



Sveriges lantbruksuniversitet  
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds-  
och växtproduktionsvetenskap

# Landskapsplanering – ett regionalt perspektiv

Landscape planning – a regional perspective

Maria Gustafsson

Självständigt arbete • 15 hp  
Landskapsarkitektprogrammet  
Alnarp 2018

## Landskapsplanering – ett regionalt perspektiv

Landscape planning – a regional perspective

Maria Gustafsson

**Handledare:** Gunilla Lindholm, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

**Examinator:** Anna Peterson, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

**Omfattning:** 15 hp

**Nivå och fördjupning:** G2E

**Kurstitel:** Kandidatexamensarbete i Landskapsarkitektur

**Kurskod:** EX0649

**Ämne:** Landskapsarkitektur

**Program:** Landskapsarkitektprogrammet

**Utgivningsort:** Alnarp

**Utgivningsår:** 2018

**Omslagsbild:** *Mark, vatten och byggnad*. Fotograf: Maria Gustafsson, 2018.

**Elektronisk publicering:** <http://stud.epsilon.slu.se>

**Nyckelord:** Landskapsarkitektur, landskapsplanering, regional planering, landscape architecture, landscape planning, regional planning

SLU, Sveriges lantbruksuniversitet

Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap

Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

## Sammandrag

Regional planering är en högst aktuell fråga. I dagsläget är den regionala planeringen frivillig för alla kommuner i Sverige, med undantag för kommunerna i Stockholms län. Regeringen föreslog den 19 april 2018 en ändring i plan- och bygglagen (SFS 2010:900) som bl.a. skulle innebära att Skåne län likt kommunerna i Stockholms län ska planera regionalt fr.o.m. 1 januari 2019. Detta arbete syftar till att genom litteratur- och dokumentstudier och intervjuer redogöra för hur landskapet påverkas av hur den fysiska planeringen sker idag samt hur detta kan komma att utvecklas i Skåne län om den föreslagna lagändringen träder i kraft. Arbetet fokuserar på de inflytelserika myndigheterna och visar att kommunerna har en avgörande roll när det kommer till hur landskapen i Sverige utvecklas. Kommunerna besitter en stor makt tack vare sitt planmonopol, en makt som kan komma att urholkas något om lagändringen sker. Region Skåne har genom sitt arbete med Strukturbild i Skåne varit med och bidragit till ett uppsving i frågor som rör regional planering i Skåne län, något som bland annat resulterat i att frågan lyfts på nationell nivå. Arbetet visar att den generella uppfattningen är att regional planering fyller ett syfte och behövs, men att den kan ske i olika former (t.ex. mellankommunal planering eller regional planering). I arbetet framkommer det också att förhoppningen och tron är att en starkare regional nivå kan leda till en förändring kring hur man ser på vilka värden som finns i landskapen. Dessa landskap kan därför komma att behandlas med större respekt, mer långsiktighet och få oss att ta fler aspekter i beaktning när vi arbetar med landskapsutveckling.

Nyckelord: Landskapsarkitektur, landskapsplanering, regional planering, landscape architecture, landscape planning, regional planning

## Abstract

Regional planning is a topical question. At present, regional planning is voluntary for all municipalities in Sweden with the exception of the municipalities in Stockholm County. 19<sup>th</sup> of April 2018, the Government proposed a change to the Planning and Building Act (SFS 2010: 900), which would result in the fact that Skåne County, like the municipalities in Stockholm County, is supposed to plan regionally from the 1<sup>st</sup> of January 2019. This essay aims to explain, through literature and document studies and interviews, how the landscape is affected by how the physical planning takes place today and how this may develop in Skåne County if the proposed change in legislation enters into force. The essay focuses on the influential authorities and shows that the municipalities play a decisive role when it comes to the development of landscapes in Sweden. The municipalities have a great power when it comes to planning thanks to their monopoly, a power that may be reduced if the change in the act occurs. Through its work with Structural Picture of Skåne, Region Skåne has contributed to a boost in the regional planning debate not only in Skåne County, but also at national level. The essay discloses that the general perception is that regional planning fills a purpose and is needed but can take place in different forms (inter-municipal planning or regional planning for example). The survey shows that the hope and belief is that a stronger regional level can lead to a change in how we look at existing values found in the different types of landscapes. These landscapes can therefore be treated with greater respect, more long-term view and also make us take even more aspects into consideration while working with landscape developing.

Keywords: Landscape architecture, landscape planning, regional planning, landskapsarkitektur, landskapsplanering, regional planering.

# Innehållsförteckning

<b>Förord .....</b>	<b>6</b>
<b>Inledning .....</b>	<b>7</b>
<i>Bakgrund.....</i>	<i>7</i>
<i>Mål &amp; syfte.....</i>	<i>7</i>
<i>Frågeställning .....</i>	<i>8</i>
<i>Material &amp; metod.....</i>	<i>8</i>
<i>Avgränsningar.....</i>	<i>9</i>
<b>Den regionala frågan .....</b>	<b>10</b>
<i>Regional planering.....</i>	<i>10</i>
<i>Den europeiska landskapskonventionen.....</i>	<i>10</i>
<i>Landskapet ur ett regionalt perspektiv.....</i>	<i>11</i>
<i>Grön infrastruktur ur ett regionalt perspektiv.....</i>	<i>11</i>
<i>Föreslagen lagändring .....</i>	<i>12</i>
<i>Växande behov i Skåne .....</i>	<i>13</i>
<i>Komplexitet och osäkerhet.....</i>	<i>14</i>
<i>Dagens fysiska planering .....</i>	<i>14</i>
<i>De olika planeringsnivåerna.....</i>	<i>14</i>
<i>Behövs regional planering?.....</i>	<i>15</i>
<i>Exempel på regionala processer.....</i>	<i>17</i>
<b>Tre röster från regionala processer.....</b>	<b>19</b>
<i>Intervjupersoner.....</i>	<i>19</i>
<i>Initiativen.....</i>	<i>19</i>
<i>Det regionala arbetet .....</i>	<i>20</i>
<i>Vem är den regionala planeringen till för, och behövs den?.....</i>	<i>22</i>
<i>Landskapet i de regionala processerna.....</i>	<i>24</i>
<i>Reflektioner kring utfört regionalt arbete.....</i>	<i>26</i>
<b>Analys och diskussion.....</b>	<b>28</b>
<b>Slutsats.....</b>	<b>31</b>
<i>Hur påverkas landskapet av hur den fysiska planeringen sker idag? .....</i>	<i>31</i>
<i>Hur kan det komma att utvecklas i Skåne län om lagändringen sker? .....</i>	<i>31</i>
<b>Avslutande reflektion, kommentar och framtida forskning .....</b>	<b>34</b>
<i>Reflektion och kommentar.....</i>	<i>34</i>
<i>Framtida forskning .....</i>	<i>34</i>
<b>Referenslista .....</b>	<b>35</b>
<b>Bilagor .....</b>	<b>39</b>

## Förord

Detta arbete är ett delmål längs min väg att bli landskapsarkitekt och ska på något sätt sammanfatta mina första tre år vid SLU Alnarp. Mitt val av ämne baserades på att jag lockades av tanken att öka min kunskap och förståelse kring de större strukturerna i samhället och hur dessa formar människors vardag och de landskap de lever i.

Detta arbete är mitt eget, men det finns ett flertal personer som hjälpt mig längs vägen och som jag skulle vilja tacka. Min handledare Gunilla har lagt ned både tid och tankekraft på att guida mig igenom snåriga passager, ett engagemang jag skänker en guldstjärna för. Mina intervjupersoner tog gladeligen emot mig och visade stort intresse för mina frågor och mitt arbete, utan dessa personer hade arbetet inte nått samma vidder. Mamma och pappa – tack för att ni alltid tror att eran dotter är bäst i världen och för att ni alltid stöttar mig. Och sist men absolut inte minst, Carl. Tack för att du är just du och för att du får mig att vara den bästa versionen av mig själv.

Nu spricker kandidatbubblan.  
Trevlig läsning!

Maria Gustafsson  
Alnarp 2018

## Inledning

*Denna del beskriver bakgrundsinformationen, ramarna samt strukturen och uppbyggandet av arbetet.*

## Bakgrund

*”Fysisk planering handlar om att bestämma hur mark- och vattenområden ska användas. Enligt Plan- och bygglagen (PBL) ska olika samhällsintressen vägas mot varandra i en öppen och demokratisk process samtidigt som enskildas rättigheter ska beaktas. I Sverige har kommunerna ett stort ansvar för planering.” (Boverket 2016a, [länk](#)).*

Enligt Plan- och bygglagen är det länsstyrelsernas ansvar att tillvarata och samordna de statliga intressena när det kommer till hur landskapet i Sverige planeras. Sveriges kommuner har ansvar på lokal nivå, men kan i viss mån (och frivilligt) välja att samarbeta och jobba tillsammans med andra kommuner i frågor rörande t.ex. sammanlänknings- och utveckling. De regionala intressena ska de olika landstingen/regionerna arbeta med.

I eventuella glapp mellan gränserna kan säkerligen olika konflikter uppstå gällande de olika intressena och ägande av ansvar. En detaljplan kan till exempel bara tas fram av en kommun, även fast regionala intressen skulle kunna behöva vägas in via andra aktörer och ligga till grund för hur den ska framtas. Länsstyrelsen ska i planprocesserna fokusera på huruvida kommunerna sett till människornas säkerhet och välmående men även riksintressen och miljökrav. Länsstyrelsen ska också bevaka *”frågor som rör flera kommuner i länet”* (Boverket 2016b, [länk](#)). Länsstyrelsen har rätt att ompröva, ändra och upphäva detaljplaner som kommuner godkänt om de inte anser att de lever upp till önskvärda nivåer. Redan här hittar vi således ett glapp där det regionala perspektivet löper en risk att falla mellan stolarna om inte de regionala intressena även är av sådan karaktär att de är en nationell angelägenhet – ett så kallat riksintresse, och därför tillvaratas av berörd länsstyrelse.

Jag har funderat på hur detta har fungerat historiskt, hur dagens regionala planering ter sig och hur människor som arbetar eller har arbetat med regional planering tycker att det fungerar.

## Mål & syfte

Syftet är att ur ett regionalt perspektiv undersöka hur utvecklingen av landskapet runt oss påverkas av hur den fysiska planeringen sker idag, och hur detta skulle kunna komma att utvecklas i framtiden med anledning av regeringens lagrådsremiss om utökad regional planering som överlämnades till lagrådet 19 april 2018. Målet är att öka kunskaperna och få en inblick i hur yrkesaktiva inom planering ställer sig till hur arbetet sett ut tidigare och vad de tror om framtidsutsikterna inom den regionala planeringen.

Att inneha kunskap kring regional fysisk planering är av vikt och intresse för en blivande landskapsarkitekt, men det är även viktigt för allmänheten att ha kunskap om då den fysiska planeringen i allra högsta grad påverkar våra omgivningar och samhällets utveckling. Uppsatsen kommer med största sannolikhet ge upphov till flera frågor än vad den kan ge svar och kommer således vara ett bidrag i en aktuell debatt snarare än att leverera någon definitiv sanning.

## Frågeställning

Landskapet påverkas av många aktörer, varav de flesta är enskilda och de flesta är markägare. Andra är brukare med större eller mindre inflytande över landskapets utveckling. Enligt Europarådet är syftet med den Europeiska landskapskonventionen att genom t.ex. ökade samtal, mer samverkan och förståelseskapande dialoger mellan de som bebor, brukar och utvecklar landskapen ska förstärka befintliga värden och gemensamt arbeta för en gynnsam landskapsutveckling (COE, 2000).

De aktörer detta arbete handlar om är de inflytelserika myndigheterna. Det pågår i dagsläget i vissa delar av landet en maktförskjutning från kommunal till regional nivå. Detta arbete avser att undersöka om det finns belägg för att denna maktförskjutning kommer att påverka hur landskapet faktiskt tas om hand och utvecklas. De frågor som är tänkta att besvaras är; *”Hur påverkas landskapet av hur den fysiska planeringen sker idag?”* och *”Hur kan det komma att utvecklas i Skåne län om lagändringen sker?”*. Den andra frågan syftar till den lagändring i plan- och bygglagen som föreslås träda i kraft den 1 januari 2019 (Regeringen 2018, [länk](#)). Den första frågan besvaras utifrån framkomna fakta i resultatdelen av uppsatsen, medan den andra frågan endast kommer att kunna få ett spekulativt svar som baseras på vilka förbättringspotentialer som anses finnas och vad förbättringarna tros kunna ge för resultat.

## Material & metod

Arbetet består av en litteraturöversikt med forskningsperspektiv i form av artiklar och uppsatser och en dokumentstudie av rapporter och utredningar från kommunala, regionala och nationella myndigheter. En kompletterande intervjuundersökning, där målet är att måla upp en bild av hur experter och arbetande inom branschen haft möjlighet att påverka och arbeta med utvecklingen av landskapet ur ett regionalt och kommunalt perspektiv har också genomförts. Urvalet är strategiskt, då ett antal experter, med lång och bred praktisk erfarenhet av både kommunal och regional planering tillfrågats. Metoderna har valts för att de ansetts vara de bästa utifrån frågeställningarna, att t.ex. svara på hur någonting tros kunna bli i framtiden kräver intervjuer med personer som har inblick i hur systemen fungerar i dagsläget och hur dessa skulle kunna utvecklas om de rådande förutsättningarna förändras. För att kunna använda intervjumaterialet och redogöra för vad intervjupersonerna refererar till och hur, behövs litterära förstudier inom ämnet regional planering.

Studierna är kvalitativa snarare än kvantitativa. Vid intervjutillfällena ställdes samma frågor i samma följd till samtliga svarande för att kunna jämföra svaren på ett adekvat sätt och för att kunna urskilja differentieringar. Frågorna baseras på litteraturstudien och tidigare kunskap men har även ett visst fokus på intervjupersonernas yrkesliv och yrkesutövande. Detta för att frågorna skulle vara relevanta för frågeställningen och vara kopplade till litteraturöversikten och dokumentstudien. Utrymme fanns för intervjupersonerna att komma med ytterligare kommentarer mellan huvudfrågorna, men även för följdfrågor som uppkom under intervjutiden. Vissa frågor i intervjun hade kompletterande följdfrågor integrerade, detta för att frågan initialt ställts som en ja/nej-fråga. Intervjuerna inleddes med specifika frågor kring personernas yrke och utövandet av det och avslutades med frågan om de ville lägga till någonting ytterligare – däremellan ställdes frågor med avsikt att få öppnare och mer resonande svar. Intervjupersonernas svar är oberoende av varandra och besvarade utan vetskap om vad föregående intervjuperson/er svarat på samma fråga. Intervjuerna skedde i möten med intervjupersonerna och spelades in och har därefter transkriberats. Intervjustudien redovisas som en löpande text där svaren på frågorna bearbetats kvalitativt och



sammanställts på så sätt att samma frågor avhandlas löpande med svar från de tre olika personerna i en följd. Intervjupersonerna har valts utan vetskap om personernas åsikt i frågorna. Tre personer har intervjuats i arbetet, vilket gör att intervjudelen ska ses som en mindre undersökning med syfte att ge en inblick i hur yrkesverksamma ser på frågorna och inte som en undersökning av hur aktörerna de representerar generellt förhåller sig. Det inspelade materialet förvaras av mig. Intervjufrågorna finns bifogade i arbetet som bilaga 2.

Resultatdelen följs av en analys- och diskussionsdel där framkomna ståndpunkter och åsikter tas upp och resoneras kring. Materialet i resultatet sammanställs och analyseras utifrån de nya kunskaperna jag erhållit under arbetets gång, men även mina tidigare kunskaper inom ämnesområdet. Den efterföljande slutsatsen redogör hur tidigare delar i arbetet (intervjuerna, litteraturoversikten och dokumentstudien) svarar på mina forskningsfrågor. Arbetet har ett induktivt förhållningssätt och utgår således inte från någon teori utan baseras på den information som framkommit under arbetets gång.

Bilagt detta arbete finns även en redogörelse för hur kommuner har haft möjlighet att planeringsmässigt påverka och styra den regionala utvecklingen historiskt fram till att den nuvarande plan- och bygglagen trädde i kraft år 1987. Redogörelsen innefattar också hur det kommunala planmonopolet vuxit fram – någonting som påverkat den regionala planeringen mycket då den för nästintill alla kommuner varit frivillig att ta sig an. Dokumentet finns bifogat som bilaga 1.

