariga regionala organet skall vidare samordna olika territoriella och sektoriella intressen och samråda med kommuner och landsting, samordning bör även ske med näringsliv, andra organisationer och statliga myndigheter.

De statliga länsstyrelserna är centrala aktörer i det regionala tillväxtarbetet. De är statliga myndigheter med ansvar för såväl samordning som tillsyn av olika statliga intressen. Länsstyrelsernas roll skiljer sig dock åt beroende på vem som har ansvaret för att genomföra den regionala tillväxtpolitiken i regionen (dvs. länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan eller samverkansorgan) (Engström & Fredriksson, 2010). Länsstyrelsen skall enligt plan- och byggförordning (SFS, 2011:338) var den samordnande statliga aktören för fysisk översiktsplanering, och skall särskilt övervaka riksintressen.

Det finns i plan- och bygglagen möjlighet till fysisk regionplanering och att utarbeta en regionplan men detta sker endast undantagsvis, och enbart och endast delvis i de två storstadsregionerna Göteborg och Stockholm genom av regeringen utpekade regionplaneorgan. I Stockholms län har dessutom det regionala utvecklingsprogrammet integrerats i den regionala utvecklingsplanen för Stockholms län (RUFS), det vill säga den har status som både regionalt utvecklingsprogram enligt förordningen för regional utveckling, och regionplan enligt plan- och bygglagen (Regionplanekontoret, 2010). Varken regionala utvecklingsprogram eller regionplaner är dock juridiskt bindande. I förhållande till fysisk planering är således regionerna ganska svaga.

De svenska kommunerna har hög grad av självbestämmande och i princip ett planeringsmonopol. Den nya plan och bygglagen (PBL) (SFS, 2010:900) som trädde i kraft 2011 betonar översiktsplanens strategiska betydelse och aktualitet. Kommunernas strategier i översiktsplanen skall även samordnas med relevanta nationella och regionala mål för en hållbar utveckling. I PBL regleras bland annat att alla kommuner måste ha en aktuell översiktsplan (ÖP) för hela kommunen och kommunen varje mandatperiod skall pröva översiktsplanens aktualitet. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande men skall innehålla riktlinjer för mark- och vattenanvändning. Bygglov och områdesbestämmelser som är juridiskt bindande skall utformas i linje med riktlinjerna i översiktsplanen. Tillväxtpolitiken är inte statligt reglerad på kommunal nivå, och de regionala utvecklingsprogrammen eller regionplanerna är heller inte bindande för kommunerna.

Nordiska exempel

Arbetet med regional tillväxt och fysisk planering har under senare år i mer eller mindre grad reformerats i alla våra nordiska grannländer. I Danmark infördes kommunala planstrategier 2001 och det genomfördes en kommunreform 2007 vilket bland annat innebar en ny regionindelning. I Norge pågår nu arbetet med att ta fram nya strategier och planer på regional och kommunal nivå ut efter den nya plan och bygglagen från 2009.

I Finland pågår för närvarande ett förberedande kommunreformarbete som kan leda till en total revision av kommunallagen, förarbetet förväntas presenteras under 2012, och den statliga regionförvaltningen reformerades 2010. De nordiska exemplen är Danmark och Region Midtjylland, Finland och landskapet Egentliga Finland, samt Norge och Telemark fylke.

Danmarks reformerade planeringssystem

Danmark genomförde 2007 en kommunreform som innebar att antalet kommuner minskades från 271 till 98 kommuner. Syftet med reformen var att skapa större och mer effektiva administrativa enheter med minst 30 000 invånare (IM, 2006). Med reformen förändras också den regionala administrativa indelningen och samtliga danska län (amt) ersattes med fem administrativa regioner. Reformen innebar också förändringar för planeringssystemet, av planloven, lagen för fysisk planering, och ansvarsfördelning mellan lokal, regional och national nivå (Miljøministeriet, 2007a). Den fysiska planering som i första hand utförs på kommunal nivå fick starkare ställning medan den regionala nivån blev av med sin plankompetens som överfördes till statlig men framförallt kommunal nivå. Sedan 2007 är det endast kommunerna och staten som kan genomföra fysisk planering. Regionerna fick dock ansvar för det regionala tillväxtarbetet i och med att de skall förbereda den regionala utvecklingsplanen (RUP).

Nationella ramverk och riktlinjer

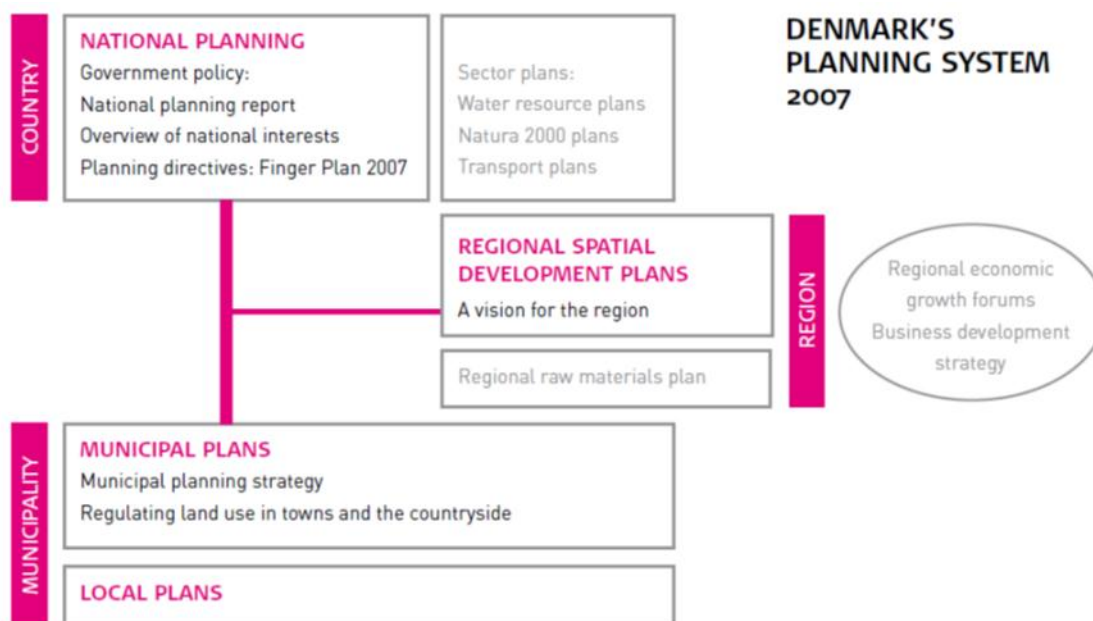
På nationell nivå har miljödepartementet (Miljøministeriet) det övergripande ansvaret för fysisk planering. Den nationella planeringen kan inverka på den lokala planeringen genom nationella planrapporter (landplanredegørelser), bindande restriktioner (landplandirektiver), riktlinjer i form av statliga förutsättningar för kommunernas planering (de så kallade statslige udmelinger, som är statens koordinerade uttalanden för varje planrevision) och så kallade direkta ingripanden i enskilda kommuners

planering till exempel genom statliga veton (Miljøministeriet, 2007a).

Efter varje val så lämnar miljöministern in en nationell planrapport (landsplanredegørelse) om den nationella utvecklingen till Folketinget. Rapporten diskuteras i Folketingets planeringskommitté (planlægningsudvalg) och skickas på remiss till kommunerna. Efter regeringsbeslut ligger sedan den nationella planrapporten till grund för planeringsinriktningen på såväl statlig som kommunal nivå under kommande mandatperiod (Miljøministeriet, 2007a). Varje mandatperiod publicerar även miljödepartementet en översikt över de koordinerade nationella intressena med bindande statliga förutsättningar för kommunernas planering. I de återkommande revisionerna av kommunplanerna måste kommunerna sedan beakta dessa.

Statlig styrning sker också genom bindande restriktioner så kallad landplandirektiver. Ett landplandirektiv kan utfästas för att tillgodose nationella intressen, som till exempel för att säkerställa genomförandet av stora infrastrukturprojekt. Planeringen av Köpenhamns-regionen koordineras sedan 2007 av staten genom ett landplandirektiv, den så kallade Fingerplan 2007, som nu är under revision. Planen innehåller bindande förutsättningar för kommunerna i regionen gällande exempelvis stadsutveckling. Det finns även sju regionala statliga kontor för mark- och miljöfrågor med syfte att övervaka tillämpningen av planloven samt följa upp och bevaka de nationella intressena (att jämföra med svenska länsstyrelser).

Figur 2. Det danska planeringssystemets olika nivåer och planeringsinstrument



Källa: Miljøministeriet (2007a)

Nationellt ansvarig för den regionala tillväxtpolitiken är näringslivsdepartementet (Erhvervs og Vækstministeriet). I huvudsak arbetar ministeriet med att analysera och genom policys stimulera ekonomisk tillväxt men ett annat viktigt uppdrag är att implementera EU:s regionalpolitik. Regeringen publicerar kontinuerligt en regionalpolitisk tillväxtredogörelse med en värdering av den aktuella situationen där man uttrycker överordnade prioriteringar för den regionala tillväxtpolitiken (t.ex. *Denmark 2020 – knowledge, growth prosperity* (2010)).

En annan viktig statlig instans för tillväxtfrågor är det nationella tillväxtrådet (Danmarks Vækstråd) som inrättades 2006 med uppgift är att ge råd till den danska regeringen när det gäller tillväxtpolitiken i Danmark. Det nationella tillväxtrådet består av representanter från näringsliv, yrkesorganisationer, forskningsinstitut, kommuner, regional tillväxtorgan och arbetsmarknadens parter. Rådet skall vara en länk mellan den nationella tillväxtpolitiken och det regionala tillväxtarbetet, genom att bland annat samarbeta med de fem regionala tillväxtforumen (Regionale vækstfora) som alla är medlemmar av det nationella tillväxtrådet (DR, 2008).

Regionalutveckling och lokalplanering

De regionala tillväxtforumen är tillsammans med den regionala utvecklingsplanen (RUP), centrala i det danska regionala tillväxtarbetet. De regionala utvecklingsplanerna är överordnade strategiska planer som innefattar både ett tillväxtperspektiv och ett mer generellt rumsligt perspektiv för regionen. Planen skall enligt lagen beskriva en önskad framtida utveckling för regionens urbana och rurala områden inom temana natur och miljö (inklusive rekreation), näringsliv inklusive turism, arbetsmarknad, utbildning och kultur (Miljøministeriet, 2007b). Den regionala utvecklingsplanen har en vägledande roll och kan innehålla förslag för kommunernas översiktsplanering.

Arbetet med den regionala utvecklingsplanen ska enligt direktiven (Miljøministeriet, 2007b) genomföras som ett gemensamt projekt mellan kommuner, företag, regionala instanser och andra centrala aktörer. Ett förslag till en regional utvecklingsplan skall offentliggöras inom de första två åren av varje mandatperiod. Regionplaneringen och den kommunala översiktsplaneringen synkroniseras i och med att kommunerna tar fram sin planstrategi och underlag till kommunplan parallellt med att den regionala utvecklingsplanen tas fram under de två första åren av respektive mandatperiod (Miljøministeriet, 2007a). Synkroniseringen syftar till

att samordna planering på regional och lokal nivå, samt uppmuntra till dialog.

De regionala tillväxtforumen är regionala partnerskap som skall säkra ett strategiskt fokus i det regionala tillväxtarbetet men också initiera och genomföra konkreta näringslivsutvecklingsprojekt (DR, 2008). Tillväxtforumen ansvarar för att ta fram den regionala företagsutvecklingsstrategin som ska fokusera på att utveckla de befintliga styrkorna inom företagslivet i regionen. Strategin skall dels utgöra underlag för den regionala utvecklingsplanen, dels innehålla rekommendationer för medfinansiering av regionala näringslivsprojekt och förslag till fördelningen av de regionala utvecklingsfonderna (DR, 2008). Tillväxtforumen har i uppdrag att behandla ansökningarna till de regionala strukturfonderna och förslå, för regions-rådet som formellt beslutar, vilka projekt som skall beviljas medel. De har även till uppgift att stimulera den regionala tillväxten genom att starta olika projekt och initiativ. I samband med framtagande av strategin förbereds även relaterade handlingsplaner som konkret definierar vilka åtgärder som ska genomföras den kommande planeringsperioden (Miljöministeriet, 2007a).

Tillväxtforumen har en samordnande funktion mellan de regionala insatserna och den danska regeringens policy för företagsutveckling och tillväxt. Varje mandatperiod ingår ett partnerskapsavtal mellan regeringen och de enskilda tillväxtforumen som definierar de överordnade målen för tillväxtforumens arbete (Miljöministeriet, 2007a). Dessutom samverkar de regionala tillväxtforumen med kommunerna i olika frågor och sex av medlemmarna i de regionala tillväxtforumen är borgmästare från kommuner i regionen (DR, 2008). När det gäller tillväxtarbetet på kommunal nivå handlar det främst om att bistå företagen med olika företagstjänster, genom att exempelvis erbjuda rådgivning kring företagsutveckling och innovationer.

Den kommunala planeringen utgörs av en kommunal planstrategi (kommuneplanstrategi) och två typer juridiska planer; en översiktsplan (kommunplan) och detaljplaner (lokalplaner). Den sedan 2000 obligatoriska kommunala planstrategin är ett överordnat politiskt och strategiskt styr-dokumentet för kommunen som möjliggör samordning och sammankoppling av olika politik-områden (Miljöministeriet, 2007a). En ny kommunal planstrategi skall tas fram under de två första åren varje mandatperiod och innehålla de politiska prioriteringarna för den framtida planeringen. I planstrategin ska det fastställas om kommunen anser att de behöver revidera den existerande kommunplanen, i sin helhet, delvis eller inte alls.

Bakgrunden till införandet av kommunala planstrategier går tillbaka till 1990-talet, då en undersökning genomförd av miljöministeriet konkluderade att mer än 100 kommuner (av på den tiden 275) inte hade reviderat sina planer i enlighet med planlagstiftningen. En del kommunplaner var mer än 10 år gamla och deras juridiska giltighet var tvivelaktig. Samtidigt blev regeln om att alla kommunplaner måste revideras vart fjärde år kraftigt kritiserad speciellt i frågan om kommunala landsorganisationen (Kommunernes Landsforenings). Ett argument var att arbetet med att revidera kommunplanen var oproportionerligt stort i framförallt mindre kommuner utan någon tillväxt (Damsgaard, 2011). Miljöministern tillsatte därför en arbetsgrupp med representanter för kommuner och amter.

Arbetsgruppen utvecklade det nya konceptet med kommunala planstrategier och differentierad revision av kommunplanen. De övergripande principerna är att kommunplanen är ett politiskt dokument, och att de kommunala politikerna varje mandatperiod skall värdera behovet av revision, och att denna värdering skall ses utifrån den förväntade utvecklingen och kommunens faktiska möjligheter.'

Erfarenheterna från de första kommunala landstrategierna från 2003 var mycket blandade. Strategierna innehöll genomgående mer karaktären av generella mål för kommunernas utveckling och mindre av att vara strategiska övervägande mot bakgrund av kommunernas utmaningar och möjligheter (Damsgaard & Rolandsen, 2004).

