



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds-
och växtproduktionsvetenskap

Kommunöverskridande planering – är lagen om regional fysisk planering lösningen?

Cecilia Tenje Persson

Självständigt arbete • 15 hp
Landskapsarkitektprogrammet
Alnarp 2019



Kommunöverskridande planering – är lagen om regional fysisk planering lösningen?

Cross-municipal planning – is the law of regional planning the solution?

Cecilia Tenje Persson

Handledare: Anders Larsson, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Examinator: Lisa Norfall, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Omfattning: 15 hp

Nivå och fördjupning: G2E

Kurstitel: Kandidatexamensarbete i Landskapsarkitektur

Kursansvarig inst.: Institutionen för Landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Kurskod: EX0845

Ämne: Landskapsarkitektur

Program: Landskapsarkitektprogrammet

Utgivningsort: Alnarp

Utgivningsår: 2019

Omslagsbild: Eric Trulsson

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

Nyckelord: regional planering, mellankommunal planering, kommun, region, lagen om regional planering, Skåne, mellankommunala cykelvägar

Sammandrag

Sveriges planeringssystem har en stark kommunal nivå medan den regionala och nationella nivån har ett begränsat inflytande över den fysiska planeringen. Kommunerna planerar mark- och vatten inom kommungränsen. Dessa administrativa gränser har en tydlig påverkan i hur landskapet planeras, framförallt i ett så pass tätbefolkat län som Skåne. Men för att planera i en mer ekologiskt hållbar riktning behöver vi se bortom dessa gränser.

Den 1 januari 2019 trädde en ny lag i kraft som innebär att Skåne och Stockholm ska ha en regional fysisk planering. Syftet med denna uppsats är att få en inblick i hur kommunerna i Skåne arbetar med regionala frågor samt huruvida lagen kan bidra med en förändring i arbetet gällande kommunöverskridande planering. Detta har studerats genom en litteraturstudie och samtal med informanter från kommunal och regional nivå.

Den fysiska planeringen är politiserad och det finns därmed olika inställningar mellan kommunerna. Det finns många olika intressen att ta hänsyn till och mellankommunal konkurrens bidrar med ett starkt fokus på den enskilda kommunen. Av mellankommunala frågor är cykelvägar ett exempel där kommuners olika inställningar och finansiering utgör hinder. Stockholmsregionen har haft en regional fysisk planering sedan 1958 vilken vi kan dra lärdomar från. Region Skåne har även sedan tidigare arbetet med ett Strukturbild för Skåne, för att sammankoppla regionens utvecklingsstrategi med kommunernas översiktsplaner.

Att besvara frågan huruvida lagen kommer bidra med mer kommunöverskridande planering besvaras utifrån kommunernas och regionens spekulationer samt lärdomar från Stockholmsregionens fysiska planering. Utifrån studien finns det goda chanser för en ökad mellankommunal planering, såvida regionen och kommunerna är överens. Det finns dock fortfarande stor osäkerhet kring hur regionplanen kommer te sig, vilket kommer påverka utfallet i frågan.

Abstract

The Swedish system of urban and rural planning is greatly influenced by the municipal whereas the regional and national influence is limited. The municipalities plans and designs the land use within its' boundaries. The administrative boundaries of municipalities does greatly affect the planning of land use, especially in densely populated areas like Scania. To enable a more ecological way of planning it is essential to not let these boundaries limit one's' view.

As of the first of January 2019 there is a new law, the law states that the regions Scania and Stockholm must have a regional plan for its urban and rural areas. The purpose with this thesis is to get a greater view of how the Scanian municipalities work with regional issues and how the recently introduced law might create a change in the cross-municipal planning. The study is based on a literature review as well as interviews with informants from both municipal and regional levels.

The physical planning is greatly affected by politics and consequently different municipalities does not always have shared visions. There are many different interests to take into account and as municipalities does to an extent compete with each other, there is often a great focus on the municipalities own interests. Cross-municipal issues like planning of bicycle paths is an example of a case where municipalities does not always share interest nor funding. The region of Stockholm has had a regional physical planning since 1958 and there are lessons to be made. The Scanian region has worked with a structural plan to enable a linkage between the regions strategy for development with the plans of municipalities.

The question of whether the new law will affect the planning is answered by the different views of the interviewees as well as the learnings from the region of Stockholm. Based on the conducted study there is a great chance of increased cross-municipal planning as long as the region and the municipalities share their views. However, there is still a great insecurity of what the new regional plan will lead to, which of course affects the future outcome.

Förord

I förgående kurs, innan det var dags att skriva kandidatuppsats, stod stora landskap i fokus. Under en föreläsning med Thomas Lexén blev kommungränsproblematiken introducerad för mig och jag hade svårt att förstå hur dessa administrativa gränser kan påverka planeringen så mycket, och speciellt i ett så pass tätbefolkat län som Skåne. Kommungränserna kändes genast som en bromskloss mot en mer ekologiskt hållbar planering. Ämnet jag gav mig in i har lärt mig otroligt mycket om hur det faktiskt fungerar, hur komplex planeringen är och jag inser att det är stora frågor jag tampas med. Det känns värdefullt att som blivande landskapsarkitekt ha inblick i hur det planeringssystem som jag kanske kommer brottas med i framtiden fungerar. Det känns också värdefullt att ha någon form av förklaring till varför saker och ting, frustrerande nog, inte alltid är som de borde ur en landskapsarkitektstudents synvinkel.

Tack till min handledare Anders och min motläsare Gabriella för pepp och feedback längs den krokiga uppstasresans väg. Och tack till mina informanter runt om i Skåne som med stort engagemang i frågorna gärna ställde upp på samtal med mig!

Cecilia Tenje Persson
Alnarp, 27 maj 2019

Innehållsförteckning

Sammandrag	iii
Abstract	iv
Förord	v
1. Inledning	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Mål och syfte	9
1.3 Material och metod	10
1.4 Avgränsningar	10
1.5 Disposition	10
2. En litteraturöversikt av planeringssystemet och dess komplexitet	11
2.1 Sveriges planeringssystem	11
2.1.1 Nationell nivå	11
2.1.2 Regional nivå	12
2.1.3 Kommunal nivå	12
2.1.4 Mellankommunala intressen	13
2.2 Kommunindelning och mellankommunal konkurrens	13
2.3 Komplexitet och maktförhållanden inom planeringen	14
2.3.1 Komplexitet inom kommunalt planeringsarbete	14
2.3.2 Regionen – vad gör den och vem är den till för?	14
2.3.3 Maktdynamiken inom planeringsarbetet	14
3. Regional planering i Sverige	16
3.1 Lärdomar från Stockholms regionala planering	16
3.2 Regional planering i Skåne	17
3.2.1 Region Skånes arbete med Strukturbild för Skåne	17
3.2.2 Nya lagen om Regional fysisk planering	17
3.3 Regional cykelplanering i Skåne	18
3.4 Samtal med kommuner och Region Skåne	19
4. Resultat av samtal med kommuner och Region Skåne	20
4.1 Synen på Sveriges planeringssystem och ansvarsfördelningen gällande centrala markanvändningsfrågor	20
4.1.2 Synpunkter från kommuner	20
4.1.2 Synpunkter från Region Skåne	21
4.1.3 Sammanfattning av samtal kring Sveriges planeringssystem och ansvarsfördelningen av markanvändningsfrågor:	22

4.2	Möjligheter och hinder i mellankommunala frågor med cykelvägar som exempel	22
4.2.1	Synpunkter från kommuner	22
4.2.2	Synpunkter från Region Skåne	23
4.2.3	Sammanfattning av samtal kring om mellankommunala cykelvägar	23
4.3	Den nya lagen om regional fysisk planering och hur den kan påverka ansvarsfördelningen och kommunernas arbete i mellankommunala frågor	24
4.3.1	Synpunkter från kommuner	24
4.3.2	Synpunkter från Region Skåne	25
4.3.3	Sammanfattning av samtal kring lagen om regional fysisk planering, ansvarsfördelning och mellankommunala frågor	25
4.4	Skillnader den regionala fysiska planeringen kan bidra med	26
5.	Metodkritik.....	27
6.	Analys och diskussion	28
7.	Slutsats	31
8.	Framtida forskning	32
	Referenser	33

1. Inledning

1.1 Bakgrund

I Sverige har mobiliteten ökat och många rör sig dagligen över kommungränserna, kanske arbetar i grannkommunen, spelar fotboll i en annan eller går i skolan flera kommungränser bort. Trots att rörelsen över kommungränserna blir mer och mer frekvent i människors vardagsliv spelar fortfarande kommungränserna stor roll i den fysiska planeringen. På 1970-talet genomfördes den senaste kommunreformen, men mycket har förändrats sedan dess och idag finns andra behov som sträcker sig långt över dessa gränser (Brissman 2017). Skåne är ett tydligt exempel där många rör sig över gränserna, detta tätbefolkade landskap är uppdelat i 33 olika kommuner med varierande storlek och korta avstånd mellan tätorter. Det betyder att människor i ena kommunen kan ha närmare till grannkommunens samhällsservice eller rekreationsområden än till bostadskommunens egna (Region Skåne 2013). Vi lever även i en tid när klimatförändringarna ligger som ett orosmoln borta vid horisonten och landet måste anpassa sig därefter. Detta gör det angeläget att se över Sveriges planeringssystem och ställa frågan om det fortfarande fungerar för den rådande situationen. Gör dagens planeringssystem det möjligt att planera i en ekologiskt hållbar riktning? Kan de enskilda kommunerna ansvara för samordning av hållbara transporter över kommungränserna när intressekonflikter, konkurrens och olika budgetar är ett faktum. Olika riktlinjer i kommunerna ökar svårigheten i mellankommunala frågor, ett tydligt exempel på detta är planeringen av mellankommunala cykelvägar som är beroende av att kommunerna är överens och finansierar sin del av sträckan (Region Skåne 2018b).

I Sverige har vi ett planeringssystem där tre olika aktörer, det vill säga kommun, region och stat, har olika inflytande i den fysiska planeringen. Ett system med tre nivåer är inget som gör Sverige unikt, men det som gör Sverige unikt inom planering är att den lokala nivån är så pass stark gentemot övriga nivåer (Busck, et. al. 2008). Det största ansvaret och den konkreta fysiska planeringen ligger på Sveriges 290 kommuner, dessa ska enligt lag göra översiktsplaner för strategier och markanvändning inom kommungränserna. De vägledande dokumenten ska i sin tur ligga till grund för de detaljplaner som beslutas på kommunal nivå och som är juridiskt bindande (Boverket 2016). I en jämförelse med Danmarks och Nederländernas planeringssystem utläses att den lokala nivån är viktig i alla tre länder men att Danmarks och Nederländernas övriga nivåer har en starkare röst jämfört med Sverige. Även Nederländernas tradition av god kommunikation slätar ut maktförhållandet och gör att de smidigt kan koordinera olika intressen på olika nivåer. Till skillnad från Sverige har Danmark en starkare statlig planering, på statlig nivå arbetas det med detaljerade planer och staten har dessutom veto mot de lägre planeringsnivåerna (Busck, et. al. 2008). Vi kan konstatera att den lokala nivån är viktig i alla tre länder men att i Sverige har de övriga nivåerna ett bristande inflytande i den lokala fysiska planeringen, det kan liknas med att kommunerna sitter på ett planmonopol. Under avsnittet *2.1 Sveriges planeringssystem* går jag mer ingående in på hur det svenska planeringssystemet ser ut.