### **Avgränsningar**

Arbetet är skrivet med ett nästintill uteslutande skånskt perspektiv, med ett litet inslag från en annan del av landet (Östergötland) där regionala samarbeten också är aktuella. Arbetet avhandlar inte hur aktörer i landets övriga delar förhåller sig i frågan. Arbetet riktar sig främst till medstudenter, men även till andra inom branschen. Till följd av given tidsram och reglerad storlek på arbetet görs ingen djupdykning i hur samtliga berörda aktörer förhåller sig i de ställda frågorna. Fokus ligger på myndigheter, regioner och kommuner i Sverige och avhandlar inte hur regional planering sker i ett globalt perspektiv. Arbetet avhandlar hur situationen ter sig i dagsläget. Tillbakablickar och framtidsspekulationer förekommer som en del i att besvara de ställda forskningsfrågorna. I och med att Sverige ratificerat den Europeiska landskapskonventionen anses dess beskrivning av vad ett landskap vara något som kan användas i denna uppsats.

## Den regionala frågan

*I denna del av arbetet redovisas resultat av litteratur- och dokumentstudier.*

### Regional planering

Regional planering är en viktig fråga när det kommer till hur landskapet i vårt land utvecklas och ett flertal olika aktörer har intressen i hur landskapsplaneringen utförs. Dessa aktörer utgörs av kommunerna, men även de som uttalat innehar ansvaret för den regionala planeringen. Arbetet med att utveckla landskapet är en diplomatisk balansgång där förmodade vinster och förluster för de olika aktörerna vägs mot varandra (Bjelkengren, 2013).

De uttalat ansvariga för den regionala tillväxten i Sverige är i vissa fall landstingen och i andra länsstyrelserna beroende på vem som åtagit sig ansvaret (Gustafsson, 2018). Dessa ska ta fram regionala utvecklingsstrategier (RUS). De regionala utvecklingsstrategierna ska vara ett samlat dokument som redogör en strategi för det regionala tillväxtarbetet för ett eller flera län (SFS 2017:583). Ett landsting kan överta ansvaret ifrån en länsstyrelse och får då rätt att kalla sig för region istället för landsting (t.ex. Region Skåne och Region Östergötland) (Gustafsson, 2018). I kap 7. 1 § i plan- och bygglagen (SFS 2010:900) regleras att *regional planering* i Sverige endast får utföras av statligt godkända och utsedda regionplaneorgan. Dessa kan bildas när kommuner på eget initiativ vill samarbeta över gränserna gällande större strukturella utmaningar (t.ex. infrastruktur) och fått detta beviljat av regeringen. All regional planering och samarbeten kommuner emellan är och har alltid varit av frivillig karaktär, så när som på ett undantag. Undantaget i lagen gäller den regionala planeringen för kommunerna i Stockholms län, som enligt en särskiljande lag (SFS 1987:147) ska planera regionalt. Kommunerna ska tillsammans upprätta en regionplan som ska fungera som underlag och stomme för den fortsatta planeringen på kommunala nivåer.

### Den europeiska landskapskonventionen

I den europeiska landskapskonventionen definieras ett landskap som *"...ett område sådant som det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer"* (COE 2000, s. 3), medan landskapsplanering enligt samma konvention betyder *"...kraftfulla framtidsinriktade åtgärder för att förbättra, återställa eller skapa landskap"* (COE 2000, s. 3).

Landskapskonventionen är ett dokument framtaget av Europarådet år 2000. Sverige signerade konventionen 2001, men det dröjde ytterligare drygt tio år innan den ratificerades och således ska implementeras och vävas in i berörda bitar i svensk lagstiftning (Bjelkengren, 2013). Bjelkengren beskriver konventionen som ett redskap för att ge tjänstemän något att luta sig mot för att motivera politiker att låta människor, natur och kultur ta mer plats i landskapet (2013).

De stater som ratificerat konventionen förväntas erkänna landskapet som *"...en väsentlig beståndsdel i människornas omgivning"* (COE 2000, s. 4). Landskapet ska skyddas, förvaltas och planeras genom en landskapspolitik som arbetats fram utefter en rad särskilda åtgärder. Att lokala och regionala myndigheter (aktörer), allmänheten och andra parter som kan ha intresse i landskapets utveckling medverkar vid genomförandet av den framtagna politiken är av stor vikt. Landskapet ska integreras i regional politik och i stadsplaneringspolitik. Ett flertal områden så som miljö, kultur, ekonomi och jordbruk pekas ut som viktiga att implementera landskapsperspektivet i,

men för att säkerställa att inget förbises avslutas det hela med att politiken ska införas i *"...alla andra politikområden som kan ha direkt eller indirekt inverkan på landskap"* (COE 2000, s. 5). – vilket skulle kunna sammanfattas med att landskapsperspektivet således ska genomsyra all politik.

### **Landskapet ur ett regionalt perspektiv**

Riksantikvarieämbetet menar att *"Landskapet är den helhet där allting händer. Det är den gemensamma livsmiljön för människor, växter och djur och utgör kapital för ekonomisk utveckling och regional tillväxt."* (2017, [länk](#)). Landskapet är en gemensam resurs och ett gemensamt ansvarsområde för samtliga inblandade aktörer på alla nivåer. Det ska förvaltas väl och med hänsynsfullhet. Riksantikvarieämbetet liknar även landskapet vid *"en komplex väv av rättigheter där enskilt ägande och nyttjande måste samsas med kollektiva nyttigheter och statliga anspråk"* (Riksantikvarieämbetet 2008, s. 17). De menar, likt Bjelkengren (2013), att utveckling av landskapet handlar om ett ständigt förhandlande mellan kommuner, regioner, stat, enskilda markägare och företagare kring hur planering, förvaltning och skydd av det ska ske. Hur enskilda ekonomiska intressen och samhällets intressen skall vägas mot varandra är en viktig fråga i detta lagspel. Genom täta samarbeten mellan olika aktörer och intressenter ökar chanserna att landskapets mångfald och värden hanteras hållbart (Riksantikvarieämbetet, 2008).

Om tydligare krav skulle ställas på översikts- och regionplaner kring hur de ska behandla landskapet och vilka mål som sätts upp gällande arbetet med det skulle finnas, skulle detta få en betydande effekt på hur landskapet hanteras. Även vilka kunskaper som är nödvändiga för att få hantera dessa frågor skulle kunna ingå i dessa krav (Riksantikvarieämbetet, 2008). Riksantikvarieämbetet exemplifierar detta genom att vilja införa ett tillägg gällande landskapsfrågan i översiktsplanerna. Om en översiktsplan också skulle redogöra vilka landskap inom kommunens gränser som bedöms ha särskilda kvalitéer och stor betydelse för kommunen skulle det bli lättare att formulera visioner och mål kring hur dessa ska utvecklas, förvaltas och skyddas (2008). Riksantikvarieämbetet anser att landskap som begrepp, men även hur de ska behandlas, bör föras in i förordningen som hanterar regionalt tillväxtarbete (SFS 2017:583) – det skulle medföra att interaktionen mellan kommuner och ansvarig regional aktör skulle utvecklas och att samspelet mellan regional planering och kommunal översiktsplanering skulle stärkas (2008).

Sarlöv Herlin, professor i landskapsplanering vid Sveriges Lantbruksuniversitet, menar att det finns många problem som är gränsöverskridande och som kräver samarbeten över bl.a. regiongränser. Arbetet med socialt, ekologiskt och kulturellt hållbar utveckling innebär att arbeta med att utveckla landskap som gynnar människors välbefinnande. Vidare menar hon att utmaningarna inom landskapsplanering är starkt kopplade till de sätt som samverkan och kommunikation sker på och att utmaningarna alltså inte bara handlar om vad som ska hända i landskapet och hur det ska bli till – utan också är knutna till den ordning som finns inom branschen och utbildningen av de som skall träda in i densamma (2004).

### **Grön infrastruktur ur ett regionalt perspektiv**

Grön infrastruktur kallas de nätverk av natur och element i landskapet som tillsammans bidrar till välbefinnande och goda livsmiljöer för djur och växter. Den gröna infrastrukturen bidrar till ekosystemtjänster som människan är helt beroende av (t.ex. luft- och vattenrening och pollinering). Grön infrastruktur ska utvecklas och förvaltas så

att ekosystemtjänster och biologisk mångfald främjas i hela landet – det säger EU:s strategi för grön infrastruktur som antogs i maj 2013 (Riksantikvarieämbetet, 2018).

Grön infrastruktur är en av många saker det arbetas med regionalt. Naturvårdsverket har tilldelats uppdraget att leda och koordinera arbetet i svenska vatten-, land- och havsområden där länsstyrelserna med stöd och hjälp av berörda myndigheter (Jordbruksverket, Boverket, Trafikverket, Skogsstyrelsen m.fl.) ska ta fram regionala handlingsplaner för den gröna infrastrukturen. Arbetet ska vara klart senast 1 oktober 2018 (Riksantikvarieämbetet 2018, Länsstyrelsen Stockholm, u.å). De färdiga handlingsplanerna ska tjäna som underlag och ramverk för landskapsplaneringen och den fysiska planeringen i regionerna och kommunerna (Naturvårdsverket, 2018).

Naturvårdsverket menar att bevarandet av grön infrastruktur och insatser för den behöver ses som en självklarhet i den regionala och lokala utvecklingen. Det är av största vikt att hänsyn tas till detta vid planering och användande av mark och vatten – således i all fysisk planering (2018). Värdet i att samarbeta regionalt och över gränser kring dessa frågor i landskapet säger nästan sig självt, men Länsstyrelsen i Stockholm sammanfattar det väl: *”grön infrastruktur bryr sig inte om administrativa gränser”* (u.å, [länk](#)).

### Föreslagen lagändring

Den 19 april 2018 lämnade Regeringen ifrån sig en lagrådsremiss som så småningom är tänkt att godkännas av Riksdagen och träda i kraft i januari 2019. Lagförslaget innehåller en ändring i den gällande plan och bygglagen (PBL). Lagen reglerar planläggande av mark, vatten och byggande – och vem som får göra vad i landskapet. I förslaget föreslås det att Skåne län liksom Stockholms län ska omfattas av ett obligatorium när det kommer till regional planering (Näringsdepartementet, 2018).

I samband med pressmeddelandet gällande det nya lagförslaget sammanfattar Regeringen att regional fysisk planering handlar *”...om att samhället och enskilda personer ska, för framtiden, komma överens om bästa sättet att använda mark, vatten och övrig fysisk miljö som angår två eller flera kommuner i ett län. Målet är att uppnå hållbar utveckling genom att samplanera bebyggelsestruktur med infrastruktur och grönstruktur och att skapa attraktiva livsmiljöer”* (2018, [länk](#)). Till grund för lagrådsremissen ligger bl.a. en statlig offentlig utredning (SOU 2015:59) gällande bostadsförsörjning och ökad samordning kring den. Utredningen är gjord av en bostadsplaneringskommitté tillsatt av regeringen och publicerades 2015. I denna redogörs förslag till förändringar i PBL. Förslagna förändringar gäller regional fysisk planering som t.ex. krav på ökad samordning gällande transportinfrastruktur, kollektivtrafik och bostadsförsörjning där planering ska ske på regional nivå. Kommittén menar även att en regional fysisk planering bör lagstadgas samt att en nationell strategi för denna typ av planering och bostadsförsörjningen i landet arbetas fram (2015).

I utredningen (SOU 2015:59) meddelas att den enda regionala planering (utöver den som är lagstadgad i Stockholm) som just nu pågår i Sverige äger rum i Göteborgsområdet där Göteborgsregionens kommunalförbund är utsett regionplaneorgan (2015). Regionplaneorganen ska upprätta en regionplan som när den antas är giltig i åtta år (Boverket, 2018).

## Växande behov i Skåne

I pressmeddelandet som skickades ut i samband med det nya lagförslaget beskrivs behoven att planera regionalt som stora i Stockholms och Skåne län. I Skåne län har något regionplaneorgan aldrig existerat, dock har regionalt arbete pågått sedan mitten av 00-talet då landstinget i länet initierade ett regionalt arbete genom Strukturbild i Skåne (Region Skåne 2018a). Strukturbild i Skåne är enligt Region Skåne (Skåne läns landsting) ett politiskt styrt projektsekretariat som under de lite drygt senaste tio åren arbetat med regionala angelägenheter (Region Skåne, 2017a ; Region Skåne 2018a).

Strukturbild i Skåne ställer sig frågan vad som skulle hända med den fysiska planeringen om en utzoomning till en regional nivå gjordes, istället för att det bara arbetas på varsitt håll i kommunerna. De menar att en ny slags helhet bildas när kommuner och regioner arbetar och agerar tillsammans, och att delarna i ett samhälle som t.ex. infrastruktur, bebyggelse, grönstruktur och kollektivtrafik behöver sammanfogas med varandra (Region Skåne, 2018b). Maktbalansen i processen skulle genom ett samarbete med gemensamma mål troligtvis kunna neutraliseras. I dagsläget äger kommunerna rätten att planera landskapet inom sina gränser tack vare det kommunala planmonopolet, men de regionala aktörerna sitter allt som oftast på en betydligt större ekonomisk makt. Kommunernas huvudsakliga inkomst är skatt ifrån invånarna medan regionerna, utöver rätten att beskatta sina regioninvånare, även ofta besitter medel de tilldelats från de högre nivåerna så som medel för regional tillväxt och pengar ifrån EU (Brissman, 2017).

Ilmar Reepalu, förste vice ordförande i Regionala utvecklingsnämnden i Region Skåne berättar att oron för att de större kommunerna skulle utvecklas och de små stagnera i samma takt var stor när idén och arbetet med Strukturbild i Skåne startade, men att insikten att kommunerna är beroende av varandra kom snabbt. Han menar att kommunerna ömsesidigt försörjer varandra med bostäder och arbeten, och att det viktiga för framtiden är att väva samman regionen till en helhet via t.ex. en strukturplan som med tiden skulle kunna komma att omvandlas till en regionplan för hela Skåne. Det regionala arbetet går ut på att stärka och binda samman regionen, att växa effektivt, skapa hög livskvalitet och att regionen ska vara en stark tillväxtmotor med starka relationer till omvärlden. För detta krävs långsiktighet och tålamod (Region Skåne, 2018b).

Therese Andersson, enhetschef på Region Skåne berättar att Strukturbild i Skåne föddes ur behovet att se den regionala fysiska planeringen som en naturlig del av länets utveckling. Hon menar att satsningen har varit långsiktig och medveten under alla de år som arbetet pågått med att stärka utvecklingen i kommunerna och regionen. Tanken är att Strukturbild i Skåne ska vara en mötesplats för kommunerna där de kan finna stöd, kunskap och dialoger som hjälp i sitt dagliga arbete med att utveckla landskapet i kommunerna i ett större perspektiv (Region Skåne, 2018b).

Behovet av regional fysisk planering har vuxit i takt med att arbetsmarknadsregionerna förstörats, så kallad regionförstoring (SKL, 2017a). Att människor bor, arbetar och har sin fritid i olika kommuner gör att det regionala perspektivet och arbetet behövs mer för att kommuner ska kunna samordna och utvecklas i en god takt (Region Skåne, 2018b). Det faktum att många av de lagar som kommunerna ska rätta sig efter när det kommer till planering är tandlösa gör att kunskapen som skulle erhållits i och med utredningar och planering i vissa fall går till spillo, eftersom att det inte finns några påföljder för de kommuner som struntar i att göra sina tilldelade uppgifter. Ett exempel är fallet med bostadsförsörjningslagen. Enligt den ska kommunerna ta fram riktlinjer för

bostadsförsörjning, detta är dock något som de flesta kommuner inte gör. Denna frånvaro av data och underlag försvårar även regionala och nationella analyser och planering i frågan (SOU 2015:59).

### **Komplexitet och osäkerhet**

Samhällsbyggandet har blivit allt mer komplicerat och komplext och arbetet med bostads- och infrastrukturplanering är starkt sammanlänkade, det menar Elisabeth Weber som arbetar som länsarkitekt på Länsstyrelsen i Skåne. Hon fortsätter: *”Det är viktigt att alla regionala aktörer samverkar med varandra så att vi får gemensamma lägesbilder och gemensamma målbilder för att vi ska få den regionala utveckling som vi önskar.”* (Region Skåne 2018b, [länk](#)).

En osäkerhet kring vem som ska göra vad när det kommer till regional planering upplevs som en försvårande faktor. Att arbetet inte har någon mall kan ibland vara problematiskt (Brissman, 2017). Strukturbildsarbetet i Skåne har enligt Mätta Ivarsson (ordföranden i den Regionala utvecklingsnämnden i Region Skåne) varit framgångsrikt, men en ökad tydlighet från statens sida kring vilka förväntningar som finns på regionerna när det kommer till t.ex. bostadsplanerande skulle underlätta. En ny lag som reglerar vad som ska omfattas och läggas på regionernas bord när det kommer till regional fysisk planering skulle vara ett stort steg i den riktningen. (Region Skåne, 2018b).

