



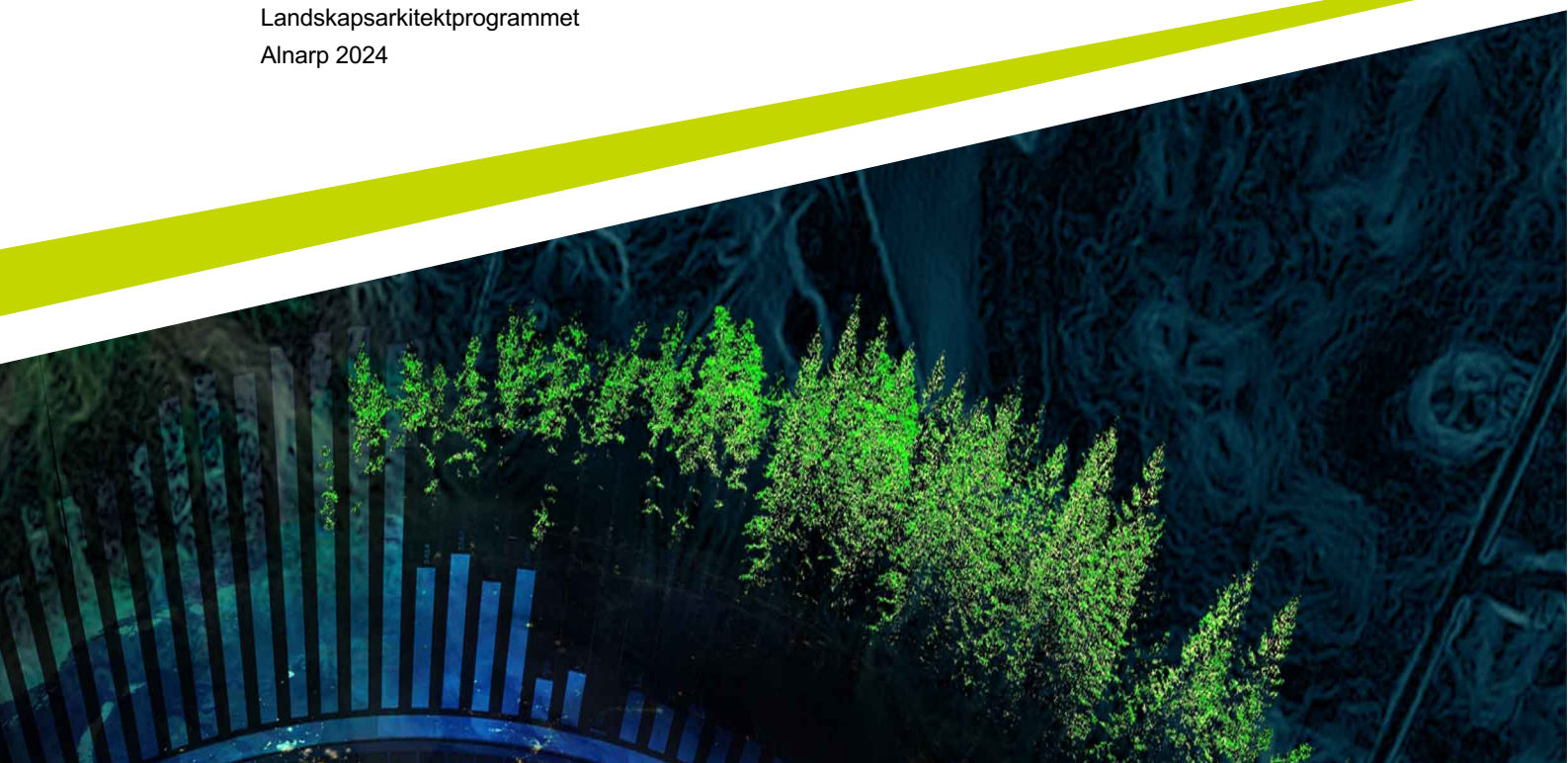
# Regional fysisk planering

Lösningen på planeringens utmaningar eller ytterligare en komplexitet?

---

Annie Andersson

Självständigt arbete • 30 hp  
Sveriges lantbruksuniversitet, SLU  
Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning  
Landskapsarkitektprogrammet  
Alnarp 2024



# Regional fysisk planering: Lösningen på planeringens utmaningar eller ytterligare en komplexitet?

*Regional planning: A solution or another complexity?*

Annie Andersson

**Handledare:** Lisa Norfall, Sveriges Lantbruksuniversitet, institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

**Examinator:** Marie Larsson, Sveriges Lantbruksuniversitet, institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

**Bitr. examinator:** Linnéa Fridell, Sveriges Lantbruksuniversitet, institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

**Omfattning:** 30 hp

**Nivå och fördjupning:** A2E

**Kurstitel:** Independent Project in Landscape Architecture

**Kurskod:** EX0846

**Program/utbildning:** Landskapsarkitektprogrammet

**Kursansvarig inst.:** Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

**Utgivningsort:** Alnarp

**Utgivningsår:** 2024

**Upphovsrätt:** Alla bilder används med upphovspersonens tillstånd. Illustrationerna i arbetet är författarens egna om inget annat uppges.

**Nyckelord:** Regional planering, regional fysisk planering, fysisk planering, regionplan

**Sveriges lantbruksuniversitet**

Fakultet för landskapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap  
Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

## Sammanfattning

Den fysiska planeringen är av stor betydelse för samhället och dess utveckling då det är en plattform för att hantera många viktiga frågor. Detta examensarbete syftar till att skapa bättre förståelse för den fysiska planeringens utveckling, utmaningar med särskilt fokus på införandet av regional fysisk planering, som ämnar möta en del av den fysiska planeringens utmaningar.

Examensarbetets första del är en dokumentstudie för att förstå utvecklingen av fysisk planering, dess utmaningar och resonemanget kring införandet av regional fysisk planering. Den andra delen undersöker den regionala fysiska planeringen och dess potential i praktiken med hjälp av en tematisk studie av Region Skånes arbete med regional planering. Den genomförs genom att studera remissyttranden för remissversionerna av den regionala utvecklingsstrategin *Öppna Skåne 2030* och regionplanen *Regionplan för Skåne 2022–2040*. Genom att studera kritiken som framförs gentemot respektive planeringsdokument kan skillnader och likheter kartläggas för att förstå vilken kritik som är konsekvent och på vilket sätt kritiken förändrats efter införandet av regional fysisk planering.

Dokumentstudien visar att den fysiska planeringen har ökat i komplexitet och på ett flertal sätt idag är bristande. Planeringen har blivit svårare att bedriva samtidigt som den kommunala översiktliga, strategiska och långsiktiga planeringen och målsättningen åsidosätts för kortsiktiga vinster och tillväxt. Den översiktliga utvecklingen begränsas även av bristen på samverkan mellan kommuner gällande markanvändning då det är beroende av konsensus, vilket kommunerna i många fall inte uppnår. Den regionala planeringen i sin tur har höga ambitioner på samverkan och gemensam utveckling. Ett antal utvärderingar beskriver dock den regionala planeringen som svag och tandlös där ambitionerna är långt ifrån planeringens effekt i praktiken.

Det regionala mandatet utökades i och med en ändring av Plan- och bygglagen som trädde i kraft år 2019 vilket bland annat innebar att Region Skåne fick i uppdrag att upprätta en regionplan. Övergripande syftar regionplanen till att förstärka det regionala perspektivet och att vägleda och underlätta den kommunala planeringen genom att vara framåtsyftande, en samlingspunkt för planer och målsättningar, hantera mål- och intressekonflikter och bistå med prioriteringar och avvägningar.

Den tematiska studien visar återkommande kritik gentemot *Öppna Skåne 2030* och *Regionplan för Skåne 2022–2040*. Det indikerar fortsatta utmaningar för Region Skåne i arbetet med regional planering. Region Skåne får bland annat kritik för bristande tydlighet i såväl målsättningar som i beskrivningar av förutsättningar, utmaningar och strategier. Det efterfrågas även förtydligande och hanteringar av mål- och intressekonflikter samt prioriteringar och avvägningar mellan mål och strategier. Regionplanen anses inte, av remissinstanserna, uppnå en framåtsyftande eller vägledande plan, samtidigt får den kritik för att vara för styrande och inkräkta på det kommunala planmonopolet.

Sammanfattningsvis resulterar dokumentstudien och den tematiska studien i att den fysiska planeringen står inför ett flertal utmaningar och i arbetet ifrågasätts den regionala fysiska planeringens möjlighet att nå de uppsatta ambitionerna. Den kommunala planeringen åsidosätter långsiktiga och översiktliga målsättningar och strategier för kortsiktig vinning och kommunerna kommer inte överens om samarbete om det inte finns en tydlig vinning för alla involverade. Det innebär att utmanande frågor som kräver prioriteringar och långsiktighet inte hanteras vare sig inom eller mellan kommuner. Dessa hanteras inte heller i det regionala arbetet, vare sig i tidigare eller nyare format. I arbetet med detta examensarbete blir det tydligt att det krävs större förändringar i det svenska planeringssystemet för att möta den fysiska planeringens utmaningar och att det behöver ske med kunskap och vilja från den politiska styrningen tillsammans med planeringsinstanserna.

*Nyckelord:* Regional planering, regional fysisk planering, fysisk planering, regionplan

## Abstract

Physical planning is of great importance for society and its development because it is a platform that handles many important issues. This master thesis aims to contribute to a better understanding of the evolution of physical planning and the challenges it faces with a particular focus on the introduction of regional physical planning, which aim is to handle some of those challenges.

The first part of this master thesis consists of a document study to gain knowledge of the evolution of physical planning, its challenges and the reasoning for the introduction of regional physical planning. The second part examines the regional physical planning and its potential impact in practice by conducting a thematic study of regional planning by Region Skåne. The study is made by mapping statements made in the referrals of the regional development strategy *Öppna Skåne 2030* and the regional plan *Regionplan för Skåne 2022-2040*. By studying the statements and comparing the criticism of each planning document it is possible to map out which criticism is consistent and what has changed after introducing regional physical planning.

The document study shows that the complexity of physical planning has increased and that it is deficient in several ways. It has become more difficult to conduct physical planning and at the same time the planning carried out by municipalities has become less strategic and long term goals and perspectives are disregarded in favor of short term gain and growth. Strategic development is also restricted by the lack of cooperation between municipalities concerning physical planning. The cooperation is dependent on consensus which in many cases, is not reached. The regional planning has great ambitions concerning cooperation and joint development. However, several studies and evaluations suggest that regional planning is weak and does not have a lot of effect in practice.

The mandate for regional planning was extended in 2019 by a new version of Plan- och bygglagen. Among other things, the law stated that Region Skåne is obligated to establish a regional plan. An overall description of the aim of the plan is to further enhance the regional perspective and to give guidance for municipal physical plans by providing a joint vision, a compilation of plans and goals, to handle conflicts within goals and interests and to establish priorities.

The thematic study shows recurring criticism against *Öppna Skåne 2030* and *Regionplan för Skåne 2022-2040*. This indicates that Region Skåne will have continuing challenges with regional physical planning. For instance, the regional plans are critiqued for not being clear enough when describing existing conditions, challenges, goals or strategies. There is also demand for guidance concerning conflicts of interest and priorities between goals and strategies. The regional plan is not considered visionary, nor does it provide municipalities with sufficient guidance. At the same time, it is critiqued for being too controlling and intruding on the municipal planning monopoly.