Med urbanisering, globalisering och en ökad mobilitet syns ett behov av mellankommunalt samarbete. Det är viktigt att kommunerna riktar blickarna utanför kommunens gränser och ser kommunen som en del av ett större sammanhang och även planerar därefter, detta för att kunna planera för samtida och framtida levnadssätt och utmaningar. Den nuvarande situationen riskerar att kommunerna agerar som öar och konkurrerar istället för att samarbeta med varandra. Vi lever i ett samhälle som styrs av pengar och tillväxt och kommunerna är inte ett undantag i det sammanhanget, kommunen styrs i allra högsta grad av

marknadsmekanismer. Med kommunernas planmonopol följer, tillsammans med flera olika faktorer, en ökad mellankommunal konkurrens om befolkning, arbetskraft och etablering (Björling & Fredriksson 2018). Vad gör den mellankommunala konkurrensen med planeringen? Fler människor och fler arbetsplatser ger större tillväxt vilket leder till att kommunerna strävar efter att expandera och exploatera. Nu är vi dock i ett läge då vi behöver se över vad vi gör med vår mark. Hur utnyttjar vi den effektivt och anpassar den för framtida utmaningar? Går det att anpassa Sverige inför framtida utmaningar när kommunerna är konkurrensstyrda och kanske snarare ser ut den enskilda kommunens perspektiv och inte ur ett helhetsperspektiv?

Sveriges uppdelning av kommuner kan även diskuteras ur ett demokratiskt perspektiv eftersom närheten till medborgardeltagande är desto större på den lokala nivån. Medborgardialoger i stadsplaneringen är en del av kommunernas komplexa planeringsarbete (Khakee 2006). För att utreda ansvarsfördelningen mellan nivåerna krävs en inblick i arbetet inom kommunen, hur ser maktfördelningen ut och hur demokratiskt är det egentligen? Komplexiteten sätter medborgarnas demokratiska inflytande på sin spets i avsnitt 2.3 *Komplexitet och maktförhållanden inom planeringen*. Maktfördelningen och demokratiperspektivet är relevant i uppsatsen för att ge kritik till hur planeringssystemet ser ut idag och demokratiargumentet som medföljer den lokala nivåns planmonopol.

Den 1 januari 2019 trädde en ny lag i kraft som innebär nya bestämmelser om en regional fysisk planering i Skåne och Stockholm (Sveriges Riksdag 2018). Det finns många frågor som kan ställas till följd av denna lagstiftning. Skåne har sedan 2005 på eget initiativ redan arbetat med regional planering som kallas *Strukturbild för Skåne* (Region Skåne 2019). Hur kommer den nya lagen förändra arbetet i Skåne? Kommer lagen bidra med en bättre samverkan mellan kommuner och mellan kommuner och region? Kan lagen generera mer planering över kommungränser? Kommer planmonopolet naggas i kanten? Eller kommer den inte bidra med någon större förändring? Kan lagen vara en början för en förändrad ansvarsfördelning av centrala markanvändningsfrågor som ligger i ett större allmänt intresse?

1.2 Mål och syfte

Med detta arbete vill jag undersöka hur den nya lagen om regional planering, som inte är juridiskt bindande, kommer att påverka kommunernas arbete med centrala markanvändningsfrågor av mellankommunal karaktär. För att konkretisera mellankommunala frågor kommer cykelvägar som korsar kommungränser lyftas fram som exempel i uppsatsen. Syftet med arbetet är att få en förståelse för hur kommunerna arbetar idag i regionala frågor och om den nya lagen har betydelse eller om andra åtgärder krävs för ett bättre samspel mellan regional och kommunal planering.

Frågeställningar: Kommer den nya lagen om regional planering bidra med mer kommunöverskridande planering eller krävs andra åtgärder för en förändring i ansvarsfördelning av centrala markanvändningsfrågor mellan regional och kommunal nivå?

För att reda ut denna fråga har jag använt följande stödfrågor:

- Hur ser ansvarsfördelningen ut idag?
- Hur ser ansvarsfördelningen ut i planering av mellankommunala cykelvägar – vilka problem finns?
- Hur ser kommun och region på ansvarsfördelningen mellan stat, region och kommun och den nya lagen om regional fysisk planering?

1.3 Material och metod

För att undersöka detta har en litteraturstudie gjorts med litteratur kopplat till Sveriges planeringssystem och regional planering. De sökord som använts vid litteratursökning är bland annat mellankommunal planering, regional planering och kommungränser. Även samtal har förts med planerare från fyra olika kommuner samt två informanter från Region Skåne varav en arbetar med hållbart resande. Jag benämner dessa för just ”samtal” snarare än ”intervju” eftersom de varit av mer informell och icke-strukturerad karaktär än regelrätta intervjuer. Syftet med samtalen har varit att få just inspiration och grundläggande kunskaper inom ett för mig nytt ämne snarare än att utföra en empirisk studie.

Eftersom frågeställningen berör en nyligen inträdd lag är det oundvikligt att det blir spekulativt kring en framtida situation och därmed är det nödvändigt att resultatet baseras på information från experter på området med erfarenheter av och betydelsefull kunskap om planeringsarbetet idag. Det är ingen jämförande studie och informanterna är därmed slumpvist utvalda.

1.4 Avgränsningar

För att arbetet inte ska bli allt för omfattande kommer jag att avgränsa mig till exemplet cykelvägar för att konkretisera den regionala och mellankommunala planeringen och vilka nivåer som har ansvar för vad inom den givna avgränsningen. Jag har även valt att avgränsa mig till Skåne, framförallt för att den nya lagen ämnas för Skåne och Stockholm men även för att Skåne-fokus är naturligt för mig som studerar och bor här. Stockholm berörs inte direkt av lagen eftersom de sedan länge haft en etablerad regional fysisk planering.

1.5 Disposition

Inledningsvis kommer jag berätta om hur planeringssystemet är uppbyggt i Sverige idag och förklara indelningen och den mellankommunala konkurrensen. Därefter kommer ett avsnitt som förklarar komplexiteten inom planeringen för att få en förståelse för vilka faktorer som påverkar utfallen i dagsläget. Avsnittet är även ämnat att ge motiv för varför planeringssystemet behöver granskas. Sedermera kommer ett avsnitt med fokus på regional planering med lärdomar från Stockholms regionala planering, Skånes planeringsarbete med *Strukturbild för Skåne* samt en redogörelse för planeringen av cykelvägar, hur det går till och vilka svårigheter som finns. Efterföljande avsnitt redogör för de samtal som utförts med informanter från kommuner och region. Slutligen följer diskussion och slutsats.

2. En litteraturöversikt av planeringssystemet och dess komplexitet

2.1 Sveriges planeringssystem

I Sverige finns ingen nationell fysisk planering, den svenska statens inflytande i planeringsfrågor består främst av lagar och policys. Staten definierar, med hjälp av myndigheter inom olika områden, olika riksintressen som kommunerna i sin planering måste ta hänsyn till. Länsstyrelsens uppgift är att se till så att de olika kommunerna i Sverige förhåller sig till de lagar och riksintressen staten har definierat (Busck et. al. 2008). Enligt Smas m.fl. (2012) har Sverige en oklar relation mellan stat, region och kommun. Kommunen har en stark position i den fysiska planeringen och är praktiskt taget självstyrande inom området medan regionens roll i planeringen är svag och otydlig. Även statens roll är otydlig och arbetar främst med att ge vaga och oklara direktiv som de undre nivåerna ska förhålla sig till. Staten ställer även olika krav på regioner och kommuner, vilket också bidrar med ett spretigt engagemang (Smas et. al. 2012). Inom länen ansvarar även landstingen för att regionens tillväxtpolitik genomförs (Tillväxtverket 2019). Den fysiska planeringen och den regionala tillväxten innefattar olika typer av lagstiftning (Smas. et al. 2012). Nedan följer en ingående förklaring till vilka olika roller de olika nivåerna har inom den fysiska planeringen i Sverige och därav vilket ansvar de olika nivåerna har i markanvändningsfrågor.

2.1.1 Nationell nivå

På nationell nivå ger staten ramar för den regionala och kommunala nivån. Statens inflytande i planeringsprocessen är huvudsakligen lagar, nationella mål och fastställande av riksintressen som de andra nivåerna ska förhålla sig till (Boverket 2016). Staten har utsett tolv olika myndigheter som ansvarar för fastställandet av de olika riksintressena inom olika sektorsområden. Dessa 12 myndigheter är: Sametinget, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Post- och Telestyrelsen, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Trafikverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Statens energimyndighet, Tillväxtverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU) (Boverket 2017). Av dessa myndigheter är det bara Trafikverket som har ansvar för en faktisk plan för sitt område, en nationell planering för transportinfrastruktur. Men utöver det finns ingen övergripande planering som innefattar flera olika sektorer för markanvändning i Sverige på nationell nivå. De lagar som rör den fysiska planeringen är Plan- och bygglagen och Miljöbalken (Boverket 2016). Boverket, som är den nationella myndigheten för samhällsplanering, byggande och boende, har ett tillsynsansvar för att följa upp och se till så att Plan- och bygglagen tillämpas. De tillhandahåller även information, vägleder och ger råd (Boverket 2015). Enligt plan- och bygglagen är det kommunernas uppgift att utforma planer för hur mark- och vattenområden ska användas inom kommunens gränser (Boverket 2014).

Lagen säger även att länsstyrelsen ska samordna de olika riksintressena som olika myndigheter på nationell nivå har beslutat om (Boverket 2016). Länsstyrelsen kan beskrivas som statens förlängda arm och hamnar således under den nationella nivån. De arbetar med ett övergripande perspektiv och har även som uppgift att se till så att kommunerna förhåller sig till regionala förutsättningar samt integrerar diverse samhällsintressen, de ska se till så att kommunerna i länet förhåller sig till de nationella målen och riksintressena i den fysiska planeringen (Länsstyrelsen Skåne u.å.). Länsstyrelsen har ett tillsynsansvar som berör statliga

och mellankommunala intressen. De ska under kommunernas planeringsprocesser föra en kontinuerlig dialog med kommunerna angående de frågor som länsstyrelsen bevakar och därmed tidigt medvetandegöra kommunerna om de synpunkter länsstyrelsen har. När länsstyrelsen sedan granskar kommunernas förslag om detaljplaner eller områdesbestämmelser ska kommunerna ha vetskap gällande huruvida länsstyrelsen kommer agera när planen ska antas. Länsstyrelsen ingriper för att se till så att riksintressen enligt miljöbalken tillgodoses, att mellankommunala mark- och vattenfrågor samordnas på ett lämpligt sätt, att planerna uppnår miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken, att planer går i enlighet med bestämmelser rörande strandskydd och att hänsyn till människors hälsa och säkerhet tas (Boverket 2014).