### **Dagens fysiska planering**

Bennet Gårdö skriver i boken *Odlingslandskapet – en lång markanvändnings historia* (1996) att många faktorer under århundradenas lopp har påverkat odlingslandskapet. Hon sammanfattar att bland annat förändringar i metoder och redskap, yttre marknader, befolkningsökning och statlig makt och inflytande har påverkat hur vi utnyttjat och brukat landskapet. Detta torde dock gälla alla typer av landskap, inte bara det traditionella odlingslandskapet.

Brukande och nyttjande av landskap har format de landskap vi har idag, så även regleringar kring dem. Planeringen av landskap i Sverige är enligt Boverket (2014) en mycket gammal tradition. Ända sedan medeltiden har det funnits regler för hur marken skulle användas och hur byggnader fick uppföras. I takt med att effektivare metoder för att exploatera landskap och naturtillgångar uppfanns växte också behovet att organisera och planera landskapet. Industrialiseringen och urbaniseringen av vårt samhälle har lett till att regler och förordningar kring hur mark och vatten ska användas och hushållas med tagits fram, och ju längre utvecklingen gått – desto fler regleringar och lagar kring vem som får göra vad och hur det ska göras har tillkommit (Boverket, 2014a, Gustafsson, 2018).

### **De olika planeringsnivåerna**

Sveriges 290 kommuner har det lokala planeringsansvaret och ska enligt lag ha en aktuell översiktsplan som riktlinje när det kommer till planering och fördelning av markresurser i kommunen. Hur kommunen avser använda mark och vatten och hur byggnader ska bevaras, utvecklas och användas beskrivs i detta dokument. Översiktsplanen visar också hur arbetet med att tillgodose och ta hänsyn till allmänna och statliga intressen ska ske. Kommunens hänsynstagande till regionala och nationella mål gällande miljö kvalitet och hållbar utveckling redovisas också. Utefter översiktsplanen tas detaljplaner fram. En detaljplan reglerar markanvändningen i en mer detaljerad skala

och är juridiskt bindande till skillnad från översiktsplanen som visserligen enligt lag ska finnas i varje kommun - men rent funktionellt kan ses som vägledning för vad som ska hända och var, snarare än ett bindande dokument. En kommun ansvarar för att planera innanför sina administrativa gränser och ska t.ex. se till att det finns tillräckligt med bostäder till dess invånare (SKL, 2016).

De 21 landstingen i landet har ansvaret att tillgodose invånarnas behov när det kommer till hälsa och sjukvård. Kollektivtrafiken i länen ansvarar kommunerna och landstinget gemensamt för. När det kommer till den regionala politiken ansvarar endast de landsting som ansökt om det för den. De landsting som övertagit det regionala utvecklingsansvaret från sin länsstyrelse har rätt att kalla sig regioner och ska enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete arbeta med insatser som skapar hållbar regional tillväxt och utveckling där ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet ska integreras i alla insatser. Tillväxtarbetet ska bedrivas tillsammans med aktörer på alla nivåer – internationellt, nationellt, regionalt och lokalt (SFS 2017:583). Regionerna ska i enlighet med lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län (SFS 2010:630) ta fram en regional utvecklingsstrategi (RUS) där de bland annat ska *"...utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin"* (SFS 2010:630, 5 §, 1).

Länsstyrelserna är regeringens förlängda armar ute i landet som ansvarar för att riksdagens och regeringens beslut genomförs. I Sverige finns 21 län och således också lika många länsstyrelser. De har till uppdrag att se till att statens intressen tillvaratas i planeringsprocesser i Sveriges kommuner. Riktlinjerna för översiktsplanering tillhandahålls av länsstyrelserna. Både översiktsplaner och detaljplaner granskas av den berörda Länsstyrelsen. Länsstyrelsen äger rätten att ompröva och upphäva bindande dokument som antagits i en kommun om innehållet i dessa inte motsvarar uppsatta statliga och regionala intressen och utvecklingsmål. En länsstyrelse kan alltså återkalla en detaljplan, men inte en översiktsplan då den inte är bindande enligt lag (SKL, 2017b). Länsstyrelserna ska enligt länsstyrelseinstruktionen *"...inom sin verksamhet främja samverkan mellan kommuner, landsting, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet"* (SFS 2017:868, 2 §, 4.). Enligt samma instruktioner anges även bl.a. att länsstyrelserna ska planera för regional tillväxt, infrastruktur, boende, energi och klimat, naturvård, lantbruk, landsbygd och kultur, förutsatt att ett landsting inte övertagit det regionala utvecklingsansvaret (SFS 2017:868). Fram t.o.m. 2018 har 14 landsting övertagit det regionala utvecklingsansvaret från sin länsstyrelse och blivit regioner, de övriga sju har ansökt om att få överta ansvaret vid årsskiftet 2018/2019 (SKL, 2017b).

Kommuner och regioner har enligt Brissman (f.d. student vid Blekinge Tekniska Högskola) olika synsätt och intressen när det kommer till de regionala planeringsprocesserna. Hon menar att kommunerna tenderar att se till hur de som del av en samarbetande grupp kan dra nytta av en regional planering, medan regiontjänstemännen mera ser regionen som en helhet där kollektivet ska vinna på planeringen – inte endast någon åtskild del av det. Hur de olika aktörerna ser på syftet med regionen och vem den finns till för skiljer sig således beroende på vem som tillfrågas (2017).

### **Behövs regional planering?**

Åsikterna kring regional planering går ibland isär. Medan somliga anser att regional planering är viktigt för regioners utveckling menar andra att den regionala planeringens berättigande styrs av var regionen ligger och vad den innehåller. Jan-Evert Nilsson,

professor i regional utveckling och föreståndare för Centrum för Territoriell Utvecklingsplanering på Blekinge Tekniska Högskola, menade i en artikel (2011) att det inte finns något samband mellan starka regioner och tillväxt. Han hävdar att hur regioner delas in mest är en politisk fråga med symbolvärde, men att det egentligen saknar reell betydelse när det kommer till hur en region utvecklas - och att det är ett önsketänkande att starka regioner skulle ge högre tillväxt. Enligt Nilsson är tillväxt någonting som företagare och andra aktörer står för – och att det inte nödvändigtvis har med administrativa gränser och politik att göra (Fabbeke, 2011).

Den regionala planeringen som bedrivs i Sverige har en fysisk inriktning och bedrivs i befolkningstäta regioner där syftet är att hitta och frigöra mark för ytterligare bebyggelse och infrastruktur till följd av tillväxt – snarare än att hitta mark för att främja tillväxt (Nilsson, 2006).

Blücher och Graninger (2006) pekar likt Brissman (2017) på de försvårade omständigheterna och maktspelet som kan uppstå i samordningen mellan de olika nivåerna baserat på att endast kommuner ägnar sig åt fysisk översiktsplanering medan de ekonomiska medlen och den mer utzoomade utvecklingsplaneringen återfinns på länsnivå. Blücher och Graninger menar att dessa arbeten och dokument saknar udd utan varandra och blir vassare med varandra. En översiktsplan kan tyckas mista sitt värde utan sin kontext (i detta fallet regionen) och en region och dess utveckling är beroende av kommunernas arbete och planering med målbilder och visioner. De pekar på behovet av en vertikal syn igenom planeringsnivåerna och ett bättre samarbete mellan olika instanser och myndigheter (2006).

Blücher och Graninger menar också att det kommunala planmonopolet allt mer fasats ut av kommunerna själva. När det kommer till frågan om t.ex. bostäder har många kommuner sålt ut betydande delar av sin mark till privata aktörer och har således inte samma möjlighet att påverka längre. De menar också att kommunerna i stor utsträckning påverkas av de statliga myndigheternas planering av t.ex. infrastruktur. Var den nya järnvägen ska dras eller var en ny station ska placeras kan få stor betydelse för en enskild kommun. I och med att kommunerna inte besitter makt i dessa frågor måste de vara beredda på och öppna för att andra aktörer kommer med förslag och initierar förändringar som de ej kunnat förutse – och därefter förhålla sig till det (2006).

Åsa Ehinger Berling (f.d. projektledare på SKL) menar att det kan vara svårt att hitta ett enhetligt sätt att hantera den regionala planeringen i och med att Sverige är ett stort land till ytan och att förutsättningarna i de olika delarna av landet därför kan se väldigt olika ut. I de tre största storstadsregionerna menar hon att kommunöverskridande samarbeten och regional planering i allra högsta grad kan vara nödvändigt, medan det kanske inte alls är aktuellt på samma sätt i de norraste delarna av landet där regionförstoringen inte är ett alls lika utbrett faktum. Hon slår fast att det inte är geografisk storlek som avgör huruvida nivå- och kommunöverskridande samarbeten behövs i ett område – utan dess befolkningstäthet (2006).

Vidare menar Ehinger Berling att ett regelverk som inte ser till det enskilda fallet kommer att skapa problem snarare än lösningar. Hon menar att vår länsindelning, som idag ligger till grund för hur regioner delas in, har brister. Bristerna ligger i att de ibland är väldigt små och i andra fall väldigt stora och således kanske inte är föremål för regional planering på det sättet som förespråkas och görs i viss utsträckning idag (2006).



Ett annat alternativ, enligt Ehinger Berling, skulle kunna vara att utgå ifrån arbetsmarknadsregioner, alltså områdesindelningar där man genom att studera t.ex. in- och utpendling kan se vilka kommuner som är starkt sammankopplade och således skulle kunna ha ett samarbete och planera tillsammans regionalt. Men även där kan dock problem uppstå på likartade sätt som med vår nuvarande länsindelning – vår största arbetsmarknadsregion skulle ha 2,3 miljoner invånare medan de minsta endast befolkas av 10'000 personer. Ytterligare ett alternativ är att utgå ifrån de nyss nämnda arbetsmarknadsregionerna och anpassa kommunindelningen efter dessa. Hon menar att det initialt sett skulle kunna minska behovet av mellankommunal planering och behovet av planeringen i nivåerna över kommunnivå, men att det skulle kunna leda till orimliga storleksskillnader på kommuner. Hon pekar också på att detta allt efter tidens gång troligtvis skulle bli ett föråldrat sätt eftersom att en regionförstoring pågår och mest troligt även kommer att fortsätta i framtiden. Detta skulle då göra att vi ytterligare en gång skulle få föra samma diskussion - eftersom att problemet antagligen skulle uppstå igen (Ehinger Berling, 2006).

Genom att öka helhetssynen och minska bristerna i samordningen kring t.ex. regionala frågor kan hanteringen av landskapet ske på ett bättre sätt - vilket skulle ha en stor betydelse för utvecklingen av det (Riksantikvarieämbetet, 2008). Riksantikvarieämbetet meddelar i en rapport att ett ökat samarbete mellan de aktörer som planerar landskapet skulle kunna bidra till bättre bedömningar av miljöförutsättningar och en ökad medvetenhet kring vilken aktör som ska få tillgång till de ekonomiska medlen – och att detta i slutändan kan leda till bättre fysiska strukturer. De menar att alla planeringsdokument skulle ha mer substans om de var sammanlänkade (2008). Oavsett vilket perspektiv och utgångsläge man som person eller yrkesverksam har i de fysiska planeringsprocesserna, finns det ett behov av samordning över alla nivåer, kring alla typer av markanvändning i landskapet (Björstig et al., 2017).

### **Exempel på regionala processer**

Redan nämnda Strukturbild i Skåne är ett samarbete som visat sig framgångsrikt, och det är ett av flertalet exempel på projekt som haft en regional utgångs- och målpunkt. Region Skåne är huvudman men samtliga skånska kommuner samt Länsstyrelsen i Skåne har deltagit i arbetet (Ehinger Berling, 2006). Arbetet, som fortfarande pågår, är det som delvis legat till grund för att en regionplaneorganbildning föreslagits av regeringen. Strukturbild i Skåne har höjt medvetenheten gällande vikten av det regionala perspektivet i de kommunala planeringsprocesserna (Frisk & Pettersson, 2016).

Utöver Strukturbild i Skåne kan ett annat projekt lyftas fram som ett exempel på regionala processer. Detta projekt gäller den så kallade Ostlänken och involverar såväl staten som berörda regioner och kommunerna i dem. Ostlänken är en del av den planerade dubbelspåriga höghastighetsjärnvägen som ska gå igenom delar av södra Sverige (Trafikverket, 2018a). Banverket (numera *Trafikverket*) initierade planeringen, men insåg snabbt behovet av att knyta planeringen närmare de berörda kommunerna och de befintliga regionala utvecklingsplanerna. Kommunerna liksom regionförbunden i Södermanland och Östergötland hade vid tidigt 00-tal lagt märke till den ökade arbetspendlingen till huvudstaden och insåg sedermera att det fanns ett behov att planera längs detta pendlingsstråk som de alla var en del av. I och med den vetskapen bildades år 2001 ett planeringsbolag av regionförbunden där även sju berörda kommuner ingick i samarbetet. Arbetet gick ut på att tillsammans planera resecentran, men även frågor om t.ex. miljöskydd behandlades (Ehinger Berling, 2006). Detta arbete fortgår än idag och Ostlänken ser enligt dagens prognoser ut att vara färdig någon gång

år 2033–2035 enligt Torbjörn Arvidsson, projektledare på Trafikverket. Byggandet förväntas ta fart år 2023 och är enligt Arvidsson ett komplicerat projekt, särskilt när det gäller att integrera de nya spåren och därmed förenliga verksamheter inne i städerna. En av de positiva aspekterna som lyfts fram är möjligheten att skapa regionförstoringar i de regioner som berörs. Trafikverket har täta samarbeten med både regionerna och kommunerna i området (Trafikverket, 2018b).

Ytterligare ett skånskt exempel är Region Skånes arbete tillsammans med offentliga aktörer för att det skånska näringslivet ska kunna dra nytta av etableringen av två stora forskningsanläggningar i Lund, ESS & MAX IV. Forskningsanläggningen MAX IV är knutet till Lunds Universitet och stod klart 2016 medan ESS är ett europeiskt samarbetsprojekt som ska stå färdigbyggt under 2019 (Region Skåne, 2016). Det skånska näringslivet stärks genom att företag och forskare ifrån hela världen ser ut att etablera sig i regionen, det menar Region Skåne som just nu arbetar med kommuner i hela regionen för att de nya invånarna t.ex. ska ha någonstans att bo. Region Skåne menar också att en välutvecklad kollektivtrafik skulle kunna leda till att fler kommuner än bara etableringskommunen Lund skulle kunna dra nytta av exploateringen och etableringen av forskningsanläggningarna, eftersom att de nytillkomna invånarna då skulle kunna bo även i andra kommuner. Lunds kommun etablerar i dagsläget t.ex. spårväg ifrån centralstationen till ESS för att underlätta pendlingen till och från arbete och bostad. Region Skåne påpekar nyttan i att universitet och högskolor i regionen är kopplade till anläggningarna, eftersom att regionen då kan förse de nya arbetsplatserna med relevant och kompetent arbetskraft (2016). Det regionala arbetet syftar till att maximera samhällsnyttan och ta vara på de positiva effekterna som denna etablering kan ge upphov till (Region Skåne, 2017b). Region Skåne pekar även på behovet av *”att utveckla det goda värdskapet och göra regionen internationellt attraktiv för människor och företag”* (Region Skåne 2017b, [länk](#)).

## Tre röster från regionala processer

*Denna del av arbetet redogör hur tre olika personer inom olika planeringsnivåer ser på den regionala planeringen och processerna de deltagit i. Personerna betecknas som I1, I2 och I3 (I = Intervjuperson).*

### Intervjupersoner

I1 är i grunden landskapsarkitekt och har i sitt yrkesliv arbetat bl.a. på kommuner och konsultfirmor. Under sent 90-tal fick hen arbete som samhällsplanerare på vad som senare skulle komma att bli Region Skåne. I1 arbetar i dagsläget som projektledare på en kommun.

I2 har arbetat både kommunalt och regionalt. Hen har studerat ett tvärvetenskapligt program med inriktning på urbansociologiska frågor på Stockholms Universitet. Programmet innefattade bl.a. samhällsplanering, kulturgeografi, sociologi och nationalekonomi. I2 började sitt yrkesliv som detaljplanehandläggare på en kommun, men arbetade även med översiktsplaner där bl.a. arbete med den gemensamma översiktsplanen för Linköping och Norrköping ingick. Efter det arbetade hen på Region Östergötland som regionplanerare, för att sedan återvända till kommunen där hen nu är ansvarig för översiktsplaneavdelningen.