Based on the combined results of the document study and the thematic study the conclusions are that physical planning faces many challenges and in this master thesis the capability of regional plans to reach its intended purpose of easement is questioned. Municipalities are disregarding long term goals and strategies in favor of short term gain, nor are they capable of reaching consensus to cooperate with other municipalities unless there is mutual gain. The effect is that challenging situations are not handled within nor between municipalities, neither are they handled in regional plans. In this master thesis it has become clear that it will take comprehensive change of the Swedish planning system to have an effect and solve some of the challenges that stands before physical planning. The changes need to be implemented with knowledge and commitment from planning bodies as well as the political governance.

*Keywords:* Regional planning, regional physical planning, physical planning, regional plan

# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>7</b>
1.1	Bakgrund .....	7
1.1.1	Kommun.....	8
1.1.2	Mellankommunal samverkan inom planering .....	11
1.1.3	Region.....	12
1.2	Problematisering.....	14
1.3	Syfte, mål och frågeställning .....	15
1.4	Avgränsningar .....	15
1.5	Metod.....	16
<b>2.</b>	<b>Planeringens utveckling och utmaningar .....</b>	<b>18</b>
2.1	Kommunal planering i Sverige.....	19
2.1.1	Planeringens resultat.....	19
2.1.2	Hållbar utveckling.....	20
2.1.3	Den långsiktiga, strategiska och översiktliga planeringen.....	21
2.1.4	Vikten av kommunal planering och politikers engagemang .....	24
2.2	Mellankommunalt samarbete, ett försök att fylla luckan.....	24
2.3	Regional planering.....	26
2.3.1	Potentialen med regional planering.....	28
<b>3.</b>	<b>Utökad regional planering .....</b>	<b>29</b>
3.1	Bostadskommitténs sammanfattade slutsatser och förslag .....	30
3.1.1	Brist på samordning, prioriteringar och koordination.....	30
3.1.2	Resultatet av pågående regional planering.....	30
3.1.3	Planering för bostadsförsörjning.....	31
3.1.4	Behovet av regional planering.....	31
3.1.5	Bostadskommitténs förslag för regional planering .....	32
3.2	Remissinstansernas och regeringens resonemang samt regeringens förslag.....	33
3.2.1	Regional fysisk planering och reglering i PBL .....	33
3.2.2	Behovet av och ansvaret för regional fysisk planering .....	33
3.2.3	Regionplanen .....	34

3.2.4	Bostadsförsörjning.....	36
3.2.5	För- och nackdelar med regional fysisk planering.....	36
3.2.6	Regionplanens juridiska status.....	36
3.2.7	Regeringens beslut .....	37
<b>4.</b>	<b>Planering i Skåne.....</b>	<b>38</b>
4.1	Mellankommunala samarbeten .....	39
4.1.1	Skåne Nordost.....	39
4.1.2	Familjen Helsingborg.....	40
4.1.3	Sydöstra Skånes samarbetskommitté, SÖSK.....	41
4.1.4	MalmöLundregionen.....	42
4.2	Region Skåne .....	43
4.2.1	Arbetet med strukturbilden, <i>Strukturbild Skåne</i> , och den regionala utvecklingsstrategin, <i>Öppna Skåne 2030</i> .....	43
4.2.2	Utvärdering av Region Skånes arbete med den regionala utvecklingsstrategin och strukturbild .....	45
4.2.3	Regionplan för Skåne 2022–2040.....	49
<b>5.</b>	<b>Tematisk studie av remissyttranden på den regionala utvecklingsstrategin Öppna Skåne 2030 och regionplanen Regionplan för Skåne 2022–2040.....</b>	<b>50</b>
5.1	Metod.....	50
5.2	Avgränsning.....	51
5.3	Resultat .....	52
5.3.1	Kategorier uppmärksammade i <i>både RUS och RP</i> .....	52
5.3.2	Kategorier uppmärksammade i <i>antingen RUS eller RP</i> .....	60
5.3.3	Regionplanen .....	65
<b>6.</b>	<b>Analys, diskussion och reflektion .....</b>	<b>68</b>
6.1	Analys.....	68
6.1.1	Utmaningar i den kommunala fysiska planeringen, brist på samverkan mellan kommuner och en svag regional nivå .....	69
6.1.2	Ny regional fysisk planering .....	70
6.1.3	Kritik från de skånska kommunerna och Skånes länsstyrelse mot Region Skånes regionplan, Regionplan för Skåne 2022–2040 och den regionala utvecklingsstrategin, <i>Öppna Skåne 2030</i> .....	71
6.2	Diskussion och slutsatser .....	74
6.3	Reflektion.....	77
	<b>Referenser .....</b>	<b>79</b>
	<b>Illustrationer .....</b>	<b>86</b>
	<b>Tack .....</b>	<b>87</b>

# 1. Inledning

*I det inledande kapitlet ges en bakgrund till Sveriges planeringssystem, en överblick över problematiken med planeringen vilket leder till mål, syfte och frågeställningar för detta examensarbete. Därefter beskrivs de avgränsningar som gjorts samt den metodik som använts för examensarbetets första del.*

Den fysiska planeringen fyller flera viktiga funktioner i samhället och är en del av vad som driver utvecklingen framåt och hanterar utmaningar (Hurlimann & March, 2012). Frågor som bland annat hälsa och välmående, bebyggelseutveckling, näringsliv (Hurlimann & March, 2012), hållbar utveckling (Hurlimann & March, 2012; Persson, 2013; Trygg & Wenander, 2020), klimatanpassning (Hurlimann & March, 2012) och klimatförändringar och dess konsekvenser hanteras inom ramarna för fysisk planering (Trygg & Wenander, 2020).

Den fysiska planeringens roll i samhället som plattform för att hantera utmaningar och möjliggöra hållbar utveckling och tillväxt, indikerar vikten av att förstå hur den fysiska planeringen har förändrats i takt med samhällets utveckling, en del av de utmaningar som arbetet med fysisk planering står inför och hur en del av de utmaningarna tacklas i form av nya planeringsformer.

## 1.1 Bakgrund

Sverige består av 21 län och 290 kommuner (Sveriges kommuner och regioner, 2022), illustrerat i illustration 1, och tre nivåer utgör den formella planeringen i det svenska systemet; kommun, region och stat (Pettersson & Frisk, 2016). Kommunerna har det främsta ansvaret för lokal samhällsservice och styrs av politiker som väljs av medborgarna (Sveriges kommuner och regioner, 2022). Medborgarna inom ett län har även möjlighet att välja de politiker som styr regionen (ibid) vars ansvar rör gemensamma uppgifter inom regionen för stora geografiska områden och som kräver stora ekonomiska resurser exempelvis kollektivtrafik, regional utveckling och hälso- och sjukvård (Sveriges kommuner och regioner, 2021). Statens roll i sammanhanget är att besluta om lagar och förordningar som sätter ramarna för vad regioner och kommuner har i uppdrag att arbeta med (Sveriges kommuner och regioner, 2021a).



Illustration 1. Sveriges 21 län respektive 290 kommuner (SO-rummet, 2023) (CC BY 3.0 DEED)

### 1.1.1 Kommun

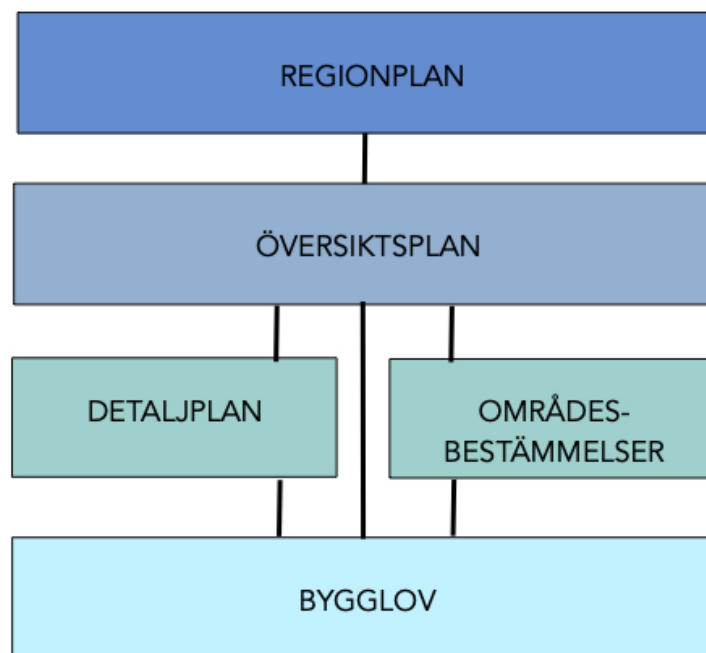
Det kommunala självstyret och ramverket i Sverige är bland det starkaste av sitt slag (Zakhour & Metzger, 2018). Kommunernas självstyre innefattar ett planmonopol vilket innebär att kommuner har skyldighet och ensamrätt att upprätta, fastställa och genomföra planer för mark- och vattenanvändningen inom dess administrativa gränser (SFS 2010:900).

Kommunernas ökade inflytande har skett stegvis (Boverket, 2020). På 1940-talet fastslogs en social bostadspolitik och år 1947 antogs byggnadslagen, SFS 1947:385 (ibid). Den nya lagstiftningen innebar att kommunerna fick bestämmanderätt över upprättandet av planer; vad de skulle innehålla, var de skulle gälla och när de skulle upprättas (ibid) samt att kommunerna fick befogenheten som krävdes för att genomföra planerna (Näringsdepartementet, 2017). Lagändringen anses vara uppkomsten till det kommunala planmonopolet med följderna att det lokala självstyret blev mycket starkt (Zakhour & Metzger, 2018). Avsikten som låg bakom lagändringen var att göra det möjligt för kommuner att styra utvecklingen av byggnationer för att säkerställa att detta skedde på platser som ansågs lämpliga (Boverket, 2020). Kommunerna ansågs bäst lämpade att fatta de besluten eftersom de hade bättre lokal kännedom om förutsättningar, efterfrågan och behov (Näringsdepartementet, 2017).



År 1987 skedde ännu en förskjutning av makten från staten till kommunerna på grund av införandet av plan- och bygglagen (hädanefter PBL), SFS 1987:10 (Rankka, 2015). Det ansågs lämpligt att den fysiska planeringen skulle utföras av ett demokratiskt valt organ (Näringsdepartementet, 2017) och besluten i planeringsprocessen förstärktes genom att möjliggöra ett större inflytande för medborgare (Boverket, 2020).

PBL (SFS 1987:10) innebär ett stort fokus på planeringsprocessen med införandet av översikts- och detaljplaner (Rankka, 2015), enligt rangordningen i illustration 2. Avsikten med planeringens upplägg var att intressekonflikter skulle kunna lösas i ett tidigt skede gällande exempelvis bebyggandet av eller förändringar av mark- och vattenanvändning (Boverket, 2020) och att underlätta att nå uppsatta mål inom planeringen (Näringsdepartementet, 2017). Kommunernas mandat att upprätta planer samt att genomföra dem innebär att kontrollen över stadsutvecklingen är centraliserat i kommunerna och att stadsutvecklingen blir politiskt förankrad genom antagandet av detaljplaner (Zakhour & Metzger, 2018).



*Illustration 2. De olika nivåerna i samhällsplaneringen enligt PBL 2010:900.  
(av Annie Andersson)*

Tillsammans med övriga nordiska länder skiljer sig den svenska planeringstraditionen åt från många andra europeiska länder (Boverket & Tillväxtverket, 2015a). Översikts- och detaljplaner används dock även i andra EU länder för att ge ett ramverk till markanvändningsplaneringen samt vara ett reglerande instrument (Hrelja, 2011).