2.1.2 Regional nivå

Regionalt finns enbart obligatorisk fysisk planering i Stockholmsregionen och i Skåne regionen, detta efter den nya lagen som trädde i kraft 1 januari 2019 (Region Skåne 2019), mer om det under avsnittet 3.2.2 *Nya lagen om Regional fysisk planering*. I övriga delar av landet lämnas den regionala planeringen i stort sett till kommunerna som något de själva får samordna när liknande intressen finns, exempelvis gällande klimat, bostadsförsörjning och infrastruktur (Boverket 2017). De olika regionerna kan på eget initiativ utforma vägledande planer för flera kommuner, men detta är som nämnt inget obligatoriskt (Boverket 2016). Inom länen finns en aktör som ansvarar för att regionens tillväxtpolitik genomförs. Denna uppgift ligger nu på landstingen och sker enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar. Detta innebär att varje region ska arbeta fram en regional utvecklingsstrategi (RUS) som ska innehålla regionens mål och riktningar baserat på länets förutsättningar och inom ramarna för den nationella tillväxtstrategin för regionerna (Tillväxtverket 2019).

2.1.3 Kommunal nivå

På kommunal nivå sker det stora planeringsarbetet. Inom kommunen finns det tre olika plandokument: översiktsplaner, områdesbestämmelser och detaljplaner (Boverket 2015). Enligt plan- och bygglagen ska kommunerna ha en aktuell översiktsplan som ska vara ett långsiktigt vägledande dokument för vad kommunen avser utveckla i den fysiska miljön. Översiktsplanen ska omfatta mark- och vatten inom kommungränsen (Boverket 2014). Dokumentet är inte juridiskt bindande och kan därmed inte överklagas. Det är ett dokument som visar i grova drag hur den urbana och rurala miljön i kommunen ska utvecklas. Exempelvis vart framtida exploatering ska ske och vilka områden som inte ska exploateras av olika skäl. Översiktsplanen ska visa kommunens strategier och hur kommunen förhåller sig till riksintressen och lagar. Detaljplanen ska baseras på översiktsplanen men är till skillnad från översiktsplanen en detaljerad handling med exempelvis bestämmelser om antal våningar som får byggas inom området. Detaljplanen avser framförallt områden för ny bebyggelse och är juridiskt bindande (Boverket 2015). Områdesbestämmelser får precis som detaljplaner en rättsverkan. Det är bestämmelser som kan uppföras inom angivna områden, dock inte på detaljnivå som i detaljplanen. Den ger inte heller någon rätt att bygga på marken. En områdesbestämmelse kan inte inkludera detaljplanelagda områden, först måste dessa detaljplaner hävas om så är fallet. Det finns inga direkta regler för hur områdesbestämmelser ska genomföras. Det som regleras i områdesbestämmelser är grunddragen för mark- och vattenområden, antingen med anledning att i enlighet med översiktsplanen säkerställa vissa områdets syften eller med anledning att tillgodose riksintressena enligt miljöbalken (Boverket 2014).

2.1.4 Mellankommunala intressen

Som nämnt i tidigare avsnitt har länsstyrelsen ett tillsynsansvar för mellankommunala intressen vilket betyder att de ska se till så att mellankommunala mark- och vattenfrågor samordnas på lämpligt sätt (Boverket 2014). Men vad är mellankommunala mark- och vattenfrågor? Mellankommunala frågor inom fysisk planering är frågor som är geografiskt anknutna och angår flera kommuner. Exempel på mellankommunala frågor är utveckling av rekreation, kommunikation och bostadsförsörjning (Länsstyrelsen Uppsala län u.å.).

För kustliggande kommuner är erosion en mellankommunal fråga (Kävlinge kommun 2010). Det finns en stor osäkerhet kring hur mycket och hur snabbt havsnivåerna kommer höjas fram till nästa sekelskifte, men det finns studier som visar på en förväntad havsnivåhöjning på minst en meter fram till 2100 och därefter i fortsatt snabb takt. En fysisk planering som tar hänsyn till förväntade havsnivåhöjningar är således av största vikt, denna typ av fråga kräver säkerhetsmarginaler och ett långt tidsperspektiv (Boverket 2019). Lokala lösningar för erosion leder till ytterligare erosionsproblem i anslutning till där skyddet tar slut (Sveriges geotekniska institut 2017). Det är således en mellankommunal fråga i allra högsta grad.

Mellankommunala frågor inom kommunikation kan vara bland annat cykelvägar, kollektivtrafik eller andra vägdragningar. Cykelvägar som mellankommunal fråga är ett tydligt exempel eftersom vägen korsar kommungränser för att koppla samman olika målpunkter i olika kommuner. Vilket är nödvändigt i dagens frekventa rörelser över kommungränserna och strävan efter en omställning till hållbara transportmöjligheter (Region Skåne 2018b). Under avsnittet 3.3 samt 4.2 återkommer vi till cykelplaneringen som exempel på mellankommunal fråga.

2.2 Kommunindelning och mellankommunal konkurrens

Att Sverige delats in i kommuner spelar en viktig roll i hur samhället byggts upp. Landets alla 290 kommuner sitter på ett politiskt ansvar som innefattar välfärdens stomme. Värderna som ligger i statens intresse blir till verklighet i kommunerna – så som demokrati, rättssäkerhet och samhällsekonomisk tillväxt. Det finns därmed ett starkt motiv för staten att involvera sig i kommunerna och deras utveckling (Erlingsson & Flemgård 2018). Det regionala tillväxtarbetet är till exempel ett sätt att stärka hela landets regionala och lokala konkurrenskraft (Tillväxtverket 2019). Även kommunreformerna som skedde 1952 och därefter 22 år senare, efter en utdragen process, 1974 bottnar i statens intressen. Under dessa år gick Sverige från att ha 2500 kommuner till 278, senare under 1970-talet tillkom dock 13 kommuner och antalet landade till slut på 290 kommuner. Sedan 1974 har vi, i 45 år, haft i princip samma kommunstruktur samtidigt som stora demografiska förändringar skett. Sveriges befolkning har ökat med 2 miljoner invånare. Vad som ansågs vara ett minimum av antal invånare för en bärkraftig kommun har understigits i 48 kommuner. 78 kommuner har färre än 10 000 invånare och 167 kommuner har färre än 20 000 invånare, vilket är den gräns som Danmark satte som minimum i sammanläggningsreformen 2007. Drygt hälften av Sveriges kommuner har minskat sin befolkning sedan 1974 samtidigt som storstadsregionernas befolkning har ökat kraftigt (Erlingsson & Flemgård 2018). Den fortsatta urbaniseringen tros vara en faktor som ligger bakom städernas allt viktigare roll för landets ekonomiska utveckling (Koglin & Pettersson 2017).

Som tidigare nämnt har medborgarnas mobilitet ökat och i takt med det har även den mellankommunala konkurrensen vuxit fram. Tidigare kom arbetskraften dit det fanns jobb då arbetsplatserna var beroende av platsspecifika resurser. Så ser inte läget ut idag. Idag är

företagen beroende av att lokalisera sig på en attraktiv ort som lockar arbetskraft med företagets önskade kompetens. Detta är en anledning till den ökade konkurrensen mellan städer. Eftersom rörligheten har ökat finns det ofta flera alternativ av bostadsort i närhet till arbetsorten. Konkurrensen innefattar både näringslivet och kommunens kvaliteter, näringslivet för att locka anställda, kommunen för att hävda sig som ett givet val av bostadsort och produktionsort (Cars & Thune Hedström 2006). Således är det viktigt att kommunernas insatser gynnar kommunernas konkurrenskraft. Mellankommunala frågor kanske sällan ses som ett tydligt svar på det.

2.3 Komplexitet och maktförhållanden inom planeringen

2.3.1 Komplexitet inom kommunalt planeringsarbete

Enligt Koglin och Pettersson (2017) är kommunal planering ett resultat av många olika intressen. På grund av ändringar i lagen är det tvingande att inkludera flera aktörer i planeringsprocessen vilket har lett till att planerarens roll är att samordna och koordinera intressena. De olika intressena bidrar med hög komplexitet och kan exempelvis innebära en risk i att planerna tillgodoser de mest inflytelserika aktörerna istället för att utveckla staden i en hållbar riktning (Koglin & Pettersson 2017). Enligt Sveriges kommuner och landsting (2011) finns även en problematik i hur statens riksintressen pekas ut och beskrivs. De anser att riksintressen inom de olika områdena har varierade kriterier och att det saknas samordning och riktlinjer för riksintressena. Den varierade karteringen av riksintressena kan innebära att vissa anses föråldrade eller saknar beskrivning för varför en plats anses vara ett riksintresse. På grund av den bristande hanteringen av riksintressen med inaktuella och vaga beskrivningar anser Sveriges kommuner och landsting att begreppet urholkats. Situationen kring riksintressena kan bero på bristande samarbete mellan parterna (Sveriges kommuner och landsting 2011).

2.3.2 Regionen – vad gör den och vem är den till för?

Eftersom det i Sverige inte har funnits någon tydlig regional planering finns heller ingen tydlighet i vad det regionala planeringsrelaterade arbetet som faktiskt sker har för ändamål. Kommunen och regionen har olika sätt att se på vilket syfte och vilken roll regionen har i planeringsprocessen. Kommunens syn på regionen är att den finns för kommunerna och att regionen ska vara en plattform för kommunerna där de kan komma överens i kommunöverskridande frågor. De har således ett perspektiv som innebär att regionen finns till för att förbättra för enskilda kommuner. Regionen däremot ser det som att regionplaneringen ska ske utifrån den stora enhetens perspektiv och inte gynna enskilda kommuner. Denna splittring skapar osäkerhet i den regionala planeringsprocessen eftersom aktörerna själva kan utforma arbetsprocessen. Oklarheten kring om regionen finns till ur ett ovanifrånperspektiv eller underifrånperspektiv är heller inte självklar inom regionen (Brissman 2017).

2.3.3 Maktdynamiken inom planeringsarbetet

Den fysiska planeringen har till stor del blivit politiserad de senaste tio-femton åren, i och med urbaniseringens framfart har det uppstått frågor kring bostadsbrist, trafik och segregation (Koglin & Pettersson 2017). Region och kommun har olika resurser som de använder för att påverka den fysiska planeringen. Kommunen har sitt planmonopol och regionen har ekonomiska medel (Brissman 2017), men vilka andra faktorer påverkar den fysiska

planeringen? Enligt Koglin och Pettersson (2017) finns informella maktstrukturer inom planeringsprocessen som inte är synliga i planeringsdokument. De menar således att det finns fler krafter som påverkar besluten och att den formella planeringsstrukturen inte enbart kan förklara de beslut som fattas. Koglin och Pettersson (2017) utgår från tre dimensioner av makt; den beslutsfattande makten, den icke beslutsfattande makten och den ideologiska makten. Den beslutsfattande makten kan liknas med politiska beslut, den icke beslutsfattande makten kan liknas med agendabaserade diskussioner mellan planerare, politiker och andra aktörer och den ideologiska makten kan finnas inom sociala institutioner och ekonomiska strukturer. Planeraren måste använda sig av den icke beslutsfattande makten för att påverka beslut inom planeringsprocessen. Den ideologiska makten kan ses som den mest effektiva eftersom den inte är uppenbar eller tydlig utan är del av det samhälle vi lever i. Nyliberalismen är den ideologi som präglar det svenska samhället och hur planeringen utövas, den bygger på en fri marknad med starkt entreprenörskap och rätten till ägande. Sveriges planeringssystem analyseras av Koglin och Pettersson både genom samarbetsplanering och nyliberalism som bakomliggande grund för planeringsarbetet (Koglin & Pettersson 2017).