I3 är utbildad landskapsarkitekt. Hen har arbetat på kommunal nivå i två omgångar under sammanlagt 5–6 år och på länsstyrelsenivå i två omgångar i sammanlagt 9–10 år, varav den andra omgången på Länsstyrelsen pågår just nu. I3 arbetar på Länsstyrelsen i Skåne. Hen har i sitt yrkesliv arbetat med både detaljplaner och översiktsplaner, och är idag samordnare för arbetet med översiktsplaner och granskningen av dessa.

### Initiativen

Under I1s arbete i en av Skånes kommuner under sent 90-tal hade insikten om att det fanns väldigt många frågor som en enskild kommun inte kunde hantera vuxit fram – därav drogs slutsatsen att en regional nivå behövdes. Frågor som ansågs för stora för den enskilda kommunen handlade bl.a. om infrastruktur och grönstruktur men det fanns även andra frågor som man gärna ville ha ett kommunöverskridande perspektiv på.

På I2s kommunkontor insåg man att det kunde finnas ett värde i att arbeta över kommungränser för att stärka varandra och ta fram de regionala styrkorna, därför togs beslutet att en gemensam översiktsplan för Linköping och Norrköping skulle tas fram. Samma syn hade Region Östergötland, där I2 senare bl.a. var med och tog fram dokumentet Regional Strukturbild för Östergötland.

I3 har arbetat i planprocesser under sina år på kommunal nivå och arbetar nu på länsstyrelsenivå i planprocesserna tillsammans kommunerna. Länsstyrelsen ska med tillsyn och rådgivning i de olika skedena se till att plandokumenterna är realistiska, följer plan- och bygglagen och tar tillvara på de intressen som är aktuella i kommunen, men även arbeta för att de större perspektiven har haft i åtanke vid framställandet av dokumenten. Vilka fokusfrågorna är varierar över tid och beror delvis på vad uppdragsgivaren (regering och riksdag) anser är viktiga punkter och mål, men även vad myndigheten själva anser är viktiga frågor att lyfta i processerna.

## Det regionala arbetet

I 1/1–99 bildades Region Skåne som en försöksregion och i samband med detta var I1 med och startades ett arbete som gick ut på att definiera vilka uppdrag regionen borde ta sig an, vilka de potentiella samarbetsparterna kunde vara och hur arbetet skulle ske. Arbetet handlade till en början främst om att föra dialoger med Skånes samtliga 33 kommuner. De initiala frågorna handlade mycket om transportinfrastruktur, detta bl.a. mot bakgrund av att många kommuner planerade externhandelsområden. Även arbete med framtagandet av en transportinfrastrukturplan pågick, eftersom Region Skåne fått det statliga uppdraget att göra det.

I nybildade Region Östergötland satt I2 lite drygt femton år senare med liknande uppgifter - att definiera vad det regionala arbetet skulle gå ut på. Det handlade mycket om att sondera terräng och bilda sig en uppfattning om vad de tretton kommunerna ville få ut av arbetet. I2 var likt I1 med och startade upp ett regionalt samarbete och process, och arbetet fortsätter i de olika regionerna än idag.

I processerna med översiktsplanerna är länsstyrelserna en obligatorisk remissinstans som har en rådgivande roll och I3 menar att arbetet handlar mycket om att tillhandahålla råd, strategier, övergripande kunskap och dokument för kommunerna när de arbetar i processen. I detaljplanearbetet är länsstyrelserna initialt rådgivande för att sedan övergå i en skarp tillsynsroll där Länsstyrelsen har rätt att bryta in i det kommunala planmonopolet i de fall där detaljplanerna inte lever upp till de nivåer som förväntas. I3 berättar att arbetet ibland kan vara komplicerat, eftersom att myndigheten i olika situationer har olika roller. Länsstyrelsen är även en remissinstans för andra myndigheter, vid framtagandet av t.ex. regionala infrastrukturprogram.

Strukturbild i Skåne - som det utförda arbetet i I1s fall kom att resultera i, är enligt Region Skåne är ett politiskt styrt projektsekretariat. Strukturbild i Skåne var, och är fortfarande en frivillig remissinstans som bl.a. lämnar synpunkter på de samarbetande kommunernas översiktsplaner, fördjupade översiktsplaner och detaljplaner. I samarbetet ingick (och ingår fortfarande) kommunerna, Länsstyrelsen i Skåne och flertalet andra myndigheter så som Trafikverket, Boverket och Naturvårdsverket. Samarbetet sträckte sig även över Öresund, där det bl.a. tittades på hur danskarna planerade i stationsnära lägen.

Region Östergötland arbetar nära kommunerna men hade på tiden I2 arbetade där även samarbeten med myndigheter som t.ex. Trafikverket. Samarbetet med Länsstyrelsen Östergötland i projektet med Strukturbild i Östergötland var inte så väl utvecklat under I2s tid på regionen, detta berodde bl.a. på personalförändringar inom Länsstyrelsen och att de inte hade någon med plankompetens.

I Skåne ansåg I1 och hans kollegor att grönstruktur var ett lämpligt område att börja med, eftersom att det redan tidigare bedömts vara av sådan karaktär att det fanns ett värde i att se närmare på och arbeta kommunöverskridande med. Strukturbild i Skåne tog sedermera fram det första förslaget till en strategi för grönstruktur i Skåne där de kunde visa på samband och faktiska kvalitéter i landskapet. Grönstrukturarbetet var det första arbetet där samtliga kommuner i Skåne län samarbetade med varandra över sina gränser. Kommunerna var och är enligt I1 väldigt förtjusta i strukturbildsarbetet för att det är frivilligt, medan t.ex. Länsstyrelsen i vissa enskilda personfall tycker att det är svårt att hänvisa till arbetet eftersom att det är just frivilligt. Länsstyrelsen har dock alltid spelat en stor och viktig roll i samarbetet eftersom att regionen och Länsstyrelsen

arbetar i samma geografiska område men har olika roller.

Region Östergötland hade likt Region Skåne fått uppdraget att arbeta fram en strukturbild för att bilda sig en uppfattning om regionen. Den regionala strukturbilden för Östergötland var en insats baserat på det regionala utvecklingsprogrammet som antogs 2012. Region Östergötland arbetade på uppdrag av regionfullmäktige, där politiska representanter från alla kommuner satt med. Arbetet byggde och bygger fortfarande på förtroende från kommunerna men nu, några år senare, arbetas det mer organiserat och kontinuerligt än vad det gjordes under den tiden då I2 var verksam och påbörjade det regionala arbetet.

Strukturbild i Skåne arbetade på kommunernas uppdrag med frågor kring hur statliga plandokument kunde kopplas samman med t.ex. bebyggelseutveckling, eller som kommunerna hade uttryckt det, markanvändnings- och miljöfrågor. Ansvaret låg under den regionala utvecklingsnämnden, men det fanns en politisk styrgrupp där representanter från kommunerna ingick. Regionen skulle ha resurser och kompetens för att kunna jobba med kommunöverskridande frågor och när arbetet sedan var igång tog samtliga inblandade aktörer initiativ till, och kom med idéer kring vad regionen skulle arbeta med för frågor och på vilket sätt.

I1 betonar vikten av att de kunde samlas kring objektivt framtagna analyser och diskutera dessa – eftersom att analyserna och kommunernas bild av sig själva inte alltid stämde överens helt och hållet. GIS-analyser var t.ex. ett hjälpmedel för att få en klar bild över situationen och sin roll i regionen, men även vad de kunde göra för att utveckla och förbättra sig.

På Region Östergötland hade I2 gärna velat arbeta med att ta fram kartmaterial för att kunna skapa en regional samsyn och förståelse. Målet med strukturbildsarbetet var att kunna skapa en långsiktig utvecklingsbild eller utvecklingsidé. Initialt fanns dessvärre ingen möjlighet till att skapa en visuell bild av detta, då resurserna var mycket knappa. Resursbristen gjorde att det t.ex. saknades möjlighet att arbeta med kartframställning och GIS. I2 menar att de var dåligt rustade för planeringen. Oklarheter kring vad som skulle ingå i strukturbildsdokumentet och vilken ambitionsnivå var fanns också, dock var intresset från kommunerna stort och samtliga deltog, om än i olika stor utsträckning. Detta berodde endast uteslutande på kommunernas olika kapacitet, det vill säga storlek och ekonomi.

I3 berättar att Länsstyrelsen i Skåne indirekt arbetar på uppdrag av kommunerna, eftersom att de granskar material som de ger ifrån sig, men de arbetar även utefter direktiv uppifrån, med frågor och intressen från statligt håll. De är en förlängd arm som ska vara en nivå i planeringen som har kontakt både uppåt och neråt i processerna. Att granska, ge råd, hjälp och föra en dialog med kommunerna ses som oerhört viktiga uppgifter, och I3 menar att ju tidigare Länsstyrelsen kan komma in i planprocesserna desto mer ökar chanserna att planerna i slutändan är bra och väl framtagna dokument ur alla synvinklar. I3 förtydligar att det är kommunerna som har ansvaret att planera inom sina gränser, och att Länsstyrelsen nästan aldrig återkallar ett antaget dokument. Hen säger att planer kan vara mer eller mindre bra, men ibland rent av dåliga ur många perspektiv – detta är dock inte en grund för att fälla ett dokument. Ett återkallande sker endast om Länsstyrelsen anser att planen inte följer PBL, granskningen är således inte en garanti för god planering. I3 berättar att det förra året endast var en av cirka 220 granskade detaljplaner som inte fick OK-stämpel. Vidare säger hen att ju tidigare det

nivåöverskridande samarbetet mellan kommuner och Länsstyrelsen kan komma igång, desto bättre är förutsättningarna för att ett mer övergripande, regionalt perspektiv kan beaktas.

### **Vem är den regionala planeringen till för, och behövs den?**

Enligt I1 är den regionala planeringen ytterst till för invånarna i regionen och handlar om att möblera det geografiska området så bra som möjligt. Med så bra som möjligt menas bl.a. att ha en god försörjning av kollektivtrafik och bostäder, men det handlar även om energifrågor och hushållande av mark. I1 menar att allt detta sammanstrålar i att bebyggelse ska uppföras lagom tätt i definierade områden där försörjning redan finns eller där avsikt finns att bygga ut den för att man ser att det är ett bra läge (t.ex. stationsnära). Att kunna bo på ett ställe och jobba i en annan kommun, eller byta jobb till en annan kommun är viktigt. I1 menar att mönstren idag ser ut som så att människor vill bo på attraktiva ställen med god försörjning när det gäller infrastruktur, skolor och förskolor och ha tillgång till en stor arbetsmarknad. Att ha väl utbyggd infrastruktur som invånarna vill och kan använda ökar möjligheterna för dem att få arbete, men även för företagen att hitta rätt kompetens inom en rimlig sökradie.

I2 menar likt I1 att den regionala planeringen är ett sätt att hitta över kommungränserna och ett sätt att samverka för att få bättre synergier. Hen menar att det bl.a. kan vara bra att lokalisera och peka ut regionala målpunkter för att kunna underlätta planering och få bra kopplingar kring dessa. I2 menar också att den regionala planeringen handlar om att underlätta regioninvånarnas vardag, men också att det kan handla om att skicka signaler till högre nivåer om vad regionen anser är viktigt inom sitt geografiska område. Den regionala planeringen handlar om att se värden som är större än kommunen, och den kan skicka signaler både neråt (till kommunerna) och uppåt (till staten). I2 menar att regional planering kan vara ett bra sätt att mötas och att minska konflikter och missförstånd som kan uppstå. I2 tycker också att staten borde vara med mer och vara tydligare med vad de tycker är viktigt.

I3 menar att den regionala planeringen finns till för alla nivåer och att den kan ta sig uttryck på olika sätt beroende på skalan. I dagsläget sker inte regional planering så som den beskrivs i PBL i mer än ett fåtal fall i Sverige, men I3 menar att detta inte betyder att regional planering inte sker alls. Kommunala samverkansnät, mellankommunala samarbeten och i viss mån myndighetsarbete är alla olika former av regional planering där människor och organisationer planerar för att göra något som är på en regional nivå. I3 menar att det i Skåne har skett en förändring under de senaste 5–6 åren då kommunerna insett värdet av att samarbeta med varandra i frågor av mellankommunal eller regional karaktär. Länsstyrelsen och I3 tycker att dessa typer av samarbeten är väldigt bra, och ser gärna mer av det. Länsstyrelsen fungerar som rådgivare även i dessa sammanhang, även om kommunerna enligt I3 ibland har bättre koll på vissa frågor än vad Länsstyrelsen har, just därför att de är så berörda. I3 menar att det finns många frågor som är av sådan karaktär att enskilda kommuner varken kan eller får rå över det själv, då blir samarbetena extra viktiga – både mellankommunalt och mellan de olika planeringsnivåerna. I frågan om varför regional planering inte sker i större utsträckning idag menar I3 att uppfattningen är att det inte sker i så stor utsträckning för att de regionala samarbetena som pågår inte syns formellt. För I3 är det dock tydligt att det sker samarbeten regionalt och mellankommunalt – även om det inte sker på det viset som beskrivs i PBL. Den ”regionala planeringen” som sker mellan kommuner idag har helt enkelt oklar status.

I3 menar att det finns många goda regionala tankar ute i kommunerna, och att en starkare regional nivå hade kunnat hjälpa till att fånga upp dessa incitament. Kanske hade den regionala nivån i vissa fall kunnat vara mer styrande – för att idéerna inte ska stanna vid att vara just idéer. I3 menar att det finns många bra samarbeten redan och att dessa säkert hade kunnat gynnas mer.

I1 tror att regional planering behövs och ser positivt på lagrådsremissen som skickats till lagrådet (2018-04-19) gällande en ändring i Plan- och bygglagen. Ändringen skulle innebära att kommunerna i Skåne län kommer att få en regionplan att ta hänsyn till när de arbetar fram de kommunala plandokumenterna. I1 tror att skälet till att regional planering inte görs i större utsträckning idag hänger samman med att Sverige har en tradition av väldigt starka kommuner som innehar planmonopol. Självständigheten hos kommunerna är stark, och hen menar att den föreslagna lagändringen inte är populär hos kommunerna. Dock poängteras att det säkert kan finnas stora skillnader i denna fråga hos kommunerna i regionen då det redan för 20 år sedan, när arbetet med Strukturbild i Skåne började, fanns vissa kommuner som tyckte att hela eller delar av regionen skulle bilda ett regionplaneorgan. Vissa kommuner är positiva och ser att det behövs, men långt ifrån alla.

I2 bifaller I1 i frågan om huruvida regional planering behövs, och menar att anledningen till att det inte görs i större utsträckning beror på många olika faktorer. En av faktorerna är att det kommunala självstyret är starkt och att det då kan bli svårt för den regionala aktören att hitta sin roll. Eftersom att det hela bygger på en frivillighet kan det säkerligen i vissa fall vara svårt att få med kommuner i samarbeten. I2 menar att det faktum att kommuner i en region också kan vara väldigt olika kan vara hämmande och exemplifierar det genom siffrorna 170'000 invånare respektive 4000 invånare i Linköping och Ydre kommun i Östergötland. Där menar hen att det blir en stor utmaning för regionen, eftersom att efterfrågan och målbilden kan vara som två olika världar. I2 menar att detta skulle kunna lösas genom t.ex. kommunsammanslagningar, och att mindre ojämlika kommuner skulle kunna ge den regionala planeringen ett vidare genomslag i Sverige.

I3 menar att regional planering och ett regionalt perspektiv behövs i alla planeringsnivåer. Hen menar att den uppdelning som tidigare upplevts luckrats upp litegrann och att planeringen blir mer och mer vertikal genom alla nivåer. Detta ses som positivt då det är av stor vikt att ha ett helhetsperspektiv när planering görs. Samarbetena leder till en större kunskapsbank och en mer solid kompetens i det stora hela. I3 betonar även vikten av att definiera vad regional planering är, att det inte kanske bara handlar om det som definieras i PBL. I3 menar att begreppet ibland kan användas lite vagt. Begreppet får lov att vara vagt, men då är det viktigt att man är medveten om att det är det. Hen upplever att det ibland kan bli lite rörigt och tar upp exemplet med Region Skåne – bara namnet antyder att de arbetar med regional planering, och det gör de till viss del, men kanske inte ur ett myndighetsperspektiv där regional planering är av en mer bestämmande karaktär. I3 menar att Region Skåne kan arbeta fram underlag, analyser och idéer men att kommunerna sedan måste göra de till sina för att det ska ta sig uttryck i planeringen och att detta arbete således inte har den status som regional planering har enligt PBL. Att en nytta med regional planering finns är emellertid alla tre intervjupersonerna överens om.