I samband med kommunreformen 2007 tog Realdina, som är en stiftelse, initiativet till Plan09 tillsammans med miljödepartementet (Miljöministeriet). Plan09 syftade till att stärka kvalitén i kommunernas planarbete genom att bland annat initiera exempelprojekt, arrangera seminarier och etablera nätverk kring bland annat den kommunala planstrategin som verktyg i det kommunala planeringsarbetet (Miljöministeriet/ Realdania, 2009). Plan09 tog efter kommun-reformen initiativet till att första generationen kommunala planstrategier utvärderades. I utvärderingen (Sehested et al., 2009) konstaterades bland annat att kommunerna generellt var mycket mer medvetna om sin potentiella roll i ett bredare regionalt sammanhang jämfört med de ursprungliga strategierna från början 2000-talet. Vidare konstaterades att det fanns minst tre olika typologier kommunala strategier:

- markanvändningsorienterade strategier som i första hand riktar sig mot framtida fysiska utveckling
- fokuserade strategier som behandlar få men högt prioriterade utvecklingsteman

- holistiska strategier med en övergripande kommunal strategi för alla områden

Kommunplanen skall peka ut kommunens planer för den generella rumsliga utvecklingen under de kommande 12 åren och innehålla riktlinjer för markanvändningen och utgöra ett ramverk för den lokala planeringen (Miljøministeriet, 2007b). Kommunplanerna får enligt bygglagen inte strida mot den regionala utvecklingsplanen eller de nationella direktiven. Kommunernas planering varierar i hög grad, vissa kommuner har väldigt välutvecklade kommunplaner där budgeten och kommunens mål kopplas samman, ofta i anknäring till planstrategin, medan andra fokuserar strikt på markanvändningsplan (Miljøministeriet, 2007a). Kommunplanen utgör även ett bindande ramverk för de olika lokalplanerna som upprättas för specifika delar inom kommunen. De lokala planerna är bindande i förhållande till de enskilda markägarna och kan motsvaras vid svenska detaljplaner.

Arbetet med RUP 2.0 i Midtjylland

Region Midtjylland är en av Danmarks fem regioner som bildades i och med reformen 2007. Regionen har drygt 1,2 miljoner invånare och består av 19 kommuner, bland annat Århus och Ringkøbing-Skjern. För närvarande arbetar regionen med att ta fram den andra generationens regionala utvecklingsplan. Det är regionalrådet på Midtjylland, bestående av 41 direktvalda medlemmar, som ansvarar för arbetet med att ta fram den regionala utvecklingsplanen. Arbetet med den regionala utvecklingsplanen sker dock i samarbete med kommunerna i regionen bland annat genom en sambandskommitté som består av regionordföranden och borgmästarna från respektive kommun. Det praktiska arbetet sker genom en planeringsgrupp bestående av fyra representanter för de olika kommunerna och tjänstemän från regionen (Vildbrad intervju 2011.12.20).

Inledningsvis fanns det en viss skepsis hos kommunerna kring den nya regionala indelningen och de nya regionala utvecklingsplanerna. Kommunerna vill inte att de nya planerna skulle vara formellt bindande för den kommunala planeringen i likhet med de gamla regionplanerna. Samarbetet med kommunerna har dock utvecklats från skepsis till förtroende, enligt Lars Vildbrad, vice direktör för regional utveckling i Region Midtjylland (intervju 2011.12.20). Detta märks bland annat i att den andra generationens kommunstrategier är mer uppmärksamma på det regionala utvecklingsarbetet. Sedan 2007 har samarbete skett inom speciellt omkring:

- Infrastruktur
- Internationella relationer, t.ex. gemensamt kommunalt-regionalt kontor i Bryssel
- Utbildning, speciellt i förhållande till regionens universitet (Århus) och högskolor (utbildning av sjuksköterskor, lärare m.m. där kommunerna är arbetsgivare)
- Gemensamma analyser
- Energi (dock utan någon direkt koppling mellan målet om förnybar energi och kommunernas planering av mark för vindkraftverk)
- Turism (kustturism, näringslivetsturism, identifikation av potentialer)
- Kultur (gemensam insats för Århus skall utses till en EU-kulturstad)

Detta arbete och tematik avspeglas också i den andra regionala utvecklingsplanen (RM, 2011) som är under färdigställande och innehåller temana: klimatanpassning, miljö och energi, utbildning, städer och landskap, mobilitet, näringsliv och turism, kultur samt hälsa.

Andra generationens regionala utvecklingsplan är i förhållande till den första mer handlingsinriktad och har mer karaktären av en gemensam plan. Varje tema i den nya planen är sammankopplat med en lista på åtgärder som regionen och de 19 kommunerna kommer att vidta. Dessutom har både kommunerna och regionen ställt sig bakom ett antal rekommendationer i förhållande till de statliga riktlinjerna. Det finns nu också en medvetenhet om de olika förutsättningarna i de olika kommunerna och att Århus är regionens tillväxtmotor accepterats av alla kommunerna. Integration mellan regionen och kommunerna kan således enligt Vildbrad, (intervju 2011.12.20) framförallt karaktäriseras som en aktiv samverkan men i vissa fall kännetecknas av fullständig integration (t.ex. gemensamt kontor i Bryssel och en gemensam strategi gentemot staten).

Etableringen av regionala tillväxtforum var, som nämnts, en annan viktig del i den regionala strukturreformen. Det regionala tillväxtforumet i Region Midtjylland leds av regionsrådets ordförande och har 20 medlemmar som representerar kommuner, näringsliv, forskning och utveckling samt regionen (DR, 2008). Tillväxtforumet har till uppgift att utarbeta näringslivsutvecklingsstrategi innehållande mål och prioriteringar som är bindande för den regionala utvecklingsplanen (dock inte för den kommunala planeringen). I den första strategin fick näringslivsfrågor i relation till miljö och energi högprioritet, och det har sedan dess varit ett tätt samarbete mellan Tillväxtforumet och regionsrådet kring detta tema (Vildbrad intervju 2011.12.20).

Ett annat viktigt verktyg för regions utvecklingsarbete är att regionen i och med reformen har möjlighet att genom de regionala utvecklingsfonderna stödja gemensamma initiativ med kommuner i förhållandet 1:4. Från regionens sida finns det dock, enligt Vildbrad (intervju 2011.12.20), en önskan om ytterligare samordning mellan statliga sektoriella myndigheter och regionen nu när kommunreformen ses över av den nya regeringen. Och att de partnerskapsavtal som undertecknats mellan regeringen och tillväxtforumen utökas till att omfatta det regionala utvecklingsarbetet i allmänhet, inklusive den regionala utvecklingsplanen.

Lokalt planerings- och tillväxtarbete

Dagens regionala utvecklingsplan är enligt Niels Erik Kjærgaard, kommundirektör i Ringkøbing-Skjern Kommune (intervju 2012.01.05), ett samarbetsprojekt mellan kommunerna och regionen där kommunerna är med och definierar innehållet i planen. Alla teman som ingår i Region Midtjyllands regionala utvecklingsplan är förankrade hos kommunerna och alla formuleringar rörande dem har godkänts av kommunerna. Infrastruktur är det område som det finns uppenbara intresseskillnader kring mellan kommunerna, och den regionala utvecklingsplanen är därför ganska vag vad gäller just infrastruktur (Kjærgaard intervju 2012.01.05).

Kommunerna i Region Midtjylland har upp- rättat ett så kallat kommunernekotaktråd (KKR), en regional sammanslutning. I KKR Midtjylland träffas alla borgmästarna från de 19 kommunerna i region och representanter för samtliga politiska partier enligt den kommunala mandat fördelningen samt tjänstemän. Syftet med KKR är att fastställa och koordinera kommunernas förhållning till regionen. I KKR har även kommundirektörerna haft möjlighet att diskutera prioriteringsområden och teman i den nya regionala utvecklingsplanen. Kommundirektörerna har sedan å de 19 kommunernas vägnar framfört dessa teman och prioriteringar i den regionala planeringsgruppen (se ovan), och således är prioriteringarna förankrade hos tjänstemännen i kommunerna (Kjærgaard intervju 2012.01.05). Dessutom har borgmästarna som är medlemmar i regionens sambandskommitté framfört kommunernas gemensamma politiska intressen. Det refereras direkt till den regionala utvecklingsplanen i de kommunala planstrategierna, och enligt Kjærgaard (intervju 2012.01.05), finns det i den andra generationens plan ett ännu tydligare

och mer direkt överlapp mellan de regionala och kommunala prioriteringarna. Ringkøbing-Skjern kommun har dessutom i arbetet med den kommunala planstrategin aktivt samarbetet med närliggande kommuner framförallt om frågor kring infrastruktur och miljö.

Sammanfattning

Den danska kommunreformen förändrade både förutsättningarna för det regionala tillväxtarbetet och den fysiska översiktsplaneringen. Reformen som resulterade i nya större kommuner och fem nya regioner innebar också att regionerna blev av med sin planeringskompetens och att det nu bara är staten och kommunerna som kan genomföra fysisk översiktsplanering. Regionerna fick dock ansvaret för den regionala utvecklingsplanen (RUP) som tillsammans med de regionala tillväxtforumen är två av de viktigaste instrumenten i det regionala tillväxtarbetet och integrerande element för att samordna och harmonisera det regionala tillväxtarbetet och den fysiska planeringen. Genom de regionala tillväxtforumen samordnas det nationella och regionala tillväxtarbetet. Den regionala utvecklingsplanen som skall innefatta både ett rumsligt och regionalt tillväxtperspektiv har en vägledande roll för kommunernas översiktsplanering och kan således fungera som en både sektoriellt och territoriellt integrerande element.

De nya regionala utvecklingsplanernas mer flexibla icke bindande roll har varit positivt för det praktiska samarbetet med kommunerna. Det statliga kravet på att arbetsprocessen med den regionala utvecklingsplanen skall göras som ett gemensamt projekt verkar ha bidragit till ett ökat praktiskt samarbete vilket visar sig bland annat i olika gemensamma analyser, en gemensam strategi gentemot staten och ett gemensamt kontor i Bryssel. Regionplaneringen och den kommunala översiktsplaneringen synkroniseras i och med att kommunerna tar fram sin planstrategi parallellt med att den regionala utvecklingsplanen tas fram under de två första åren av respektive mandatperioden. De kommunala planstrategierna som infördes 2000 är således ett annat viktigt integrerande element för kommunerna. Den horisontella koordineringen mellan kommunerna i regionen har också underlättats av genom de så kallade kommuner- kontaktråd som fastställer och koordinerar kommunernas förhållande till regionen.

Samhällsplanering under revision i Finland

I Finland pågår för närvarande ett förberedande kommunreformarbete som kan leda till en total revision av kommunallagen. Den finska regeringen menar att det är nödvändigt att systemet för regionutveckling i dess helhet omvärderas under den pågående regeringsperioden (2011-2015) (TEM, 2011a). Det nuvarande systemet uppfattas som invecklat och det har skett många stora omvärldsförändringar som bidrar till att omvärderingen krävs.

Nationella ramar och riktlinjer

På nationell nivå har arbets- och näringsministeriet det övergripande ansvaret för den regionala utvecklingen medan miljöministeriet ansvarar för den fysiska planeringen. Det fysiska planeringssystemet i Finland består av fyra huvudinstrument: riksomfattande mål för områdesanvändning på nationell nivå, landskapsplan på regional nivå samt generalplan och detaljplan på kommunal nivå (Miljöministeriet, 2004). I markanvändnings- och bygglagen anges bland annat målen för områdesplanering och bestämmelser om planläggning och kommunernas byggnadsordning. Det är miljöministeriet som exempelvis fastställer landskapsplanen (Miljöministeriet, 2004) och utarbetar de riksomfattande mål för områdesanvändningen (Miljöministeriet, 2008).

De viktigaste instrumenten för regional utveckling och tillväxtarbete är de rikstäckande målen för regionutvecklingen och särskilda program som statsrådet beslutar om samt landskapsöversikt och landskapsprogram som landskapsförbunden bereder på regional nivå. Lagen om utveckling av regionerna som styr det regionala utvecklingsarbetet preciseras av de rikstäckande målen för regionutvecklingen, ett arbete som arbets- och näringsministeriet ansvarar för.

De senaste rikstäckande målen för regional utveckling fastställdes i december 2011 för år 2011-2015 (TEM, 2011b) och sammanfattas i tre allmänna riktlinjer: att förbättra regionernas konkurrens- och livskraft, att höja befolkningens välfärd samt att trygga en god livsmiljö och en hållbar regionstruktur. För att uppnå höjd välfärd betonas behovet av en hållbar och livskraftig kommunstruktur där kommunerna är tillräckligt stora för att tillhandahålla basservice och att de är formerade kring funktionella pendlingsområden. Vidare betonas att en hållbar regionstruktur med en enhetlig samhällsstruktur utvecklas genom ett långsiktigt och integrerat trafiksystem.

På nationell nivå utarbetas även Finlands strukturstrategi med prioriteringar för

finansieringen av regionala utvecklingsprojekt. För att uppnå de regionalpolitiska målen finns det även flera särskilda program för regional utveckling som koordineras på statlig nivå, fokuserade på bland annat innovationspolitik, landsbygdspolitik, stads- politik och skärgårdspolitik. Regional kohesions- och konkurrenskraftsprogrammet KOKO som startades i januari 2010 och koordineras av arbets- och näringsministeriet har varit ett centralt sådant program.

KOKO-programmets mål har varit att förbättra konkurrenskraften för samtliga regioner och balansera den regionala utvecklingen. I slutet av 2011 meddelades att programmet upphävs dels på grund av finansiella skäl, dels avskaffas det för att förenkla systemet för regionutveckling och - planering och ge landskapen tillfälle att själva fördela medlen, och dels för att programmet inte lyckats bli en integrerad del av landskapsutvecklingssystemet (TEM, 2011a).

I januari 2010 reformerades den statliga regionförvaltningen med syfte att förtydliga myndigheternas roller och bidra till en mer effektiv, kund- och resultatutriktad regionförvaltning (TEM, 2009). Uppgifterna för den regionalförvaltningen koncentrerades till två nya myndigheter: regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna (ELY). De nya sektors-övergripande myndigheterna har bland annat tagit över länsstyrelsernas ansvarsområden. De sex regionförvaltningsverken är ansvariga för bland annat grundläggande service och miljötillstånd, medan de 15 nya närings-, trafik- och miljöcentralerna tar hand om statsförvaltningens verkställighets- och utvecklingsuppgifter i regionerna. Centralerna samarbetar även med landskapsförbunden i bland annat region- utvecklingsfrågor och övervakning av planläggning.

Regionalutveckling och lokalplanering

Finland är sedan 1997 indelat i 18 landskap plus Åland. För varje landskap ska det finnas ett landskapsförbund, en samkommun, med samtliga kommuner i landskapet som medlemmar. Landskapsförbundet är ansvarigt för både det regionala utvecklingsarbetet och den fysiska landskapsplaneringen, på regional nivå. Landskapsförbundens roll som samordnare av regionutvecklingsarbetet förstärktes i och med reformen av den statliga regionförvaltningen som trädde i kraft i 2010 (TEM, 2009).