Enligt Cars & Thune Hedström (2006) finns uppfattningar om att kommunernas styrmöjligheter har gått förlorade i och med kommunernas försäljning av mark och att näringslivet har fått en ledande roll i stora samhällsbyggnadsprojekt. De menar dock att kommunens roll och agerande är extra viktig i detta läge. Näringslivets roll är något Koglin & Pettersson ger exempel på. Planerna är beroende av att det finns privata aktörer som ser ekonomisk vinning i att genomföra dem. Vill en kommun bygga bostäder krävs det att någon vill bygga, ifall fastighetsutvecklarna inte ser någon potential i att tjäna pengar på att bygga i ett visst område får kommunen ändra sina planer (Koglin & Pettersson 2017). Samtidigt kommer privata initiativ in i planeringen vid idéstadiet, vilket ger kommunen chans att agera effektivt detta resulterar dessvärre i tidiga avtal som sätter kommunerna i en moralisk position då kommunen förpliktigar sig till idén. Kanske hade det funnits bättre vägar men på grund av en strävan om effektivitet hinner inte alla avvägningar göras, så som ekologiska mot ekonomiska. Beslutet är taget, efterföljande samråd och medborgardialog har egentligen liten påverkan och det politiska antagandet blir bara en formalitet (Cars & Thune Hedström 2006). Därav ligger en stor del av makten på privata aktörer. Den demokratiskt legitima organisation som ska planera kommunens mark är beroende av privata aktörer som styrs av marknaden, vilket betyder att dessa aktörer sitter indirekt på makt som inte är demokratiskt legitim (Koglin & Pettersson 2017). Då kan vi fråga oss hur demokratisk den lokala makten egentligen är?

Vi kan konstatera att planerarens arbetsroll är komplex, många intressen ska tas hänsyn till, samtidigt som det finns ett behov av att planera i en ekologiskt hållbar riktning. Ett avvägande av olika intressen och prioriteringar blir nödvändig. Privata aktörer har starkt inflytande på kommunal nivå och driver främst planeringen i en marknadsstyrd riktning. Men kanske skulle ansvarsbördan på vissa markanvändningsfrågor flytta upp i beslutandenivån? Detta för att avlasta och kunna utveckla kommuner och regioner i en ekologiskt hållbar riktning och sträva efter en mer jämlik planering. För att prioriteringar ska spegla samtida och framtida behov på fler områden och inte främst drivas av marknadsmekanismer.

3. Regional planering i Sverige

3.1 Lärdomar från Stockholms regionala planering

Stockholm har sedan 1958 arbetat med regional planering och sedan dess har sex olika dokument arbetats fram (Stockholms läns landsting 2014). Genom att studera processer och utfall finns lärdomar som kan tas i beaktning vid en skånsk regional planering. Stockholms län innefattar 26 olika kommuner. Kommunerna kopplas samman genom en starkt sammanbindande arbetsmarknad, infrastruktur och bostadsmarknad, men även omkringliggande län och kommuner är en del av den vardagliga rörelsen (Stockholms läns landsting 2014). Det senaste plandokumentet i Stockholmsregionen är Rufs 2010 (Regional utveckling för Stockholmsregionen), vilket är en uppföljning på Rufs 2001. Rufs 2010 ska möta den regionala tillväxten med bland annat befolkningsökning och ökade behov i transportsystemet för de närmaste 30 åren (Johnson 2012).

Utifrån en rapport om de sex första planerna kan det konstateras att befolkningsutvecklingen inte träffat rätt i någon av planerna (Stockholms läns landsting 2014), vilket kan ses som ett tydligt svar på att framtiden är oförutsägbar. Även Johnson (2012) belyser svårigheten i att planera långt in i framtiden. Regionplanerna måste förhålla sig till flera scenarion. Framtida scenarion kan påverkas starkt av både den globala ekonomin, klimatförändringar, energiförsörjning och befolkningsökningen. Johnson menar att det är viktigt att de globala förhållandena och hur de kan påverka framtida scenarion är en del av planeringsarbetet (Johnson 2012).

Rapporten, som beskriver utfallet från de olika regionplanerna mellan 1958 och 2001, påvisar en förändring i planerna, planerna som tidigare bestod mer av analyser och utgick från ett ovanifrånsperspektiv har utvecklats till ett större fokus på processer och samverkan (Stockholms läns landsting 2014). Johnson (2012) menar att ifall planen ska anses legitim krävs det att planen förankras i kommunerna och hos andra aktörer. Eftersom planerna inte är bindande dokument ligger i slutändan ansvaret för genomförande på kommunerna. Enligt lagen ska planerna ut på samråd innan de antas, detta genom exempelvis utställning och remiss, vilket ska förankra planerna hos kommunerna. Denna förankring har dock inte visat sig vara särskilt effektiv och regionen har därmed arbetet med att förankra planerna genom att involvera kommuner och andra berörda organ, detta har gjorts genom att sätta ihop referensgrupper samt genom att föra en kontinuerlig dialog. Denna förankring är dock också begränsande då bara ett visst antal tjänstemän och politiker deltar (Stockholms läns landsting 2014). Johnson (2012) menar även att planerna bör vara pragmatiska, genomförbara och stabila för att motstå stor påverkan av den politiska administrationen. Det finns ingen garanti att stödet för regionplanen kommer finnas under en längre tidshorisont. Tjänstemän och politiker byts ut, inte sällan när en mandatperiod på fyra år tar slut, och därmed behöver nya personer informeras och övertygas. För att förankringen inte ska gå förlorad bör förankringsarbetet ske kontinuerligt även efter planens antagande. Det finns även en viktig poäng i att kontinuerligt uppdatera vissa delar av regionplanen eftersom oförutsedda händelser kan ske (Stockholms läns landsting 2014). För att uppnå motståndskraftiga förslag kan även en idé vara att arbeta med planer som är blocköverskridande och därmed uppnå en mer långsiktigt hållbar plan (Johnson 2012).

Att regionplanerna ska vara långsiktiga men att mandatperioder bara är fyra år har lett till flera outredda frågor inom den regionala planeringen i Stockholm. Under 1950-talet och 1960-talet var inte detta ett särskilt stort problem eftersom att det inte skedde majoritetsskiften med lika jämna mellanrum. Men när majoriteten förändras varje mandatperiod blir vissa

frågor utdragna. Ett tydligt exempel i Stockholm är frågan om Bromma flygplats framtid som har varit på agendan sedan början 1970-talet, men fortfarande inte är löst. Flera förslag har lagts fram men ett byte av majoritet har lett till att inget av förslagen har antagits (Stockholms läns landsting 2014).

Vad har då Stockholms regionala planering bidragit med? Enligt Johnson (2012), ifall vi ser till arbetet med Rufs, är det för tidigt att utvärdera. Men planeringsprocessen har åtminstone bidragit med att gemensamt skapa en vision för regionen baserat på dess potential och är även pådrivande i samarbeten mellan aktörer. Rufs 2010 har även under processens gång skapat premisser som kan leda till implementering av de förslag som presenteras i planen (Johnson 2012). Utifrån arbetet med Rufs kan det konstateras att förankringen hos kommunerna är en kärna för att lyckas med en regional plan som inte förlorar inflytande hos kommunerna. Dialogen är i centrum för att regionplanen ska vara av betydelse och därmed kunna driva mellankommunala frågor.

3.2 Regional planering i Skåne

3.2.1 Region Skånes arbete med Strukturbild för Skåne

Strukturbild för Skåne är vår arena för dialogen kring den regionala utvecklingen avseende fysisk planering. Syftet är att koppla samman det regionala utvecklingsarbetet och kommunernas översiktsplanering genom att samverka med regionens 33 kommuner. (Region Skåne 2018a)

Så beskriver Region Skåne Strukturbild för Skåne. Region Skåne benämner den regionala fysiska planeringen som ett betydelsefullt verktyg för den fysiska planeringen och en viktig väg att gå för Sveriges utveckling. Den fysiska planeringen på regional nivå avser infrastruktur, bebyggelse, kollektivtrafik och grönstruktur. Arbetet med Strukturbild för Skåne påbörjades 2005. 2011 skedde en lagändring i Plan- och bygglagen, ändringen innebar att kommunernas översiktsplaner ska bli mer strategiska och att den kommunala översiktsplaneringen ska sammankopplas med det regionala tillväxtarbetet. Detta har stärkt regionens arbete med Strukturbild för Skåne. 2014 kom ytterligare en ändring i lagen som säger att kommunerna nu har det främsta ansvaret för bostadsförsörjningen och att detta ska ske i samråd med de regionalt tillväxtansvariga och att hänsyn ska tas till de riktlinjer och planer som finns på regional nivå (Region Skåne 2018a).

Strukturbild för Skåne är ämnat att vara ett forum för de som arbetar med fysisk planering inom regionen. Region Skåne nämner några effekter av arbetet – bland annat att det bidragit till en enad region, att arbetet med Strukturbild för Skåne lämnar utrymme för att få en region med kommuner som är överens om Skånes framtid och vad som är bäst. En annan sak de belyser är att de är en bidragande faktor för Kristianstads och Hässleholms gemensamma arbete för att bli en viktig tillväxtmotor i regionen. De planer som Region Skåne tar fram tar avstamp i RUS som är den regionala utvecklingsstrategin *Det öppna Skåne 2030* som beslutades av Regionfullmäktige 2014 (Region Skåne 2018a).

3.2.2 Nya lagen om Regional fysisk planering

Lagen är ett tillägg i Plan- och bygglagen och innebär att regional planering ska ske i Stockholms län och Skåne län. I Skåne får Region Skåne ansvaret att anta den vägledande regionplanen. Regionplanens uppgift är att bidra till arbete som långsiktigt ska tillgodose

bostadsbehovet och minska klimatpåverkan och följderna av dessa. Det regionplanen mer specifikt ska innehålla är:

- ”Grunddrag för användning av mark- och vattenområden”
- ”Riktlinjer för lokalisering av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet”
- ”Vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser”
- ”Hur hänsyn tagits till andra nationella, regionala och kommunala planer och program”

(Region Skåne 2019)

Lagändring i Plan- och bygglagen innebär att lagen stödjer det Region Skåne har arbetat med sedan 2005 (Region Skåne 2019). Nu är det dags att utveckla det arbetet för att göra en mer konkret fysisk planering.

3.3 Regional cykelplanering i Skåne

För att ge en tydligare bild av en mellankommunal fråga delges här exemplet mellankommunala cykelvägar, precis som inom andra frågor tillkommer ytterligare aktörer relaterade till området, i det här fallet Trafikverket. I ett examensarbete av Emma Sjögren (2014) uttrycks oklarheten i de regionala aktörernas roll, Trafikverkets roll och ansvarsfördelning inom den kommunöverskridande cykelplaneringen. Sjögren (2014) nämner det kommunala planmonopolet som en utmaning och menar även att kommunernas medverkan i regional planering är grunden för att lyckas samt att det behövs en medvetenhet kring hur mellankommunal samverkan sker. Aktörerna inom cykelplanering i Skåne är kommunerna, Trafikverket Region Syd och Region Skåne.

Trafikverkets uppgift inom cykelplanering är att lägga grund för ökad cykeltrafik och ökad säkerhet för cyklister (Sjögren 2014). De arbetar som utförare av cykelvägsprojekten längs det statliga vägnätet enligt den plan som beslutats på regional nivå (Region Skåne 2018b). Trafikverket bedriver även forskning inom området, samverkar med övriga aktörer och underhåller de statliga vägnätet (Sjögren 2014).