## *Översiktsplan*

Översiktsplanen regleras i PBL 3 kap. där det framgår att samtliga kommuner är skyldiga att ha en aktuell översiktsplan där hela kommunen är inkluderad (SFS 2010:900). Översiktsplanen är inte juridiskt bindande utan fyller en vägledande funktion (ibid) och visar kommunens vision för kommande utveckling (Zakhour & Metzger, 2018). Det ger översiktsplanen en central funktion för arbetet med långsiktiga strategier och hållbar utveckling (Boverket, 2022). Planen ledsagar (SFS 2010:900) och bidrar med kunskap för (Boverket, 2023a) efterföljande beslut gällande hur mark- och vattenområden ska nyttjas, utvecklingen av och/eller bevarandet av den byggda miljön samt hur miljö kvalitetsnormer, allmänna intressen och riksintressen ska tillgodoses (SFS 2010:900). Det ska även framgå vilken hänsyn som tagits till regionala och nationella program och planer som är relevanta för arbetet (Näringsdepartementet, 2017). Den efterföljande planeringen består bland annat av detaljplanering, bygglovsprövning utanför detaljplanerade områden eller andra typer av tillståndsprövningar (Boverket, 2023a). Översiktsplanen har en lång tidshorisont för att säkerställa att behoven möts på lång sikt och ska aktualitetsprövas varje mandatperiod för att säkerställa att planen är fortsatt relevant, möter gällande krav och är aktuell för kommunens planering (Näringsdepartementet, 2017). Om planerna anses vara i konflikt med statens intressen har Länsstyrelsen (ibid) möjlighet att åsidosätta lokala planer över markanvändning, men som termen planmonopol indikerar är detta mycket sällsynt (Hrelja, 2011).

## *Detaljplan*

Genom detaljplanen kan kommuner reglera bebyggelse och hur mark- och vattenområden ska användas inom begränsade områden (SFS 2010:900) utifrån riktlinjer som anges i översiktsplanen (Zakhour & Metzger, 2018). Detaljplaner ska upprättas om ny sammanhållen bebyggelse är aktuell, om en ny enstaka byggnad har stor påverkan på dess omgivning och marktillgång, om bygglov inte är tillräckligt eller om förändring eller bevarande av bebyggelse kräver ett sammanhang (SFS 2010:900). Om detaljplanen på något sätt avviker från de riktlinjer uppsatta i översiktsplanen ska det framgå på vilket sätt och vad anledningen till detta är (Näringsdepartementet, 2017). I PBL framgår hur en detaljplan ska vara utformad, vilken funktion den ska fylla och vad den ska omfatta (SFS 2010:900). Det är genom detaljplanen som kommunen kan kontrollera lokalisering, typ av byggnation och infrastruktur samt dess utsträckning (Hrelja, 2011).

Detaljplanen är lagligt bindande vilket innebär en förpliktelse att genomföra planen (Zakhour & Metzger, 2018). Den innebär såväl rättigheter som skyldigheter mellan markägare och samhället men även markägare emellan (Boverket, 2023). Detaljplanen blir politiskt antagen men kan överklagas av medborgare (Zakhour & Metzger, 2018) samt överprövas av Länsstyrelsen (Näringsdepartementet, 2017).

### 1.1.2 Mellankommunal samverkan inom planering

Kommuner har möjlighet att till olika grad samverka med varandra (Näringsdepartementet, 2017). Detta görs i de flesta fall först när ett konkret behov uppstår (ibid) och mängden samverkan genom gemensamma organisationer har under det senaste årtiondet ökat (Anell & Mattisson, 2009). Samverkan kan ske antingen i ett informellt, löst format, genom ett kommunalförbund eller andra typer av avtal mellan de kommuner som berörs och är inte begränsat av vare sig länsgränser eller landsgränser (Näringsdepartementet, 2017). En undersökning 2002 visade att den vanligaste formen av samverkan mellan kommuner var löst organiserat och överenskommelser som inte var juridisk bindande (Anell & Mattisson, 2009). Vanligt förekommande är även samverkan genom utbyte av kunskap och erfarenheter (ibid). Det kommunala samarbetet rörande fysisk planering är i ett annat format än den regionplanering som berörs i PBL (Näringsdepartementet, 2017). Det kan exempelvis handla om plan- och bebyggelsefrågor, infrastruktur, kollektivtrafik eller innebära att ta fram gemensamma översiktsplaner (ibid). För de inblandade kommunerna är oftast syftet att få bättre funktionella samband, uppnå gemensamma positiva effekter eller att få en starkare arbetsmarknad (ibid) och överenskommelserna bygger på konsensus (Anell & Mattisson, 2009).

Det finns en rad exempel på givande samarbeten mellan kommuner (Boverket, 2021). Infrastruktur och är ett återkommande område inom vilket kommuner kan arbeta med gemensamma satsningar för att bland annat kunna skapa hållbara regionala strukturer (ibid). Även kollektivtrafik kan vara en samarbetspunkt som i projektet *Målbild Koll2035*, ett samarbete mellan Göteborg, Mölndal och Partille för att utveckla kollektivtrafikens stamnät fram till år 2035 vars syfte var att få ett gemensamt helhetsperspektiv för området (ibid). I det projektet arbetade kommunerna fram ett gemensamt underlag vilket används för det vidare arbetet med trafikförsörjningsprogram, infrastrukturplanering samt i respektive kommuns samhällsutveckling (ibid). Ett annat exempel på samarbete är en målbild för stråket *Göteborg-Borås 2035* där inriktningen för järnvägsutbyggnad, bebyggelseutveckling och trafiken bestäms gemensamt för att regionen ska kunna utvecklas med en hållbar struktur (ibid). Projektet innebar att administrativa gränser kunde överbryggas, det möjliggjorde en gemensam framtidsbild bland olika aktörer och formatet på projektet uppmuntrade till engagemang (ibid). Kommunerna kan också genom samarbete samla sina insatser för att genomföra strategier i strukturbilder (Boverket & Tillväxtverket, 2015). Exempelvis i Skaraborg föreslogs ett samhällsbyggnadskollegium för att gemensamt kunna hantera frågor som sträckte sig över kommungränserna (ibid) och i Familjen Helsingborg, ett kommun-samarbete i Skåne, har 11 kommuner gemensamt arbetat fram och antagit en strukturplan (Boverket, 2021). Den innehåller fyra delstrategier som ger en avvägd och prioriterad bild över den kommande fysiska planeringen av området (ibid). Det

materialet kan sedan ligga till grund för kommunernas enskilda arbete med översiktsplanering (ibid).

### 1.1.3 Region

Regionplanering upprättas av ett regionplaneorgan, vilket utses av regeringen (SFS 2010:900). Regionplaneorganets funktion är i allmänhet att vara biträdande gentemot andra planeringsinstanser och bevaka relevanta regionala frågor för att kommuner och statliga myndigheter ska få hjälp med material och underlag (ibid).

Den regionala planeringen infördes i byggnadslagen år 1947 (SFS 1947:385). Under 1970 och 80-talet ökade fokus på de regionala frågorna (Olsson & Åström, 2003) och Byggnadslagen, SFS 1947:385, utvärderades (Näringsdepartementet, 2017) vilket bidrog till att det tidigare formatet för den regionala planeringen utmanades (Olsson & Åström, 2003). Statens förmåga att planera för regionerna, på ett effektivt sätt, ifrågasattes och planeringen gick igenom ett decentraliserande skifte från ett fokus på distribution till ett fokus på tillväxtpolicy (ibid). Genom decentraliseringen till den regionala nivån och att ansvaret för den regionala utvecklingen flyttades till lokala och regionala politiker fanns bättre förutsättningar för koordination, demokratisering och engagemang hos invånarna (ibid). Den regionala planeringen kom att regleras i PBL som antogs år 1987 (SFS 1987:10). Vid införandet av den regionala planeringen gjordes en ansats att förebygga kompetenskonflikter mellan regionplaneorganet och kommunerna genom att ange gränser för vilka områden som regionplaneorganet skulle arbeta med (Näringsdepartementet, 2017). För att värna om kommunernas planmonopol ansågs det vara viktigt att arbetet endast berörde frågor som var tydligt regionala och att regionplaneorganet i de frågorna skulle arbeta med att producera underlag för att bidra till de statliga myndigheternas och medlemskommunernas arbete (ibid). Frågorna skulle ha en bredare kontext än de enskilda kommunernas eller fokusera där det fanns olika viljor hos kommuner som behövde jämkas samman (ibid). Stockholms län fick i uppdrag att bedriva regionplanering och upprätta en regionplan, vars innehåll, format och process reglerades i PBL (SFS 1987:10). För övriga regioner var regionplanering frivilligt och kunde ta en friare form utefter regionernas behov och önskemål (Näringsdepartementet, 2017). Syftet med att ha större flexibilitet för det regionala arbetet var att tyngden skulle läggas på att göra löpande utredningar och avvägningar snarare än att upprätta formella planer (ibid).

Den regionala planeringen är inte juridiskt bindande (Pettersson & Frisk, 2016). Det innebär att den fyller en vägledande funktion för vidare planering såsom översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser (Näringsdepartementet, 2017). Det ger arbetet flexibilitet för kommuner att kunna anpassa planering till ändrade eller nya frågeställningar, prioriteringar och samhällets utveckling (ibid).

Det regionala arbetet med planering var åter i fokus i Sverige år 1996 då ett nationellt experiment genomfördes som gick ut på att en ny regional nivå med en

politisk organisation och en ansvarsfördelning testades i tre regioner; Skåne, Kalmar och Gotland (Olsson & Åström, 2003). En del av bakgrunden till regionaliseringen som en modernisering var möjligheten att öka konkurrenskraften i regioner, såväl nationellt som internationellt (ibid). I Skåne och Gotland fanns det även stora ekonomiska incitament och potential för regionala tillväxtstrategier (ibid). Experimentet visade sig medföra stora utmaningar kring ansvarsfördelning och maktfördelning mellan region och länsstyrelse (ibid). Det fanns dock potential i den nya organisationen med fördelar för effektivitet och demokrati och möjlighet att arbeta med utmaningarna inom planering (ibid).

Det regionala arbetet innefattas av lagen SFS 2010:630 om regionalt utvecklingsansvar och förordning 2017:583 om regionalt tillväxtarbete där ansvaret för upprättandet av en regional utvecklingsstrategi (RUS) (SFS 2010:630) och arbetet med regional tillväxt tillfaller regionerna och Gotlands kommun (SFS 2017:583). Det regionala tillväxtarbetet syftar till att skapa hållbar regional tillväxt och utveckling utefter den regionala tillväxtpolitiken och EU:s sammanhållningspolitik (SFS 2017:583). En RUS ska inkludera minst ett helt län och bestå av både mål och långsiktiga prioriteringar baserat på analyser av länets utmaningar och förutsättningar (ibid). RUSen ska löpande uppdateras, utvärderas och följas upp och dess resultat redovisas till regeringen årligen (ibid).