Som kommentar till lagförslaget menar I3 att hen inte har någon direkt personlig åsikt, och heller inte har uppfattat att någon annan på Länsstyrelsen tycker att det verkar vare

sig bra eller dåligt. Hen spekulerar dock kring hur detta skulle genomföras och vem som skulle vara regionplaneorgan eller beslutande och arbetande myndighet. I3 menar att i PBL- och myndighetsvärlden innebär *riktig* planering att många ställningstaganden görs, att det handlar om att välja eller välja bort. Hen menar att planeringsdokument inte ska vara önskelistor, måldokument eller ett strategiskt dokument – för det finns det redan massor av. I3 menar att om en regionplan ska bli något annat än det vi har idag måste det vara skarpt och ställer sig flertalet frågor. Vilka arbetsfrågor och områden ska ingå? Hur ska det förankras och vilket tidsperspektiv ska man ha? Kommer kommunerna kunna planera i strid med detta för att de har ett annat mål eller en annan prognos än regionplaneorganet? Hen menar att om det ska vara en poäng med en starkare regional nivå måste den vara styrande, och fungera som t.ex. en bindande översiktsplan i ett större perspektiv. Och hur skulle intressen vägas mot varandra där?

### Landskapet i de regionala processerna

I1 hoppas och tror att landskapet kan påverkas positivt av regionala samarbeten. Hen menar att dessa samarbeten kan vara ett verktyg för att motarbeta ineffektiva strukturer och minska t.ex. bilberoendet i vårt samhälle och minska spänningarna mellan stad och land. I1 menar att landskapsutveckling är en komplex fråga, då den innefattar alla typer av landskap. Vem som har störst rätt och mest kompetens att arbeta med frågorna kan därför vara svårt att svara på. Hen menar att kompetens är någonting som kan skaffas och knytas till sig, t.ex. i samband med nya uppdrag och direktiv, men att kunskapen kanske inte besitts på alla nivåer hela tiden. I1 säger att det inte riktigt går att svara på frågan kring vilken aktör som har störst rätt att arbeta med landskapsutveckling och menar att det handlar om väldigt många aktörer, och att det även handlar om att ha ett bra samarbete och en dialog – och att alla förstår vilka värden som finns i landskapet. I1 tar upp ett exempel gällande att bilda naturreservat. Tidigare var det enbart länsstyrelserna som kunde göra detta, men nu kan även kommuner göra det. Hen menar att det kan finnas både för- och nackdelar med detta, och att det potentiellt kan uppstå situationer där arbetet faller mellan stolarna – eftersom att aktörerna ibland kan anse att det ligger på den andres bord och är den andres ansvar. Kanske eftersom att bildandet är förenat med ersättning till enskilda markägare för det intrång och den begränsning i användande som det kan innebära.

I2 menar att kommunerna inte är förtjusta i förordningar och lagar där det inte medföljer några ekonomiska medel, och att man från högre nivå skulle kunna sända både signaler och ge möjligheter att upprätthålla skydd och arbeta bevarande genom att skicka med en peng till ändamålet. I2 tycker att kommunerna besitter mest kompetens och har störst rätt att arbeta med landskapsutveckling, men att ett mer symbiotiskt arbete mellan stat, region och kommun är att eftersträva och föredra. Riksintressen, kommunala intressen och regionala målbilder skulle tjäna på ett samarbete mellan instanserna. Hen pekar dock på att ju större en kommun är, desto större kompetens kan den besitta, vilket i samma mening kan betyda att vissa kommuner helt kan sakna kompetensen som behövs för att göra ett fullgott arbete.

I3 menar att ingen aktör har större rätt än någon annan att arbeta med landskapsutveckling, utan att alla faktiskt har en skyldighet att göra det just av den anledningen att det är så komplext. Intressena i landskapet är många, och ju fler intressen som kan fångas upp desto bättre. I3 menar att det är en svår fråga och att det blir oklarare vem som har rätt att göra det ju högre upp i systemen man kommer, men att det kanske ändå är högre upp i systemen som man kan påverka det mest. I3 menar att ingen besitter kompetens i alla frågor på alla nivåer, och att olika typer av



kompetens behövs på olika nivåer. Om det finns tydliga roller och tydliga uppdrag i alla nivåer så kan de regionala frågorna täckas in, bli genomarbetade och få svar på ett bra sätt.

I2 tror att den regionala planeringen påverkar strukturer i landskapen i allra högsta grad. I Östergötland ses Linköping och Norrköping som motorer i regionen, och det är också där som de flesta nya arbetstillfällena uppstår. Det är i stadslandskapet som I2 arbetar mest, och menar att mer funktionsblandade och tätare städer är någonting vi säkert kommer se mer av i framtiden. Hen ser även att områden ett stenkast utanför staden har ett ganska stort tryck på sig när det kommer till exempel till mark-exploatering och bebyggelse och menar att landskapsbilden där kan förändras i snabb takt. I2 frågar sig om vi i framtiden kommer att kunna hålla kvar vid den landskapsbild vi har idag, och påpekar att kommunerna har en väldigt stor roll i utvecklingen av landskapet.

I2 berättar om resonemanget kring landskapens olika värden på kommunen, och menar att det oftast är en jättesvår avvägning. Många intressen ska vägas mot varandra. Ska platsen för t.ex. exploatering väljas utefter vad som är bästa lokalisering för ändamålet eller ska man behålla de befintliga värdena? I2 menar att de ibland skulle vilja sätta in kommunen i ett Sverigeperspektiv och fråga sig om de befintliga värdena är unika i sitt slag eller om det finns på flera ställen i landet. Hen menar likt I1 att det säkerligen ibland kan bli så att saker och värden faller mellan stolarna i både kommuner på andra nivåer eftersom att det ibland är otydligt vems ansvar saker och ting är. I2 menar att fokus ofta ligger på centralorterna oss dess fortsatta frammarsch och att en regional nivå skulle kunna tillföra ett mer hållbart tillväxtperspektiv för kommunen som helhet. Kommunen som I2 arbetar på jobbar med att ta fram en ny grönstrukturplan där både sociala och ekonomiska perspektiv, så som attraktivitet vägs in. I2 menar att genom att lyfta olika aspekter kan nya värden hittas i t.ex. våra stadslandskap.

I3 berättar att Länsstyrelsen arbetar mycket med hur landskapet påverkas och vilka värden som bör tillvaratas. Arbetet sker mest i dialogform med kommunerna och i samband med att myndigheten granskar deras plandokument. Att vända och vrida på frågor, i viss mån ifrågasätta beslut eller åsikter är en viktig del av arbetet för att planeringen ska gagna så många som möjligt. Arbetet går mycket ut på att kommunerna ska kunna tillfredsställa sina olika behov av t.ex. bostäder men att detta ska ske på ett sätt som även ser till andra värden inom kommunens gränser. I Skåne har t.ex. frågan kring jordbruksmark (som är ett riksintresse) i förhållande till det exploateringstryck som finns lyfts upp. Alla behöver bostäder, men kan alla bygga bostäder överallt och kanske ta den bästa marken i anspråk? Kan alla ha verksamhetsområden som är ineffektiva i förhållande till ytorna de tar i anspråk, eller ska delar inom regionen där detta kan tillåtas pekats ut? I fall likt dessa kan Länsstyrelsen upplysa, ge råd, ifrågasätta, skapa medvetenhet och diskussion – men även råda kommuner att samarbeta med varandra. I3 berättar att Länsstyrelsen inte kan stoppa en översiktsplan för att den inte inbegriper eller förhåller sig till regionala frågor utan endast ge råd för att främja att detta i slutändan beaktas och ingår i plandokumentet. I3 menar att arbetet i mångt och mycket är proaktivt och verkar för att mesta möjliga hänsyn tas till landskapet och dess beståndsdelar. Hen säger att det finns en förhoppning om att en regional syn kan visa att värdena i landskapet är fler än det man initialt sett tror och öka kunskaperna kring betydelsen av olika typer av landskap. I3 tror att medvetenheten kring olika landskapsvärden är större i mindre kommuner, eftersom att de är mer beroende av att bekänna dessa som sina styrkor i t.ex. konkurrens om ökad befolkning. Det är av vikt att

inse att fler kommuner än de stora har intressen och förtjänster som är av regional betydelse.

### **Reflektioner kring utfört regionalt arbete**

Sett i backspeglarna menar I1 att arbetet fungerade bra, och poängterar att Strukturbild i Skåne har blivit en förebild på nationell nivå för hur regionalt arbete kan utföras. Starten var lite trög, mest för att budgeten var väldigt liten. När stora projekt dras igång krävs både personal och ekonomiska resurser. Med hjälp av bidrag från Tillväxtverket lyckades arbetet senare växlas upp. Det faktum att pengar tillkom var bra, men att de kom ifrån just Tillväxtverket menar I1 betydde mer än bara en ekonomisk lättnad. Detta visade att arbetet var viktigt för tillväxten i regionen och det gav arbetet legitimitet – inte minst i den egna organisationen. Strukturbild i Skåne arbetade aldrig på såna nivåer att hen upplevde att arbetsgruppen behövde gå i strid med motstående intresser, kommunerna hanterade sina ärenden och Länsstyrelsen sina.

Vidare berättar hen att kommunerna i Stockholm gärna hade velat arbeta på samma sätt och hellre velat vara ett kommunalförbund – därför att deltagandet då sker på frivillig basis och att det då är lättare att få stöd och samverkansvillighet från kommunerna. Det fanns ett intresse kring hur arbetet i Skåne gick till från Stockholmshållet. Med lite distans till arbetet sammanfattar I1 att Strukturbild i Skåne fått väldigt mycket cred, och att arbetet är en förebild för andra regioner.

I1 berättar att samarbetet med Danmark gav konkreta resultat. I och med detta kunde argument hittas som med hjälp av gjorda studier visade att den bästa nyttan av ett stationsnära läge ges om det inom 600 meter planeras för besöksintensiva och personalintensiva verksamheter, därför att då används kollektivtrafiken. I1 tar Rådhus Skåne i Kristianstad som exempel. När detta skulle byggas valde de beslutande att placera det i ett kollektivtrafiknära läge.

I1 menar också att det är viktigt att lyfta de ekonomiska aspekterna i frågan kring regional planering, att det handlar om hur vi använder våra samhällsekonomiska resurser på bästa sätt, och samtidigt gör det så bra som möjligt för individen.

I Östergötland konstaterar I2 att viljan att visa den regionala bilden inte riktigt nådde ända fram med version ett av "Regional Strukturbild för Östergötland". Ibland var det svårt att prioritera – eftersom att det betyder att kanske välja bort någon eller någonting och att det stundtals kunde det bli väldigt känsligt. Sammanfattningsvis menar I2 att det nu i alla fall finns ett dokument att diskutera och utgå ifrån i det fortsatta arbetet inom regionen. Något som I2 menar var ett problem, var att det satts upp en start- och en slutpunkt på arbetet med strukturbilden. Ju längre arbetet fortlöpte, desto mer insåg de involverade att arbetet handlar om något annat, att arbetet med regionala frågor inte kan vara linjärt utan är av en mer cirkulär form och inte borde ta slut. I2 tyckte att de skulle försöka hitta ett sätt att arbeta med den regionala strukturen kontinuerligt och inte luta sig tillbaka när strukturbilden var färdig. I2 upplevde arbetet med kommunerna som positivt, även om de stundtals var svårjobbade p.g.a. ekonomin och styrningen.

I2 säger att hen initialt sett hade ganska liten bild av vad det regionala arbetet går ut på, att det handlar om så mycket mer än vad gemene man tror och att hens bild breddades allt eftersom. I2 insåg att verktygen (t.ex. kollektivtrafik- och infrastrukturplaner) som regioner kan ta fram är oerhört viktiga dokument för kommunerna, och pekar också på

att regionerna är beroende av att kommunerna tycker att arbetet är relevant och angeläget. Om inte kommunerna är med på banan får den regionala planeringen ingen genomslagskraft.

Arbetet i Östergötland är fortfarande inne i ett relativt tidigt stadie och I2 menar att om man ska jobba med innovationer, då gäller det att hitta en slags medelväg mellan ordning och kaos. Ett tillåtande kaos, annars kan man inte åstadkomma någon innovation. Hen säger att, om man lägger fokus på ordning och kontroll, då hamnar man i ett slags "best practice", i ett "så här gör vi, det fungerar alltid"-tänk. Vidare anser I2 att "best practice" kanske lämpar sig bra om du har ett löpande band och ska göra samma sak hela tiden, i en massproduktion, för där vill man ha ordning och kontroll. Men om man jobbar med att hitta nya arbetsätt eller nya sätt att organisera någonting på, då måste man hitta ett sätt att jobba med lite kaos, annars kommer man inte få till någon innovation.

I3 berättar att det finns mytbildning kring vad Länsstyrelsen gör och har befogenhet att göra. Länsstyrelsen har som I3 uttrycker det, "skarpa lägen" där de ska gå in och säga stopp om detaljplanerna inskränker i någon av de fem tillsynspunkterna (riksintressen, miljö kvalitetsnormer, hälsa/säkerhet, översvämning och strandskydd) de ansvarar för. I de fallen då en detaljplan stoppas har ofta arbetet varit bristfälligt även tidigare i processen. Länsstyrelsen är en myndighet vars arbete i många fall går ut på att ta ställning. I översiktsplaner, som är ett dokument som efter antagande inte är bindande för kommunerna, kan kommunerna inkludera saker som Länsstyrelsen kanske inte tycker är rimligt. Länsstyrelsen kan i fallen med översiktsplaner bara kliva in om de statliga intressena inte tillgodoses och få kommunen att rätta till detta, men de kan aldrig upphäva en översiktsplan. I de fall som problem uppstår i intressefrågor upplyser Länsstyrelsen och ställer frågor till kommunerna om varför de valt att göra de avvägningar de gjort och om de t.ex. behöver alla dessa planerade bostäder. Om kommunen inte tar till sig åsikterna kan det efterföljande arbetet med detaljplaner bli problematiskt. Om inte de två aktörerna varit överens i det inledande planarbetet beror det oftast på att Länsstyrelsen ansett att något varit bristfälligt och att kommunen inte tagit till sig av kritiken – detta kan i slutändan få konsekvenser för hur bra detaljplanerna blir och om de lever upp till de nivåer de ska. I3 poängterar att det i planprocesserna alltid är kommunen som har det sista ordet, förutsatt att de inte gör intrång i statliga intressen. I3 menar att det är viktig att vara självkritisk i arbetet med att ta fram plandokument, men att det även är viktigt att påminna sig om de gånger där det gått riktigt bra – och varför det gjort det.

## Analys och diskussion

*Denna del av arbetet sammanfattar och kommenterar delar av de framkomna ståndpunkterna och sammankopplar olika åsikter med eller mot varandra.*

Det utförda arbetet visar att det är många aktörer och fenomen som påverkar hur landskapet utvecklas idag. Kommuner, regioner/landsting, myndigheter och andra aktörer spelar alla stora roller i utvecklingen. I den bästa av världar fungerar arbetet mellan de olika aktörerna friktionsfritt. Inställningen och viljan hos enskilda individer, markägare, beslutsfattare och yrkesutövande är också av stor betydelse. Vilka värden som är viktiga i ett landskap beror på vilket perspektiv man ser på saken ifrån och vilken intressent eller aktör som tillfrågas.

I och med att kommunerna har sista ordet (i form av planmonopol) är i dagsläget deras inställning till den regionala planeringen avgörande för om den blir av eller inte (bortsett från lagstadgade undantag). En starkare regional planeringsnivå skulle innebära att den makten urholkas. Urholkningen skulle kunna leda till att synen på befintliga värden i landskapet förändras. Kommunerna kan enligt I1 vara både positiva och negativa till en starkare regional nivå.

Alla de större strukturerna i landskapet kan dock inte de enskilda kommunerna råda över. Därför kan avsaknaden av initiativ från högre nivåer få kommuner och landskap att stagnera medan en initiativrikedom kan få kommunen att blomstra. Detta kan ibland ske helt utan kommunens egen på- eller inverkan. I och med detta skall också sägas att initiativen och besluten mycket väl ändå kan vara av sådan karaktär att en enskild kommun inte skulle ha haft varken makt eller ekonomi att påverka dem på samma sätt som t.ex. ett regionplaneorgan kan göra – men fortfarande kan vara gynnsamma för tillväxten och utvecklingen. Var kommunen ligger i landet och hurvida den arbetar med andra kommuner eller ingår i ett större regionalt sammanhang kan därför ha stor inverkan på hur kommunen och landskapet utvecklas i det långa loppet.