Regionen har ansvar för den regionala utvecklingen och således även ett samordnande ansvar. De arbetar mycket med samverkan mellan kommuner, Trafikverket och länsstyrelsen (Sjögren 2014). Region Skåne har tillsammans med Trafikverket tagit fram *Cykelvägsplanen för Skåne 2018 - 2029*, där de genom inventering identifierat sträckor längs de skånska statliga vägarna där det finns brister och behov av om- och nybyggnationer. Det statliga vägnätet kan förenklat förklaras som vägarna mellan tätorterna, längs med dessa kan Region Skåne planera cykelvägar, medan det kommunala vägnätet innefattar cykelvägar inom tätorten. Arbetet med cykelvägsplanen är en fördjupning av *Regional Transportinfrastrukturplan för Skåne 2018 - 2029* som görs på uppdrag av regeringen. Cykelvägsplanen har arbetats fram i dialog med kommunerna och klubbades igenom av Regionfullmäktige i december 2018. Den pengapott som finns fördelar regionen mellan projektering av cykelvägar längs det statliga regionala vägnätet, investeringar för att höja standard längs befintliga cykelstråk samt medfinansiering av det kommunala cykelvägnätet. Statliga regionala cykelvägar finansieras till 50 procent av kommunen och 50 procent av regionen. Cykelvägar längs andra sträckor än statliga vägar kräver kommunalt initiativ (Region Skåne 2018b).

Enligt en intervju i Sjögrens (2014) examensarbete finns det olika fall enligt Trafikverket då planering och utförande av cykelvägar inte går i lås. Det behöver inte vara ett problem att cykelvägen ska korsas flera kommungränser, ibland är det snarare den oklara ansvarsfördelningen mellan regionförbundet och Trafikverket som orsakar problemet. Men ifall de berörda kommunerna inte har samma prioriteringar är det också en faktor som kan

hindra projektet. För att driva igenom ett projekt önskas medfinansiering av kommunerna, vill inte alla kommuner betala och en annan kommun inte är beredd att täcka hela kostnaden blir det svårt att projektera cykelvägen.

I intervjun av Sjögren (2014) menar respondenten från Trafikverket att det är för många aktörer på regional nivå och vad det gäller den fysiska planeringen är det oklart vilken ansvarsfördelning det är mellan regionförbund och Trafikverket. Det nämns även att Trafikverkets säkerhetsansvar är beroende av regionen som beslutar var längs de statliga vägarna som cykelvägar ska byggas medan länsstyrelsen är den ansvariga instansen som beslutar om hastigheter. Samtidigt är det som planeras på regional nivå beroende av kommunernas finansiering.

3.4 Samtal med kommuner och Region Skåne

För att besvara frågan om huruvida ansvarsfördelningen och den mellankommunala planeringen kan komma att påverkas av den nya lagen om regional fysisk planering har samtal förts med fem informanter från fyra olika kommuner samt med två informanter från Region Skåne. Samtalen har utförts antingen per telefon eller fysiskt möte. Samtalens syfte är att få en inblick i hur yrkesverksamma inom planering på kommun och region ser på ansvarsfördelningen och om deras tankar kring det nya regionplaneuppdraget och hur det kan komma att påverka ansvarsfördelningen. Eftersom lagen just har trätt i kraft och det inte finns några konkreta resultat av denna ännu, är svaren givetvis av spekulativ karaktär, men bygger på goda erfarenheter av och insyn i dagens planeringssystem. Samtalen är ett komplement till den litteraturoversikt som gjorts.

För att få ett samtal som både refererar till ansvarsfördelningen och den nya lagen inleddes samtalen med en fråga om hur informanten ser på ansvarsfördelningen av centrala markanvändningsfrågor. Detta för att förstå hur inställningarna ser ut inom yrkeslivet. Exemplet om cykelvägar är även relevant för att smalna av diskussionen och konkretisera något exempel. Därefter övergår samtalet i ett större fokus på regionen och hur lagen kan påverka framtida planering.

Samtalen har utförts med slumpvis utvalda kommuner och Region Skåne. Informanterna är i uppsatsen anonyma och samtalen spelades inte in. Detta för att få en så ärlig bild från informanterna som möjligt. Kommunerna som representeras är små till medelstora och alla inom Region Skåne.

Informant 1	Arbetar med planering i en mindre kommun i sydvästra Skåne
Informant 2	Arbetar deltid med planering i en mindre kommun i sydvästra Skåne och deltid på Länsstyrelsen
Informant 3a och Informant 3b	Arbetar med planering i medelstor kommun i sydvästra Skåne
Informant 4	Arbetar med planering i medelstor kommun i nordöstra Skåne
Informant 5	Arbetar med planering inom regionen och kommer arbeta med det nya regionplaneuppdraget
Informant 6	Arbetar med planering av cykelvägar inom regionen

4. Resultat av samtal med kommuner och Region Skåne

4.1 Synen på Sveriges planeringssystem och ansvarsfördelningen gällande centrala markanvändningsfrågor

4.1.2 Synpunkter från kommuner

Informant 1 framhåller att det finns ett glapp mellan nivåerna i Sveriges planeringssystem. Informanten menar att det finns ett behov av mellankommunal planering men att det är komplext och i många fall saknas incitament för samverkan. Även Informant 3a kommenterar behovet av en regional planering och menar att regional planering är en samhällsvinst både ur hållbara och samhällsekonomiska perspektiv. Informant 1 poängterar att den fysiska planeringen kommit att bli väldigt politiskt laddad och att den då även konkurrerar med andra överkommunala frågor. Informanten menar att det finns ett behov av att öppna upp för en annan typ av styrning för att möjliggöra en mer hållbar planering ur flera perspektiv.

Informant 1 påpekar att det finns en brist i systemet med kommunernas planmonopol samt att kommunreformen från 1970-talet är förlegad. Städerna växer sig närmare kommungränserna men frågan om kommungränserna är starkt politisk och därmed känslig att diskutera. Informant 2 delar åsikten kring svårigheten i att angripa frågan om kommungränser. Informant 2 påpekar även att det system vi har idag uppkom i en annan tid och bygger på ett kommunalt politiskt övergripande ansvar. Idag har marknadskrafter en stor inverkan i planeringen och kommunerna slåss om samma bit av kakan. Det är 33 kommuner på en liten yta i Skåne och alla kommuner kan inte ha allt. Informanten menar att det behövs ett starkare ställningstagande kopplat till hur kommunerna förväntas växa, idag går inte kommunernas förväntade befolkningsökning i linje med regionens. För att planera hållbart behöver vi styra resurserna dit de faktiskt behövs. Informant 3b påpekar att regionplanen bottenar i ett behov av en regional bostadsplanering, vilket kan konkretiseras i en markanvändningsplan.

Informant 2 understryker att det finns en stor problematik i att kommunerna ruckar på den lagstiftning som finns. Informanten tar jordbruksmarken som ett tydligt exempel och menar att trots formuleringen i miljöbalken kapitel 3 paragraf 4 är det alldeles för mycket jordbruksmark som exploateras utan att alternativa lokaliseringar tas upp för diskussion. Informant 2 menar att problemet ligger i att lagen i många fall snarare ses som en rekommendation än något absolut. Lagen säger följande:

Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

(Riksdagen 2018)

Informant 2 menar att det saknas någon form av medvetenhet kring hur lagarna ser ut och påpekar att det är stor omsättning på politiker och tjänstemän. Kanske behövs bättre kunskap kring denna lagstiftning inom den beslutsfattande organisationen.

I samtalen ställs frågan om hur informanterna ser på regionen som planeringsinstans. Svaret är tydligt från Informant 1 – den finns inte. Informant 1 menar att det inte funnits någon fysisk planering mer än de policydokument som publicerats och att det är enkelt att förhålla sig till dessa eftersom de framförallt är strategiska och inte konkreta. Informant 2 ger samma bild av att den fysiska planeringen inte finns men att de policydokument som finns, exempelvis *Strategier för det flerkärniga Skåne* (Region Skåne 2013), används mycket. Informanten menar dock att det blir fel när kommunerna använder sig av regionens strategier på fel sätt, ett flerkärnigt Skåne är något annat än en flerkärnig kommun. Informant 3a, som tidigare även arbetat inom Stockholmsregionen, menar att det märks stor skillnad mellan regionerna men att det inte heller har varit samma premisser. Även Informant 3b påpekar att policydokumenten överlag har uppskattats av kommunerna men att det kan vara svårt att förhålla sig till dessa fullt ut på grund av den politiska biten. Ur ett politiskt perspektiv vill kommunerna med sina planeringsdokument ändå betona att det i slutändan är kommunen som bestämmer, det gäller att ha en egen ståndpunkt och inte allt för stark anknytning till regionens dokument. Informant 4 påpekar att de länge eftersträvat en regional planering och arbetat med Skåne Nordost under en relativt lång period.

De markanvändningsfrågor som skulle passa på en högre ansvarsnivå menar informant 1 är de frågor som behandlar ett större geografiskt område. Detta skulle kunna vara vattenfrågor, rekreationsfrågor, det vill säga regionala intressezoner, samt trafik- och kollektivtrafikfrågor. Informant 1 nämner även planeringen av bostäder men menar att just denna fråga är svår, det blir en svår avvägning var fokus ska ligga och planeras bostäder i stationsnära läge blir det tydligt att vissa kommuner gynnas. Informant 3a nämner grönstrukturen och informant 3b anger kollektivtrafiken. Informant 3b tar även upp ett exempel om lokalisering av ett besökscenter i Bara, Svedala kommun. Informanten menar att ur ett regionalt perspektiv var lokaliseringen inte optimal, kanske borde den placeras i ett mer kollektivtrafknära läge för att inte generera mer trafik i området och att i dessa lägen kanske en regional plan kan vägleda bättre. I dessa fall tror informanterna att det är en fördel att vara en större kommun som har en utbredd infrastruktur. I samtalet med Informant 4 uppkommer frågan om kustskydd, vilket Informanten menar att det definitivt skulle finnas en roll att fylla för regionen i denna fråga men att det kanske främst är nationellt stöd som behövs.

4.1.2 Synpunkter från Region Skåne

Informant 5 på Region Skåne påpekar att Sveriges planeringssystem med det kommunala planmonopolet är ett bra och välfungerande system. Informanten menar att planmonopolet på kommunal nivå är positivt eftersom kommunen själv är den som är bäst lämpad att planera mark- och vatten inom kommungränsen då kommunen sitter på störst kunskap om landskapet. Informanten påpekar att det är svårt att sitta på en högre nivå och besluta om frågor som kommunen har bättre koll på. Informant 5 ser regionens nuvarande planer och den kommande regionala fysiska planeringen som ett system att föra dialog mellan de olika kommunerna och mellan kommunerna och regionen. Informanten nämner att Skåne idag har ett strukturbildsarbete som sker i de fyra olika hörnen i Skåne (Familjen Helsingborg, Skåne nordost, SÖSK och Malmö-Lundregionen) och att det är viktigt att regionplanen går åt samma håll som dessa mellankommunala samarbetens planer. Den regionala planeringen ska visa Skånes viljeriktning både nationellt och internationellt.