Landskapsförbunden ska utarbeta två regionala utvecklingsdokument: en landskapsöversikt, och ett landskapsprogram, samt en fysisks

landskapsplan (Miljöministeriet, 2004). Landskapsöversikten är ett långsiktigt strategiskt dokument med mål och förutsättningar för både den ekonomiska och fysiska utvecklingen under de kommande 20-30 åren, medan landskapsprogrammet skall konkretisera de övergripande strategierna på medellångsikt med ett tidsperspektiv på 3-5 år. (Se figur 3.)

Landskapsförbundet utarbetar även förslag till EU:s regionala strukturfondsprogram för landskapen och ansvarar för programmets genomförande i samarbete med arbets- och näringsministeriet och andra ministerier. På regional nivå har även de statliga närings-, trafik- och miljöcentralerna en viktig roll i utvecklingsarbetet. De tillhanda håller bland annat rådgivnings- och utvecklingstjänster för företag.

När det gäller fysisk planläggning på regional nivå ska landskapsförbundet utarbeta en landskapsplan. Landskapsplanen godkänns av landskapsförbundsfullmäktige och fastställs av miljöministeriet och anger principerna för områdesanvändningen och samhällsstrukturen i landskapet. Planen ska följa de riksomfattande målen för områdesanvändningen som fastställs på nationell nivå och styr den kommunala planläggningen på lokal nivå (Miljöministeriet, 2004).

På lokal nivå är kommunerna ansvariga för den fysisk översiktsplanering. Kommunernas uppgifter och planernas innehåll och syften fastställs i markanvändnings- och bygglagen. Generalplanen är en översiktlig plan över markanvändningen och i planen anges det var olika samhällsfunktioner ska placeras. När generalplanen utarbetas ska landskapsplanen beaktas och planen får inte avvika från de helhetslösningar som fastställs i landskapsplanen (Miljöministeriet, 2006). Generalplanen styr i sin tur utarbetandet av detaljplaner där det bland annat fastställs vad som får byggas och vad ska byggnaderna användas till. Både generalplanen och detaljplaner godkänns av kommunfullmäktige och ELY-centralerna styr och övervakar planering på lokal nivå.

Egentliga Finlands landskapsstrategi

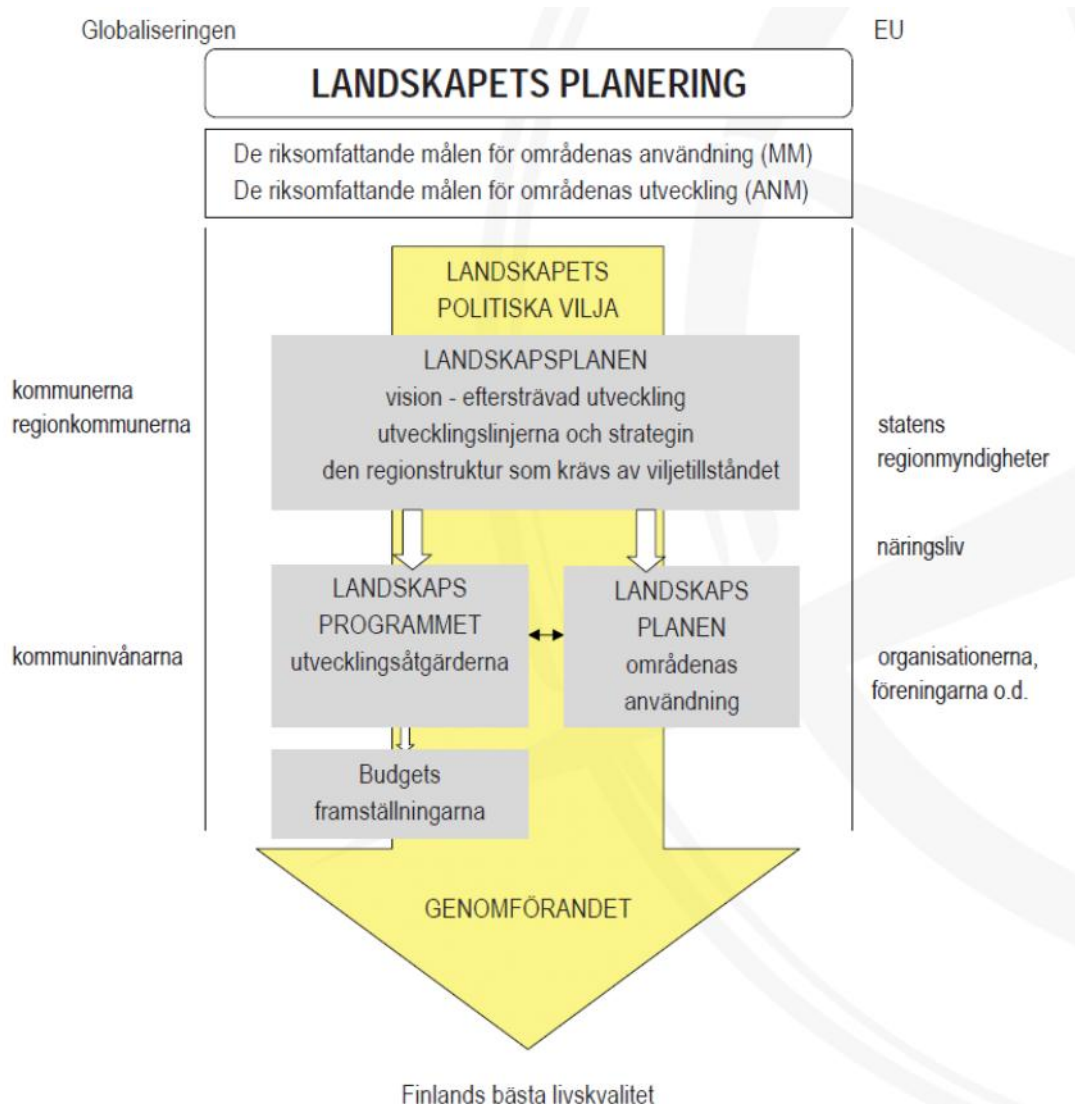
Landskapet Egentliga Finland ligger i sydöstra Finland och Åbo är den största staden och huvudorten i landskapet. Det finns i landskapet totalt 28 kommuner med ett sammanlagt invånarantal på cirka 450 000. Arbetet med regional utveckling och tillväxt och fysisk översiktsplanering i Egentliga Finland är särskilt intressant eftersom landskapsöversikten och landskapsprogrammet har integrerats i en gemensam landskapsstrategi (VSI, 2010).

Länken mellan de regionala utvecklingsmålen och den fysiska planeringen på regional nivå är således stark i Egentliga Finland, kanske ovanligt stark menar Tarja Nuotio, regionutvecklingsdirektör vid Egentliga Finlands Förbund (intervju 2012.01.05). Egentliga Finlands landskapsstrategi innehåller element från alla i princip olika politiska områden som näringslivspolitik, miljöpolitik, utbildningspolitik och så vidare, men till exempel arbetsmarknadspolitik är förhållandevis lite närvarande i landskapsförbundets arbete eftersom det i Finland framförallt är en statlig angelägenhet (Nuotio intervju 2012.01.05).

Arbetet med den senaste strategin som påbörjades i slutet av 2008 och godkändes i juni 2010 som en process i flera steg där landskapsförbundet aktivt samverkar med kommuner och andra intressenter (Nuotio intervju 2012.01.05). Beredningen av strategin skede i olika områdes-specifika och tvärssektoriella arbetsgrupper som var dels interna dels externa (VSI, 2010). Under arbetet med landskapsplanen är processen viktigare än slutsatsen enligt Heikki Saarento, planeringsdirektör vid Egentliga Finlands förbund (intervju 2012.01.04), att under beredningsprocessen sprida information om målen till kommunerna och att väcka diskussion. Det regionala och kommunala samarbetet kring landskapsstrategin har dock inte varit oproblematiskt. Från regionalt håll har det enligt Saarento uppfattats som svårt att få kommunala beslutsfattare beakta helheten och inte bara sina egna kommuners intressen. Men det har också varit svårt att kommunicera ut skillnaderna mellan landskapsöversikt och landskapsprogram och få intressegrupperna att se landskapsöversikten som ett långsiktigt strategiskt dokument (Saarento intervju 2012.01.04).

De regionala utvecklingsprogrammen har betydelse för kommunerna men även om det görs i samarbete med kommunerna förbinder det inte kommunerna och det varierar mellan olika kommuner hur de används i den kommunala planeringen. Det är dock enligt Nuotio, (intervju 2012.01.05) ganska intressant att statliga myndigheter måste beakta programmet i sina egna strategier men kommuner har inget lagstiftat tvång att göra så. Landskapsplanen däremot styr den kommunala planläggningen och den är det mest centrala dokumentet på regional nivå som påverkar den kommunala planeringen. Men även om markanvändnings- och bygglagen har varit i kraft i tio år så är det fortfarande inte självklart i alla sektorer att man ska beakta landskapsplanen (Saarento intervju 2012.01.04).

Figur 3. Det finska landskapsplaneringssystemet



Källa: Egentliga Finlands förbund (2010)

Lokalt planerings- och tillväxtarbete

Det förberedande arbetet inför en framtida kommunreform och diskussioner om eventuella kommunsammanslagningar har skapat en ovanlig och osäker situation för den kommunala planeringen. Generellt är, enligt Markku Toivonen, planläggningschef vid Åbo Stad (intervju 2012.01.13) samarbetet mellan kommunerna och landskapsförbundet inom markanvändningsområdet bra men inom andra områden och andra sektorer är samarbetet mindre väl utvecklat. Landskapsförbundets olika program har olika betydelse för

olika kommuner, och enligt Toivonen (intervju 2012.01.13) innehåller exempelvis genomförandepåsen mer av intresse för mindre kommuner än för Åbo stad, som utför regionutvecklingsarbete mycket även på egen hand och i samarbete med andra större städer till exempel i Östersjöregionen.

Kontakterna mellan region och kommun har framförallt skett mellan landskapsförbundet och de ekonomiska regionerna (Tarja Nuotio intervju 2012.01.05), men nu enligt nya statliga riktlinjer ska landskapen inte längre delas in i mindre ekonomiska regioner och de återstår att se hur samarbetet med den kommunala nivån kommer att ske i framtiden. Kommunreformen och den nya kommunstrukturen

med lägre antal kommuner samarbetet kommer nog att underlätta arbetet. Relationen mellan kommun och region varierar från kommun till kommun men centralstäderna är generellt mer aktiva och direkta.

Kommunernas och städernas har framskjutna positioner i det nya regeringsprogrammet och samtidigt strävar de större städerna efter att ta över delar av de uppgifter som landskapsförbunden och en mer direkt interaktion direkt med staten. Denna policy förändring finns även mellan raderna i regeringsprogrammet och i att budgeten för landskapsutveckling beskrivs rejält och enligt Saarento (Intervju 2012.01.04) är det en akut situation där landskapsförbunden är tvungna att mer eller mindre kämpa för sin position och satsa mer på sin intressebevakning.

I Åbostadsregion är ett spetsprojekt inom ramen för den pågående reformen att göra en strukturmodell för stadsregionen. Arbetet med strukturmodellen leds av Åbo stad men inkluderar hela den funktionella stadsregionen om 14 självständiga kommuner kring Åbo och landskapsförbundet. Avsikten med strukturmodellen är att skapa en gemensam uppfattning om hur markanvändningen ska utvecklas i det funktionella pendlingsområde området. I framtiden avser man att även utforma en gemensam bostadspolitik och markpolitik för stadsregionen (Toivonen intervju 2012.01.13).

Strukturmodellen är inget juridiskt plan-dokument men ett exempel på extensivt mellan-kommunalt samarbete. Landskapsförbundet och närings-, miljö- och trafikcentralen har också deltagit aktivt i arbetet med strukturmodellen. Men när det gäller den strategiska planeringen för stadsregionen så är det landskapsförbundet som är den förenande aktören mellan kommunerna och den strategiska planeringen som tar hänsyn till hela regionen är något som landskapsförbundet koordinerar.

Sammanfattning av Finland

Landskapsförbunden är mycket viktiga och centrala aktörer i det finska samhällsplaneringssystemet både vad gäller det regionala tillväxtarbetet och den fysiska översiktsplaneringen. Det är förbunden som ansvarar för att ta fram de övergripande och rådgivande planstrategidokumentet: landskapsöversikten och landskapsprogram, och det bindande fysiska regionplandokumentet: landskapsplanen. Den kommunala generalplanen får inte strida gentemot landskapsplanens övergripande intentioner. Landskapsöversikten innehåller den långsiktiga strategin för regionen som sedan konkretiseras i landskapsprogrammet.

I Egentliga Finland har dessutom landskapsöversikten och landskapsprogrammet integrerats. Dessa strategier är inte bindande för kommunerna utan rådgivande men de är dock styrande för andra myndigheter, som de statliga regionförvaltningsorganen, och framförallt ELY-centralerna arbetar tillsammans med de landskapsförbunden. Trots att landskapsförbunden är kommunala sammanlutningar, samkommuner, finns det friktionsytor mellan förbund och kommuner. De statliga direktiven för regionala utveckling och markanvändning är också viktiga planeringsinstrument även om dess integrerande funktion kan ifrågasättas både vad gäller samarbetsprocessen kring dess framtagande samt separeringen av direktiven. Då det pågår ett förberedande arbete med en kommunreform befinner sig Finland i en ganska unik position och den kommunala planeringen befinner sig i en ganska osäker situation. I Åbostadsregion har 14 kommuner samarbetet med en gemensam strukturmodell kring markanvändningen. Detta projekt är ett led i det reformkommunala och regionala reformarbetet och ett försöka att samarbeta utifrån en funktionell region.

Norges nya plan och bygglag

Under 2009 trädde en nya plan- och bygglag i kraft i Norge, vilken ökar kravet på synkronisering mellan olika administrativa beslutsnivåer och betonar det strategiska planeringsarbetet. I och med den nya lagen måste fylkeskommunernas arbeten med planstrategier och regionplaner synkroniseras med kommunernas planstrategier och kommunplaner. Politiskt och administrativt är landet fortfarande indelat i tre nivåer: stat, fylkeskommuner och kommuner. I en del av regionerna finns även så kallade regionkommuner som bildar interkommunala samarbetsorgan.

Nationella ramar och riktlinjer

På nationell nivå är det miljödepartementet (Miljøverndepartementet) som är huvudansvarig för den fysiska planeringen och markanvändningsfrågor. Huvudansvaret för uppföljning och tillämpning av plan och bygglagen som reglerar den fysiska planeringen är fördelat på två departement; miljödepartementet (plandelen) och kommunal- och regionaldepartementet (KRD) (byggdelen). Det statliga ramverket för fysisk planering utgörs av de nationella förväntningarna som syftar till ge generella riktlinjer och styrning. De nationella förväntningarna styr på så sätt innehållet i de regionala planerna. Enligt de senaste nationella förväntningarna från 2011 är följande tema viktiga utvecklingsområden (Miljøverndepartementet, 2011a):

- Klimat och energi
- Stads- och urban utveckling
- Transport och infrastruktur
- Välfärdsutveckling och näringslivsutveckling
- Natur, kulturmiljö och landskap
- Hälsa, kvalitet och uppväxtmiljö

Utöver detta kan även statliga riktlinjer tas fram för ett tematisk eller geografiskt avgränsat område. Syftet med de statliga riktlinjerna är att konkretisera de nationella förväntningarna men även att visa på nationella intresseområden som är särskilt viktiga att ta hänsyn till i planeringen på regional och kommunal nivå.