Blücher och Graninger (2006 ) menade att det kommunala planmonopolet allt mer fasats ut av kommunerna själva och tar upp exemplet med kommunernas bostadsbestånd och innehavet av kommunägd mark som är exploaterbar. De menar också att kommunerna påverkas mycket av hur de statliga myndigheterna planerar t.ex. infrastruktur. Att kommunerna fortfarande sitter i en liknande situation är något som intervjudelen vittnar om, även om inte intrycket är att kommunerna sitter i riktigt den rävsax som Blücher och Graninger beskrev för tolv år sedan. Var infrastruktur placeras får givetvis en stor betydelse för kommunerna, men enligt I3 arbetar myndigheterna för att berörda kommuner hela tiden ska vara väl informerade och kunna dra mesta möjliga nytta av statliga beslut (2018).

Riksantikvarieämbetet menar att bristen på landskapssynen i översiktsplaner kan leda till svårigheter när det kommer till att formulera mål kring hur landskapet ska skyddas, förvaltas eller utvecklas. De menar också att avsaknaden av landskapsbegreppet i dokument som rör regional tillväxt och utveckling kan få samarbetet mellan de olika nivåerna att förbli outvecklat och att samspelet mellan de olika planerings- och instansnivåerna kan utebli (2008). Detta kan i slutändan få stora konsekvenser för hur landskapen utvecklas. Intervjudelen vittnar om att den brist på landskapssyn som Riksantikvarieämbetet beskriver inte upplevs som stor och att t.ex. Länsstyrelsen genom täta samarbeten med kommunerna allt som oftast anser sig kunna förebygga att stora brister förekommer.

Regionförstoringen i Skåne län är ett faktum och är något som aktörerna måste förhålla sig till. Att människor kan bo där de vill och samtidigt ha tillgång till en stor arbetsmarknad är något som tycks göra en region attraktiv. Regionförstoringen framförhålls ytterst som någonting positivt. Att t.ex. kunna bo kvar på landsbygden och arbeta på annan ort bidrar till en levande landsbygd. Att strukturerna i regionen växer i takt med varandra är dock viktigt för att regionförstoringen ska fortsätta ses som en positiv kraft. Regionförstoringen bidrar t.ex. till längre pendlingsavstånd – om dessa resor kan göras med en korrekt dimensionerad och pålitlig kollektivtrafik är detta ett mindre problem, men om denna funktion inte är tillförlitlig, kan den ökade pendlingen istället komma att ske med bil. Att detta skulle påverka landskapen råder det inga tvivel om. En insiktsfullhet och noga utförda avvägningar och prioriteringar efterlyses i det regionala arbetet, och detta torde också vara förutsättningar för att en region ska fungera på längre sikt.

Om man likt Ehinger Berling (2006) ska utgå ifrån att det är en regions befolkningsmängd och inte dess storlek som avgör huruvida regionala samarbeten behövs eller ej, behöver vi nog inte oroa oss i dagsläget. Detta tack vare att två av våra storstadsregioner sett sin egen vinning i att planera regionalt, och den tredje varit tvingad. Oron kan nog dock vara befogad om man är av den uppfattningen att alla regioner behöver planera regionalt, eftersom övriga kommuner i landet kanske inte ser någon omedelbar nytta med gränsöverskridande och regionala samarbeten. Förutsättningarna och behoven i vårt land kan te sig mycket olika. Att basera beslutet huruvida regionala samarbeten behövs eller ej endast på befolkningsmängd kan dock vara en förenklad väg, även om det kan vara ett incitament eller en indikator på att det kan vara aktuellt. I detta fall är det viktigt att man vet vad man menar med regional planering och vad man i så fall eventuellt väljer bort. Den allmänna uppfattningen i arbetets resultatdel är att goda samarbeten genom nivåer och kommuner emellan är en av flera viktiga och avgörande delar när det kommer till om en kommun ska kunna bibehålla sin status, växa eller minska. Om samarbetet ska ske i form av regionplaneorgan eller med hjälp av kommunförbund är kanske i vissa fall av mindre vikt. Skillnaden mellan regionplaneorganen och kommunförbunden är att regionplaneorganen *ska* ta fram regionplaner och kommunförbunden *får* ta fram regionplaner som kommunerna ska förhålla sig till vid arbetet med kommunala plandokument. I arbetet framkommer det emellertid att tydliga ramar och riktlinjer kring vad som förväntas när det kommer till regionalt arbete efterfrågas på flera håll i nivåerna, och föreslås av de som efterfrågar det komma ifrån t.ex. en starkare regional aktör.

Arbetet har visat att frågan kring huruvida regional planering behövs eller ej, inte är helt lätt att svara på. I en allt mer globaliserad värld är det nog dock så att ingen enhet i ett landskap eller samhälle är helt autonom och således kan fungera utan inblandning eller samarbete med sin omvärld. Nilsson (2006) menar att den regionala planeringen mer är en konsekvens av tillväxt än orsak till den - och den uppfattningen kan säkerligen vara korrekt i vissa fall. Men omvänt skulle väl i så fall kunna sägas, att regioner som är starka och är attraktiva delvis kan ha blivit det med hjälp av bl.a. kommunöverskridande samarbete och/eller regional planering. Att kunna samarbeta över gränser, både administrativa och geografiska, visar på en styrka och signalerar stabilitet. Detta är i sin tur säkerligen något som kan locka företagare och aktörer att vara med och satsa, och på så sätt utveckla och bygga vidare en region.

Region Skåne har under det senaste decenniet arbetat aktivt med att utveckla ett

kommunöverskridande samarbete. Därigenom har de lagt grunden till det arbete som nu kommer att fortsätta - förutsatt att remissen till lagrådet får ett godkännande och att riksdagen klubbar igenom den nya lagändringen där Region Skåne föreslås bli ett regionplaneorgan. Det regionala samarbetet i Skåne har visat sig framgångsrikt, eftersom att målet kan antas ha varit att arbetet skulle resultera i något likt detta lagändringsförslag. Det regionala samarbetet i Skåne län har enligt I1 visat sig vara väl utfört och hen pekar på det faktum att Strukturbild i Skåne nu anses vara en nationell förebild inom ämnet regional planering och alltså gjort ett stort avtryck i den svenska planeringspolitiken. Huruvida t.ex. ESS och MAX IV skulle hamnat i regionen utan det regionala arbetet är svårt att avgöra utifrån endast detta kandidatarbete, men det är säkerligen så att styrkan och tillväxten i regionen har varit en bidragande faktor. Att Skåne län ser sig själva som en region och inte som 33 små enheter kan antas vara ett av de stärkande skälen som avgjorde att de två laboratorierna hamnade utanför Lund. Detta visar på att regionala samarbeten kan få regioner och landskap att utvecklas. Ett självförtroende och en tilltro på framtiden – och ett bevis på samarbetsförmåga kommuner emellan (i form av t.ex. Strukturbild i Skåne) kan lägga grunden till en regional utveckling, men också utvecklingen av landskapet. I och med etableringarna av labben krävs t.ex. fler bostäder, korrekt dimensionerad infrastruktur och utökad kollektivtrafik. Det regionala arbetet har alltså i detta fall spelat en stor roll för hur landskapet kommer att utvecklas i framtiden, både miljömässigt, socialt och ekonomiskt. Huruvida Nilssons (2006) uttalande stämmer överens med verkligheten i just detta fall skulle då kunna ifrågasättas.

Ehinger Berling (2006) och I2 (2018) menar båda två att länsindelningarna kanske inte är de bästa gränserna vid regionalt planerande, detta beroende på att kommuner inom regionerna kan vara olika stora till yta eller befolkningens mängd och ha dragningar åt olika håll. Vissa kommuner kanske t.o.m. visar sig ha flera kopplingar med, eller ha mer förtjänster ifrån ett helt annat län än det län de tillhör. Skillnaden mellan kommuner inom en region kan vara stora. I3 menar dock att alla kommuner har värden som fyller viktiga funktioner i de regionala samarbetena. Det råder hur som helst en osäkerhet kring hur de administrativa gränserna ska bestämmas, och detta anses av Ehinger Berling vara en försvårande faktor. Hon anser att en viss öppenhet kring hur gränserna ska dras skulle göra regionerna mer framgångsrika (2006). Kommuner är fria att ha mellankommunala samarbeten med vilken kommun som helst, vilket gör att de kan ha samarbeten med även de som inte hamnar inom samma administrativa regionala område. Då blir dock de olika regionernas gränsöverskridande samarbeten viktiga, eftersom att t.ex. kollektivtrafiken, som regioner/landsting i länen ansvarar för tillsammans med kommunerna, ibland slutar vid dess administrativa länsgräns.

I3 menar att det finns många frågor som är av sådan karaktär att enskilda kommuner varken kan eller får rå över det själv, och att samarbetena då blir extra viktiga – både mellankommunala och mellan de olika planeringsnivåerna (2018). Detta är en åsikt som delas med övriga intervjupersoner och som även samstämmer med andra studier som ingår i arbetet. Den åsikt som tycks vara i majoritet är att en starkare regional nivå skulle kunna minska glappen mellan befintliga nivåer och ha en sammanflätande roll när det kommer till planeringspolitiken i Sverige.

## Slutsats

*Syftet var att ur ett regionalt perspektiv undersöka hur utvecklingen av landskapet runt oss påverkas av hur den fysiska planeringen sker idag, och hur detta skulle kunna komma att utvecklas i framtiden med anledning av regeringens lagrådsremiss om utökad regional planering som överlämnades till lagrådet 19 april 2018.*

*Ett arbete som bygger på insamling och bearbetning av andras skrivna material och intervjuer är aldrig helt utan subjektivt inslag. Hur och vad jag skriver är ett resultat av omedvetna och medvetna val. Med utgångspunkt i litteraturöversikten, dokumentstudien och intervjuerna samt mina erfarenheter längs vägen drar jag följande slutsatser.*

### **Hur påverkas landskapet av hur den fysiska planeringen sker idag?**

Hur ett landskap utvecklas beror mycket på vem som har ansvar att göra det. Det yttersta ansvaret ligger idag på kommunerna, därför borde det finnas ungefär 290 olika svar på den frågan. I dagsläget är en regional helhetssyn i de flesta fall ett frivilligt åtagande, det är varken rätt eller fel för kommunerna att arbeta över sina gränser med andra kommuner. Landskapet och dess utveckling är mycket beroende av den aktuella kommunens mål, visioner och prioriteringar. Förutsättningar så som geografi, ekonomi och behov spelar också stora roller i dessa processer. Intervjupersonerna är av den uppfattningen att det starka kommunala självstyret är en av de faktorer som gör att en samsyn kring de större perspektiven i viss mån kan saknas. Den kommunala makten kan vara både hämmande och främjande för om och hur ett landskap utvecklas, men det faktum att kommunerna sitter på en stor makt gör hur som helst att adekvata beslut kan förväntas av dem.

Resultatdelen i uppsatsen vittnar om att det råder en otydlighet i lagar och system kring vilka ansvarsfördelningar, förväntningar och krav som gäller i de processer som innefattar eller mynnar i utveckling av landskap. Något som också självklart styr mycket är den ekonomiska biten. Medelsfördelning och direkta kostnader kan leda till att projekt kan prioriteras bort eller faller mellan stolarna. Att det regionala utvecklingsansvaret vilar på flertalet olika aktörer i olika myndighetsformer (regioner, landsting och en länsstyrelse) gör arbetet mer komplicerat i frågan kring vilka intressen och prioriteringar som ska styra planeringen och dess inriktning, detta påverkar i dagsläget utvecklingen av landskap i stor utsträckning.

På samma sätt som Länsstyrelsen i Stockholm menar att grön infrastruktur inte bryr sig om administrativa gränser menar Nilsson att tillväxt inte gör det. De administrativa gränserna är dock något som påverkar landskapsutvecklingen som helhet eftersom att det är de gränserna som vi har att förhålla oss till när det kommer till att t.ex. kräva in skattemedel, fördela resurser och planera landskapet. De regionala samarbetena syftar till en ökad ekonomisk, ekologisk och social tillväxt, och även en hållbarhet i alla de tre ovan nämnda delarna. I dagsläget kan avsaknaden av samarbetsmöjligheter i dessa frågor göra att den hållbara landskapsutvecklingen hämmas eller uteblir.

### **Hur kan det komma att utvecklas i Skåne län om lagändringen sker?**

Gemensamt för samtliga i denna uppsats är till synes att den regionala planeringen behövs. Det som skiljer är uppfattningen om varför eller på vilka nivåer den ska ske. Den allmänna uppfattningen och inställningen är att en regional planering skulle kunna

stärka och förbättra landskapsutvecklingen med hjälp av ökade samarbeten, mer kunskap och en gemensam målbild.

Om lagändringen sker skulle detta innebära en starkare regional nivå i Skåne Län, i sin tur leder detta till minskad kommunal makt när det kommer till planering av landskapen. Om lagändringen sker skickar det signaler till övriga regioner att målinriktat arbete med regional inriktning, som t.ex. Strukturbild i Skåne, kan ge stora effekter på regionen och planeringen av den. Om kommunerna får en regionplan att förhålla sig till vid framtagandet av de kommunala plandokumenterna ökar chanserna till ett större perspektiv där landskapet förhoppningsvis kan komma att hanteras med större kunskap, mer eftertänksamhet och konsekvenstänk.

Den regionala planeringen syftar enligt mig till att främja en hållbarhet i landskapen och att skapa en långsiktighet inom planeringen – detta för att undvika beslut som kan vara bra idag men dåliga i framtiden. Ett rimligt antagande är dock att alla nivåer och aktörer inom planering arbetar utefter bästa förmåga med att ta noga genomtänkta beslut. Ytterligare en aktör skulle komma in i planeringsprocesserna om lagändringen träder i kraft. Detta skulle kunna leda till att processen med att ta fram plandokument tar längre tid – men även snabba på de slutgiltiga dokumenten som kommunerna ska arbeta fram eftersom att en regional aktör kan sätta upp tydligare ramar och förväntningar kring vad dokumenten ska innehålla, något som dessutom efterfrågas av de aktörer som arbetar med plandokument idag. Detta skulle då alltså på längre sikt kunna resultera i ett nollsummespel när det kommer till tidsaspekten, men ge tydligare målbilder kring hur landskapsutvecklingen ska se ut.

Att en eventuell lagändring följs av ett gediget arbete där alla aktörers intressen, synsätt och röster får komma till tals tror jag är en förutsättning för att ett regionplaneorgan ska få en solid grund att stå på. Detta arbete skulle innebära många avvägningar och prioriteringar, och således även också bortprioriteringar. Hur arbetet skulle läggas upp, vem som skulle ansvara för det, ta avgörande beslut och hur lång tidsaspekt vi talar om innan en regionplan skulle kunna komma att godkännas återstår att se.

Enligt landskapskonventionen innebär landskapsutveckling kraftfulla framtidsinriktade åtgärder. I och med att Sverige ratificerat konventionen ska lagar och regler som berör landskap ta dess värden i beaktning. Ett av syftena med konventionen är också att landskapens invånare ska få en större roll när det kommer till att påverka hur landskapen de lever och verkar i ska utvecklas. Huruvida ett regionalt perspektiv skulle främja detta i Sverige kan bara göras antaganden kring eftersom att den regionala planeringen idag sker i begränsad utsträckning vilket resulterar i att det inte finns något nationellt "facit". Det finns oändligt många aspekter och värden i ett landskap, det faktum att värderandet av dessa blir olika beroende på vem man tillfrågar gör arbetet med landskapsutveckling oerhört komplext. Att avgöra vad som är viktigast, att välja eller välja bort, blir en av de stora utmaningarna vid eventuellt framtagande av en regionplan.

Sammanfattningsvis visar arbetet på att det anses finnas många goda grunder till samarbeten över gränser. Några av de aspekter som tas upp är att kunskapen inom de olika nivåerna skulle kunna utvecklas, utbytas och tas om hand bättre, att de ekonomiska medlen anses kunna hitta rätt snabbare, att ineffektiva satsningar skulle kunna undvikas i större utsträckning och att markresurserna skulle kunna hushållas med på ett bättre sätt. En långsiktighet och ett medvetande kring landskapen och



utvecklingen av dessa skulle kunna främjas om de regionala perspektiven togs i större beaktning. Samhälleliga förluster och vinster skulle kunna vägas noggrannare och ses på i en större skala. Något som anses vara viktigt just idag kanske värderas annorlunda sett ur ett längre perspektiv.