4.1.3 Sammanfattning av samtal kring Sveriges planeringssystem och ansvarsfördelningen av markanvändningsfrågor:

- Informanter på kommunal nivå har en mer kritisk bild av planeringssystemet och det starka planmonopolet medan informanten på regional nivå anser att systemet är bra och välfungerande.
- Informanter på kommunal nivå belyser att det finns ett behov av regional planering samtidigt som det enligt informanten på regional nivå är kommunen som anses bäst lämpad för att planera mark inom kommungränsen.
- Fysisk planering är politiskt laddade frågor och marknadskrafter har stort inflytande, det finns en strävan efter samma sak och mellankommunal konkurrens är ett faktum.
- Kommunreformen från 1970-talet uttrycks vara förlegad samtidigt som det är en känslig fråga att angripa.
- Kommunerna ruckar på den lagstiftning som finns, hänvisat till miljöbalken kapitel 3 paragraf 4 om exploatering av jordbruksmark.
- Mellankommunala frågor som passar på en högre ansvarsnivå: vattenfrågor, rekreationsfrågor, trafik- och kollektivtrafik samt lokalisering av målpunkter. Även bostadsfrågan men den anses svår. Nationellt stöd efterfrågas till frågan om kustskydd.

4.2 Möjligheter och hinder i mellankommunala frågor med cykelvägar som exempel

4.2.1 Synpunkter från kommuner

Informant 1 påpekar att ett problem i cykelvägsplaneringen är att cykelvägar inte behandlas som bilvägar. Informanten menar att det eventuellt skulle behövas en mer bindande cykelvägsplan på regional nivå. Ett återkommande exempel är supercykelvägen som planeras mellan Malmö och Lund och därmed korsar flera kommungränser. Enligt Informant 1 kom cykelvägen att bli en starkt politiserad fråga, vissa partier är inte lika intresserade av en cykelväg. Även informant 3b nämner supercykelvägen som exempel och menar att det varit en väldigt utdragen process. Det finns politiska svårigheter på grund av olika inriktningar inom kommunerna, vissa är inte intresserade av att utveckla cyklingen. Informant 3a säger att en starkare regional planering kanske kan bidra med mer påtryckningar i dessa frågor. Enligt informant 3b finns det många kommuner som inte använder det bidrag som finns tillgängligt för att bygga cykelvägar.

Informant 1 framhåller även att det är dyrt att anlägga cykelvägar. Investeringar i nya cykelvägar mellan orter förväntas medfinansieras till 50 procent av kommunerna – vilket är mycket pengar. Trafikverkets projekteringspris har dessutom ökat med 3 – 4 gånger de senaste tio åren. Även informant 2 påpekar svårigheten i finansieringen.

Informant 4 säger sig själv ha dålig koll på cykelvägsplaneringen och vidarebefordrar frågan till en trafikplanerare som svarar att cykelvägarna oftast ligger längs det statliga vägnätet. I Skåne nordost där trafikplaneraren arbetar samarbetar de bland annat genom att ta fram den regionala planen för cykelvägar och lägger inte bara nytta för enskilda kommuner utan arbetar fram objekt med större nytta för fler kommuner. Kommunen lämnar önskemål till regionen som sedan gör prioriteringar och tar beslut om vilka cykelvägar som ska bli verklighet. Trafikplaneraren ser ingen större problematik i planeringen eftersom kommunen lämnar förslagen men påpekar att det, som i många andra fall, inte finns tillräckligt med pengar vilket resulterar i att många cykelvägar inte kommer med i planen och att de cykelvägar som

kommer med är på väldigt lång sikt. Trafikplaneraren anser dock att det är bra att dessa beslut ligger på regional nivå eftersom mellankommunala cykelvägar berör flera kommuner.

4.2.2 Synpunkter från Region Skåne

Informanten från Region Skåne framhåller den cykelstrategi som de arbetat fram, det är ett genomarbetat dokument där både kommunala och regionala cykelvägar definieras. Men informant 5 medger att det är dyrt att anlägga cykelvägar och menar att regionen i många fall strävat efter att knyta samman stråken i Skåne medan kommunerna vill bygga cykelvägar i samband med bostadsbyggen. Cykelvägar är dock inte informantens huvudsakliga område och hänvisar till en kollega.

Informant 6, som är specialiserad på cykelplanering menar att de cykelvägar som regionen planerar måste ligga längs med statliga vägar. Dessa cykelvägar finansieras till hälften av kommunen. De cykelvägar som regionen planerar bygger på den cykelstrategi de arbetat fram med önskemål från kommunerna samt en tidigare cykelstrategi, därefter gjordes prioriteringar och tillägg. Ett exempel är en cykelväg mellan Bjuv och Åstorp. Bjuv var mer intresserad av att bygga en cykelväg till en annan liten ort i kommunen, men regionen fick gå in och föreslå en cykelväg mellan kommunerna istället. Problemet som uppkom är att kostnaden för den bit cykelväg som går inom respektive kommun ska den kommunen betala. Ligger då tätorten i ena kommunen nära kommungränsen blir det en ojämnt fördelad kostnad. Andra fall kan handla om att en cykelväg mellan två orter även måste korsa en annan kommun. Denna kommun kanske inte nödvändigtvis vill ha en cykelväg de behöver bekosta med hälften eftersom kommunen inte kan se vilken vinst de kan få utav den, i vissa fall går dock detta att lösa menar informanten. Ifall cykelvägarna ska gå längs andra sträckor, så som banvallar eller andra alternativa vägar krävs ett kommunalt initiativ. Regionen är bunden till planeringen av cykelvägar längs med statliga vägar vilket kan innebära omvägar för cyklister. Skulle en förutsättningslös utredning göras kanske det finns andra kortare alternativ – men dessa sträckor ligger inte på regionens ansvar.

Informant 6 tror inte att cykelplaneringen kommer påverkas av den nya lagen om regional fysisk planering. Men ifall regionplanen pekar ut viktiga regionala cykelstråk och erkänner vissa som prioriterade och får en plats i strukturplanen kanske det blir lättare att prioritera. Informanten konstaterar att planmonopolet är starkt och att det, när det väl kommer till kritan, hänger på kommunerna. En supercykelväg mellan Malmö och Lund har varit på tal i många år men staten får inte bygga längs spåren, de får bara bygga längs med statliga vägar, därför behöver denna typ av cykelväg anläggas på kommunernas initiativ. Men kanske hade regionplanen kunnat vara till hjälp ifall stråket pekas ut som viktigt.

4.2.3 Sammanfattning av samtal kring om mellankommunala cykelvägar

- Cykelvägar har blivit en starkt politiserad fråga och det finns många olika inställningar mellan kommunerna, vissa kommuner är mer intresserade av att satsa på cykelvägar medan andra inte är det.
- Det finns svårigheter i finansiering, det är dyrt att anlägga cykelvägar och det krävs att kommunerna är beredda att finansiera 50 procent av den del av cykelvägen som går inom kommunen.
- Cykelvägar som planeras på regional nivå kan enbart planeras längs det statliga vägnätet. Andra alternativa vägar måste komma från kommunernas initiativ.
- Utdragna processer på grund av olika inställningar och finansieringssvårigheter.

4.3 Den nya lagen om regional fysisk planering och hur den kan påverka ansvarsfördelningen och kommunernas arbete i mellankommunala frågor

4.3.1 Synpunkter från kommuner

Informant 1 påpekar att den regionala fysiska planeringen kommer påverka kommunernas arbete eftersom kommunerna måste förhålla sig till en regional markanvändningskarta. De möjliga skillnader blir därmed att den regionala planeringen blir mer konkret och ställer andra krav på kommunerna. Informant 1 är dock osäker på hurvida regionen kommer våga sätta de svåra frågorna på kartan och tror att regionen kommer vara rädd för att konkurrera med kommunernas översiktsplaner. Även informant 2 menar att beroende på hur regionen arbetar fram den regionala fysiska planen så kommer det bli olika utfall. Informanten menar att regionen måste göra prioriteringar i planen ifall den ska göra nytta. Det kan bli att planen upplevs klampa in på planmonopolet eller att planen stryker alla kommuner medhårs och ”duttar” lite överallt. Informant 2 ser dock en viktig del i att regionen vågar göra prioriteringar och vågar stå för vissa saker som kanske inte leder till att alla kommuner blir nöjda. Både Informant 1 och Informant 2 ställer sig frågande till vart fokus kommer ligga. Kommer regionen specificera primära utbyggnadsområden, vart kommer då dessa vara? Kommer fokus ligga på de stora tätorterna? Informant 2 konstaterar att ifall regionen arbetar med att definiera bostadsbygge i stationsnära läge kommer vissa kommuner prioriteras och gynnas.

Även Informant 3a och 3b tror att Region Skåne kommer vara försiktiga i utformningen av den första regionala planen. Informant 3a påpekar att regionplanerna i Stockholm blivit mer och mer användbara eftersom de blivit bättre och mer konkreta. Informanterna tror att planen kommer bidra till ett större krav på att kommunerna i Skåne motiverar planer som går emot regionplanen. Informant 3b menar att i Skånes fall kanske regionplanen kan agera som ett hinder för att bygga ut på åkermarken, ifall den betonas som extra viktig i regionplanen det vill säga. Informant 3b ser den regionala planeringen som ett bra hjälpmedel för kommunerna som de kan använda som vägledning i arbetet med översiktsplaneringen. Informant 3a påpekar att i Stockholms regionala planering är det många av de mindre kommunerna som refererar starkt till regionplanen. Dessa kommuner ser deras ”plats” i regionplanen som en tillgång och arbetar vidare mot samma riktning eftersom det i många fall stärker deras kommun. Informanterna tror att regionplanen kan leda till en mer differentierad planering mellan kommunerna i Skåne. Något som vägleder kommunerna att inte sträva efter samma sak. Informant 3b svarar tydligt ja på frågan om regionplanen kommer utnyttjas i mer mellankommunal planering. Informant 3b tror att samarbetet i Skånes fyra hörn kommer fortsätta att präglade regionplanen. Informanten belyser att frågor som närmar sig kommungränserna idag ofta lämnas till sist i översiktsplanearbetet och i många fall inte hinns med. Informanterna kommenterar att möjligheten med en samlad kartbank för hela regionen är välbehövlig och att det skulle underlätta för kommunerna att blicka ut över kommungränserna.

Informant 4 påpekar att det finns en stark vilja i att behålla det kommunala planmonopolet och håller i viss mån själv med om att hålla kvar rådigheten i den kommunala makten. Informant 4 ser den regionala planeringen som något alla de ingående kommunerna kommer dra nytta av. Sedan går det kanske inte att åstadkomma en regional planering utan kompromisser och menar att det i så fall är det som naggar planmonopolet i kanten, men det återstår det att se vad exakt det kommer att innebära. Informanten menar även att hade det inte redan funnits pågående samarbeten i Skånes fyra hörn hade det kanske påverkat än mer. Men

Informant 4 ser en möjlighet i att regionen kan samordna de insatser som redan bedrivs och menar att det gäller att regionen är lyhörd för kommunerna. Informant 4 menar att den största chansen för att den regionala planeringen ska få inflytande beror mycket på hur kommunerna reagerar. Det blir inte bra om kommunerna hamnar i konflikt med regionen – då kommer initiativet rinna ut i sanden. Regionplaneringen bör ha med sig kommunerna och inte klampa in på planmonopolet för mycket, för att det i slutändan ska bli gemensamma underlag och förslag.