Inom det nationella ramverket finns även statliga bestämmelser som är rättsligt bindande. Dessa bestämmelser kan exempelvis fastställa att ett utvecklingsprojekt inte får genomföras utan samråd med miljödepartementet eller så kan de även gälla mer specifika byggförbud så som exempelvis etableringar av externa detaljhandelsområden (Miljøverndepartementet, 2011a). Staten kan också upprätta en så kallad statlig arealplan om det anses

nödvärdigt för att säkra att ett projekt av nationellt intresse genomförs. Den statliga arealplanen kan antingen upprättas som en detaljerad regleringsplan, eller som en del av kommunplanen. I första hand är det miljödepartementet som tar fram planen, men arbetet kan även ske i samverkan med berörd kommun.

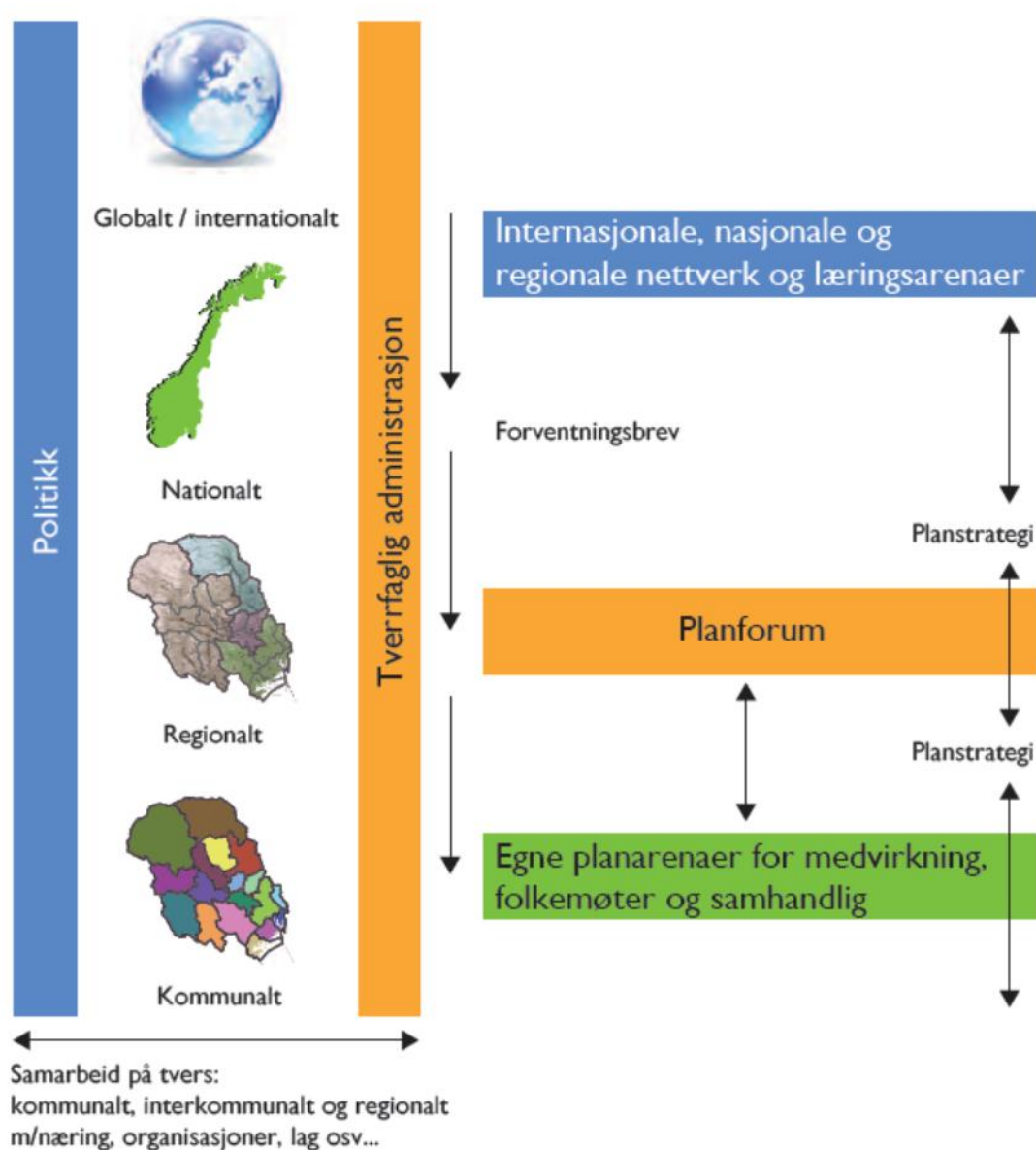
Det är det norska kommunal- och regionaldepartementet (KRD) som ansvarar för frågor rörande regional utveckling. Jämfört med det mer formella och strikta statliga ramverket i för den fysiska planeringen är det regionala tillväxtarbetet mindre statligt reglerat. Den centrala aktören för den regionala utvecklingen är emellertid fylkeskommunerna. Region och distriktpolitiken i Norge är stark och har en lång tradition men den har framförallt varit fokuserad på det regionala utvecklingsperspektivet, och mindre orienterad mot tillväxt och näringslivsutveckling frågor. I de nya regionala policydokumenten betonas tillväxtfrågor och det poängteras att utveckling skall komma underifrån, vilket skall understödjas genom regionalt differentierade policies, decentralisering och samarbete (KRD, 2007).

Andra viktiga nationella aktörer för det regionala tillväxtarbetet är Innovation Norge, SIVA och Norges forskningsråd som på olika sätt understödjer näringslivsutveckling, företagande och innovationer. Innovation Norge är genom finansiering och rådgivning ett av regeringens viktigaste instrument för innovation, utveckling av industri och företagande på regional och lokal nivå. Bolaget ägs av närings- och handelsdepartementet (Nærings- og handelsdepartementet) och fylkeskommunerna men förvaltar även medel åt andra departement som kommunal- och regionaldepartementet.

Regionalutveckling och lokalplanering

Fylkeskommunerna är den regionala planeringsmyndigheten med ansvarar för regionala utvecklings- och planeringsfrågor och varje fylkeskommuner skall ta fram en regional planstrategi (RPS) minst en gång per mandatperiod. Den regionala strategin ska i första hand ta sin utgångspunkt i nationella mål och riktlinjer med de nationella förväntningarna som en central grund (Miljøverndepartementet, 2011a). Den regionala planstrategin är inte bindande, men har centralt vägledande roll för relaterade regionala planer och för de kommunala planerna (Miljøverndepartementet, 2011c).

Figur 4. Förväntningar roller och samarbeiten på ulike nivåer i det Norske planeringssystemet



Källa: Telemark fylkeskommune (2010)

Den regionala planstrategin ska understödjas av regionala planer och interkommunalt samarbete. De regionala planerna syftar till att konkretisera och möjliggöra implementeringen av de mål och riktlinjer som satts upp i den regionala planstrategin. De regionala planerna kan gälla för hela regionen, delar av regionen eller för specifika tematiska områden (Miljøverndepartementet, 2011c). De regionala planerna ska fokusera på det långsiktiga perspektivet och ta hänsyn till eventuella intressekonflikter över kommungränser och mellan sektorer. Flera fylken

kan också skapa ett samarbete om en plan över regiongränsen för lösa specifika problem. Dessutom kan en interkommunal plan upprättas om två eller fler kommuner vill samarbete över kommungränsen (Miljøverndepartementet, 2011c).

Den regionala strategin och planen ska enligt den nya plan- och bygglagen utarbetas i samverkan med berörda kommuner, statliga organ och organisationer. Från statlig nivå ska Fylkesmannen delta som sektorsmyndighet, en myndighet som kan motsvaras vid svenska länsstyrelsen då de har till

uppgift att bevaka och ta till vara på nationella intressen på regional nivå. Viktiga nationella aktörer på regionala är även de så kallade ”regionala statsetater” som är nationella myndigheter på regional nivå men som inte är del av fylkesmannsämberet (Miljøverndepartementet, 2011c).

Regionala planforum är något som bör finnas i alla regioner enligt den nya plan- och bygglagen (Miljøverndepartementet, 2009). I planforumen som fylkeskommunerna är ansvariga för skall statliga, regionala och kommunala intressen tydliggöras och diskuteras i relation till det regionala och kommunala planarbetet, men även andra berörda intressenter bör delta. Det övergripande syftet med planforumet är att effektivisera planeringen och hantera eventuella intressekonflikter och det är primärt ett diskussionsforum för att skapa större förståelse mellan olika politiska nivåer och harmonisera planering.

Den nya plan- och bygglagen från 2011 säger att alla kommuner skall anta en ny planstrategi varje mandatperiod. Planstrategin är inte en bindande fysisk plan utan av mer strategisk karaktär och det centrala med strategin är identifiera vilka prioriteringar kommunen har den kommande mandatperioden. Däremot ger den generella riktlinjer gällande den rumsliga utvecklingen i kommunen. I planstrategin ska kommunen ta ställning till om den så kallade kommunplanen ska revideras eller uppdateras (Miljøverndepartementet, 2011b). Utöver planstrategin har även alla kommuner en kommunplan som reglerar den rumsliga utveckling och markanvändningen. Kommunplanen är uppdelad i två olika delar: en samfunnsdel och en arealdel. Den först nämnda är mer en strategisk handlingsplan medan den senare är den fysiska bindande planen.

Regional samverkan i Telemark Fylke

Telemark är ett av 19 fylken i Norge och ligger i sydvästra delen av Östlandet. Fylkeskommunen består av 18 relativt små kommuner, där största kommunen är Skien med ungefär 52 000 invånare (hela fylket 169 000). Det finns även fyra regionkommuner som inlett formaliserat samarbete genom så kallade interkommunala samsamarbetsorgan:

- Kongsbergs regionen (Tinn, Hjartdal, Notodden)
- Vest-Telemark rådet (Vinje, Tokke, Seljoro, Fyresdal, Nissedal)
- Grenlandssamarbetet (Drangedal, Skien, Bamble, Siljan, Kragerø)
- Midt-Telemark rådet (Bo, Nome, Sauhera)

Sedan den nya plan- och byggningsplanen antogs håller de flesta regioner i Norge på att ta fram regionala strategier och nya planer. Telemark fylke är en av de regioner som tidigast framarbetade sin regionala strategi enligt den nya plan- och bygglagen. Den regionala planstrategin, Bärkraftiga Telemark – Regional Planstrategi 2010-2012 antogs i slutet av 2009.

Telemark Utvecklingsforum (TUF) hade det övergripande ansvaret för att utveckla den regionala planstrategin (RPS). Forumet som etablerades under 2008 och bestod av sex representanter fylkeskommunen, regionsordförande, Fylkesmannen, samt representanter från NHO, NAV, LO Telemark, Høgskolen i Telemark, Innovasjon Norge, NAV Telemark, Statens Vegvesen, Jernbaneverket. Forumet genomförde dialogmöten med kommuner, regionråd, näringslivet, organisationer med mera. Från början var det enligt Rønnekleiv, regionrådssekreterare vid Midt Telemarkrådet (intervju 2012.01.13) lite oklart vad fylkeskommunen hade för förväntningar på regionkommunerna och kommunerna. Det var oklart om forumet var ett administrativt forum eller politiskt forum, men efterhand blev det tydligt att det framförallt var ett forum för fylkespolitikerna.

Den regionala planstrategin definierar fyra olika tematiska områden som speglar de viktigaste utmaningarna och möjligheter för regionen, en viktig bakomliggande orsak till dessa är den traditionella industriella strukturen som präglat regionen:

- Kunskap, nyskapande och näringslivsutveckling: inkluderar kunskapsbaserad affärutveckling, FoU, grundläggande utbildning, högre utbildning, entreprenörskap
- Klimat och miljö: inkluderar utsläpp, förvaltning av förnybara och icke-förnybara naturliga och kulturella resurser, vatten.
- Attraktionskraft och livskvalitet: inkluderar lokal utveckling, kultur, folkhälsa, museer, bibliotek, m.m.
- Infrastruktur och transport: vägar, järnvägar, hamnar, kollektivtrafik, bredband, etc.

Det fortsatta arbetet handlar nu om att ta fram en regionalplan, vilket ska ske genom att anordna så kallade planforum under år 2012. Detta kommer ligga till grund för den kommande regionplanen och de kommunala planerna. De regionala planerna kompletteras även med handlingsprogram som är mer specifikt, och även handlingsinriktade planer på regionkommunnivå. Sedan tidigare har regionen redan antagit två sektoriella planer: Regional Plan for nyskapning og næringslivsutvikling (2011a) och

Planprogram – Regional Plan for reiselivet i Telemark (2011b).

De sektoriella planerna är enligt Hallvard Ripegutut rådgivare vid Telemark Fylkeskommun (intervju 2011.12.21) uttryck för de sektoriella politiska intressena i regionen. Innovation och näringslivsutveckling har varit en viktig del i det regionala arbetet eftersom som det hänvisar till en nödvändig omställning av näringslivsstrukturen. Parallellt pågår även regionalt arbete med näringslivsfrågor inom Innovation Norge som förvaltar 20-25 miljoner av fylkeskommunens medel för regional utveckling. I Telemark finns även en interkommunal näringslivsfond som bland annat finansierar marknadsföring och delfinansierar projekt med nytta för hela eller delar av fylket.

För tillfället är det relativt svårt att se de långsiktiga konsekvenserna av den regionala strategin och vilken påverkan strategin har på de lokala planerna. Enligt Ripegutut (intervju 2011.12.21) är en viktig lärdom att det varit begränsad med kontakt mellan kommunal och regionalnivå och att de mesta av strategiarbetet har skett genom representanter från regionkommunerna, det vill säga inte direkt med kommunerna.

Lokalt planerings- och tillväxtarbete

Det är än så länge svårt att säga på vilket sätt och i vilken utsträckning den regionala strategin beaktas inom ramen för den kommunala översiktliga planeringen eftersom plan- och bygglagen fortfarande är relativt ny och processerna pågår. Den nya plan- och bygglagen innebär dock att kommunerna måste anta och omarbete sina planstrategier varje mandatperiod. Eftersom detta gäller både fylkeskommunen och kommunen skapas en tidsmässig synkronisering av planeringsarbetet. Detta kan vara en möjlighet till förbättrat samarbete men vi har inte kommit så långt än uppger Erling Rønnekleiv, regionrådssekreterare för Midt Telemark och kontaktperson mellan regionkommun och fylket (intervju 2012.01.13). Intressent för den regionala strategiplanen var ganska stort och väckte engagemang från både kommunerna och andra aktörer, men när strategiförslaget presenterades uppstod det frustration på flera områden, exempelvis organiseringen runt turismfrågor inte alls var med i strategin.

Inom regionkommunerna har man utvecklat planforum som bland annat arbetar med att samordna kommunernas planering och ge inspel till fylkeskommunen. Exempelvis utarbetades ett gemensamt bidrag till fylkeskommunens planprocess och tillframtandet av den regionala

strategin. Regionkommunen Midt Telemark arbetar således operativt och gemensamt kring näringslivsutvecklingsfrågor och uppfattningen är att strategin skapar stora utvecklingsmöjligheter men det finns viss frustration om hur man ska använda planen (Rønnekleiv intervju 2012.01.13).