Formatet för den regionplanering som utförs är olika och likaså dess förutsättningar (Näringsdepartementet, 2017). Stockholm är skyldiga att upprätta en regionplan (SFS 2017:583) och Stockholm har sedan år 2010 valt att kombinera med den regionala utvecklingsstrategin (Näringsdepartementet, 2017). I andra län förekommer en mer informell planeringsform (Pettersson & Frisk, 2016). Ett exempel på sådan planering är ”Strukturbilder” där planering av markanvändning, transport (ibid) och utvecklingsfrågor integreras (Näringsdepartementet, 2017). Inom strukturbilderna kopplas kommunernas översiktsplaner samman med regionala utvecklingsstrategier (Pettersson & Frisk, 2016). Göteborgsregionen arbetar enligt PBL men inte med en regionplan utan använder istället en strukturbild för att skapa samsyn och beskriva den fortsatta utvecklingen av regionen (Näringsdepartementet, 2017). I Skåne fanns en önskan om mer dialog kring fysisk planering på regional nivå, vilket var grunden för arbetet med Strukturbild Skåne (ibid). Genom att samplanera bebyggelse med grönstrukturer och transportinfrastruktur hoppas Region Skåne att förutsättningar för hållbar fysisk planering ska kunna förbättras (ibid). I Örebro har de valt att göra en regional översiktsplan för att på så sätt koppla samman kommunernas översiktsplaner och den regionala utvecklingsstrategin (ibid).

Den informella planeringsformen beskrivs vara ett viktigt komplement till den befintliga planeringen (Pettersson & Frisk, 2016). Det ger möjligheten att ha en bred räckvidd utanför de vanliga ramarna och sträcka sig över både fysiska och administrativa gränser (ibid). I den traditionella planeringen kan detta begränsas av

mandat, administrativa gränser och policys (ibid). Ett exempel på vad som har förbättrats i och med arbetet med strukturbilder är kommunikationen mellan aktörer och kommunikationen över gränserna (ibid). Att bygga relationer kan vara en viktig grund för ett vidare samarbete och för att öka chanserna att lyckas (Boverket & Tillväxtverket, 2015).

## 1.2 Problematisering

Samhället har med åren utvecklats och förändrats och den fysiska planeringen lika så (Näringsdepartementet, 2017). Samhällsplaneringen har blivit mer komplex och kraven på den fysiska planeringen har ökat (ibid). Regionförstoring (Lexén, 2021) och nutidens utmaningar innebär ett allt större behov av helhetstänk (Boverket & Tillväxtverket, 2015) och samverkan över administrativa gränser (Näringsdepartementet, 2017; Lexén, 2021).

Kommuner har ett stort ansvar för fysiska planer i och med planmonopolet (Zakhour & Metzger, 2018). Forskning visar dock att kommuner tenderar att prioritera deras egen utveckling, tillväxt (Persson, 2020), ekonomisk utveckling, ökad attraktivitet, fler arbetstillfällen och att konkurrera med andra kommuner (Hrelja, 2011). Den kortsiktiga vinsten prioriteras på bekostnad av övergripande mål och policys (Lexén, 2021) och styrdokument som ska bidra till vägledning försvinner i processen (Trygg & Wenander, 2020). Utveckling fortskrider utan förändring vilket kan leda till att lokala målsättningar gentemot bland annat hållbar utveckling inte nås (Persson, 2013) och innebära svårigheter att uppnå mål på en övergripande skala i regioner och nationellt (Lexén, 2021).

Det har även identifierats ett större behov av mer samverkan mellan kommuner (Anell & Mattisson, 2009) och att hitta regionala och mellankommunala lösningar för de utmaningar samhället står inför (Lexén, 2021). Trots det har samverkan gällande fysisk planering inte ökat i nämnvärd utsträckning (ibid). Konsensus är centralt för kommuners samverkan (Anell & Mattisson, 2009) men är inte alltid möjligt att uppnå (Lexén, 2021). Samverkan sker därmed främst i enklare situationer där samtliga parter vinner på samarbetet och där det inte finns några intressekonflikter, prioriteringar krävs, kommunerna konkurrerar eller där det finns politisk oenighet (Lexén & Qviström, 2022).

Möjligheten för regioner att spela en större roll för att koordinera aktörer, bygga tillit mellan aktörer, sprida kunskap och minska osäkerhet har uppmärksammats (David, 2015). Likväl regioners arbete med regionala utvecklingsstrategiers möjlighet att ge vägledning och vision (Tillväxtverket, 2021). Arbetet har dock kritiserats och beskrivits som svagt (Hrelja, 2011), tandlöst och med begränsad påverkan (David, 2015).

Regeringen tillsatte en utredning år 2013 för att utreda regelverket kring fysisk planering och regionala planeringsunderlag, vilket färdigställdes år 2015

(Näringsdepartementet, 2017). Utredningen visade bland annat på brister i den regionala fysiska planeringen, att regionala program har en begränsad påverkan på kommunala översiktsplaner och att mellankommunal samverkan inte räcker till (ibid). Utredningen ledde fram till en ändring av PBL som bland annat ger Region Skåne i uppdrag att upprätta en regionplan för att förbättra förutsättningarna för samverkan och att möta en del av planeringens utmaningar (ibid).

### 1.3 Syfte, mål och frågeställning

Den fysiska planeringen är viktig för samhället, detta examensarbete syftar därför till att förbättra förståelsen för en del av den utveckling som skett inom sektorn fysisk planering, vilka utmaningar som finns och utvecklingen av den regionala fysiska planeringen som försöker möta en del av de utmaningarna. Målet med examensarbetet är att undersöka arbetet med regional fysisk planering, vilken funktion det ämnar fylla, samt dess potential att i praktiken uppnå den funktionen.

Examensarbetets huvudsakliga diskussionsfråga är

- Hur var de bakomliggande resonemangen för införandet av regional fysisk planering och på vilka sätt uppfyller den regionala fysiska planeringen dess syfte och potential i praktiken?

Följande arbetsfrågor används för att förstå hur fysisk planering utvecklats

- Vilka utmaningar finns i det svenska planeringssystemet för fysisk planering, för kommuner, mellan kommuner och för regioner?
- Vilka resonemang har lett fram till lagändringen av PBL år 2019 och vilka är syftena med lagändringen?

Följande arbetsfråga använd för att förstå den regionala fysiska planeringen i praktiken

- Vilken kritik framför de skånska kommunerna och Skånes länsstyrelse mot Region Skånes regionplan, *Regionplan för Skåne 2022–2040*, i förhållande till tidigare framförd kritik mot den regionala utvecklingsstrategin, *Öppna Skåne 2030*?

### 1.4 Avgränsningar

För att begränsa omfattningen av examensarbetet och för att bibehålla relevans och fokus för frågeställningarna har ramar för dess innehåll satts upp. Utgångspunkten är fysisk planering vilket innebär användning av mark- och vattenområden och frågorna som det innefattar. Arbetet fokuserar på det svenska

planeringssystemet och den svenska planeringen med vissa referenser till andra länder då likheter sammanfaller. Examensarbetet har inte för avsikt att gå på djupet i den kommunala eller regionala planeringsprocessen.

Examensarbetet har delvis för avsikt att närmre undersöka lagförslaget och lagändringen av regional planering. Denna verkställdes 2019 och detta kom främst att påverka Skåne län som blev ålagda att upprätta en regionplan. Examensarbetet har avgränsats till att göra en djupare analys av Skåne län och Region Skånes arbete med regional planering. En närmre redovisning av innehållet i Region Skånes regionala planering återges ej då detta inte är syftet med examensarbetet.

## 1.5 Metod

I arbetet med forskning är en viktig del att ta del av befintlig litteratur (Bryman, 2012). Det ger insikt i vilka kunskaper som redan finns, vilken forskning som redan bedrivits samt vilka teorier och koncept som har testats och därmed även vilka luckor som finns inom ämnet (ibid). En av de vanligaste metoderna för att göra en beskrivning av kunskapsläget är genom att göra en litteraturstudie (Forsberg & Wengström, 2016). Det innebär att samla information från, sammanställa och analysera kunskap från flertalet publicerade vetenskapliga artiklar (ibid). En metod som är mycket lik litteraturstudien är dokumentstudien (Funk & Karlsson). Data som analyseras är dock bredare och begränsas inte av vetenskapligt granskade och publicerade artiklar utan kan även innefatta bland annat styr- och policydokument och utredningar (ibid). Att använda en dokumentstudie i arbetet med detta examensarbete ansågs lämpligt för att kunna arbeta med både vetenskapligt granskade artiklar, vilket utgör kunskapsgrunden för examensarbetets teori, och material såsom statliga utredningar, myndighetsdokument och utvärderingar.

Inledningsvis gjordes bredare sökningar för att skapa en kunskapsbild över ämnet där såväl studentarbeten, avhandlingar, forskning och myndighetsdokument inkluderades. Sökord såsom mellankommunal planering, regional planering, kommunal planering och fysisk planering användes. Om det i texter refererades till annan relevant forskning inkluderades det i sökningen. Även internationella referenser inkluderades då liknande samhällsutmaningar uppdagades. Materialets relevans sållades först med hjälp av en genomgång av titlar och sammanfattningar och därefter en genomläsning. Sedan gjordes en sammanställning av kunskapen som framkommit. Resultatet utgör kunskapsbasen och examensarbetets teori.

För att få förståelse för den regionala planeringen i praktiken genomförs en tematisk studie av remissyttranden över Region Skånes regionala utvecklingsstrategi (RUS) och över Region Skånes regionplan (RP). Detta innebär att systematiskt koda och kategorisera materialet vilket gör det möjligt att analysera samband inom och mellan remissyttranden (Bryman, 2012) och identifiera återkommande kategorier i RUS respektive RP. En utförligare beskrivning av



metoden redovisas i kap 5. Tematisk studie av remissyttranden på den regionala utvecklingsstrategin Öppna Skåne 2030 och regionplanen Regionplan för Skåne 2022–2040.

## 2. Planeringens utveckling och utmaningar

*Detta kapitel inleds med en beskrivning av den fysiska planeringens roll och betydelse samt en del av de utmaningar som finns för arbetet med fysisk planering i kommuner, för samverkan mellan kommuner samt för det regionala arbetet. Detta ämnar ge en inblick i vad forskning och myndigheter identifierat som styrkor och svagheter i arbetet med fysisk planering.*

Samhället har under 1900-talet utvecklats och med det både planeringen och planeraren (Näringsdepartementet, 2017). Den fysiska planeringen har förändrats från en hierarkisk styrning till en planering som i stor utsträckning går ut på planeringsprocesser och nätverksbyggande (ibid). Riktlinjer, mål, strategier och handlingsprogram har blivit en central del av arbetet snarare än den formella regleringen (ibid). Att bedriva samhällsplanering har blivit allt mer komplicerat till den grad att arbetet inte går att utöva som en ensam aktör och samverkan är idag avgörande (ibid). Trots det sker mycket av den fysiska planeringen i Sverige på samma sätt som på 1980-talet, det vill säga lokalt och inte med hänsyn till funktionella områden (ibid).

Nutida fysisk planering har en rad funktioner och arbetsområden såsom arbete för att skydda hälsa och välmående, vatten och avloppshantering, bebyggelseutveckling och näringsliv (Hurlimann & March, 2012). Planeringen har även kommit att inkludera frågor som miljöskydd och möjligheter för allmänhetens deltagande (ibid). Fysisk planering anses även ha en mycket viktig roll att spela för ett antal av de utmaningar som samhället står inför, såsom arbetet för hållbar utveckling (Hurlimann & March, 2012; Persson, 2013; Trygg & Wenander, 2020), klimatanpassning (Hurlimann & March, 2012) och klimatförändringar och dess konsekvenser, där städer och regioner beskrivs som utmaningen och som lösningen (Trygg & Wenander, 2020). Planeringsinstitutioner har även en stor betydelse för att driva utveckling (Hurlimann & March, 2012). Hurlimann och March (2012) presenterar en rad anledningar till varför fysisk planering har potentialen att tackla anpassningar till klimatförändringar; det är en plattform som kan agera på möjligheter och koordinera arbete kring frågor som är för allmänhetens bästa, konkurrerande intressen kan hanteras, arbetet kan innehålla både övergripande och lokala perspektiv, planeringen kan förändras i takt med omständigheter och förutsättningar, nya kunskaper kan anammas, planeringen har en framtidsriktning

och kan tillsammans med andra aktörer nå långsiktigt förändring (ibid). Det är även möjligt att med hjälp av planering sträcka sig genom olika system och över administrativa gränser vilket är av stor betydelse för arbetets framgång (ibid).