I slutändan syftar den regionala planeringen enligt intervjupersonerna till att skapa så bra landskap och miljöer som möjligt för de som lever och verkar i dem. Enligt mig inkluderar detta människor, men självklart även resterande organismer. Min uppfattning är att samarbete i regionala frågor aldrig kan vara av ondo och att ett ökat medvetande kring landskapens olika betydelser, både åtskilda och som del av en mångfacetterad helhet, är något som är värt att arbeta för. Ett vidare och långsiktigare landskapsperspektiv skulle kunna leda till en ökad medvetenhet och förståelse kring vilka värdena i landskapet är – både idag och imorgon. En regional samsyn skulle mycket väl kunna vara ett steg i den riktningen.

## Avslutande reflektion, kommentar och framtida forskning

*En sammanfattande reflektion kring ämnet och arbetet samt idéer kring en fortsättning.*

### Reflektion och kommentar

Litteratur- och dokumentstudien fungerade som uppbyggande av min kunskapsbank och har fört mig framåt inom ämnet regional planering som jag initialt sett inte hade några stora kunskaper inom. De inledande studierna har varit avgörande för att jag under ett senare skede skulle kunna genomföra intervjuer och sätta in dessa i en kontext. Arbetet hade inte kunnat genomföras utan någon av delarna då syftet med det var att öka kunskaperna och få en inblick i hur yrkesverksamma inom planering anser att arbetet med att utveckla landskap ha ter sig och kan komma att utvecklas i framtiden. Intervjustudien har gett mig flertalet perspektiv och visat olika synsätt och funderingar som finns kring detta högst aktuella ämne. Att föra samman skrivet material och forskning med intervjuer har gett arbetet en extra dimension och bidragit till att det känns mer förankrat i verkligheten.

Frågeställningarna i arbetet var relativt öppna men med en inriktning på landskapet. I arbetets initiala fas menade jag att uppsatsen med största sannolikhet kommer att ge upphov till fler frågor än att redogöra för någon definitiv sanning och detta är någonting jag vidhåller. Dels på grund av att fråga nummer två är spekulativt ställd och dels på grund av det faktum att vi lever i en väldigt föränderlig värld – något jag själv fick uppleva i allra högsta grad när Regeringen en månad efter kursstart i ett pressmeddelande meddelade att de lämnat in ett förslag till en lagändring gällande regional planering i PBL till lagrådet. Detta gjorde att jag ändrade min inriktning och omformulerade arbetet.

Att avgränsa sig och veta vad som är relevant har stundtals varit svårt, eftersom att det är oändligt många faktorer, instanser och aktörer som påverkar landskapsutvecklingen. Att koncentrera sig på yrkesverksamma med bred och lång erfarenhet inom planprocesser och inom regionala frågor kändes som ett relevant val, även om det säkerligen finns många aspekter som inte beaktats i och med detta. Att välja just dessa intervjupersoner gav en inblick i olika nivåer inom fysisk planering, men det gav även mig en inblick i mitt framtida yrkesliv.

### Framtida forskning

Regional planering är vid skrivandet av denna kandidatuppsats en högaktuell fråga. Den är aktuell i Sverige i allmänhet, och i Skåne i synnerhet. Jag välkomnar alla ansatser som syftar till att arbeta vidare kring mina frågeställningar. Återkoppling till huruvida svaret på min spekulativt ställda forskningsfråga kan komma att betraktas som korrekt eller ej är någonting som jag gärna ser att framtida arbeten resonerar kring. Det hade också varit intressant att forska vidare kring hur landsting, regioner och län i övriga delar av landet ställer sig i frågan kring regional planering och dess existensberättigande eftersom att detta arbete i huvudsak avhandlar det skånska perspektivet. Att undersöka hur den regionala planeringen sker i ett globalt perspektiv och vilka lärdomar som eventuellt kan dras av detta välkomnas också varmt.

## Referenslista

(Bennet Gårdö, 1996)

Bennet Gårdö, M. (1996). *Odlingslandskapet – en lång markanvändnings historia*. Stockholm: Kulturmiljöavdelningen, Riksantikvarieämbetet. Tillgänglig: <http://samla.raa.se/xmlui/handle/raa/9408> [2018-04-10]

(Bjelkengren, 2013)

Bjelkengren, B. (2013). *Implementering av den Europeiska Landskapskonventionen i Sverige – att hantera verktyget i praktiken*. Sveriges lantbruksuniversitet. Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning/Landskapsarkitektprogrammet (Masteruppsats) Tillgänglig: [https://stud.epsilon.slu.se/5402/17/bjelkengren\\_b\\_130311.pdf](https://stud.epsilon.slu.se/5402/17/bjelkengren_b_130311.pdf) [2018-04-10]

(Bjärstig et al. 2017)

Bjärstig, T., Thellbro, C., Stjernström, O., Svensson, J., Sandström, C., Sandström, P. & Zachrisson, A. (2017-08-20). Between protocol and reality – Swedish municipal comprehensive planning. *European Planning Studies*, 26(1), sid.35–54. Tillgänglig: <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1365819> [2018-05-04]

(Blücher & Graninger, 2006)

Blücher, G & Graninger, G. (2006). *Slutord - sammanfattande diskussion*. I: Blücher, Gösta och Graninger, Göran (red.) Planering med nya förutsättningar. Linköping University Electronic Press: Linköping, sid. 195-202 Tillgänglig: <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:354952/FULLTEXT01.pdf> [2018-04-21]

(Boverket, 2014)

Boverket (2014-09-29). *Plan- och bygglagstiftningens utveckling*. Tillgänglig: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag--ratt/plan--och-bygglagsstiftningens-utveckling/> [2018-04-10]

(Boverket, 2016a)

Boverket (2016-10-05). *Så planeras Sverige*. Tillgänglig: <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/> [2018-03-25]

(Boverket, 2016b)

Boverket (2016-03-29). *Detaljplanering*. Tillgänglig: <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/detaljplanering/> [2018-03-25]

(Boverket, 2018)

Boverket (2018-01-01). *Att arbeta med regionplan*. Tillgänglig: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/regionplan/att-arbeta-med-regionplan/> [2018-04-22]

(Brissman, 2017)

Brissman, E. (2017). *Hur skapas den regionala planeringen? – en studie av intressen, perspektiv och maktresurser inom regional samverkan*. Blekinge Tekniska Högskola. Institutionen för fysisk planering/Masterprogram i strategisk fysisk planering (D-uppsats) Tillgänglig: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1109680/FULLTEXT02.pdf> [2018-04-22]

(COE, 2000)

COE (Council of Europe, Europarådet) (2000). *Europeisk landskapskonvention*. Tillgänglig: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f3f3be> (2018-04-22)

(Ehinger Berling, 2006)

Ehinger Berling, Å. (2006). *Samhallsplanering i vilken geografi? – Om kopplingarna mellan den lokala fysiska planeringen och den regionala utvecklingsplaneringen*. I: Blücher, Gösta och Graninger, Göran (red.) Planering med nya förutsättningar. Linköping University Electronic Press: Linköping, sid. 71-89 Tillgänglig: <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:354952/FULLTEXT01.pdf> [2018-04-27]

(Fabbeke, 2011)

Fabbeke, T. (2011) BTH-professor tror inte att en storregion ökar tillväxten. *Blekinge Läns Tidning*, 15 september. Tillgänglig: <http://www.blt.se/karlskrona/bth-professor-tror-inte-att-en-storregion-okar->

[tillvaxten/](#) [2018-04-26]

(Frisk & Pettersson, 2016)

Frisk, H. & Pettersson, F. (2016-03-17). Soft space regional planning as an approach for integrated transport and land use planning in Sweden – challenges and ways forward. *Urban, Planning and Transport Research*, 4(1), sid. 64–82. Tillgänglig:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21650020.2016.1156020> [2018-04-21]

(Gustafsson, 2018)

Gustafsson, M. (2018-04-22) *Planering i Sverige – en kort historisk översikt*. Opublicerat dokument. Alnarp: Sveriges Lantbruksuniversitet.

(I1)

Intervjuperson 1. Intervju genomförd 2018-05-03.

(I2)

Intervjuperson 2. Intervju genomförd 2018-05-07.

(I3)

Intervjuperson 3. Intervju genomförd 2018-05-14.

(Länsstyrelsen Stockholm, u.å)

Länsstyrelsen Stockholm (u.å) *Grön infrastruktur – helhetsyn på naturen i planering och samhällsbyggnad*. Tillgänglig: <http://www.lansstyrelsen.se/Stockholm/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/planfragor/gron-infrastruktur/Sidor/default.aspx> [2018-04-26]

(Naturvårdsverket, 2018)

Naturvårdsverket (2018-03-12) *Grön infrastruktur*. Tillgänglig: <https://www.naturvardsverket.se/gron-infrastruktur> [2018-04-23]

(Nilsson, 2006)

Nilsson, J-E. (2006). *Regional planering i Sverige*. I: Blücher, Gösta och Graninger, Göran (red.) *Planering med nya förutsättningar*. Linköping University Electronic Press: Linköping, sid. 91-106 Tillgänglig: <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:354952/FULLTEXT01.pdf> [2018-04-26]

(Näringsdepartementet, 2018)

Näringsdepartementet (2018). *En ny regional planering*. (Lagrådsremiss) Stockholm:

Näringsdepartementet. Tillgänglig:

<http://www.regeringen.se/498282/contentassets/81e0b0f44af04450a18ebbe5bd384489/samling-lrr-en-ny-regional-planering-180419.pdf> [2018-04-21]

(Riksantikvarieämbetet, 2008)

Riksantikvarieämbetet (2008-01-15). *Förslag till genomförande av den europeiska landskapskonventionen i Sverige – Slutredovisning av regeringsuppdrag*. Stockholm: Riksantikvarieämbetet. Nr 103-03188-2006. Tillgänglig: [http://www.raa.se/publicerat/rapp2008\\_1.pdf](http://www.raa.se/publicerat/rapp2008_1.pdf) [2018-04-22]

(Riksantikvarieämbetet, 2017)

Riksantikvarieämbetet, Riksantikvarieämbetet (2017-12-18) *Allt finns i landskapet*. Tillgänglig: <https://www.raa.se/kulturarv/landskap/allt-finns-i-landskapet/> [2018-04-23]

(Riksantikvarieämbetet, 2018)

Riksantikvarieämbetet, Riksantikvarieämbetet (2018-04-09) *Ekosystemtjänster och grön infrastruktur*. Tillgänglig: <https://www.raa.se/kulturarv/landskap/ekosystemtjanster-och-gron-infrastruktur/> [2018-04-23]

(Regeringen, 2018)

Regeringen (2018-04-19). *Regeringen föreslår en ny regional fysisk planering*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/04/regeringen-foreslar-en-ny-regional-fysisk-planering/> [2018-04-21]

(Region Skåne, 2016)

Region Skåne (2016-04-12). *ESS och MAX IV*. Tillgänglig: <https://www.skane.se/organisation-politik/Naringsliv-och-arbetsmarknad/ESS-och-Max-IV/> [2018-04-23]

(Region Skåne, 2017a)

Region Skåne (2017-12-06). *Politisk styrgrupp för strukturbild Skåne*. Tillgänglig: <https://utveckling.skane.se/utvecklingsomraden/samhallsplanering/strukturbild-for-skane1/om-strukturbild-for-skane/politisk-styrgrupp-for-strukturbild-for-skane/> [2018-04-21]

(Region Skåne, 2017b)

Region Skåne (2017-12-28). *Strategier och behov kring ESS och MAX IV*. Tillgänglig: <https://utveckling.skane.se/utvecklingsomraden/internationellt-samarbete/regional-mobilisering-kring-ess-och-max-iv/> [2018-05-04]

(Region Skåne, 2018a)

Region Skåne (2018-02-23). *Om Strukturbild för Skåne*. Tillgänglig: <https://utveckling.skane.se/utvecklingsomraden/samhallsplanering/strukturbild-for-skane1/om-strukturbild-for-skane/> [2018-04-21]

(Region Skåne, 2018b)

Region Skåne. (2018-02-23). *Strukturbild för Skåne*. Tillgänglig: <https://utveckling.skane.se/utvecklingsomraden/samhallsplanering/strukturbild-for-skane1/> [2018-04-21]

(Sarlöv Herlin, 2004)

Sarlöv Herlin, I. (2004). Att planera för landskap – den Europeiska landskapskonventionen och landskapsarkitekterskolornas roll i en tid av utmaningar. I: Reiter, O. (red.), *Synvänder – en antologi om landskapsplaneringens teori och praktik*. Alnarp: Sveriges Lantbruksuniversitet/Institutionen för landskapsplanering. ss. 13-21.

(SFS 1987:147)

SFS 1987:147. *Lag om regionplanering för kommunerna i Stockholms län*. Stockholm: Näringsdepartementet

(SFS 2010:630)

SFS 2010:630, *Lag om regionalt utvecklingsansvar i vissa län*. Stockholm: Finansdepartementet.

(SFS 2010:900)

SFS 2010:900, kapitel 7, § 1. *Plan- och bygglag*. Stockholm: Näringsdepartementet

(SFS 2017:583)

SFS 2017:583. *Förordning om regionalt tillväxtarbete*. Stockholm: Näringsdepartementet

(SFS 2017:868)

SFS 2017:868. *Förordning med länsstyrelseinstruktion*. Stockholm: Finansdepartementet

(SKL, 2016)

SKL, Sveriges kommuner och landsting (2016-10-17). *Vad gör kommunerna?* Tillgänglig: <https://skl.se/tjanster/lattlast/vadgorkommunerna.596.html> [2018-04-05]

(SKL, 2017a)

SKL, Sveriges kommuner och landsting (2017-10-17) *Regional utvecklingsplanering*. Tillgänglig: <https://skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutvecklingregionbildning/regionalutvecklingsplanering.2690.html> [2018-04-21]

(SKL, 2017b)

SKL, Sveriges kommuner och landsting (2017-03-06) *Regionbildning*. Tillgänglig: <https://skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutvecklingregionbildning/regionbildning.381.html> [2018-04-22]

(SOU 2015:59)

Näringsdepartementet (2015). *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning.*

(SOU 2015:59) Stockholm: Näringsdepartementet. Tillgänglig:

<http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/06/en-ny-regional-planering--okad-samordning-och-bättre-bostadsforsorjning-sou-201559/> [2018-04-21]

(Trafikverket, 2018a)

Trafikverket (2018-04-05). *Om Ostlänken*. Tillgänglig: <https://www.trafikverket.se/nara-dig/projekt-i-fler-lan/Ostlanken/Om-projektet-Ostlanken-/> [2018-05-02]

(Trafikverket, 2018b)

Trafikverket. (2018-02-21). Projekt Ostlänken genom Norrköping. Tillgänglig:

[https://www.youtube.com/watch?v=Niqp\\_f9ABYU](https://www.youtube.com/watch?v=Niqp_f9ABYU) [2018-05-02]

## Bilagor

### **Bilaga 1:**

Gustafsson, M. (2018-04-22) *Planering i Sverige – en kort historisk översikt*. (Opublicerat dokument) Alnarp: Sveriges Lantbruksuniversitet.

### **Bilaga 2:**

Intervjufrågor

## Planering i Sverige – en kort historisk översikt

Under 1300-talet stiftades den s.k. "byggningabalken" med syfte att t.ex. minska störningar grannar emellan. Under 1600-talet ritades kartor och stadsplaner för nästintill alla städer i landet och under 1700- och början av 1800-talet upprättade man byggnadsordningar med bestämmelser kring brandsäkerhet. Byggnadsordningarna var utöver brandsäkerhetsregleringarna lokalt betingade och bestämmelser kring bebyggelsens utformning speglade i mångt och mycket de för städerna lokala byggnadstraditionerna. Byggningabalken från 1300-talet kom att gälla fram till 1874 då Sverige fick sin första byggnads- och brandstadga (Berglund, 2008).

Enligt den nya stadgan skulle varje stad ha en byggnadsnämnd med statlig insyn i. Dess arbete var att se till att stadgans syfte - att öka säkerheten och livskvalitén i de till följd av industrialiseringen allt trängre och smutsigare städerna, efterlevdes (Rudberg, 1985). Som namnet antyder var ett av huvudsyftena att reglera byggnation för att minska risker för brand och spridning av den, men även att underlätta släckningsarbete. Bredare gator och öppnare kvarter förespråkades. Frisk luft och ljus, omväxling och prydlighet avhandlades och reglerades – men även utrymmesbehovet för trafik. (Boverket, 2014)

1874 års stadgar innebar att Sverige fick allmängiltiga bestämmelser för hur planering och byggande skulle hanteras. Varje stad var tvungen att ha en framarbetad stadsplan som var godkänd av Kungen för att bebygga sin mark. Stadsplanerna redovisade allmänna platser, gator, torg och byggnadskvarter och skulle ta hänsyn till hur man i framtiden skulle kunna tänkas vilja fortsätta exploatera, så att inte abrupta slut eller konstiga övergångar uppstod. (Berglund, 2008). Byggnadsstadgan från 1874 innebar således att de första kraven på en översiktlig planering av *stadslandskapen*, men även det anslutande landskapet, kom till.