Midt Telemarks regionkommun har en gemensam näringslivsstrategiplan som till stor del anpassats efter den regionala planen för näringslivsutveckling. För att vidare utveckla näringslivsarbetet önskar nu regionkommunen enligt Rønnekleiv (intervju 2012.01.13), att skapa ett partnerskapsavtal mellan kommunregionerna och fylkeskommunen och på så sätt få möjlighet att skapa gemensamma projekt. Detta skulle innebära en vidare utveckling av det traditionella systemet där fylkeskommunen har haft en förvaltnings- och beslutanderoll inom näringslivsutveckling och där kommunerna söker medel för projekt. Nu startar kommunerna om med sina kommunplaner och ska då enligt den nya plan och bygglagen införliva ett mer strategisk perspektiv. Rønnekleiv (intervju 2012.01.13) tror den nya plan och bygglagen har förutsättningar att skapa en bättre planeringsprocess, men sen handlar det om hur samarbetet genomförs.

Sammanfattning av Norge

Norges nya plan- och bygglagen har inneburit nya utmaningar och möjligheter för det regionala och kommunala planeringsarbetet. Samtidigt har även av den norska regionpolitiken förändrats något med större fokus på regionernas egen bärkraftighet och tillväxtarbete. För närvarande pågår arbete med att utforma nya strategier och planer på såväl regional som kommunal nivå. Det är bara kommunplanens arealdel, kommunala regleringsplaner och statliga planer som är bindande. Regionplanstrategin och regionplanen, samt kommunplanstrategin och kommunplanens samfundsdel är rådgivande. Planstrategierna ger dock stora möjligheter till samordning och harmonisera mellan kommuner och regioner vilket är tydliga lagliga krav men de ger också möjligheter till synkronisering. Inom ett år efter nyval måste varje region och kommun ta fram en ny och uppdaterad regional planstrategi respektive en kommunal planstrategi. Ett annat integrerande element är de regionala planforum som syftar till att klarlägga och samordna statliga, nationell och kommunala intressen och som bör upprättas i varje region. Dessutom har regionkommunerna skapat forum och i samverkan utvecklat gemensamma strategier gentemot fylkeskommunen.

Europeiska utblickar

Regional tillväxt är ett prioriterat område runt om i Europa och i flera länder har samhällsplaneringssystemen reformerats eller omorganiserats mot bakgrund av detta. Nederländerna har sedan 2008 en ny planeringslagstiftning och England har sedan 2011 i princip avskaffat den regionala nivån. I

Tyskland finns olika exempel på politiska förändringar och organisatoriska anpassningar av delstatliga planeringsstrukturer, i Niedersachsen har exempelvis ett nytt regionalt organ bildats – Region Hannover.

Rumslig planering i den tyska federationen

Tyskland är en förbundsrepublik med en federal nivå (bund) och 16 delstater (länder). Detta innebär att Tyskland har en ytterligare politisk och administrativnivå i jämförelse med Sverige. Det finns i Tyskland över 100 regioner och 14 000 kommuner (BBR, 2000). Hur delstaterna är organiserade skiljer sig delvis åt från delstat till delstat och den regionala styrningen har under senare tid blivit allt mer fragmenterad (Heinelt & Zimmermann, 2011). Samhällsplaneringen sker huvudsakligen på tre generella nivåer – statlig, regional och kommunal, och det finns lagligt reglerande planer på alla dess nivåer (dvs. inte federal nivå).

Den federala nivån har visserligen det övergripande ansvaret för den rumsliga utvecklingen i Tyskland och den federal lagstiftning om planering (Federal Spatial Planning Act). Dessutom formuleras och riktlinjer för den territoriella utvecklingen i federationen men det är ganska allmänna och vaga policys. De övergripande riktlinjer för den rumsliga utvecklingen formuleras av en stående konferens med ansvariga ministrar. I det senaste federala policydokumentet – Concepts and Strategies for Spatial Planning in Germany (BMVBS, 2006), framhålls de övergripande visionsbegreppen (leitbilder) för samhällsplaneringen som också illustreras visuellt i form av kartor: 1) growth and innovation, 2) ensuring services of public interest, 3) conservation of resources, shaping of cultural landscape.

Arbetet med regional utveckling och rumslig planering sker framförallt inom delstaterna som är mycket självständiga i juridiskt, exempelvis kring planering men mindre självständiga finansiellt exempelvis vad gäller beskattning (ARL/Nordregio

/BTH, 2001). Delstaterna är således generellt mycket viktiga territoriella enheter för planering och regional utveckling, inte minst utifrån ett EU-perspektiv eftersom "the Länder in Germany consider themselves to be the real 'regions' of Europe" (Kunzmann, 2001 155) och de är de territoriella enheterna för strukturprogrammen etc. Visserligen ansvarar ofta olika administrativa enheter inom delstaten för den ekonomiska regionala utvecklingen respektive den rumsliga planeringen, men den ekonomiska och rumsliga planeringen är generellt väl koordinerad (ibid.).

Det finns ett antal olika administrativa indelningar på delstatsnivå till exempel: regionförbund (landschaftsverbände) och administrativa regioner (regierungsbezirke), och på kommunal nivå; kommunförbund (kreise) och kommuner (Gemeinden). Därtill är vissa delstater fria stadsstater (Berlin, Bremen och Hamburg), och de är således samtidigt både delstat och kommun. Samhällsplaneringssystemet är dock inte strikt hierarkiskt utan bygger på "gegenstromprinzip", det vill säga att lägre nivåer deltar i planeringen på nivån ovan och vice versa (Kunzmann, 2001).

Delstaterna är ofta indelade i administrativa regioner (regierungsbezirke, kan jämföras med de svenska länsstyrelserna) som har i uppdrag att implementera delstatsregeringarnas beslut. Delstaterna ansvarar centralt för den rumsliga utvecklingen i delstaten och tar fram regionala utvecklingsplaner som sedan de administrativa regionerna (regierungsbezirke) verkställer (Schmidt, 2009). Organisationen skiljer sig som nämnts mellan olika länder och i till exempel Niedersachsen har en administrativ region (regierungsbezirke) avskaffats

och delvis ersatts av Region Hannover (se vidare nedan).

Det tyska systemet är komplext och det finns två ytterligare mycket viktiga nivåer för samhällsplaneringen: den kommunala (gemeinden) och den subregionala (kreise) (vilka kan jämföras med de gamla danska amterna) (Pribs intervju 2012.01.04). Den kommunala (och regionala) planeringen har blivit allt mer fokuserad på lokal och regional konkurrens och utveckling, vilket tydligast framkommer genom att fler aktörer inkluderas i planeringsarbetet. Det finns dock ett generellt problem med ett gap mellan de övergripande regionala strategiska målen och den lokala markanvändningsplanering och instrumenten (Schmidt, 2009).

Integrerad planering i Hannover Region

Region Hannover ligger i delstaten Niedersachsen i nordvästra Tyskland. Regionen har en befolkning på cirka 1,1 miljoner och består av delstatens huvudstad Hannover och 20 kringliggande kommuner. Hannover Region bildades 2001 som politisk- och administrativ enhet och är i sin administrativa och legala form, med direkt vald president och självstyrande fullmäktige, unikt i Tyskland. Formeringen av regionen skedde på frivillig och lokal basis, inte genom direktiv från statlig eller federal nivå (Heinelt & Zimmermann, 2011), det vill säga kommunerna gick samman med varandra för att skapa den nya regionen.

Den nya regionala nivån bildades genom en sammanslagning av flera regionala och subregionala enheter (Hannover Landkreise och Kommunalverband Grossraum Hannover) och regionen tog också över flera ansvarsområden från staden Hannover och den administrativa regionen (reigerungsbezirke) (Region Hannover 2009). Regionen ansvarar bland annat för planering, regional utveckling, kollektivtrafik, social service (ex. sjukhus) (Heinelt & Zimmermann, 2011). Rationaliteten bakom skapandet av Hannover regionen grundar sig på både externa och interna faktorer (Pribs intervju 2012.01.04). Å ena sidan var målet att ge bättre service till medborgarna genom en förenklad och mer effektiv organisation. Å andra sidan var målet att stärka regionen position utåt – att bättre kunna positionera sig nationellt och internationellt.

Centrala uppgifter för regionen är att styra den fysiska planeringen och främja den regionala utvecklingen och för detta är regionplanen ett viktigt instrument. Hannovers regionplan innehåller ett antal olika prioriterade teman som etableringsmönster, detaljhandelsutveckling, bevarandefrågor, naturmiljö, rekreation, transport, mineralutvinning, vindkraft, företagande. Den regionala planen är av styrande karaktär men med bindande mål. På kommunal nivå finns markanvändningsplaner och utvecklingsplaner. De kommunala planerna måste (enligt den federala lagstiftning) vara i linje med de regionala planerna vilket i praktiken tillgodoses genom att regionerna kommenterar alla planer (RH, 2009).

Förutom regionplanen och möjligheten att kommentera markanvändnings- och utvecklingsplaner finns det i delstaten Niedersachsens även andra formella instrumenten för att främja och styra den rumsliga utvecklingen. Den delstatliga lagstiftning möjliggör för regionen att besluta om undantag och avvikelser mellan regionplan och kommunalplan men samma lagstiftning innehåller även möjlighet att hindra planer som går emot regionplanen (Region Hannover 2009).

Regionplanen och den regionala planeringen har starkt fokus på fysisk översiktsplanering och mindre på regional tillväxtpolitik, bland annat på grund av att det är olika avdelningar som ansvarar för de två olika politiska områdena. Region Hannovers styrka är enligt Pribs, vicedirektör för Region Hannover, att den samlar kompetenser inom såväl regional tillväxtpolitik som fysisk översiktsplanering inom en och samma organisation (Pribs intervju 2012.01.04). Exempelvis, om ett företag vill etablera sig eller expandera sin verksamhet kan de kontakta avdelningen för entreprenörskap som sedan också kan slussa vidare ärendet till avdelningarna som sköter anstånd och den fysiska planeringen, vilka finns inom samma organisation. Utmaningarna är å andra sidan politiska snarare än administrativa där den politiska synen på ekonomisk utveckling kontra planering är avgörande (Pribs intervju 2012.01.04). Förutom att regionen karaktäriseras av en tydlig administrativ struktur och samlingen av kompetenser finns även starka länkar mellan den offentliga och privata sektorn (Heinelt & Zimmermann, 2011).

Ny planeringslagstiftning i Nederländerna

Nederländerna har en lång och stark planerings-tradition som dock genomgått genomgripande förändringar på senare år bland annat genom en ny planeringslagstiftning som trädde i kraft i juli 2008 (Buitelaar et al., 2011). Det administrativa systemet består i likhet med Sverige fortfarande av i huvudsak av tre nivåer: nationell, provinsiell och lokal. I Rotterdam och Amsterdam finns dock i praktiken fem nivåer (lokal-distrikt, kommuner, kommun samarbeten, provins och nationell) (Zonneveld intervju 2011.12.21).

Det nya planeringssystemet baseras på två huvudtyper av planer: strukturvisioner och markanvändningsplaner. Strukturvisioner är inte bindande utan av strategisk karaktär (se vidare nedan). Markanvändningsplaner är juridiskt bindande. En av avsikterna med reformen av lagstiftningen var att stärka markanvändningsplanernas styrandefunktion genom att bland annat kräva uppdaterade planer (max tio år gamla) och minimera undantagsregler (Buitelaar et al., 2011).

Alla tre administrativa nivåer har rätt att upprätta såväl strukturvisioner som markanvändningsplaner. Provinserna kan exempelvis göra markanvändningsplaner om frågor som spänner över kommungränserna. En provinsiell plan har då företräde framför den kommunala planen, dock kan inte det nederländska planeringssystemet generellt beskrivas som hierarkiskt (Zonneveld intervju 2011.12.21).

På den nationella nivån har ett övergripande policy ramverk för alla statliga policys inom rumslig planering – National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning - ersatt flera tidigare plandokument (som National Spatial Strategy, the Randstad 2040 Structural vision, the Mobility strategy) (IenM). Förutom dessa övergripande riktlinjer kan de nationella myndigheterna (och provinserna) använda sig av bindande direktiv, något som dock utnyttjas sällan, och Nederländerna har likt Sverige en konsensustradition (Buitelaar intervju 2012.01.04).

Det är nederländska planeringssystem är inget enhetligt system (Zonneveld intervju 2011.12.21). Vad strukturvisionerna skall innehålla är inte reglerat i detalj och tematiken skiljer sig från vision till vision. Provinserna Drentes strukturvisionen har exempelvis ett underjordiskt tema och fokuserar på det som händer under marken. Det är heller inte reglerat om vilket territorium visionen skall beakta, visionen kan täcka olika stora delar av territoriet (hela provinsen, delar av provinsen, hela landet etc.). Amsterdams strukturvision inbegriper exempelvis ett större område än kommunen (se vidare nedan). Det finns heller ingen samordning

(eller ens referens) mellan strukturfondsprogrammen och de regionala planerna (Zonneveld intervju 2011.12.21).

Nationellt är fokusen inriktat på ekonomisk utveckling och tillväxt (med andra frågor slussas över till kommunerna och provinserna) men det finns i Nederländerna ingen tradition av ekonomiska tillväxtplaner eller regional utvecklingsplanering och det är inte aktuellt att inför en ytterligare plan (eller reglering) (Zonneveld intervju 2011.12.21).

Metropolitan planning i Randstad

Randstad är en superregion med över sju miljoner invånare som bland annat inkluderar storstäderna Amsterdam, Rotterdam, Haag och Utrecht. Det är dock ingen formell region inom det nederländska politiska och administrativa systemet och har så heller aldrig varit även om den urbana agglomerationen kring det gröna hjärtat ofta framhållits i planeringslitteraturen. I olika omgångar har det dock regionen framhållits som en funktionell och viktig region senaste genom en egen strukturvision Randstad 2040.

Den administrativa territoriella indelningen i Nederländerna har i likhet med Sverige gamla anor och är inte alltid funktionella regioner. Regionernas territoriella utbredning diskuteras framförallt i de västra delarna (i storstadsområdena) men nationellt anses det att det redan finns för många nivåer vilket inte talar för att Randstad eller någon annan regional sammanslutning skulle få någon formell ställningen inom det nuvarande planeringssystemet (Zonneveld intervju 2011.12.21).

Amsterdams strukturvision inkluderar dock som nämnts ett större område än den egna kommunen, vilket den nya planeringslagstiftningen ger möjlighet till. I visionen Economically strong and sustainable Structural Vision: Amsterdam 2040 påpekas att det är nödvändigt att inkludera hela Amsterdam Metropolitan Area, som inkluderar territoriet mellan Zandvoort, Purmerend, Almere och Haarlemmermeer i planvision. Det anses nödvändigt att operera på denna skalnivå för att kunna möta de framtida utmaningarna och för möjligheterna att skapa en robust och bärkraftig region som kan hävda sig på i den europeiska och internationella konkurrensen (DRO, 2011).