## 2.1 Kommunal planering i Sverige

Historisk sett har planeringen i Sverige successivt förändrats under 1900-talet (Zakhour & Metzger, 2018) och på grund av ett antal reformer sedan 1970-talet har kommuners makt och ansvar blivit allt större (Lexén, 2021). Planeringen har blivit decentraliserad till den grad att staten knappt längre tar ansvar för långsiktiga frågor (ibid). Det ligger i stället på kommuner och andra aktörer att ta initiativ och lösa planeringsutmaningarna (ibid) och det är upp till lokala och regionala myndigheter att se om sig själva (Persson, 2020). Regioner och kommuner tenderar att ha deras egen utveckling i främsta åtanke och fokuserar på ekonomisk tillväxt vilket innebär att de prioriterar deras tillgångar på projekt som har potentialen att öka attraktiviteten och därmed locka till fler lokala investeringar (ibid), ett fokus som har kommit att bli kritiserat (Trygg & Wenander, 2020).

### 2.1.1 Planeringens resultat

Planeringens potential att möta samhällets utmaningar har ifrågasatts eftersom den historiska påverkan snarare kan beskrivas som negativ (Hurlimann & March, 2012). Historiskt sett har planeringen fokuserat på tillväxt, industri och konkurrens vilket har haft stora konsekvenser för bland annat miljön (Campbell, 1996). Samhället har utvecklats på bekostnad av naturen när skogar röjts, vatten och luft förorenats och berg jämnats med marken (ibid). Samhällsutvecklingen har även lett till negativ påverkan på klimatet med ett stort bilberoende, stadsutbredning, ett beroende av fossila bränslen och missade möjligheter att energieffektivisera (Hurlimann & March, 2012).

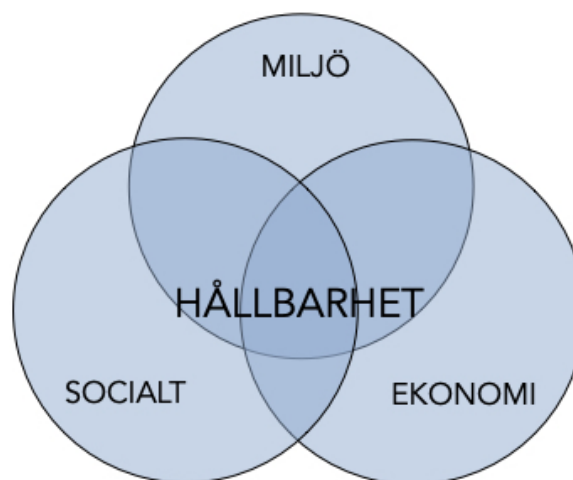
Möjligheter att förändra beteenden med hjälp av genomförandet av planer är begränsat av redan etablerade bebyggelsemönster, vilket leder till att Hurlimann och March (2012) beskriver planering som passiv (Hurlimann & March, 2012). Kostanden för att bryta redan etablerade mönster blir för stor och därför fortsätter den urbana strukturen utvecklas baserat på tidigare beslut och strategier (Salo & Mäntysalo, 2017). Detta gäller såväl markanvändning och transport som grön infrastruktur (ibid).

Ett exempel på ett historiskt etablerat beteende är konverteringen av jordbruksmark till bebyggelse, vilket är allvarligt eftersom det är i stort sett oåterkalleligt och får konsekvensen att jorden som bebyggs aldrig kommer gå att bruka igen (Slätmo, 2017). Den svenska lagstiftningen vars syfte är att skydda jordbruksmarken bygger på tillit till kommuner att fatta goda beslut om mark- och

vattenanvändning (ibid). I kommunerna är dock konkurrensen kring mark hård och trots uppmärksammande från såväl svenska staten som EU av jordbruksmarkens betydelse, fortsätter jordbruksmark att bebyggas och andelen jordbruksmark i Sverige att minska (ibid). Detta är en utveckling som inte enbart sker i Sverige, det är ett globalt problem (ibid). Anledningen till att skyddet för jordbruks- och skogsmark inte är striktare är att det hade kommit att kollidera med det kommunala självstyret och idén att kommuner är de som är bäst lämpade att fatta beslut om mark- och vattenanvändning inom de egna administrativa gränserna (ibid). Staten sätter sin tillit till kommunernas planering varvid kommunerna i sin tur fortsätter exploatera jordbruksmark och utan att uppfylla lagens krav på motivering och grund för besluten (ibid).

### 2.1.2 Hållbar utveckling

Planeringen av markanvändning i Sverige innefattar numera krav på hållbar utveckling (Trygg & Wenander, 2020). Det syftar till att förbättra hanteringen av samhällsutmaningar till exempel i arbetet med konflikter mellan ekonomi och miljö (Campbell, 1996). Dessa konflikter visar sig bland annat då bebyggelse breder ut sig och bryter upp naturliga habitat vilket försämrar förutsättningarna för biodiversitet, bebyggelseutveckling i kustområden som är drabbade av erosion (Campbell, 1996), användandet av jordbruksmark för exploatering (Slätmo, 2017) och insatser för arbetet med klimatanpassning (Hurlimann & March, 2012). Det finns ett flertal olika versioner av vad hållbar utveckling innebär, varav en är att arbetet ska innebära en generell förbättring för miljön, socialt och ekonomiskt där de tre perspektiven jämkas samman (Persson, 2013), kompletterar varandra och är i balans (Campbell, 1996), se illustration 3. Alla tre perspektiv ska kompromissa lika mycket, utan en obalans på grund av att en av de tre får för lite fokus alternativt försämras (Persson, 2013).



*Illustration 3. De tre perspektiven, vars mitt, där alla överlappar varandra utgör hållbarhet.  
(av Annie Andersson)*

Det finns flertalet djupt rotade intressekonflikter mellan de tre perspektiven (Hurlimann & March, 2012) och i praktiken är det inte ovanligt att de står i obalans till vartannat (Persson, 2013). Det finns ett stort antal riktlinjer, planer, strategier och program som är avsedda för arbetet med hållbar utveckling (Persson, 2013; Trygg & Wenander, 2020). Till det tillkommer ytterligare nationella, regionala och lokala målsättningar för kommunerna att förhålla sig till (Näringsdepartementet, 2017). Koncept kring hållbar utveckling har anammats i många kommuner som använder sig av den statliga retoriken, policys och lagkrav gällande hållbarhet (Persson, 2013). Det är en styrka för arbetet och innebär att principerna och strategierna når hela vägen till där planeringen i huvudsak sker (ibid). Brister uppkommer dock i form av att beskrivningar i planeringsdokumenten görs vaga för att bredda koncept (Persson, 2013) såsom hållbarhet och visioner (Persson, 2020) tills dess att överenskommelser kan nås (Persson, 2013). Detta på bekostnad av konceptens innebörd, faktiska ställningstaganden (Persson, 2013) och med ett slutresultat som är urvattnat och svagt (Persson, 2020). Målsättningar har inget konkret innehåll utan följer den regionala linjen med hänvisningar till regionala planer och mål vilka beskrivs som att de ska strävas efter snarare än hur de konkret ska uppnås (ibid) med insatser i lokal kontext (Persson, 2013). Effekten blir att befintliga planeringsprinciper förstärks och att samhällsutvecklingen inte bryter sig fri från förlegade planeringsnormer (ibid).

Till exempel ifrågasätts inte problematiken kring tillväxt utan i stället beskrivs fysisk planering som ett verktyg för tillväxtfrågorna (Persson, 2020) där hållbar utveckling innebär att ta tillvara på resurser och fortsatt tillväxt (Persson, 2013). Det är även ovanligt att konflikter mellan dimensionerna av hållbarhet synliggörs i översiktsplaner eller att för- och nackdelar med utvecklingen med hållbarhetsperspektiv lyfts (ibid) och planerarna arbetar ofta med en förväntan på win-win lösningar eller konsensus i arbetet för hållbar utveckling (Näringsdepartementet, 2017). Ofta är det även otydligt vad översiktsplanens utvecklingsriktning kommer ha för konsekvenser för hållbarhetsdimensionerna (Persson, 2013).

### 2.1.3 Den långsiktiga, strategiska och översiktliga planeringen

Det finns framförallt en potential för den fysiska planeringen att bidra till en fortsatt positiv utveckling genom planering av markanvändning och bebyggelseutveckling (Campbell, 1996). Markanvändningsplaneringen i Sverige har blivit mer målinriktad och strategisk och det har gjorts ett flertal försök för att planeringen ska effektiviseras och förbättras (Boverket & Tillväxtverket, 2015a).

Ett av de viktigaste verktygen för kommunerna för att styra utvecklingen uppges vara kommunernas översiktsplan (Campbell, 1996; Persson, 2013; Trygg & Wenander, 2020). Staten har, allt eftersom makten överförts till kommunerna, framhållit betydelsen av översiktsplanen och att den bör visa hållbar markanvändning för att bebyggelseutveckling, infrastruktur och landskapselement ska

koordineras (Persson, 2013). Kommunernas syn på översiktsplanen kan dock tolkas vara en annan och skiljer sig även mellan kommuner (ibid). En del kommuner arbetar aktivt med översiktsplanen och kan, sedan införandet av översiktsplaner, ha antagit fyra till fem olika översiktsplaner men nästan 30% av kommunerna hade år 2011 fortfarande sin första antagna översiktsplan (ibid). En del kommuner uttrycker att de inte anser att det är värt tiden eller den ekonomiska insatsen för att utveckla en ny översiktsplan eftersom de förändringar och den utveckling som sker går att hantera på andra sätt (ibid). Översiktsplanen anses endast vara en nödvändig formalitet och gör därmed begränsad skillnad (ibid).

Trenden är att planeringsarbete och översiktsplaner blir allt mindre långsiktiga vilket inte enbart sker i Sverige utan är en utveckling som även sker i många europeiska länder (Hrelja, 2011). Generellt har användandet och produktionen av långsiktiga och översiktliga planeringsstrategier minskat och reducerats till att idag bestå av målbeskrivningar som är vaga och abstrakta (Zakhour & Metzger, 2018). Översiktsplaner tycks snarare vara en förlängning av redan befintlig planering utan att ifrågasätta eller uppmuntra till förändringar i sättet att planera (Persson, 2020). De fyller snarare funktionen för kommunerna att ha friheten att ge en snabb respons och vara flexibla för att kunna möta upp det som sker på marknaden (Hrelja, 2011) där initiativen för stadsutveckling till stor del sker (Hrelja, 2011; Zakhour & Metzger, 2018).