Informant 4 ser möjligheten i att lättare koordinera olika frågor med grannkommunerna. Informant 4 upplever en problematik i att etablera saker på gränsen mellan två kommuner. Ett exempel på detta är vindkraftsanläggningar. Det finns ofta olika inställningar och olika sätt att arbeta på inom de olika kommunerna. Informant 4 kan därför få känslan av att man gärna undviker att planera i gränsområdena, just för att slippa dessa konflikter. Men kanske kan regionen underlätta dessa processer genom att identifiera lämplig samlokalisering.

4.3.2 Synpunkter från Region Skåne

Informant 5 menar att tanken är att regionplanen ska få med de stora dragen men inte rucka på kommunernas planmonopol. Att arbeta fram en regionplan kräver en samlad bild av regionen och därmed en överensstämmande bild från kommunerna. Informant 5 förstår att det kan, i samband med det, uppstå konflikter. Angående ifall lagen kommer vara en bidragande orsak till en förändring i ansvarsfördelningen har Informant 5 inte något svar, det är svårt att veta. Men om regionen gör ett bra jobb som kommunerna använder sig av kan det innebära att regionen får ett ökat förtroende och eventuellt nya uppdrag. Informant 5 menar dock att det kanske kommer situationer i framtiden som kan kräva en annan modell. Informant 5 ser Stockholmsregionens arbete med Rufs som en bra vägledning i arbetet med Skånes regionala fysiska planering.

4.3.3 Sammanfattning av samtal kring lagen om regional fysisk planering, ansvarsfördelning och mellankommunala frågor

- En konkretare regional planering med markanvändningskarta kan innebära andra krav på kommunerna. Exempelvis högre krav på att kommunerna motiverar planer som går emot regionplanen.
- Hur den regionala planen kommer te sig beror på hur mycket regionen prioriterar och vågar närma sig planmonopolet. Enligt regionen kommer planen behandla de stora dragen och inte rucka på kommunernas planmonopol.
- Det finns en tro om att regionplanen kan leda till en mer differentierad planering mellan kommunerna, ifall de olika kommunerna får tydligare ”roller” i regionen.
- För att regionplanen ska ha inflytande i kommunernas planering krävs att regionplanen förmedlar en gemensam vision, hamnar kommunerna i konflikt med regionen är regionplanen inte meningsfull.
- Regionplanen ses som ett välkomnande hjälpmedel, dels som vägledande dokument i arbetet med översiktsplaneringen och dels för möjligheten till en samlad kartbank vilket skulle underlätta planering över kommungränserna.
- Informanten från regionen tror att om de utför ett bra arbete som kommunerna uppskattar kan det leda till fler uppdrag, men det kan även finnas andra behov i framtiden som kräver en förändring i ansvarsfördelning.

4.4 Skillnader den regionala fysiska planeringen kan bidra med

Tydliga skillnader med lagen	Möjliga skillnader med lagen	Ingen skillnad:
<p>En markanvändningskarta kommunerna måste förhålla sig till.</p>	<p>Regionen smyger in på kommunernas planmonopol.</p> <p>Större påtryckningar för mellankommunala frågor och därmed ökade mellankommunala samarbeten.</p> <p>Större krav på att kommunerna motiverar planer som går emot den regionala planen.</p> <p>Differentiering i de olika kommunernas planering.</p> <p>Gör regionen ett bra jobb med regionplanen kan det leda till ett ökat förtroende och således fler uppdrag.</p>	<p>Om inga prioriteringar görs i planeringen.</p> <p>Om Region Skåne hamnar i konflikt med kommunerna.</p>

5. Metodkritik

Viss kritik kan riktas mot den metod som användes i undersökningen. Av förklarliga skäl skulle svaret kunna bli annorlunda om undersökningen utfördes exempelvis tio år efter lagen trädde i kraft eftersom att rättspraxis är något som växer fram med tiden. En ytterligare faktor som skulle kunna påverkat undersökningen och gett andra synvinklar är att ett större antal samtal kunde ha utförts, liksom mer strukturerade och formella intervjuer kunde ha hållits.

Samtalen utfördes antingen över telefon eller personligen, detta kan ha bidragit till en viss skillnad i hur samtalen utvecklades. De samtal som utfördes över telefon blev mer strukturerade och lättare att anteckna medan samtalen som utfördes personligen gav större utrymme till en fördjupande diskussion men var samtidigt svårare att ta anteckningar från. Samtalens innehåll och svar kan även ha påverkats av omedvetna antaganden och att samtalet omedvetet styrts i en viss riktning. Fokus på en annan fråga än cykelplanering, så som exempelvis kustskydd eller bostadsförsörjning, hade kunnat ge andra svar. Samtalen spelades inte in utan under samtalen fördes minnesanteckningar som kompletterades direkt efter samtalet. Eventuella fel står jag för.

6. Analys och diskussion

Utifrån samtalen med informanterna blev det tydligt att kommunöverskridande frågor sällan är av prioritet inom kommunen. Frågor som närmar sig gränserna osar konflikt och undviks eller som en av informanterna kommenterade – lämnas till sist och hinns inte med. Trots det uttrycks ett starkt behov av att ta sig an just de mellankommunala frågorna.

Flera informanter kommenterade de olika inställningarna inom kommunerna och hänvisar till att den fysiska planeringen är starkt politiserad, precis som Koglin och Pettersson säger. Informant 3b nämnde att kommunerna, trots att de policydokument region Skåne arbetat fram uppskattas, har svårt att förhålla sig till dem fullt ut eftersom det ur ett politiskt perspektiv är viktigt att påvisa kommunens egna ståndpunkt och att beslutet faktiskt ligger på kommunen. Frågan är då hur kommunerna kommer förhålla sig till den mer konkreta regionala planen. Kommer det bli viktigt för kommunerna att markera planmonopolet och inte underkasta sig regionplanen fullt ut? Informant 4 belyser vikten av att regionen är lyhörd för kommunerna så att det i slutändan är en gemensam plan. Det är viktigt att de ej hamnar i konflikt med kommunerna så att initiativet går till spillo. Förankringen hos kommunerna och andra aktörer är något som även belyses av Johnson och Stockholms läns landsting i kapitel 3.1. Huruvida regionplanen kommer generera mer mellankommunal samverkan är således beroende av hur väl regionen lyckas förankra arbetet hos kommunerna. Informant 5 från regionen menar att regionplanen behöver innehålla en enad vision som överensstämmer med kommunernas.

Exemplet om cykelvägar gör det tydligt att kommunerna i dagsläget har svårt att arbeta mot kommungränserna på grund av de olika politiska inställningarna. Att planeringen är starkt politiserad gör processerna utdragna och i vissa fall inte genomförbara. Det finns redan en regional cykelplanering i och med regeringsuppdraget om en transportinfrastrukturplan för Skåne, således är det, som informant 6 nämnde, inte självklart att den nya lagen om regional fysisk planering påverkar just cykelplaneringen, såvida planen inte kan generera mer kommunala initiativ av mellankommunala cykelvägar. De mellankommunala frågornas svårigheter, såväl cykelvägar som vindkraft, bottnar i olika inställningar, olika arbetssätt mellan kommunerna och/eller olika budgetar. Strukturarbetet Region Skåne tidigare har arbetat med har, enligt Region Skåne, generat mer samverkan mellan kommuner, möjligtvis på ett mer strategiskt plan, men det kan dock ses som en bra indikation på att regionen har möjlighet att generera mer mellankommunal samverkan.

Utifrån samtalen med informanterna kan det konstateras att en regional planering välkomnas, den kommunala nivån ser ett behov av att samordna mellankommunala frågor och underlätta för mellankommunal planering. Region Skånes tankar är även de positiva men med viss försiktighet. Av samtalen att döma fanns det motriktade inställningar hos planerare på kommun respektive region, det kan lite krasst konstateras att kommunerna vill ha regional planering och regionen vill ha kommunal planering. Men kanske kan det bero på en ödmjukhet till uppdraget och respekt för det kommunala planmonopolet. Det upplevs finnas en stor osäkerhet kring vad regionplaneuppdraget kommer utmynna i och vilket mottagande den kommer få. Att anta uppdraget med försiktighet är rimligt.

Informant 4 från den kommunala nivån ger en bild av att regionplanen kommer nagga planmonopolet i kanten. Detta är dock inte något informanten från regionen påstår och menar att de inte kommer rucka på planmonopolet. Om det sker eller inte är svårt att svara på i nuläget, men vi kan åtminstone spekulera kring huruvida lagen kan bidra med en förändring i ansvarsfördelningen av centrala markanvändningsfrågor. Att regionen menar att de ska hålla sig borta från planmonopolet kanske innebär att planerna godtas på ett bra sätt från

kommunerna, men frågan är hur det då blir en faktisk regional fysisk planering snarare än en sammanställning av kommunernas viljor? Något som är svårt att bortse från är den makt kommunen trots allt sitter på samt de marknadsstyrda faktorer de påverkas av. Att arbetet förankras hos kommunerna och att större konflikter undviks är något som poängteras för att planerna ska mottas av kommunerna. Samtidigt kommenterar en informant att det är av största vikt att regionen vågar göra prioritering. Regionplaneuppdraget är en balansgång mellan att göra prioriteringar och samtidigt inte trampa på för många tår, den får inte vara för radikal och den får inte vara för mesig. Men utifrån informanternas spekulationer och inställningar finns det hur som helst en förhoppning om en fungerande gemensam planering som får kommunerna att rikta blickarna ut över kommungränserna.

Kan den mellankommunala konkurrensen och de olika politiska inställningarna inom kommunerna vara boven i dramat om kommunernas trevande inställning till att planera områden i kommunens periferi, där kommun möter kommun? Som Erlingsson och Flemgård (2018) konstaterar är demografin i Sverige förändrad sedan den senaste kommunreformen på 1970-talet. Fler och fler har lockats till storstadsområdena medan mindre kommuner har tappat i befolkning. Kommungränserna har krupit närmare tätorterna till följd av urbaniseringen och urbaniseringen kan ses som en av anledningarna till att städerna fått en viktig roll i landets ekonomiska utveckling (Koglin & Pettersson 2017). Kommunerna har ett stort tillväxtfokus och inom regionen arbetas det med en tillväxtplan, den mellankommunala konkurrensen är ett faktum och kommunerna planerar utefter vad de tror gynnar dem bäst. Kommunernas beslutanderätt i markanvändningsfrågor ger kommunen chansen att utveckla staden i den riktning de tror är bäst, vilket kanske innebär att de slåss om samma bit av kakan vilket troligen inte styr planen i en ekologiskt hållbar riktning. Tillväxtfokusets är inte sällan fokuserat på staden och inte kommunens periferi.

De ekonomiska värdena väger inte sällan tyngre än de ekologiska. Informant 2 nämner jordbruksmarken som ett exempel, lagen följs inte som den ska och jordbruksmark exploateras innan andra lokaliseringmöjligheter undersökts. I en tid då hållbara transporter är ett hett ämne är processerna utdragna till följd av politiska inställningar och finansieringar. Kan regionplanen vara en lösning på vägen till en hållbarare planering som lägger kommunernas konkurrens åt sidan och öppnar upp möjligheten till mellankommunala projekt som går i enlighet med det regionala vardagsliv som rimmar med verkligheten? Kanske, det svåra är dock att förhålla sig till de olika inställningarna inom kommunerna. Det kommunala styret kan skifta vart fjärde år och då gäller det att planen är starkt förankrad, blocköverskridande eller att processerna går snabbt. Snabba processer kan dock leda till förhastade beslut. Även om regionplanen skulle leda till mer mellankommunal planering kanske vissa frågor behöver en starkare och mer bindande styrning för de mer akuta frågorna.