Amsterdam ingår även i en av åtta så kallade WGR-plus områden. WGR (Wet Gemeenschappelijke Regling) är ett kommunalt samarbetsorgan med och WGR-plus områden har utökade befogenheter. I Stadsregio Amsterdam ingår 16 kommuner och de arbetar tillsammans med bland annat imple-

mentering av bostadspolicy, agerar som ansvarig för kollektivtrafiken, subsidierar den regionala infrastrukturen. Det kommunala samarbetet syftar också till att harmonisera de kommunala planerna och det regionala tillväxtarbetet. Dessa försök med

att skapa mer funktionella regioner (WGR-plus) har på subregionalnivå med utökade befogenheter kring planering men alla dessa skall dock förmodligen avskaffas (Buitelaar intervju 2012.01.04).

Englands avskaffande av regionerna

Storbritannien särskiljer sig på flera sätt gentemot de kontinentala och nordiska exemplen. Först och främst är det brittiska rättssystemet med "common law", dvs. som bygger på prejudikat, avvikande de europeisk kontinentala rättssystemen uppbyggda kring "civil law", dvs. rättssystem baserade på kodifierade lagar. Det brittiska systemet har beskrivits som dualt eftersom det karaktäriseras av att staten sätter upp lagliga och finansiella gränser för den lokala styrningen (Newman & Thornley, 1996).

Storbritannien består av de fyra landsdelarna England, Wales, Skottland och Nordirland och den politiska och administrativa organisationen skiljer sig något åt mellan landsdelarna. Det finns en historisk indelning av England i grevskap (delvis jämförbara med de svenska länen) och lokala distrikt eller kommuner (districts/boroughs). Den regionala nivån har sedan 2010 i princip avskaffats inom det engelska planeringssystemet som i stället bygger på nationella riktlinjer och lokala planer. Traditionell rumslig regional planering finns inte längre på den politiska dagordningen (Buser intervju 2011.12.22).

I utkastet till det nya nationella policy ramverket för planering (National Planning Policy Framework) betonas att syfte med planering är att uppnå hållbar utveckling (DCLG, 2011). Nationella riktlinjer och lokala planer anses vara det som krävs för ett transparent och effektivt planeringssystem som tar till vara allmänhetens intresse. De nationella riktlinjerna betonar att hållbar utveckling handlar om att integrera såväl planering för platser och miljö, människor och sociala aktiviteter som för välbefinnande och ekonomisk tillväxt. I likhet med Sverige sköts den ekonomiska tillväxtpolitiken av ett regeringsdepartement (Department for Business Skills and Innovation (DBSI)) medan planeringsfrågorna lyder under ett annat (Department for Communities and Local Government (DCLG)).

De lokala myndigheterna (kommunerna) skall ta fram lokala planer (local plans) som syftar till att främja hållbar utveckling i linje med det nationella ramverket. De lokala planerna är i princip ett lokalt utvecklingsramverk (local development framework

(LDF)) som innehåller de relevanta planeringsdokumenten (local development documents (LDDs)) vilka är av två typer Development Plan Documents (DPD) och Supplementary Planning Documents (SPDs).

De lokala planerna skall enligt till det nya nationella policy ramverket för planering (DCLG, 2011) innehålla strategiska prioriteringar och policys kring: boende och ekonomisk utveckling; detaljhandel och kommersiell utveckling; infrastruktur i form av transportsystem, vattenförsörjning och ITK likväl som kring tillgång till lokal service och hälsa; klimatanpassning och kulturmiljö- och landskapsvård. Vidare dikterar den nationella strategin att för att planerna skall vara relevanta krävs att de är aktuella och lokalt förankrade genom att lokala organisationer och företag involveras i planeringen. Det förväntas att kommunerna skall samverka över administrativa gränser framförallt kring de strategiskt prioriterade frågorna. Specifikt så skall kommunerna samarbeta med de lokala partnerskapen (Local Enterprise Partnerships) för att främja hållbar ekonomisk tillväxt (se nedan).

Fram till och med 2010 fanns såväl regionala enheter som regionala policys och strategier, och det var inte länge sen en ny planeringslag genomfördes som inkluderade och förtydligade den regionala nivåns ställning. Då fanns på den regionala nivån både ekonomiska utvecklingsplaner (regional economical strategy (RES)) och rumsliga planer (regional spatial strategy (RSS)). De rumsliga planerna togs fram av de nio indirekt valda regionala församlingarna (Regional Assembly) medan ansvariga för de ekonomiska utvecklingsplanerna var nio regional utvecklingsorgan (Regional Development Agencies (RDA)) som etablerades runt 1999. De regionala utvecklingsenheterna skulle främja hållbar ekonomisk utveckling, social och fysisk omvandling på affärs-mässiga grunder. Ansvaret för den ekonomiska utvecklingen har sedan 2010 delegerats till andra organ bland annat Local Enterprise Partnerships (LEP) men exempelvis har ansvaret för de europeiska strukturfonderna har centraliserats (till

Department of Communities and Local Development (DCLG), och Department of Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA).

Partnerskap i Stor-Birmingham

Birmingham ligger i mellersta England i vad som brukar kallas West Midlands. Staden med sin starka industriella tradition är Storbritanniens nästa största stad med sin dryga miljon invånare och i det större storstadsområdet bor det cirka 2,6 miljoner.

Birminghams storstadsområde har bildat ett lokalt partnerskap, ett så kallat Local Enterprise Partnerships (LEP): Greater Birmingham and Solihull Local Enterprise Partnership (GBSLEP). Ett lokalt partnerskap (LEP) kan bäst beskrivas som subnationella funktionella ekonomiska områden (subnational functional economical areas) (Harrison, 2011) LEP-reformen introducerades av regeringen 2010 och genomfördes genom att staten uppmanade de lokala distrikten att formera sig i subregionala sammanslutningar och sedan ansöka om att få bli ett lokalt partnerskap. I dagsläget finns det 38 stycken LEPs och i princip hela England är täckt, med viss överlappning. Verksamheten fokuserar på att attrahera investeringar, tillväxt i den privata sektorn och att skapa arbetstillfällen.

I Birmingham regionen var det tidigare två regionala organ som hade ansvar för den rumsliga planeringen respektive den regionala utvecklingen. West Midlands Regional Assembly producerade den regionala rumsliga strategin (RSS) medan West Midlands Development Agency producerade den ekonomiska utvecklingsplanen (RES). I Birminghams lokala partnerskap ingår nu nio lokala distrikt (kommuner) Birmingham, Bromsgrove, Cannock Chase, East Staffordshire, Lichfield, Redditch, Solihull, Tamworth, and Wyre Forest. Gränserna för partnerskapet korsar således traditionella grevskaps gränser, och det består av såväl offentliga som av privata aktörer och är inte ett formellt offentligt beslutsfattande organ.

Greater Birmingham and Solihull Local Enterprise Partnership (GBSLED) arbetar bland annat med Enterprise Zones, Regional Growth Funds, och reglering och planering. Enterprise Zones är ett instrument för att uppmuntra utveckling inom ett avgränsat geografiskt område genom med mindre planeringsreglering och är sammankopplade med ekonomiska incitament för investeringar (ex. rabatter och subventioner). Regional Growth Funds är ett statligt finansieringsprogram för projekt som gynnar ekonomisk tillväxt. GBDLED arbetar också med att koordinera planeringen mellan de nio olika planeringsdistrikten som ingår i det funktionella området. Detta sker bland annat genom en planeringsgrupp bestående av planerar från alla distrikt plus lika många representanter från näringslivet (Carter intervju 2012.01.11). Gruppen arbetar å ena sidan med att skapa en gemensam och utvecklingsvänlig kultur i området, å andra sidan med att skapa en gemensam övergripande strategisk rumslig plan (som dock inte är bindande). LEP's har bland annat i uppdrag att överse planeringen sedan avvecklandet av den regionalnivån men det är de lokala planeringsmyndigheterna som har ansvaret för planeringen enligt de nya nationella riktlinjerna.

En nyckel enligt David Carter, chef för den strategiska planeringen i Birmingham City Council för att de lokala partnerskapen skall överleva och vara kraftfulla i framtiden är den privata sektorn. För att de lokala partnerskapen skall vara viktiga aktörer krävs support från och medverkan av betydelsefulla aktörer inom den privata sektorn, och de måste ha intresse av att delta, dvs. det måste finnas påtagliga fördelar för privata företagen att vara med. Vidare påpekar Carter (intervju 2012.01.11) att det största problem med den tidigare regionala nivån var att den inte stämde överens med verkligheten längre – det var en förlegad skrivbordsprodukt. Den stora utmaningen eller farhågan med det nya systemet är ett eventuellt demokratiskt underskott.

Internationella erfarenheter

Att samordna och harmonisera regionalt tillväxtarbete och fysisk översiktsplanering är en viktig fråga i alla studerade länder. Hur denna fråga hanteras skiljer sig emellertid åt mellan de olika länderna, både vad gäller de formella möjligheterna och i det praktiska arbetet. Staterna har dessutom olika planeringstraditioner och politiska för-

utsättningar som delvis är avgörande för hur det regionala tillväxtarbetet respektive den fysiska översiktsplaneringen är organiserad och hur det bedrivs. Vad som skall harmoniseras och samordnas samt i vilken utsträckning dessa två aktiviteter skall integreras finns det olika svar på.

Sektorielt samarbete

För att samordna och harmonisera regionalt tillväxtarbete och fysisk översiktsplanering är sektoriellt samarbete centralt. Sektoriellt samarbete handlar dels om områdesövergripande samarbete som inkluderar tvärsektorielt samarbete mellan exempelvis näringsdepartement och miljödepartement. Dels handlar det om offentligt och privat samarbete, det vill säga att privata och offentliga aktörer samarbetar i nya former av nätverksstyrning (dvs. governance).

I alla de studerade länderna tillhör det regionala tillväxtarbetet ett sektoriellt politiskt område medan den fysiska planeringen tillhör ett annat sektoriellt område. Detta är särskilt tydligt på den statliga (eller federala nivån) där olika departement och ministrar är ansvariga för respektive område. Vanligtvis är näringslivsdepartementet eller liknande ansvarigt för det regionala tillväxtarbetet medan miljödepartementet är ansvarig för den fysiska planeringen. Sverige avviker här då socialdepartementet, och inte miljödepartementet som är huvudansvarig ansvarig för den samhällsplaneringen. Denna sektoriella uppdelning genomsyrar delvis den politiska och administrativa organisationen. Ur detta perspektiv saknas ett övergripande integrerat förhållningssätt till översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete. Frågan är dock om fullständigt sektorsövergripande integrerade policys är möjliga eller ens eftersträvarvärda.

En orsak till varför regionalt tillväxtarbete och fysisk översiktsplanering inte är, eller bör vara, helt integrerade är att den betydande juridiska skillnaden mellan planering och tillväxtarbete. Planeringen reglerar till syvende och sist relationen

mellan samhälle och individ. En fysisk plan som direkt reglerar markanvändning, och således individuella rättigheter och skyldigheter, måste i princip ha en annan juridisk status än en utvecklingsplan, även om den är också är eller kan vara juridiskt bindande. Integrering kan därför framförallt ske på en strategisk nivå.

I Norge och Danmark uttalar staten sina förväntningar på revisionerna av de kommunala planstrategierna, och de regionala planstrategierna i Norge. Dessa uttalanden har karaktären av samordnande och sektorsövergripande statliga ramar för kommunernas och regionernas planrevisioner. Erfarenheterna visar dock att de statliga uttalandena i huvudsak koncentrerar sig på traditionella teman för den fysiska planeringen (markanvändning, infrastruktur, miljö etc.). Ekonomiskt tillväxtarbetet i mer traditionella förståelse ingår oftast indirekt via teman som bostadsbyggande, handel och näringsliv, och turistutveckling. I Norge skall staten godkänna de regionala planstrategierna, och vid godkännande proceduren finns ytterligare möjligheter för statlig tvärsektorieell samordning och att koordinera olika administrativa nivåer.

På den regionala och lokala nivån som utför mycket av det praktiska tillväxt- och planeringsarbetet integreras dock de två sektorerna mer. Exempelvis inkluderar och förhåller sig de regionala och kommunala planstrategierna i Danmark och Norge både till fysisk funktionell utveckling och till ekonomiska utvecklingsfrågor och tillväxtarbete samt nationell och internationell konkurrens. Egentliga Finlands landskapsstrategi kombinerar också såväl tillväxtfrågor som ett rumsligt perspektiv inom ett gemensamt ramverk.

För att samordna och harmonisera dessa två sektorsområden särskiljs i flera fall (Norge, Danmark, Nederländerna, delvis också i Finland och England) mellan planer och strategier (och/eller program) på såväl regional som lokalnivå. I både Danmark och Norge används i den kommunala planeringen såväl kommunala planstrategier som kommunala planer. I Norge finns dessutom såväl regionala planstrategier som regionala planer. I Finland praktiseras detsamma på regional nivå med strategiskt orienterade landskapsöversikter och landskapsprogram parallellt med reglerande landskapsplaner. I Norge består dessutom kommunplanen av två delar en samfundsdel som är rådgivande och en arealdel som är bindande. En samordning och harmonisering av regionalt tillväxtarbete och fysisk översiktsplanering behöver således nödvändigtvis inte ske genom ett gemensamt dokument utan det är mer avhängigt hur samarbetet fungerar och processen (se vidare nedan).

Det tvärssektoriella samarbetet mellan offentliga och privata aktörer är en annan gräns med stor betydelse för en funktionell och effektiv samhällsplanering, något som poängteras i litteraturen kring governance. De danske tillväxtforumen och de norska planforumen är exempel på hur det privata näringslivet och andra regionala intressenter involveras i planeringsarbetet på

regionalnivå. I både det engelska och tyska exemplet framhålls det privata och offentliga samarbetet som mycket viktigt för det regionala tillväxtarbetet och översiktsplaneringen. Tyskland, eller rättare sagt Niedersachsen, och England har dock valt helt skilda sätt att organisera samhällsplaneringen politiskt och administrativt.

Englands avskaffande av den formella regionala nivån är i sammanhanget att betrakta som en ytterlighet, de lokala partnerskapen utgör dock funktionella subregioner. De lokala partnerskapens möjligheter är till stor del beroende av samarbetet med privata aktörer. Även om partnerskapen inte har någon formell makt kan de genom ett fördjupat samarbete med privata aktörer ha betydande inflytande. I Birmingham skapas stor legitimitet för det lokala partnerskapet genom att näringslivet aktivt deltagit och slutit upp bakom dess planer och program, vilket inneburit reell makt. Dessutom har partnerskapet fungerat som forum för planerare från olika lokala distrikt. De engelska partnerskapen är ett tydligt exempel på nya former av samhällsstyrning genom nätverk (dvs. governance), det föreligger dock även demokratiska risker med ett sådant system i form av genomskinlighet, legitimitet och delaktighet (Smas, 2010). Hur bedrivs styrningsarbetet och vilka inkluderas i nätverken?

Territoriell koordinering

Territoriell koordinering såväl horisontellt som vertikalt är också av stor vikt för att samordna och harmonisera regionalt tillväxtarbete och fysisk översiktsplanering. Vertikal territoriell koordinering syftar på koordinering mellan olika hierarkiska administrativa och politiska nivåer, exempelvis mellan kommun och region, eller mellan region och stat. Horisontell territoriell koordinering handlar i huvudsak om att koordinera verksamheterna mellan grannkommuner och/eller grannregioner.