Att inte ha en tydligt definierad långsiktig planering att förhålla sig till i detaljplaneringen har inneburit att den översiktliga planering inte längre fyller samma funktion som verktyg för att policybeslut ska implementeras i detaljplaneringen (Hrelja, 2011). Mellan vagheten i översiktsplanerna och detaljriktigheten med tekniskt fokus i detaljplaner finns det inte någon plattform för frågeställningar om utmaningar, behov, kvalitéer och vad utvecklingen innebär i ett större sammanhang (Zakhour & Metzger, 2018).

Bristen på långsiktig, övergripande, strategisk planering samt beroendet av marknaden har fått en rad konsekvenser för hur planeringen fungerar (Zakhour & Metzger, 2018). Det har blivit vanligare med projektbaserad planering bestående av mindre projekt där den främsta planeringen sker i detaljplanerna (ibid). Kommunernas fokus ligger på att få en ekonomisk utveckling med ökad attraktivitet med målsättningen att generera en större population och skapa fler arbetstillfällen genom företagsetableringar, i konkurrens med grannkommunerna (Hrelja, 2011). Med en projektbaserad metodik blir planeringsområdena isolerade från varandra och staden blir ett lapptäcke av detaljplanerade frimärken utan förståelse för vilka mönster som skapas i helheten (ibid). I till exempel Stockholm har det projektbaserade tillvägagångssättet bland annat inneburit att viktiga miljövärden har byggts bort, potentiella synergier mellan olika byggprojekt har gått förlorade och gröna länkar har blivit hotade (Zakhour & Metzger, 2018).

Det projektbaserade tillvägagångssättet ses även som en möjlighet att hantera uppsatta mål som strider mot varandra, exempelvis miljömål och tillväxtmål (Zakhour & Metzger, 2018). Det används även som tillfälle att väga långsiktiga målsättningar och en kortsiktig planeringshorisont mot varandra i varje individuellt projekt (ibid). Politikerna kan genom detta prioritera i varje enskilt projekt i stället för att följa en långsiktig och koordinerad strategi (Hrelja, 2011). Ett exempel på detta var vid renoveringen och expansionen av ett handelsområde i Örebros kommun (ibid). Vid nya handels- och industrietablering är det enligt svensk lag obligatoriskt att göra en miljökonsekvensbeskrivning (ibid). Eftersom denna analys endast gjordes baserat på de individuella projekten kunde inte någon större påverkan på miljön presenteras men den kombinerade expansionen tillsammans med ny- och utbyggnaden av vägnätet innebar en desto större påverkan (ibid). Den sammanvägda miljöpåverkan gjordes osynlig till fördel för de individuella etableringarnas fördel för affärsutveckling och arbetstillfällen (ibid).

Prioriteringar och beslut kan komma att underminera långsiktiga ambitioner och skapa klyftor mellan uppsatta mål och de beslut som fattas i individuella planeringsprojekt (Hrelja, 2011). Generellt prioriteras kortsiktig vinst på bekostnad av övergripande mål och policys (Lexén, 2021). Även om hållbara mål finns med som ambitioner blir dessa endast retoriska (Hrelja, 2011). I stället för att ekonomiska och miljömässiga mål arbetas med tillsammans, prioriteras snabb och flexibel beslutsfattning (ibid). Detta för att gynna bland annat nya industri- och handelsområden till gagn för lokala arbetstillfällen och handel, ofta på bekostad av miljön (ibid).

Beroendet av intäkter och kopplingen till marknadens intressen påverkar kommunernas prioriteringar, initiativ och satsningar (Zakhour & Metzger, 2018). Det innebär mindre satsningar på bland annat social hållbarhet på grund av dess låga avkastning, en utveckling som går att utläsa på flertalet orter i Sverige (ibid). Det leder även till att stadsutveckling kan gå emot de policys och mål som satts upp i översiktsplaner, att policyförändringar sker mycket långsamt då de kan bli utelämnade ur utvecklingen och att stadsutvecklingen fortskrider utan en riktigt riktning (Hrelja, 2011). Om det inom kommungränserna finns problem med att nå uppsatta mål innebär det stora utmaningar att nå övergripande mål på regional och nationell nivå (Lexén, 2021). Utvecklingen sker i hela Sverige och internationellt (Zakhour & Metzger, 2018). Staten i UK har till och med beskrivit planeringen som problemet för insatser att bygga vindkraftsanläggningar (Hurlimann & March, 2012). I USA där planeringen av markanvändning också till stor del sker lokalt har det lett till stadsutbredning, att naturresurser har fragmenterats och ojämlikhet både socialt, ekonomiskt, ras och territoriellt, sett till den regionala skalan (David, 2015). I USA finns därför de som förespråkar mer planering av markanvändning i en större skala (ibid). Utmaningar inom kommuner är särskilt viktigt att poängtera i länder

som Sverige och övriga Norden där makten över planeringen av markanvändning till så stor del förlitar sig på det kommunala självstyret (Lexén, 2021).

#### 2.1.4 Vikten av kommunal planering och politikers engagemang

Möjligheterna för marknadsaktörer att påverka planeringsprocessen är stora och utmaningar många, därför är den kommunala planeringen fortsatt mycket viktig (Boverket & Tillväxtverket, 2015a). Kommunernas planering spelar en stor roll i arbetet med hållbara livsmiljöer som tar i beaktning såväl social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet (ibid). För att förändring ska ske är det viktigt att arbeta med relationen mellan politiker och planerare då denna är avgörande (Trygg & Wenander, 2020). Samarbetet behöver förbättras mellan politiker som fattar besluten och planerare, de med spetskompetensen (ibid). Interaktionen och kunskapen behöver öka och planerare behöver få förståelse för den politiska agendan och vad som bör prioriteras (ibid).

I slutändan är det politikerna som fattar besluten huruvida planerna ska antas eller ej (Trygg & Wenander, 2020) och en planerare är aldrig fri från den politiska relationen (Persson, 2020). Det är viktigt för arbetet med att bland annat nå hållbarhetsmålen (Trygg & Wenander, 2020) och arbetet med klimatanpassning (Hurlimann & March, 2012) då strategisk planering är en såväl teknisk som politisk produkt (Persson, 2020).

## 2.2 Mellankommunalt samarbete, ett försök att fylla luckan

Att samverka mellan kommuner (Anell & Mattisson, 2009) och att hitta regionala och mellankommunala lösningar (Lexén, 2021) har blivit allt viktigare (Anell & Mattisson, 2009; Lexén, 2021). Staten anser att det finns ett växande behov av samverkan i kommuner och landsting vilket kan utläsas bland annat ur närmre en fjärdedel av alla propositioner som lämnades in mellan 1993 och 2003 som handlade om ansvarsfördelningen mellan kommuner, landsting och staten (Anell & Mattisson, 2009). Den kommunala samverkan kan beskrivas som en nyckelutmaning i den kommande fysiska planeringen (Lexén, 2021). Staten har genom åren alltmer frångått ett hierarkiskt styre och överlåtitt mer ansvar och ett större mandat till kommunerna (ibid). Detta har inneburit att staten inte längre arbetar med formell styrning utan arbetar med att upprätta riktlinjer som ska vara vägledande och sätter tillit till att om tillräckligt många möjligheter tillhandahålls, kommer samarbete ske frivilligt gällande markanvändning (David, 2015).

Behovet av planering och samarbete över gränserna har bland annat ökat på grund av regionförstoring, arbete med klimatanpassning och miljöarbete (Lexén,



2021). Framförallt sker samarbeten som fungerar som drivkraft för ekonomisk tillväxt och konkurrens eller berör service (Salo & Mäntysalo, 2017) och effektivitet för polis, brandkår eller vatten och avlopp, vilket för kommuner ofta är lättare att samarbeta kring (David, 2015). Samverkan som består av utbyte av erfarenhet och kunskap är också vanligt (Anell & Mattisson, 2009). I de frågor där samarbetet fungerar bra är en viktig faktor att det finns en tydlig politisk vilja (Boverket & Tillväxtverket, 2015).

Trots en ökning av samarbeten sedan 1980-talet sker samarbeten mellan kommuner gällande fysisk planering i förhållandevis liten skala (Lexén, 2021). Frågor gällande markanvändning uppges vara mer utmanande (David, 2015) och den samverkan som sker är på en övergripande nivå (Lexén, 2021; Lexén & Qviström, 2022). Samverkan sker sällan om det innebär att parterna måste hantera intressekonflikter, prioritera, hantera konkurrens eller tackla politisk oenighet, eller så är det på grund av sådana situationer som samverkan misslyckas (ibid). Denna problematik finns även att finna i andra europeiska länder där samverkan inte går längre än till den samverkan som kan ske i konsensus utan att påverka det lokala självstyret (ibid).

Lagstiftningen som rör konflikter kring markanvändningen vid kommungränser finns i PBL och den utgår från att arbetet med att lösa konflikten ska ske på kommunernas egna initiativ med lika stor insats och intresse från alla parter (Lexén, 2021; Lexén & Qviström, 2022). Så är dock inte alltid praktiken då olika parter kan ha olika uppfattningar om problematiken och olika stort intresse att finna lösningar (Lexén & Qviström, 2022). Samverkan kommer lättast till stånd då båda kommuner anser sig vinna på samarbetet och det inte finns några intressekonflikter (ibid). På grund av kommunal eller politisk motsträvighet kan även samarbete utebli trots att potentiella vinster kan identifieras (ibid).

Att konsensus är centralt för samverkan är delvis för att ingen part ska riskera att hamna i en situation där de känner sig instängda och tvingade till handling (Anell & Mattisson, 2009). I stället har parterna möjlighet att välja när de vill delta i samverkan baserat på en bedömning av utkomsten (ibid). De avtal som upprättas är dessutom ofta lätta av att avbryta och upprätthålls ofta av eldsjälarna eller att det finns ett kontinuerligt gemensamt intresse av att upprätthålla samverkan (ibid). Konsensus är dock inte alltid möjligt att uppnå (Lexén, 2021). Då det uppstår konflikter mellan kommuner har länsstyrelsen, enligt lagen, i uppdrag att agera medlare (Lexén & Qviström, 2022). Detta är dock mycket ovanligt och har, då länsstyrelsen ingripit, historiskt sett inte handlat om mellankommunala intressen utan situationer som krävde koordination av kommuner för ett nationellt intresse (ibid). Det har funnits tillfällen då det har ställts som krav att kommuner ska samarbeta (David, 2015). Då detta är fallet har dock kommunerna en tendens att medvetet göra så lite som möjligt men ändå uppfylla kraven, så länge de själva inte är hänförliga till samarbetet (ibid). För att samarbete ska bli framgångsrikt krävs ett

lokalt intresse och en uppfattning av att det regionala perspektivet behövs, ett statligt incitament för samarbete räcker inte (ibid).