Men kanske krävs en mer tydlig och drastisk förändring, som innebär förändring av systemet för att faktiskt underlätta och påskynda mer akuta processer. Mellankommunala frågor är uppenbart tungrodda. Att en cykelväg inte blir av eller inte anläggs förrän tio år senare är kanske inte det största problemet vi kan tänka oss. Men om vi tänker oss att all mellankommunal planering möter liknande motgångar blir problemet något väsentligare. För att ge ett mellankommunalt ärende med mer akut problematik är ett exempel kustskyddet. Vattennivåerna höjs och kusten kommer drabbas avsevärt, som nämnt i kapitel 2.4 förväntas vattennivåerna höjas med 1 meter, troligen mer, till 2100. Det är redan idag ett problem som syns tydligt längs flera kuststräckor i Skåne. Kuststräckan ingår precis som all annan mark i det kommunala planmonopolet, det ligger därmed på kommunen att utföra åtgärder för att skydda kuststräckan och den bebyggelse och infrastruktur som finns där. Men om planeringen kring kustskydd har samma premisser som cykelvägarna – kommer då Skånes kust, och övriga Sveriges, hinna skyddas innan havet äter upp väsentliga delar av kustlandet? Det

kräver stora åtgärder och som tidigare nämnt är kustskyddet en mellankommunal fråga i allra högsta grad. Frågan om huruvida det är rimligt att kommunerna sitter på det ansvaret är väsentlig. Kan regionplanen påskynda det akuta mellankommunala arbetet? Svårt att säga, det beror även på vart tyngdpunkterna i dokumenten ligger. Kanske är det drastiskt att applicera problematiken av planering av mellankommunala cykelvägar med planering av kustskydd, alla olika frågor har olika förutsättningar. Men både cykelplaneringen och arbetet med kustskydd ligger i dagsläget på kommunernas planering och ansvaret hänger på beslut på kommunal nivå. Är det rimligt att låta ansvaret för landmassan ligga på kommunernas olika förmåga att prioritera en så pass stor och viktig fråga? Kanske kan regionplanen få kommunen att se ett större sammanhang och belysa frågor som är extra viktiga, som denna. Kanske är just kustfrågan snarare en nationell angelägenhet än en kommunal, som informant 4 konstaterade, och kräver större och akutare åtgärder än vad en regional fysisk planering kan bidra med. Kontentan av det är att den regionala fysiska planeringen möjligtvis kan bidra med mer mellankommunal samverkan men att vissa mellankommunala frågor kan anses vara viktigare än det kommunala planmonopolet och bör således få en starkare roll på högre nivå.

7. Slutsats

Målet med uppsatsen var att undersöka hur lagen kan påverka kommunernas arbete i mellankommunala frågor och ansvarsfördelning av centrala markanvändningsfrågor. Den frågeställning som ställts är: Kommer den nya lagen om regional planering bidra med mer kommunöverskridande planering eller krävs andra åtgärder för en förändring i ansvarsfördelning av centrala markanvändningsfrågor mellan regional och kommunal nivå?

Utifrån resultaten har det framkommit att det finns en stor osäkerhet kring hur den regionala fysiska planen kommer te sig och hur den kommer mottas av kommunerna. Därav finns det inget entydigt svar på den frågeställning som ställts. Det finns däremot spekulationer och förväntningar kring lagen. Men osäkerheten kring hur regionplanen kommer att se ut och därmed påverka planeringsarbetet i kommunerna tvingas lämna frågan till spekulativa svar.

Baserat på svaren från informanterna och lärdomarna från Stockholms regionala planering finns en tro om att regionplanen kommer gynna kommunöverskridande planering, baserat på att den förankras och mottas positivt av kommunerna. Detta är beroende av att kommunerna och regionen har en gemensam bild av den regionala planen. Enligt Johnson (2012) har Stockholms regionala planering bidragit med en gemensam vision i regionen samt att regionen varit pådrivande i samarbeten mellan aktörer, detta är något som även uttrycks av informanterna. Region Skåne påpekar att Skånes regionplanearbete kommer använda Stockholm arbete som förebild. Utifrån detta finns en indikation på att även region Skånes plan kan komma att bidra med samma resultat. När det kommer till planeringen av mellankommunala cykelvägar är det tydligt att det är en fråga om finansiering och politiska beslut, precis som många andra mellankommunala frågor. Att lagen skulle ha en inverkan på just cykelvägsfrågan är tveksam – men det, som en av informanterna påpekade, kanske skulle sätta större press på kommunerna att arbeta med mellankommunala frågor som regionen definierat som viktiga.

Ifall regionplanen inte lyckas generera mer kommunöverskridande planering kan det bero på att regionplaneuppdraget lett till konflikt med kommunerna eller att inga prioriteringar gjorts i planen. Om så blir fallet kan det krävas andra åtgärder eller en förändrad arbetsprocess inför nästa regionplan.

8. Framtida forskning

Denna studie gav inget entydigt svar på den frågeställning som ställts, däremot tillhandahåller den planerarens spekulationer och förhoppningar kring vad den nya lagen om regional fysisk planering kan komma att bidra med. Studien kan ligga till grund för vidare forskning kring ämnet, exempelvis huruvida de spekulativa svaren kring regionplanens utfall stämmer, förslagsvis genom undersökningar efter några års tid från det att lagen trädde i kraft. Vidare forskning i ämnet kan även vara en jämförande studie mellan Skånes och Stockholms regionala planering.

Referenser

- Björling, N. & Fredriksson, J. (2018). *Relationer mellan stad och landskap i det regionala stadslandskapet*. Mistra urban futures reports 2018:1. Göteborg: Chalmers tekniska högskola.
- Boverket (2019). *Klimataspekter och tidsperspektiv*.
https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lansstyrelsens-tillsyn/tillsynsvagledning_naturolyckor/tidsperspektiv/ [2019-05-23]
- Boverket (2017). *Riksintressen är nationella betydelsefulla områden*.
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/riksintressen-ar-betydelsefulla-omraden/> [2019-04-04]
- Boverket (2015). *Kommunal fysisk planering*.
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/kommunal-planering/> [2019-04-10]
- Boverket (2016). *Så planeras Sverige*.
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/> [2019-04-10]
- Boverket (2014). *PBL kunskapsbanken – en handbok om plan- och bygglagen*.
<https://www.boverket.se/contentassets/e2110e29c9ee42d4af05f6da7a647c62/pbl-kunskapsbanken-dp-fram-till-20141222.pdf> [2019-04-25]
- Brissman, E. (2017). *Hur skapas den regionala planeringen? – en studie av intressen, perspektiv och maktresurser inom regional samverkan*. D-uppsats, Institutionen för fysisk planering. Karlskrona: Blekinge tekniska högskola.
<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1109680/FULLTEXT02.pdf>
- Busck, A. G., Hidding, M. C., Kristensen, S. B. P., Persson, C., & Præstholm, S. (2008). Managing rural landscapes in the Netherlands, Denmark and Sweden: Comparing planning systems and instruments in three different contexts. *Geografisk Tidsskrift-Danish journal of Geography*. 108:2 1-16, DOI: 10.1080/15022250510014273.
- Erlingsson, G. Ó., & Flemgård, J. (2018). *Att (om)organisera den politiska basorganisationen: om effekter av kommunsammanslagningar och mellankommunala samarbeten*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Johnson, G. (2012). Stockholm 2030. I Bazzanella L., Caneparo, L., Corsico, F. & Rocasalva, G. *The Future of Cities and Regions*. Dordrecht: Springer. ss. 65–98.
- Khakee, A. (2006). Medborgardeltagande i samhällsplanering. I Blücher, G. & Graninger, G. (red.) *Planering med nya förutsättningar – Ny lagstiftning, nya värderingar*. Vadstena: Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande. ss. 11–23.
- Koglin, T. & Pettersson, F. (2017). Changes, Problems, and Challenges in Swedish Planning- An Analysis of Power Dynamics. *Sustainability*, 2017, 9, 1836. DOI: 10.3390/su9101836
- Länsstyrelsen Skåne (u.å). *Plan- och bygglagen – PBL*.
<https://www.lansstyrelsen.se/skane/stat-och-kommun/samhallsbyggnad/plan--och-bygg---pbl.html> [2019-04-17]

- Länsstyrelsen Uppsala Län (u.å.). *Sammanställning av statliga och mellankommunala intressen – underlag för översiktsplanering i Uppsala län.*
<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.4df86bcd164893b7cd92198f/1533725479716/Sammanst%C3%A4llning%20av%20statliga%20och%20mellankommunala%20intressen.pdf>
- Region Skåne (2019). *Ny regional planering.*
<https://utveckling.skane.se/siteassets/samhallsplanering/dokument/ny-regional-planering.pdf>
- Region Skåne (2018a). *Regionalt perspektiv – en nyckel till Sveriges utveckling.*
https://utveckling.skane.se/siteassets/publikationer_dokument/strukturbild_magasin_webb.pdf
- Region Skåne (2018b). *Cykelvägsplan för Skåne 2018–2019.*
https://utveckling.skane.se/siteassets/publikationer_dokument/cykelvagsplan_for_skane_2018-2029.pdf
- Region Skåne (2013). *Strategier för det flerkärniga Skåne.*
https://utveckling.skane.se/siteassets/publikationer_dokument/strategier_for_det_flerkarniga_skane_webb.pdf
- Riksdagen (2018). *Miljöbalk (1998:808).*
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808
- Smas, L., Damsgaard, O., Fredriksson, C. & Perjo, L. (2012). Integrering av översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete: - Nordiska och europeiska utblickar. *Nordregio working paper*. 2012:5. ISSN: 1403-2511. ISBN: 978-91-89332-91-1
- Sjögren, E. (2014). *Cykelplanering i svenska storstadsregioner – vem styr (egentligen?).* Masteruppsats, Naturvetenskapliga fakulteten. Lund: Lunds Universitet.
<http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=4498451&fileOid=4498452>
- Sveriges geotekniska institut (2017). *Kustmöte 2016 i Ängelholm.* Linköping: Sverige geotekniska institut.
<http://www.swedgeo.se/contentassets/2689e90f249a4efe8d2925c1d4cbfc5a/kustmote-2016-sammanstallning-av-gruppdiskussioner.pdf>
- Sveriges kommuner och landsting (2011). *Hantering av riksintressen – SKL granskar.* Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
<https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/5244.pdf> [2019-04-04]
- Sveriges Riksdag (2018). *En ny regional planering.*
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/en-ny-regional-planering_H503266 [2019-05-07]
- Stockholms läns landsting (2014). *Regionplanering 1958 - 2001 – planer och utfall.* Stockholm: Stockholms läns landsting
http://www.rufs.se/globalassets/h.-publikationer/tmr_regionplanering_historia.pdf
- Tillväxtverket (2019). *Utvecklingsansvariga aktörer.*
<https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/regional-tillvaxtarbete/utvecklingsansvariga-aktorer.html> [2019-05-07]