De nya regionala självstyrelseorganen ibland annat Västra Götaland och Skåne är tydliga exempel på vertikal integration då de tog över ansvar från såväl landsting som länsstyrelse. Region Hannover är ett liknande internationellt exempel. Det finns dock ett par betydande skillnader mellan de svenska regionerna och den tyska regionen. Den första och kanske mest avgörande är den tyska regionens roll i den fysiska planeringen. Region Hannover gör en för kommunerna bindande regionplan och regionen har en rad olika instrument för att säkerställa att

kommunerna i regionen följer planen. Den andra skillnaden är organisatorisk och handlar om att Hannover samlat olika kompetenser inom en och samma organisation. Region Hannover har både kapacitet och kompetens att arbeta med regional tillväxtpolitik och fysisk översiktsplanering. Regionplanen är dock framförallt rumslig och den fysiska planeringen respektive arbetet med regional tillväxt utförs av olika avdelningar. I Norden finns det olika exempel vad gäller regioners planeringsmandat. De finska regionerna har relativt stort inflytande över planeringen genom de reglerande landskapsplanerna. Å andra sidan har de nybildade danska regionerna inget planeringsmandat, utan all fysisk planering sker antingen på statlig eller på kommunalnivå.

Samarbetet över traditionella administrativa och politiska gränser är inte okomplicerat. Att dessutom gå längre och bryta ned sådana gränser är ännu mer problematiskt. De danska kommunkontaktråd som fastställer och koordinerar

kommunernas förhållande till regionen är ett intressant exempel på mellankommunalt samarbete. Åboregionens strukturmodell och de engelska lokala partnerskapen är andra intressanta exempel på interkommunala samarbeten. I Norge finns dessutom möjligheten att upprätta rådgivande interkommunala planer. I flera av fallen framgår det dock tydligt att ett gränsöverskridande samarbete behöver en gemensam motpart eller riktning. I Telemark organiserade sig kommunerna för ett gemensamt inspel till den regionala planstrategin, och Midtjylland organiserade sig kommunerna och regionen kring en gemensam strategi gentemot staten.

Nödvändigheten att skapa mer nya funktionella regioner är dock något som framgår med alla önskvärd tydlighet i alla de internationella exemplen. Detta även i England som trots att de avskaffat de formella regioner insett betydelsen av

tvärr territoriellt och gränsöverskridande samarbete i funktionella regioner, vilket de nya lokala partnerskapen är i praktiken. I Sverige utreds fortfarande frågan om nödvändiga regionala reformer. Danmark reformerade sitt system 2007 och Finland överväger att göra det samma. Likt Sverige är den regionala indelningen i Nederländerna traditionstyngd och en svårhanterlig fråga, dock pågår strömlinjeförändring av det som delvis varit ett ganska rörigt system med mer undantag än regler och flera olika regionala formationer. Kommunerna eller regionerna i Nederländerna har dock möjligheten att göra planer och visionsdokument som inte enbart begränsar sig till den egna kommunen eller regionen. Betydelsen av dessa gränsöverskridande planstrategier som exempelvis Amsterdam utarbetat är ju dock avhängigt samarbetet med de kring liggande kommunerna.

Processuell synkronisering

För möjligheten att integrera det regionala tillväxtarbetet och den fysiska översiktsplaneringen är en processuell synkronisering betydelsefull. Först och främst är det viktigt att inkludera alla relevanta aktörer både genom sektoriellt samarbetet och territoriell koordinering i arbetsprocesserna. Det är också viktigt att arbetsprocesserna mellan olika territoriella nivåer och sektorer synkroniseras, det vill säga att de sker i en planerlig samtidighet. Sist men inte minst är det viktigt att arbetet och planerna är aktuella och uppdaterade.

Deltagande i planeringsprocesserna framstår som en nyckel till ett funktionellt integrerat regionalt tillväxtarbetet och översiktsplanering. I arbetet med att ta fram Egentliga Finlands landskapsstrategi betonas vikten av aktivt samarbete mellan kommuner och regioner, men även andra organisationer. I Norge används planforum för att gemensamt diskutera viktiga strategiska frågor kring regional utveckling och planering och de danska tillväxtforumen är ett annat exempel, där såväl näringsliv som andra kommunala, regionala och statliga intressenter är med i det regionala tillväxtarbetet. I princip i alla länder finns olika formella krav på samverkan, exempelvis den tyska lagstadgade "gegenstromprinzip" men det är även

viktigt att uppmärksamma mer informella praktiker. Exempelvis verkar de mer strategiska regionala utvecklingsplanerna i Danmark gynna det kommunala samarbetet.

För de nämnda exemplen är det emellertid karaktäristiskt att det är regionen som formellt och reellt har ansvaret för att initiera och stödja processerna, där kommuner och andra aktörer ingår. Regionalt ledarskap – formellt eller informellt – med statligt stöd är därför en viktig förutsättning för framgångsrika och samspelade processer.

Att synkronisera det regionala och kommunala arbetet är något som reformerna i både Danmark och Norge har betonat. I båda länderna krävs nya kommunala planstrategier för varje mandatperiod som också skall synkroniseras med det regionala planeringsarbetet. Dessutom innebär detta att planstrategierna (och kommunplanerna) är aktuella vilket framhålls som mycket viktigt i flera av fallen (Nederländerna, England, Norge, Danmark). Olika former av formaliserade planstrategier av rådgivande karaktär underlättar således både synkronisering och aktualitet, och bidrar då till den processuella integreringen av regionalt tillväxtarbete och fysiska översiktsplanering.

Tabell 1. Översikt över de mest centrala planeringsdokumenten (ansvariga aktörer) i de nordiska exemplen. Fetstil indikerar bindande planeringsdokument. Textens orientering i fälten indikerar om de är orienterade mer mot tillväxtarbete (vänster), fysisk planering (höger) eller om de har karaktären av integrerande planeringsdokument (mitten)

	Sverige	Danmark	Finland	Norge
Nationell	(Näringsdepartementet) (Socialdepartementet)	(Erhvervs og Vækstministeriet) Nationale forventninger til kommunernes planrevision Landplaneredogørelser Landplannedirektiv (Miljøministeriet)	Rikstäckande mål för regionalutveckling (Arbets- och näringsministeriet) Riksomfattande mål för områdesanvändning (Miljöministeriet)	(Kommunal- och regionaldepartementet) Nationella förväntningar til både kommuneres og regioners planrevision Statliga bestämmelser Statlig areal plan Statslig godkendelse af regionale planstrategier (Miljøverndepartementet)
Regional	Regionala utvecklingsprogram Regionala tillväxtprogram (länsstyrelse/regionala självstyrelseorgan/samverkansorgan)	Regionale udviklingsplan (region) Regional tilvækststrategi (Regionalt vækstforum)	Landskapsöversikt (landskapsförbund) Landskapsprogram (landskapsförbund) Landskapsplaner (landskapsförbund)	Regionale planstrategier (fylkeskommun) Regionplan Sektorielle regionplaner (fylkeskommun)
Kommunal	Översiktsplan	Kommuneplanstrategi Kommuneplan	 Generalplan	Kommune planstrategi Kommuneplan Samfundsdel Arealdel

Avslutning

Det finns stora möjligheter men också utmaningar med att samordna och harmonisera det regionala tillväxtarbetet och den fysiska översiktsplaneringen i Sverige. Framförallt finns det stor potential för att använda den rumsliga översiktsplaneringen som ett verktyg för att integrera olika sektoriella policyområden. Genom att tydligare utnyttja det unikt svenska begreppet samhällsplanering som per definition integrerar den långsiktiga hållbarhetens tre olika grundpelare: ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet. Samhällsplaneringen är en aktivitet genom vilket det övergripande målet om långsikt hållbarhet kan nås.

Den fysiska planeringen kan exempelvis användas för att öka en regions attraktivitet och tillgänglighet, och således stärka kommunen och/eller regionens position på den nationella och internationella arenan. Platser fysiska attraktiv och tillgänglighet är något som tillsammans med god offentlig och privat service framhålls som avgörande för en stads eller regions tillväxt och utveckling av såväl ekonomer (Glaser et al., 2001) som av planeringsforskare (Albrechts et al., 2003). Det finns dock flera utmaningar för ökad integration av tillväxtarbete i samhällsplaneringen.

Policy diskussion

Först och främst måste det påpekas att utveckling tar tid speciellt när det handlar om nya samarbetsformer och rutiner mellan olika administrativa och politiska nivåer. Om regionalt tillväxtarbete och översiktsplanering skall integreras krävs att det understöds och bistås, dock inte nödvändigtvis av staten direkt, men ett tydligt statligt engagemang kan vara behjälpligt.

En rumslig vision eller framtidsbild för Sverige är något som efterfrågas från regionernas synvinkel, dock inte primärt med ökad styrning. Här kan Sverige kanske hämta inspiration från Tysklands "leitbilder", eller från Nederländernas "strukturvisioner". Det finns även vissa interna nationella erfarenheter från arbete med nationella visionsbilder. Boverket arbetade under mitten av 1990-talet fram ett förslag till en vision för Sverige som bestod av både samtidsbilder och framtidsbilder. Då efterfrågades också en regionaliserad nationell politik där generella styrmedel anpassas till de olika regionala förutsättningarna och utnyttjar de lokala möjligheterna (Boverket, 1996).

Översiktsplanerna är mycket resurskrävande att revidera vilket skapar utmaningar för att integrera tillväxtarbete i den kommunala översiktsplaneringen då de därför inte revideras förrän det är absolut nödvändigt att genomför en grundläggande revision. Detta kan få konsekvenser först och främst för

planernas aktualitet, men också i förlängningen för dess legitimitet. För att utveckla översiktsplanerna till ett mer dynamiskt instrument kan det därför vara lämpligt att ge kommunerna möjlighet att enbart revidera översiktsplanernas mer strategiska och utvecklingsorienterade innehåll medan markanvändnings och de mer formella aspekterna i planen förblir oförändrade, förutsatt att det inte finns behov av en genomgripande revision. Detta kan till exempel göras genom kommunala planstrategier som i Danmark eller genom att som i Norge i översiktsplanen särskilja mellan en samhällsutvecklingsdel som innehåller strategiska element, och en markanvändningsdel som innehåller reglerande element.

Generellt är det också viktigt att den regionala nivån reformeras men hur den svenska regionala nivån skall reformeras är dock inte givet. Vare sig de nordiska exemplen eller de europeiska utblickarna ger ett entydigt svar. Å ena sidan kan den regionala strukturen göras mer enhetlig. I jämförelse med de nordiska exemplen och europeiska utblickarna framstår den svenska regionstrukturen som splittrad. Ett system där regionerna har olika mandat och olika ekonomiska möjligheter (exempelvis att vissa regioner har beskattningsrätt men andra inte) är delvis problematiskt då det inte är ett speciellt tydligt eller

strömlinjeformat system utan differentierat och delvis diffust, och innebär att olika delar av landet får olika möjligheter. Å andra sidan är inte förutsättningarna i regionerna lika, det är stor skillnad mellan en storstadsregion och en glesbygdsregion. De har olika problembilder och olika resurser att arbeta med. Utifrån detta skulle ett differentierat, mer flexibelt och kontextbaserat regionalt system vara eftersträvans värt.

Ökad statlig närvaro i såväl det regionala tillväxtarbetet som i översiktsplaneringen med tydliga statliga viljeyttringar är en annan möjlig utvecklingsriktning för att främja samordningen och harmoniseringen av regionalt tillväxtarbete och översiktsplanering. I Norden och Europa finns olika exempel på olika former av lagligt styrande till statligt rådgivande förväntningar på det regionala arbetet och den fysiska planeringen. En möjlighet för att tydliggöra statens prioriteringar kan vara att i större utsträckning utnyttja regeringens årliga regleringsbrev till de statliga myndigheterna och förtydliga de prioriteringar som redan finns i de vedertagna nationella strategierna som underlag för att koordinera de statliga uttalanden om regeringens förväntningar på det kommunala och regionala tillväxtarbetet och planeringen

Den nationella nivån skulle också kunna utveckla sin stödande funktion och ge större förutsättningar för att harmonisera och samordna regionalt tillväxtarbete och översiktsplanering. Exempelvis skulle målet med den regionala utvecklingsplanen (och översiktsplanen) kunna preciseras och förtydligas med avseende på målgrupp och syfte.

Förutom detta långsiktiga reformarbete finns möjligheter att anpassa och justera samordningen och harmoniseringen inom nuvarande samhällsplaneringssystem. Den regionala transportplanen kan tydligare sammankopplas med de regionala utvecklingsprogrammen (RUP) (och regionaltillväxtprogrammen (RTP)) och skulle kunna innehålla någon form av ekonomiskt tillväxt perspektiv och exempelvis vara mer tydligt näringslivsdriven, välfärdsorienterad eller arbetsmarknads inriktad. För att möjliggöra samordning och harmonisering krävs dock vidare ett långsiktigt processarbete. Men för att komma igång krävs kanske någon form av extern input till exempel statliga direktiv som vid reformeringen av infrastrukturplaneringen eller revideringen av plan och bygglagen (PBL). En annan form av nödvändig input är resurser som till exempel att alla regioner får samma ekonomiska och administrativa möjligheter och förutsättningar.

Utveckling av ett regionalt ledarskap är en förutsättning för att initiera och stödja de nödvändiga processer som skall säkra samordningen och integreringen mellan regionernas, kommunernas och övriga regionala aktörers planering och tillväxtarbete.

Här kan formella initiativ som placerar detta ansvar hos regionerna eller andra territoriella enheter vara stödande men inte alltid en tillräcklig förutsättning till att det faktiskt sker i praktiken. Det praktiska arbetet påverkas också exempelvis av regionernas attityder och vilja att åta sig ansvaret för det regionala ledarskapet. Denna kan visserligen påverkas av staten men det är också i hög grad beroende på kommunerna och regionernas själva.

Kompetensutveckling är också något som kan främja integrationen av regionalt tillväxtarbete och översiktsplanering. Det handlar framförallt om att på regional nivå stärka kompetensen kring fysisk översiktsplanering och på kommunal nivå om att stärka kompetensen med tillväxtarbete. I det tyska exemplet med Region Hannover är det just samlandet av kompetenser inom en organisation som framhålls som essentiell för en integrerad samhällsplanering. Denna fråga hänger även samman med utbildningen inom samhällsplaneringen som inte i någon större utsträckning integrerar ekonomisk tillväxt perspektiv med fysisk planering.

Slutligen kan det danska exemplet där en privat stiftelse i partnerskap med staten tar initiativ till exempelprojekt, nätverksskapande och kompetensutveckling i form av en webbsida, seminarier och publikationer riktat mot både kommunala planerare och politiker, ge inspiration. Kompetensutveckling kan också ske integrerat och gränsöverskridande i form av partnerskap på tvärs med organisatoriska och institutionella gränser.

Policy möjligheter

Möjliga ändringar av det formella samhällsplaneringssystemet för ökad samordning och harmonisering av regionalt tillväxtarbete och fysisk översiktsplanering:

- Tydliggörande av att de regionala utvecklingsprogrammen (RUP) skall förhålla sig till både tillväxt och rumslig utveckling på en strategisk nivå, och att de skall förhålla sig till kommunernas översiktsplaner (ÖP)
- Tydliggörande av att kommunernas översiktsplan (ÖP) ska förhålla sig till regionala och lokala tillväxtfrågor, och att de regionala utvecklingsprogrammen (RUP) skall vara direkt synliga i översiktsplanerna (ÖP)
- Införa formella krav på synkronisering av revisionsarbetet av översiktsplan (ÖP) och regionalt utvecklingsprogram (RUP), som skall ske varje mandatperiod
- Införa formella kommunala planstrategier alternativt tydligt och formellt särskilja mellan strategiskt planering och markanvändningsplanering i översiktsplanen (ÖP).