Det finns ett flertal exempel på vad som påverkar förutsättningarna för samarbete, såsom lokal kultur, historik, åsikter om respektive part, maktbalans, politik (David, 2015) och konkurrens (Boverket & Tillväxtverket, 2015). Det kan även finnas olika uppfattningar om vad samverkan innebär (Anell & Mattisson, 2009) eller vad problematiken och målsättningen egentligen innebär (David, 2015). Det finns exempel på finska regioner där historiska spänningar, dilemman och misskommunikation lett till svåra utmaningar att upprätta samarbeten mellan kommuner då det finns mycket misstro och brist på tillit (Salo & Mäntysalo, 2017). I Greater Helsinki, Finland, har det uppstått motgångar i frågan kring förtätning, vilket är ett av regionens hållbarhetsmål, på grund av kommuners motvilja att samverka (ibid). Kommunerna har ett starkt självstyre och ansvarar för service och utveckling och är beroende av intäkter för deras löpande verksamhet (ibid). På grund av det uppstår även konkurrens om intäkter mellan kommunerna (ibid). Detta har lett till konflikter mellan regionala och lokala intressen och att områden som är av regionalt strategiskt intresse inte utvecklas (ibid). Det finns även svenska exempel såsom Hallsberg och Kumla (Lexén & Qviström, 2022). Hallsberg har ett intresse av att utveckla gentemot dess norra kommungräns, angränsande Kumla, dock har inte Kumla något intresse av att utveckla deras södra delar (ibid). Frågan är historiskt infekterad och har en stor påverkan på nutida och framtida samverkan vilket hindrar samhällsutvecklingen (ibid). Även Stockholm kan användas som exempel (Anell & Mattisson, 2009). Trots samarbete i Stockholmsregionen sedan 1950-talet har inte frågor som kräver prioriteringar eller att lösa intressekonflikter kunnat lösas (ibid). I frågor som berör trafik- och regionplanering har arbetet endast skett på en övergripande nivå då kommunerna inte kunnat nå de överenskommelser som krävs för samverkan (ibid).

Exempel som dessa går emot den princip som den svenska lagstiftningen bygger på, att mellankommunal samverkan är gemensamma frågor som genom samarbete ska undersökas och lösas (Lexén & Qviström, 2022). Det finns även konflikter där det inte finns intresse för att finna lösningar, hos en eller flera parter (Campbell, 1996). Samverkan kan till exempel förhindras av åsikter om att problematiken bör lösas någon annanstans, ett ointresse av förhandling eller att någon part helt enkelt inte bryr sig (ibid).

## 2.3 Regional planering

Planering kräver koordination mellan ett stort antal aktörer där regioner har möjlighet att spela en viktig funktion (David, 2015). De tillhandahåller tekniskt hjälp, en plattform för kommuner att interagera, lösa problem och förhandla, bistår med finansiering, ledarskap och värnar om regionala intressen och sätter

gemensamma mål (ibid). Detta har en positiv effekt på kommunsamarbeten som med bibehållen lokal självständighet får möjlighet att bygga relationer, tillit, kunskap och minska osäkerhet (ibid). Kommunala samarbeten kan även inledas och förstärkas som reaktion på regionala insatser (Salo & Mäntysalo, 2017).

Planeringen som bedrivs av regioner beskrivs som informell och rör sig inte inom samma ram och med samma begränsningar som den formella planeringen (Pettersson & Frisk, 2016). Det finns det en uppfattning av att det med denna typ av planering finns stor möjlighet att få saker att hända, som att synliggöra verkliga problem, möta upp de problemen och hitta möjliga lösningar (ibid). Det har lett till framgångar med att inkludera nya aktörer och att arbeta med strategier på ett nytt sätt (ibid).

Regioner arbetar främst med regionala utvecklingsstrategier (RUS) för att ge vägledningen och visa dess vision (Tillväxtverket, 2021). De är ofta öppna i beskrivningarna för att bibehålla aktualitet och ge möjlighet för berörda aktörer att inte förlora handlingsfrihet (ibid). På så sätt kan arbetet anpassas efter föränderliga förutsättningar (ibid). Det kan dock bli svårt att med hjälp av beskrivningarna få svar på frågor eller få en förståelse för hur regionen önskar att arbetet ska fortskrida med stadsutveckling och landsbygdsutveckling, var och varför (ibid). En del regionala utvecklingsstrategier har dessutom kritiserats för att brista i geografiska dimensioner, utgå från en urban norm och inte beskriva skillnader inom regionen vilket kan leda till skeva prioriteringar (ibid). På grund av detta framgår inte skillnader i utmaningar, möjligheter och behov (ibid). Motivationen till detta är bland annat den krävande detaljeringsgraden det skulle innebära, känsligheten i geografiska prioriteringar och att en del av RUS styrka ligger i att vara övergripande och att det finns en risk att bli kontraproduktivt med fokus på skillnader i stället för likheter och en gemensam vision (ibid). Att inte precisera geografiskt kan även göra det lättare att komma överens om strategin och ger en ökad flexibilitet i det fortsatta arbetet (ibid). Detta kan dock leda till att kommunerna gör egna tolkningar av innehållet om tydliga geografiska prioriteringar inte framgår (ibid). Försök att göra tydligare geografiska prioriteringar i arbetet med RUS har gjorts men med konsekvensen att dessa i en senare del av processen reviderats och tonats ner på grund av politiska och kommunala oenigheter (ibid). De regioner som i stället valt att arbeta med strukturbilder har en tendens att i större utsträckning ha detaljerade geografier trots att det anses vara känsligt (ibid).

Som den regionala planeringen fungerar idag är det kritiserat och beskrivs snarare som tandlöst vars arbete endast stöttar fortskridandet av befintligt arbete, utan makt att driva igenom obligatorisk förändring (David, 2015). Effekten av informella planer ifrågasätts eftersom skillnaderna mellan ambitionerna och vad som uppnås i praktiken kan vara stor (Pettersson & Frisk, 2016). Att enbart informera innebär inte att det leder till förändring av praktiken, så enkelt är inte sambandet mellan kunskap och handling (Boverket & Tillväxtverket, 2015). För att

nya intentioner ska praktiseras krävs att såväl chefer som medarbetare ändrar sina metoder, prioriteringar och vanor i det vardagliga arbetet (ibid).

Den regionala nivån beskrivs som svag (Hrelja, 2011), till viss del bortglömd och förhållandevis okänd för gemene man och i jämförelse med övriga planeringsnivåer har den regionala nivån en liten roll (Olsson & Åström, 2003). Regioner har ett begränsat mandat att upprätta planer för markanvändning (Pettersson & Frisk, 2016) och på den regionala nivån koordinera det ansvar som staten och kommuner har för planering av markanvändning (Hrelja, 2011). Det bidrar till vaga och otydliga formuleringar för bostads- och bebyggelseutveckling inom regional tillväxtpolitik (Tillväxtverket, 2021).

### 2.3.1 Potentialen med regional planering

Dagens utmaningar inom fysisk planering behöver ett helhetstänk (Boverket & Tillväxtverket, 2015) med lösningar på regional och mellankommunal nivå (Lexén, 2021) för att kunna arbeta mot en långsiktigt hållbar utveckling (Näringsdepartementet, 2017). Den regionala skalan har även blivit mer aktuell på grund av att resmönster har förändrats i takt med utvecklingen av samhället (Pettersson & Frisk, 2016) samt förändringar av bostadsmarknaden och arbetsmarknaden (Näringsdepartementet, 2017). De nya resmönstren innebär att längre bilresor har blivit vanligare och att resorna sker över såväl kommunala som regionala gränser (Näringsdepartementet, 2017; Pettersson & Frisk, 2016). Det får som effekt att arbetsmarknadsregioner växer samman och att bostadsmarknaderna blir till större grad integrerade (Näringsdepartementet, 2017). Behovet av samordning mellan statens, regioners och kommuners planering ökar ju mer integrerade verksamhets- och bostadsmarknaden blir och ju mer rörligheten för fritids- och skolaktiviteter ökar (ibid).

Den regionala planeringen har potential att bidra till ett flertal olika frågor aktuella i dagens samhälle (Boverket & Tillväxtverket, 2015). Bland annat kan den bidra till större medvetenhet, samverkan och arbete med miljö (Campbell, 1996), miljö kvalitetsmål, energi- och transportfrågor, förebygga klimatförändringar, möta konsekvenserna av klimatförändringar och arbete för attraktiva bostadsmiljöer (Näringsdepartementet, 2017). För att den regionala nivån ska kunna förändras från svag till stark krävs dock radikala förändringar, eftersom den nuvarande strukturen inte ger utrymme till det (Olsson & Åström, 2003).

Frågan om att stärka den regionala nivån står idag i fokus både inom EU och inom Sverige (Olsson & Åström, 2003). Den regionala nivån beskrivs som allt viktigare (ibid) och att det finns ett ökat behov av regional planering (Boverket & Tillväxtverket, 2015; Pettersson & Frisk, 2016). Att fokusera på den regionala planeringen är logiskt eftersom det regionala samarbetet, koordinationen och planeringen är av stor betydelse (Persson, 2020).

### 3. Utökad regional planering

*Detta kapitel utgörs av en syntes av en statlig utredning av regional planering, lagförslaget som denna ledde till, resonemangen kring lagförslaget och slutligen lagändringen som blev resultatet av processen. Det ämnar bidra till förståelse för bakgrunden till och syftet med lagändringen för regional planering.*

Regeringen ansåg att det regelverk som styrde den fysiska planeringen och regionala planeringsunderlag behövde utredas (Näringsdepartementet, 2017). Bostadskommittén blev därför, år 2013, ålagda att genomföra en utredning för att utvärdera regional planering och dess effekt (ibid). Om Bostadskommittén i arbetet med utredningen ansåg att det regionala planeringsinstrumentet behövde utökas, fick de även i uppdrag att utforma ett förslag på förändringar (ibid). Kommitténs utredning och tillhörande förslag färdigställdes år 2015 (ibid).

Bostadskommittén utvärderade den lagstiftning och de systemen som reglerar den regionala planeringen, länsplaner och arbetet med regionala utvecklingsstrategier (Näringsdepartementet, 2017). Ett av syftena med utvärderingen var att undersöka om det har utvecklats ett större behov av att samordna planer, program och strategier från den regionala nivån med de kommunala översiktsplanerna och riktlinjer för bostadsförsörjning (ibid). Det var även viktigt att analysera behovet av att i större utsträckning samordna, på regional nivå, de frågor som är viktiga för fysisk planering (ibid).

Bedömningen av den regionala planeringens effektivitet baserades på planernas kapacitet att visa kommunerna vilken hänsyn som bör tas till nationella och regionala perspektiv (Näringsdepartementet, 2017). Som en del av att undersöka detta utvärderades den regionplanering som bedrivits i Stockholm och Göteborg, huruvida den gett större möjlighet till samordning av fysisk planering på regional-, mellan regional och lokal nivå samt om den bidragit som stöd för mellankommunal samordning (ibid).

Bostadskommittén utvärderade även samordningen av bostadsförsörjningsfrågor mellan regional och kommunal nivå och samarbetet mellan regionala aktörer (Näringsdepartementet, 2017). Detta innebar bland annat att utreda hur länsstyrelserna stöder och ger råd åt kommunerna i deras arbetet med planläggning och bostadsförsörjning för att hitta potentiella möjligheter till förbättring (ibid).

## 3.1 Bostadskommitténs sammanfattade slutsatser och förslag

Efter utredningen ansåg Bostadskommittén att den regionala och nationella fysiska planeringen var bristande (Näringsdepartementet, 2017). Enligt bostadskommitténs utredning skiljer sig Sveriges bristande regionala och nationella fysiska planering åt från många andra länder, där denna planering är mer framträdande (ibid). Bostadskommittén anser att det planeringssystem som finns i Sverige idag inte är uppbyggt för att fungera som ett system och att det finns frågor som inte hanteras i den traditionella, formella fysiska planeringen (ibid).