### Det kommunala planmonopolet växer fram

I början av 1900-talet utvecklades 1874 års byggnads- och brandstadga till 1907 års stadsplanelag. Den nya stadsplanelagen syftade till att reparera brister som funnits i den tidigare byggnadsstadga och i och med den fick kommunerna större möjlighet att styra markanvändningen, och även rätt att exproprieras mark som man avsåg använda till gator och allmänna ytor. Markspekulationer och slumbebyggelse i städernas mer perifera områden minskade till följd av detta (Berglund, 2008, Rudberg, 1985). Kommunernas möjligheter att påverka stadsbilden ökade alltså markant under det första decenniet av 1900-talet.

Den nya lagen gav stadsfullmäktige rätt att anta stadsplaner (även om det fortsatt var Kungen som fastställde planerna - det efter att överintendentämbetet, senare Kungliga Byggnadsstyrelsen, granskat dem). Rätten att bestämma hur kvarteren skulle utformas och vilken typ av bebyggelse som fick uppföras tillföll kommunerna. Även bestämmandet kring var väg- och järnvägar skulle placeras, vad allmän platsmark skulle användas till och var verksamheter skulle få vara inrättade tillföll kommunerna. Det är i denna stadsplanelag som grunderna till det kommunala planmonopolet finns enligt Rudberg (1985). Detta kan ses som



en tidig typ av rätt att detaljplanera, om än på en översiktligare nivå än dagens detaljplanering.

I ett betänkande från Justitiedepartementet påtalades behovet av översiktlig planering år 1928. Utredningen föreslog att general- och regionplaneinstitut skulle inrättas. Förslaget innebar bland annat att kommunerna skulle kunna reservera mark för framtida bebyggelse, utan att lösa in den. Inlösandet skulle ske först när byggprojektet realiserades. Generalplanen föreslogs vara obligatorisk för samtliga städer, medan regionplanen skulle vara av frivillig karaktär. (SOU 1928:5)

Förslaget klubbades aldrig igenom, det ansågs krångligt och otydligt vad skillnaden mellan stadsplaner och generalplaner egentligen var. De beslutande fann det onödigt med fler tvingande lagar och lantmäteristyrelsen anmärkte kraftigt mot förslaget då betänkandet föreslog att arkitekter med en utökad utbildning inom planering skulle vara de som ägnade sig åt översikts- och stadsplanering. Lantmäteristyrelsen förmodade att lantmätarnas arbete med t.ex. tomtavstyckningar skulle inskränkas och motsatte sig därför förslaget. Ett flertal generalplaner togs dock fram, däribland Generalplan för Stockholm (1928), Generalplan för Borås (1930) och Generalplan för Hälsingborg (1930) (Rudberg, 1985).

Tre år senare, 1931 ersattes stadsplanelagen från 1907 med en ny stadsplanelag och byggnadsstadga. En frivillig ny typ av plan infördes; stomplanen. Stomplanen var till viss del inspirerad av den föreslagna generalplanen från 1928 – men den var inte lagstadgad och obligatorisk för kommunerna att framställa. Denna plan skulle utgöra stommen för detaljplanerandet av staden, och skulle vara ett mer övergripande komplement till stadsplanen som visade hur marken utanför stadsbebyggelsen skulle kunna användas i framtiden. En byggnadsplan infördes också, denna reglerade tätare bebyggelse, tex. större samhällen utanför den egentliga staden (Berglund, 2008).

Stomplanerna kunde vara juridiskt bindande om de var fastställda och godkända, men de få som gjordes fastställdes oftast inte medvetet. En av reglerna kring stomplanerna sade nämligen att den planerade marken som berördes i planen då var tvungen att lösas in av kommunen – även om exploateringen inte låg inom en överskådlig framtid (Rudberg, 1985). Man skulle kunna säga att vår tids översiktsplaner delvis har sin föregångare i stomplanerna från 1930-talet. 1874 års byggnadsstadga hanterade till viss del gränzoner och övergångarna från staden till det kringliggande landskapet. Stomplanerna och byggnadsplanerna var tänkta att kartera möjligheter och planera i hela kommunen, inte bara i stadsranden eller dess absoluta närhet.

Den 1 januari 1948 trädde en ny byggnadslagstiftning i kraft. I den nya lagstiftningen ingick regionplan, generalplan, stads- och/eller byggnadsplan. Syftet med den nya lagstiftningen var *„främst att åstadkomma välbyggda samhällen och att hindra uppkomsten av illa planerade eller från allmän synpunkt ej önskvärda samhällsbildningar”* (Kungliga Byggnadsstyrelsen, 1947, s.1).

Regionplanen syftade till att möjliggöra samarbeten kommuner emellan, detta behov ansågs ha vuxit och aktualiserats genom den tekniska utveckling som gjort bil, men även flygplan, till allt vanligare val av transportmedel. Frivilliga samarbeten mellan kommuner hade förekommit historiskt, men nu menade man på att regionplanering inte endast kan byggas på frivilliga grunder – då behovet av den starkt vuxit (Kungliga byggnadsstyrelsen, 1947).

Ett regionplaneinstitut infördes – detta skulle vara ett instrument för att underlätta den regionala planeringen (Rudberg, 1985). De starka behoven av regional planering kunde vara av geografisk eller ekonomisk karaktär och handla om t.ex. bebyggelse, friluftsliv, trafikleder, industriområden, vatten- och avloppsförsörjning m.m. Kungliga Byggnadsstyrelsen anser dock inte att en regional planering ska vara lagstadgad, utan endast ett hjälpmedel. I de fallen en regionplan fanns fick en stads- eller byggnadsplan inte fastställas i strid med den. När en regionplan skulle upprättas ansökte de inblandade städerna/samhällena eller kommunerna om att upprätta ett regionplaneförbund (Kungliga byggnadsstyrelsen, 1947).

Generalplanen ersatte den tidigare stomplanen med förklaringen att planen inte använts på det sätt den var avsedd – mycket till följd av tvånget kring att lösa in mark avsedd för framtida exploatering. Detta fick till följd att många städer saknade ett översiktligt planeringsdokument, vilket nu generalplanen skulle råda bot på (Rudberg, 1985). Kungliga Byggnadsstyrelsen skriver: *”Utan en översiktsplan är det nämligen i allmänhet icke möjligt för de kommunala organen och för de granskande statliga myndigheterna att avgöra, huruvida ett förslag till detaljplan för ett begränsat område riktigt avpassats med hänsyn till utvecklingen inom kommunen i dess helhet.”* (1947, s.7).

Generalplanen som planeringsdokument skulle inte bara översiktligt planera staden, utan även landsbygden i kommunen. Generalplanen var i likhet med stomplanerna tänkt att dra upp riktlinjer för markanvändningen och visa på vilket sätt mark- och vattenresurser skulle användas och tillvaratas. Den skulle hållas aktuell och anpassas till utvecklingen, man ansåg dock inte att den behövde *”vara förenad med rättsverkningar”*. (Kungliga Byggnadsstyrelsen, 1947, s.8)

Att planen inte var lagstadgad för alla kommuner var en halvsanning. De granskande statliga myndigheterna kunde vid behov beordra kommuner de ansåg vara i behov av en översiktlig planering – men inte framställt en generalplan, att göra detta. (Kungliga Byggnadsstyrelsen, 1947) I byggnadsnämnderna ingick fortsatt representanter från statliga myndigheter, men till största del fylldes platserna av kommunens representanter. I och med detta och de nya lagarna kunde kommunerna från och med 1948 på ett nytt sätt styra var, när och hur tätbebyggelse skulle uppföras – och det kommunala planmonopolet var fött. När det kom till glesbebyggelse hade markägaren dock fortsatt fri byggrätt (Rudberg, 1985).

Detaljplaneringen skedde fortsatt via en stadsplan och byggplaner. Stadsplanerna upprättades av kommunens byggnadsnämnd, medan byggplanerna kunde upprättas av såväl kommun som markägare och byggherre (Boverket, 2014). I den nya lagen fick kommunen dock rätt att lösa in obebyggd mark av privat markägare där man hade skäl att tro att marken

skulle stå obebyggd under en icke acceptabel framtid (Rudberg, 1985). Kungliga Byggnadsnämnden förklarar åtgärden med att bebyggelse till följd av brist på kommunal mark inne i städerna inte ska förpassas till utkanterna av städerna, där anläggning av nya gator, vatten och avlopp behövs innan bebyggelse kan ske, då detta kan innebära stora kostnader för kommunerna (1947). Enligt Boverket var anledningen till att kommunerna fick ensamrätt i frågan kring obebyggd tomtmark att de själva skulle kunna se till att bostäder byggdes på de mest lämpliga platserna i kommunen (2014).

Ytterligare en förklaring till att denna del i lagen infördes skulle kunna vara att inte stora attraktiva markarealer inne i städerna skulle lämnas obebyggda till följd av att markägaren väntade på att värdet på marken skulle öka ytterligare och sedan sälja den till högstbjudande, som då riskerade att inte bli kommunen. Slutsatsen blir oavsett anledning att det kommunala planmonopolet stärktes ytterligare. De kommunala planerna var dock fortfarande tvungna att bli godkända av regeringen (Boverket, 2014).

Lite drygt 10 år senare (1959) kom en ny byggnadsstadga, denna syftade till att förenkla byggandet genom att ta bort eventuella lokala bestämmelser – från och med nu gällde samma regelverk i hela landet. Markägare och byggherrar fick inte längre upprätta byggnadsplaner, detta arbete utfördes hädanefter av kommunerna ensamt (Boverket, 2014). Denna byggnadsstadga tog också bort det statliga inflytandet i byggnadsnämnderna som nu helt och hållet blev de allt mer monopoliserade kommunernas angelägenhet (Rudberg, 1985).

1967 inrättades statens planverk som då övertog Kungliga Byggnadsstyrelsens ansvar för planfrågor och godkännande av planer (Åström, 1993). Även om planerna fortsatt var tvungna att få statligt godkännande ökade kommunernas makt tydligt allt mer. 1972 infördes t.ex. en lagändring som innebar att all bebyggelse skulle vara placerad på bästa möjliga plats för ändamålet. Kommunerna fick möjlighet att göra lämplighetsprövningar av lokaliseringen när något skulle byggas – och därigenom helt eget avgörande. Rättigheten att bygga fritt på sin egen mark togs nu alltså även bort i glesbygdsområden (Rudberg, 1985).

Samma år (1972) beslutade riksdagen att en fysisk riksplanering skulle göras – detta för att kunna lokalisera var i landet det var lämpligt eller rent olämpligt att placera större och för landet viktiga anläggningar. Det är i dessa utredningar begreppet "riksintresse" lanseras första gången på bred front (Berglund, 2008). Ett av målen var att skydda värdefulla natur-, jordbruks- och friluftsområden (s.k. riksintressen) från t.ex. tunga industrier. Från mitten av 70-talet gjorde kommunerna kommunöversikter (som kommit att ersätta generalplanerna) utifrån den fysiska riksplaneringen och sitt eget arbete med lokalisering av byggnation (Berglund, 2008).

### **Kommentar**

Rudberg, forskare och arkitekt, menar att det under hela efterkrigstiden successivt skett en decentralisering av planfrågor från stat till kommuner (1985), vilket denna sammanfattning också bekräftar. 1987 började en ny plan- och bygglag gälla. Den nya lagen innehöll bl.a. översiktsplan (som är obligatorisk att ha och hålla aktuell – men utan rättsverkan och därför

BILAGA 1: PLANERING I SVERIGE – EN KORT HISTORISK ÖVERSIKT  
EX0649 – Kandidatexamensarbete i landskapsarkitektur (15 hp)  
*Landskapsplanering – ett regionalt perspektiv*  
Maria Gustafsson (1990-03-06)  
2018-04-23

mer ansett som ett vägledande dokument än ett bindande) och detaljplan (som är obligatorisk och skall följas vid exploatering av mark och vatten). Plan- och bygglagen (SFS 2010:900), som uppdaterats och gjorts om flertalet gånger under de senaste tre decennierna, ger kommunerna monopol när det kommer till att planlägga mark, vatten och bebyggelse innanför sina gränser.

## Källor

(Berglund, 2008)

Berglund, K., (2008). Plan för byggd miljö – förr och nu. Uppsala: *Bebyggelsehistorisk tidskrift: Kartans prakt och praktik*. Nr.55, sid. 72-86. Tillgänglig: [http://media.bebyggelsehistoria.org/pdf/BHT55\\_2008.pdf](http://media.bebyggelsehistoria.org/pdf/BHT55_2008.pdf) [2018-04-13]

(Boverket, 2014)

Boverket (2014-09-29). *Plan- och bygglagstiftningens utveckling*. Tillgänglig: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag--ratt/plan--och-bygglagsstiftningens-utveckling/> [2018-04-10]

(Kungliga Byggnadsstyrelsen, 1947)

Kungliga Byggnadsstyrelsen (1947). *Grunddragen av den nya byggnadslagstiftningen*. Stockholm: Gummessons tryckeri (Kungliga Byggnadsstyrelsens Meddelande 1947:1) Tillgänglig: <https://www.boverket.se/contentassets/22140678c50841128f99d542d6ab2eb7/1947-nya-bygglagstiftningen.pdf> [2018-04-17]

(Rudberg, 1985)

Rudberg, E. (1985). *Från mönsterplan till kommunöversikt – den fysiska översiktsplaneringens framväxt i Sverige*. [Broschyr]. Stockholm: Byggforskningsrådet. Tillgänglig: <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/43200> [2018-04-13]

(SFS 2010:900)

SFS 2010:900, kapitel 7, § 1. *Plan- och bygglag*. Stockholm: Näringsdepartementet

(SOU 1928:5)

Justitiedepartementet (1928). *Betänkande med förslag till stadsbyggnadslag och författningar som därmed hava samband*. (SOU 1928:5) Stockholm: Justitiedepartementet. Tillgänglig: [http://weburn.kb.se/metadata/367/SOU\\_463367.htm](http://weburn.kb.se/metadata/367/SOU_463367.htm) [2018-04-13]

(Åström, 1993)

Åström, K (1993). *Stadsplanering i Sverige*. Stockholm: Byggförlaget.

## BILAGA 2: INTERVJUFRÅGOR

EX0649 – Kandidatexamensarbete i landskapsarkitektur (15 hp)

*Landskapsplanering – ett regionalt perspektiv*

Maria Gustafsson (1990-03-06)

2018-04-23

### Intervjufrågor

- 1: Kan du berätta lite om dig själv och din yrkesroll (eller f.d. yrkesroll)?
- 2: Vad är regional planering enligt dig, och vem är den till för?
  - a.) Har din syn på regional planering ändrats sedan du började arbeta med regionala frågor?
- 3: Kan du beskriva hur och på vems uppdrag du arbetat med regionala frågor?
- 4: Vem initierade det regionala arbete du varit involverad i?
- 5: Vilka deltar/deltog i det regionala arbetet?
  - a.) Kan du beskriva de olika aktörernas roller?
  - b.) Upplevde du att aktörerna hade lika stora roller?
- 6: Vad var målet med arbetet?
- 7: Hur fungerade arbetet?
  - a.) Om bra: varför tror du att det gjorde det?
  - b.) Om dåligt: varför tror du att det gjorde det?
  - c.) Vad tror du hade kunnat göras annorlunda?
- 8: Hur fattas besluten, och hur väger man intressen mot varandra?
- 9: Hur tror du att landskapet påverkas av regionala samarbeten?
- 10: Tror du att regional planering behövs?
  - a.) Om ja: varför tror du inte att detta görs i större utsträckning?
  - b.) Om nej: varför tror du inte att det gör det?
- 11: Regeringen skickade den 19 april 2018 en lagrådsremiss till lagrådet med förslag om att kapitel 7 i Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) ska ändras. Förslaget innebär t.ex. att Skåne län lagstadgat ska planera regionalt – vilket innebär att kommunerna kommer att få en regionplan att ta hänsyn till när de arbetar fram de kommunala plandokumenterna. Hur ser du på det?
- 12: Landskapsutveckling är en komplex fråga. Vilken aktör anser du har...
  - a.) ...störst rätt att arbeta med det?
  - b.) ...mest kompetens att arbeta med det?
- 13: Är det någonting vi inte har tagit upp som du vill tillägga?