Möjliga förändringar av statens engagemang för att främja tvärsektorieell samordning och koordinering av administrativa nivåer:

- Utveckling av nationella strukturbilder som integrerar såväl översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete som andra relevanta politiska områden
- Statliga uttalanden eller direktiv som tydliggör regeringens förväntningar och prioriteringar inom relevanta områden, som går på tvärs med traditionella sektorsgränser

Möjliga anpassningsåtgärder på kommunala och regional nivå inom nuvarande samhällsplaneringssystem för ökad samordning och harmonisering av regionalt tillväxtarbete och fysisk översiktsplanering:

- Tydliggörande av det rumsliga och fysiska perspektivet i de regionala utvecklingsplanerna (RUP) genom exempelvis strukturvisioner och framtidsbilder
- Framtagande av gemensamt dataunderlag för kommuner och regioner, för gemensamma analyser och problembildsformulering för kommuner och regioner
- Etablering av regionala samverkansforum eller liknande organ genom vilka kommuner, statliga myndigheter, näringsliv, och andra intressenter involveras i det regionala tillväxtarbetet och i det kommunala arbetet med översiktsplanering, och i sammanhanget tydliggöra regionernas drivande roll som initiator och med en stödjande funktion av nödvändiga regionala processer

- Synkronisera den kommunala planeringen med det regionala tillväxtarbetet

Möjligheter för statligt väglednings- och inspirationsarbete i samarbete med regioner och kommuner för ökad samordning och harmonisering av regionalt tillväxtarbete och fysisk översiktsplanering:

- I samarbete med utvalda regioner ta fram ”best practice” exempel på regionala utvecklingsplaner (RUP) som integrerar ett rumsligt och territoriellt perspektiv.
- Och i samarbete med kommuner ta fram ”best practice” exempel på kommunala översiktsplaner (ÖP) som integrerar ett regionalt och territoriellt tillväxtperspektiv
- Initiera kurser och seminarier för kompetensutveckling och vidare utbildning för fysiska planerare respektive regionala utvecklingsplanerare, med fokus på hur samhällsplanering kan vara integrerande och främja hållbart tillväxtarbete
- Involvera regionala och kommunala politiker i processen för att förankra tillväxtarbetet i kommuner och regioner
- Etablera nationella kompetenscentrum för kvalitetsutveckling av det kommunala och regionala samhällsplaneringsarbetet
- Skapa riktlinjer och ramverk för hur det regionala tillväxtarbetet och den fysiska översiktsplaneringen kan/bör integreras med betoning på såväl skillnaderna och likheterna mellan fysisk översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete.

Referenser

- ALBRECHTS, L. 2004. Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31, 743-758.
- ALBRECHTS, L., HEALY, P. & KUNZMANN, K. R. 2003. Strategic spatial planning and regional governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, 69, 113-129.
- ARL/NORDREGIO/BTH 2001. Deutsch-Schwedisches Handbuch der Planungsbegriffe = Tysk-svensk handbok för planeringsbegrepp. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- BBR 2000. Urban Development and Urban Policy in Germany. Bonn: Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR).
- BMVBS 2006. Concepts and Strategies for Spatial Development in Germany. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).
- BOVERKET 1996. Sverige 2009 - förslag till vision. Karlskrona: Boverket.
- BOVERKET 2011a. Rumslig utvecklingsplanering. Länken mellan regionalt tillväxtarbete och kommunal översiktsplanering. Karlskrona: Boverket.
- BOVERKET 2011b. Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering. Delrapportering av regeringsuppdrag 7. Karlskrona: Boverket.
- BUTTELAAR, E., GALLE, M. & SOREL, N. 2011. Plan-led planning systems in development-led practices: an empirical analysis into the (lack of) institutionalisation of planning law. *Environment and Planning A*, 43, 928-941.
- BUSER, M. & FARTHING, S. 2011. Spatial planning as an integrative mechanism: a study of sub-regional planning in South Hampshire, England. *Planning Practice & Research*, 26, 307-324.
- DAMSGAARD, O. 2011. The Danish Planning System 1990 – 2010: Continuity and decay. In press.
- DAMSGAARD, O. & ROLANSEN, S. E. 2004. Fornyelse af planlægningen. Plansystemet, hvordan virker det? Copenhagen: Realdania.
- DCLG 2008. Participation and policy integration in spatial planning - spatial plans in practice: supporting the reform of local planning. London: Department for Communities and Local Government.
- DCLG 2011. Draft National Planning Policy Framework. London: Department for Communities and Local Government (DCLG).
- DR 2008. Regionale vækstfora – investeringer i fremtiden. København: Danske Regioner (DR).
- DRO 2011. Economically strong and sustainable Structural Vision: Amsterdam 2040. Amsterdam: Dienst Ruimtelijke Ordening, (DRO), Gemeente Amsterdam.
- ENGSTRÖM, C.-J., FREDIKSSON, C. & HULT, A. 2010. ÖP-RUP: från svag länk till plattform för utvecklingskraft. Stockholm: KTH.
- ENGSTRÖM, C.-J. & FREDRIKSSON, C. 2010. Regionala bilder och översiktsplanering. Stockholm: KTH.
- GEERLINGS, H. & STEAD, D. 2003. The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research. *Transport Policy*, 187-196.
- HARRISON, J. 2011. Local Enterprise Partnerships. Loughborough: Centre for Research in Identity, Governance, Society (CRIGS)/Globalization and World Cities (GaWC) research network, Loughborough University.
- HEALY, P. 2004. The Treatment of Space and Place in the New Strategic Planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 45-67.
- HEINELT, H. & ZIMMERMANN, K. 2011. 'How can we explain diversity in metropolitan governance within a country?' Some reflections on recent developments in Germany. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35, 1175-1192.
- HUDSON, C. 2005. Regional development partnerships in Sweden: Putting the government back in governance? *Regional & Federal Studies*, 15, 311-327.
- IENM Summary Draft National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning with the Strategic Environmental Impact Assessment. The Hague: Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).
- IM 2006. The Local Government Reform - In Brief. København: Indenrigs og Sundhedsministeriet (IM).
- KIDD, S. 2007. Towards a framework of integration in spatial planning: an exploration from a health perspective. *Planning Theory & Practice*, 8, 161-181.
- KRD 2007. A new regional policy – for different regions Globalization changes the conditions for regional growth. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet (KRD).
- KUNZMANN, K. R. 2001. State planning: a German success story? *International Planning Studies*, 6, 153-166.
- LEFEBVRE, H. 1991. *The Production of Space*, Oxford, Basil Blackwell.
- MILJÖMINISTERIET 2004. Landskapsplanen. Helsinki: Miljöministeriet/Ympäristöministeriö.

- MILJÖMINISTERIET 2006. Generalplanen innehåll och utformning. Helsinki: Miljöministeriet/Ympäristöministeriö.
- MILJÖMINISTERIET 2008. Riksomfattande mål för områdesanvändningen. Helsinki: Miljöministeriet/Ympäristöministeriö.
- MILJÖMINISTERIET 2007a. Spatial Planning in Denmark. København: Miljöministeriet.
- MILJÖMINISTERIET 2007b. The Planning Act in Denmark. København: Miljöministeriet.
- MILJÖMINISTERIET/REALDANIA 2009. Udvikling af plankultur: 27 kommunale eksempler. Copenhagen: Miljöministeriet/Realdania.
- MILJØVERNDEPARTEMENTET 2009. Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov. Oslo: Miljøverndepartementet.
- MILJØVERNDEPARTEMENTET 2011a. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Oslo: Miljøverndepartementet.
- MILJØVERNDEPARTEMENTET 2011b. Veileder Kommunal planstrategi. Oslo: Miljøverndepartementet.
- MILJØVERNDEPARTEMENTET 2011c. Veileder Regional planstrategi. Oslo: Miljøverndepartementet.
- NEWMAN, P. & THORNLEY, A. 1996. *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects*, London, Routledge.
- NORDREGIO & EUROFUTURES 2006. Sveriges regionala indelning: om tillväxtperspektivet får råda. Stockholm: Ansvarskommittéen.
- NÄRINGSDEPARTEMENTET 2007. En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013. Stockholm: Ministry of Enterprise, Energy and Communications.
- REGIONPLANEKONTORET 2010. RUF 2010 - Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen. Stockholm: Regionplanekontoret.
- RH 2009. Regional Planning in the Hannover Region. Hannover: Region Hannover (RH).
- RM 2011. I 2030 er Region Midtjylland en international vækstregion i et samm enhængende Danmark: Den regionale udviklingsplan 2012 - forslag. Viborg: Region Midtjylland (RM).
- SCHMIDT, S. 2009. Land use planning tools and institutional change in Germany: recent developments in local and regional planning. *European Planning Studies*, 17, 1907-1921.
- SEHESTED, K., GROTH, N. B. & CASPERSEN, O. 2009. Evaluering af kommuneplanstrategier: notat3: case-beskrivelser, tværgående analyse, konklusion. Fredriksberg: Skov og Landskab, Københavns Universitet.
- SFS 1998:808. Miljöbalk. Stockholm: Miljödepartementet.
- SFS 2002:34. Lag (2002:34) om samverkansorgan i länen. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2007:713a. Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete. Stockholm: Näringsdepartementet.
- SFS 2007:713b. Förordning om regionalt tillväxtarbete. Stockholm: Näringsdepartementet.
- SFS 2010:900. Plan- och bygglag. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2011:338. Plan- och byggförordning. Stockholm: Socialdepartementet.
- SMAS, L. 2010. De informella nätverkens återinträde i regionalpolitiken. In: FORSBERG, G. & LINDGREN, G. (eds.) *Nätverk och skuggstrukturer i regionalpolitiken*. Karlstad: Karlstad University Press.
- SOU 2007:10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Stockholm: Ansvarskommittén.
- SOU 2007:13. Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Stockholm: Socialdepartementet.
- STEAD, D. & MEIJERS, E. 2009. Spatial planning and policy integration: concepts, facilitators and inhibitors. *Planning Theory & Practice*, 10, 317-332.
- STM 2010. DENMARK 2020 Knowledge > Growth > Prosperity > Welfare. København: Statsministeriet (STM).
- TEM 2009. Statens nya regionförvaltning betjänar från och med den 1 januari 2010 (Meddelande). Helsinki: Arbets- och näringsministeriet/Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM).
- TEM 2011a. Målet för regionutvecklingen: ett ekonomiskt, socialt och i miljöhänseende hållbart Finland (Meddelande). Helsinki: Arbets- och näringsministeriet/Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM).
- TEM 2011b. Rikstäckande mål för regionutvecklingen 2011–2015. Helsinki: Arbets- och näringsministeriet/Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM).
- TF 2009. Bærekraftige Telemark Regional planstrategi 2010-2012. Skien: Telemark fylkeskommune (TF).
- TF 2010. Kommunal planstrategi: analyser, process og politik. Skien: Telemark fylkeskommune (TF).
- TF 2011a. Regional plan for nyskaping og næringsutvikling. Skien: Telemark fylkeskommune (TF).
- TF 2011b. Regional plan for reiseliv og opplevelser. Skien: Telemark fylkeskommune (TF).
- TRAFIKVERKET 2011. Nationell plan för transportsystemet 2010–2021. Borlänge: Trafikverket.
- VIGAR, G. 2009. Towards an Integrated Spatial Planning? *European Planning Studies*, 17, 1571-1590.
- VIGAR, G. & HEALY, P. 1999. Territorial Integration and 'Planned' Planning. *Planning Practice & Research*, 14, 153-169.

VSI 2010. Kompass mot framtiden: Egentliga Finlands landskapsöversikt 2030 och landskapsprogram 2011–2014. Åbo: Egentliga Finlands förbund/Varsinais-Suomen liitto (VSI).

Intervjuer

Danmark	Niels Erik Kjærgaard, kommunaldirektör, Ringkøbing-Skjern Kommune. Telefonintervju 2012.01.05.	Tyskland	Erling Rønnekleiv, regionrådssekreterare, Midt Telemarkrådet. Telefonintervju 2012.01.13.
	Lars Vildbrad, vicedirektör, Regional Udvikling, Region Midtjylland. Telefonintervju 2011.12.20.		Axel Priebs, Vice Executive President, Region Hannover, Directorate for Environment, Spatial planning and building control. Telefonintervju 2012.01.04.
Finland	Tarja Nuotio, regionutvecklingsdirektör, Egentliga Finlands Förbund. Telefonintervju 2012.01.05.	Nederländerna	Edwin Buitelaar, Senior researcher, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague. Telefonintervju 2012.01.04.
	Heikki Saarento, planeringsdirektör, Egentliga Finlands förbund. Telefonintervju 2012.01.04		Wil Zonneveld, Professor of Urban and Regional Development, Delft University of Technology, OTB Research Institute, Delft. Telefonintervju 2011.12.21.
	Markku Toivonen, planläggningsdirektör, Åbo Stad. Telefonintervju 2012.01.13.	England	Michael Buser, Centre for Sustainable Planning and Environments, Department of Planning and Architecture, University of the West of England, Bristol. Telefonintervju 2011.12.22.
Norge	Hallvard Ripegut, rådgiver och teamleder, Telemark fylkeskommune. Telefonintervju 2011.12.21		David Carter, Head of Planning Strategy, Development Strategy, Birmingham City Council, Birmingham. Telefonintervju 2012.01.11.

Bilaga 1

Deltagare vid Workshop om förutsättningar för fysisk planering och regionalt utvecklingsarbete i Sverige.
Den 31 januari 2012 i Nordregios lokaler på Skeppsholmen i Stockholm

Järda Blix, Boverket
Kajetonas Ceginskas, Boverket
Patrik Faming, Boverket
June Lindahl, Boverket
Jon Resmark, Boverket

Fredrik Eliasson, Landstinget Örebro
Olle Lundgren, Länsstyrelsen Jämtland
Kurt Ekelund, Länsstyrelsen Södermanland
Ole Damsgaard, Nordregio
Christian Fredriksson, Nordregio

Liisa Perjo, Nordregio
Lukas Smas, Nordregio
Sverker Lindblad, Näringsdepartementet
Christina Nylén, Näringsdepartementet
Maria Ulfvarson Östlund, Socialdepartementet

Katarina Fehler, Stockholms landsting
Eva Hägglund, Sveriges kommuner och landsting
Lisbeth Mellgren, Sveriges kommuner och landsting
Ulf Tylenius, Tillväxtanalys
Susanne Ingo, Trafikverket

Tanja Jevtic, Trafikverket
Carl-Johan Engström, KTH
Therese Andersson, Region Skåne
Niklas Gandal, Region Västerbotten
Irène Tallhage Lönn, Regionförbundet Kalmar



NORDREGIO
Nordic Centre for Spatial Development

Nordregio
P.O. Box 1658
SE-111 86 Stockholm, Sweden
nordregio@nordregio.se
www.nordregio.se
www.norden.org



norden

Nordic Council of Ministers

ISSN 1403-2511