### 3.1.1 Brist på samordning, prioriteringar och koordination

På grund av samhällets komplexitet krävs olika typer av planering (Näringsdepartementet, 2017). Det finns dock inga krav på samordning mellan dessa (ibid). Det har lett till en stor mängd planering, vars mängd är svår att förhålla sig till och riskerar att leda till sämre effektivitet på grund av svårigheter för kommuner att göra avvägningar mellan de olika planerna och strategierna (ibid). Staten underlättar inte arbetet eftersom det inte är tydligt vad staten vill få ut av den fysiska planeringen (ibid). Det saknas bland annat konsekventa ställningstaganden vad som anses vara viktigast, vilka inriktningar som ska tas och när i planeringsprocessen som yttranden kan komma (ibid). Det är en utmaning som även Länsstyrelsen identifierat (ibid). Det finns till exempel ingen statlig bostadspolitisk (ibid). Denna delas i stället upp i flera olika delar i systemet, vilket kan leda till problem då de inte är synkroniserade när kommunerna i deras arbete behöver göra avvägningar och prioriteringar (ibid). Länsstyrelsen uppger även att de upplever svårigheter med att vara förutsägbara, konsekventa och ge tydliga besked i ett tidigt stadié på grund av bristen på statliga prioriteringar och tydlig inriktning (ibid).

Sammanfattningsvis brister planeringens övergripande strategi från toppen till botten och har inte den tydlighet, effektivitet eller sammanhållning som efterfrågas (Näringsdepartementet, 2017). Det leder till att dagens samhällsplanering och processerna kring fysisk planering är svår att överskåda (ibid).

### 3.1.2 Resultatet av pågående regional planering

Bostadskommittén fastslog att de regionala programmen, bland annat regionala utvecklingsstrategier, endast har en begränsad påverkan på de kommunala översiktsplanerna (Näringsdepartementet, 2017). En av de möjliga anledningarna till detta som presenteras är att de som har ansvaret för den regionala utvecklingen inte har något tydligt uppdrag för vare sig fysisk planering eller bostadsförsörjning (ibid). Det har även framkommit att det funnits brister i genomförandet av regionplaner, något som även konstaterats i tidigare översyner (ibid). Det regionala

arbetet har dock inte varit helt verkningslöst eftersom det har tillhandahållit gemensamma plattformar och gett möjlighet till att arbeta fram gemensamma utgångspunkter och viljeriktningar (ibid). Det har det regionala arbetet utgjort ett stöd för såväl det kommunala som det mellankommunala arbetet (ibid).

Det regionala arbetet i Stockholm och Göteborg har olika format men anses båda ha haft en positiv verkan (Näringsdepartementet, 2017). Generellt har det regionala arbetet gett legitimitet till aktuella frågor och underlättat det kommunala arbetet (ibid). Det regionala arbetet har bidragit med att skapa gemensamma plattformar, hittat gemensamma viljeriktningar och utgångspunkter genom bland annat informationsutbyte, planerings- och kunskapsunderlag, analyser och dialoger vilket underlättar mellankommunal samverkan (ibid). År 2005 utvärderades den regionala planeringen i Stockholm vilket visade ett ökat behov av samordning mellan kommuner och att regionplaneringen bidrog till en ökad mellankommunal samordning (ibid). Svårigheterna i arbetet uppges vara i anslutning till genomförandet som är till stor grad oreglerat och saknar förhandlings- och finansieringsperspektiv (ibid).

### 3.1.3 Planering för bostadsförsörjning

Bostadskommitténs utredning av planeringen för bostadsförsörjning visade stora brister (Näringsdepartementet, 2017). Det finns inte förutsättningar för bostadsmarknaden att fungera väl som en öppen bostadsmarknad (ibid). Bostadsförsörjningen är inte sammankopplad till den kommunala eller regionala planeringen utan har snarare ett liv för sig självt (ibid). Kommunerna ansvarar för planläggningen men kan inte svara för den faktiska byggnationen, dessutom styrs den kommunala planeringen av expertplanering från tjänstemän och de kommunala besluten kommer långt in i byggprocessen (ibid). Kommittén anser att det inte är möjligt för kommuner att upprätta planer och riktlinjer utan att inkludera marknadsmässiga villkor som påverkar hur marknaden agerar (ibid).

### 3.1.4 Behovet av regional planering

Den regionala planeringen är både önskad och behövd (Näringsdepartementet, 2017). Inom den regionala fysiska planeringen finns möjligheten att arbeta med de frågor och överbrygga de gränser som utgör ramverket kring den kommunala planeringen (ibid). Flera samverkansorgan och landsting har pekat att det finns ett behov för regional planering och att den regionala planeringen möjliggör att frågor kan sättas i ett geografiskt sammanhang som är större än hur enskilda kommuner arbetar (ibid). Det kan leda till bättre helhetslösningar och ett översiktligt perspektiv (ibid). Den mellankommunala planeringen räcker inte till då utmaningar vars lösningar inte kan uppnå konsensus, inte hanteras (ibid). Dock finns olika åsikter

om bland annat hur den regionala planeringen ska vara utformad, vad den ska omfatta, vilken roll den ska fylla och huruvida den ska vara obligatorisk (ibid).

### 3.1.5 Bostadskommitténs förslag för regional planering

Bostadskommittén föreslog införandet av en ny lag för regional planering som ska träda i kraft den 1 januari år 2019 (Näringsdepartementet, 2017).

Den regionala planeringen enligt bostadskommitténs förslag bör handla om frågor som är av mellankommunal och regional karaktär och som har betydelse för den fysiska miljön (Näringsdepartementet, 2017). Planering har som syfte att skapa förutsättningar för långsiktig hållbar utveckling på en övergripande nivå, att behovet av bostäder på lång sikt möts och att minska den klimatpåverkan som länet har (ibid).

Ett regionalt fysiskt program för de relevanta frågeställningarna ska, enligt förslaget, upprättas, antas och regelbundet aktualitetsprövas av regionplaneorganet i samtliga län och ska ha en vägledande funktion för efterföljande områdesbestämmelser, detaljplaner och översiktsplaner (Näringsdepartementet, 2017). Det innebär att den regionala fysiska planeringen inte är bindande och kommuner anses fortsatt vara bäst lämpade att fatta beslut om markanvändningen inom dess administrativa gränser (ibid). Om avvikelser från den regionala fysiska planeringen görs ska detta uppges och motiveras (ibid). I programmet ska nationella och regionala intressen vägas mot varandra och bedömas för att underlätta för och bidra med underlag till kommunernas fortsatta arbete med bostadsförsörjning och översiktsplanering (ibid). Programmet ska även uppges hänsynen som tagits till riksintressen, samordningen och hänsyn gentemot planer för regional tillväxt, kollektivtrafik, transportinfrastruktur, kommunernas bostadsförsörjning och mål, program och planer på regional och nationell nivå eftersom ett ökat behov av samordning har konstaterats (ibid).

Regeringen får i sin tur ett uppdrag att upprätta en nationell strategi som gäller bostadsförsörjning och fysisk planering som syftar till att nationellt kunna arbeta efter en strategi för hållbar utveckling (Näringsdepartementet, 2017).

Länsstyrelsens uppgifter kommer i och med det nya uppdraget med ett regionalt fysiskt program att ändras (Näringsdepartementet, 2017). Länsstyrelsen ska bistå med underlag till arbetet, i arbetet med att samordna statens intresse, att tillgodose riksintressen, att miljö kvalitetsnormer följs och i arbetet med avvägningar mellan allmänna intressen (ibid).

Genom samarbete och samordning i det regionala fysiska programmet och en utgångspunkt i regionala och mellankommunala mönster kan den vidare planeringen bli mer strategisk, strukturbildande, samhällsekonomisk, långsiktig och effektivt såväl regionalt som lokalt och bidra i arbetet med hållbar stadsutveckling (Näringsdepartementet, 2017). Det skapar även goda förutsättningar för den lokala planeringen och tillväxten att ske strukturbildande



och strategiskt och arbetet med exploateringen kan bli mer långsiktigt och förutsägbart för marknaden (ibid).

## 3.2 Remissinstansernas och regeringens resonemang samt regeringens förslag

Regeringen anser att det är viktigt med kunskap kring de regionala frågorna och att det inom den regionala planeringen finns potential att ge en helhetssyn som det finns ett behov av (Näringsdepartementet, 2017). Den regionala fysiska planeringen kan bidra med samordning och samverkan och synliggöra hur olika planeringar får genomslag och vad de lämnar för avtryck (ibid). Planeringsarbetet kan även bidra till ökad kunskap exempelvis genom analysunderlag såsom befolkningsprognoser och omvärldsanalyser, planeringsunderlag och alternativa utvecklingsscenarier (ibid). Detta kan förbättra förutsättningarna att möta kraven på bland annat bostadsförsörjning, arbetet för hållbar utveckling och minskad klimatpåverkan (ibid). Det finns ett behov av den typen av kunskap på ett flertal nivåer, såväl i myndigheter som kommuner och det är ett behov som spås öka (ibid).

### 3.2.1 Regional fysisk planering och reglering i PBL

Regeringen anser att arbetet ska benämnas regional fysisk planering för att tydliggöra att arbetet berör den fysiska miljön samt att plan ska användas i stället för kommitténs förslag program eftersom det har en tydligare koppling till PBL där regeringen anser att arbetet ska regleras (Näringsdepartementet, 2017).

### 3.2.2 Behovet av och ansvaret för regional fysisk planering

Kommitténs förslag och regeringens bedömning skilde sig från varandra i frågan om var regional fysisk planering ska ske (Näringsdepartementet, 2017). Länen i Sverige har inte samma förutsättningar och det kan vara stora variationer av både resurser och kompetens (ibid). I de remissyttranden som var tveksamma till nyttan av regional fysisk planering i alla regioner i hela landet ansågs att det bör vara frivillig och att det framförallt bidrar i storstadsområden (ibid). Regeringen gjorde bedömningen att det finns olika behov av regional fysisk planering i landet och därmed olika nyttor med att införa det (ibid). Framförallt i Stockholm som har en snabb tillväxt, men även i Skåne som redan är en sammanbunden region och som väntar stor befolkningstillväxt, anses vikten av regional samordning stor (ibid). Skånes betydelse och utveckling anses vara grund för att införa regional fysisk planering och Stockholm har ett fortsatt behov av regional fysisk planering (ibid). Ett flertal av Skånes kommuner, Kommunalförbundet Skåne och Skånes län landsting stöttar dessutom införandet regional fysisk planering (ibid). Regional

fysisk planering kan därefter komma att införas i fler län men först när behoven och förutsättningarna finns (ibid).

Regeringens förslag innebar vidare att ansvariga för den regionala fysiska planeringen ska vara landstinget, undantaget Gotland, vars uppdrag blir att upprätta en regionplan med en process som innefattar samråd, utställning, granskning, antagande och aktualitetsprövning (Näringsdepartementet, 2017). Det ansågs lämpligt av såväl regeringen som remissinstanser att de som har ansvar för kollektivtrafik, länsplaner för transportinfrastruktur och det regionala utvecklingsansvaret var mest lämpade för ansvaret för regional fysisk planering (ibid). Genom att samma aktör har ansvaret för flera delar av det regionala arbetet kan det underlätta arbetet med samordning mellan planerna (ibid). Det ger även förutsättningar att rationalisera och effektivisera arbetet (ibid).

### 3.2.3 Regionplanen

Regionplanen ska bidra i arbetet med att förmedla regionala perspektiv, skapa plattformar för frågor som sträcker sig över kommungränserna och ge målbilder som tar avstamp i regionens geografiska förutsättningar och fungera som en brygga mellan den kommunala och regionala planeringen (Näringsdepartementet, 2017).

Regeringen anser att det är viktigt och att det finns ett behov av att det är tydligt vilka ansvarsområden och uppgifter som åligger landstingen och vad uppdraget med regional fysisk planering innebär (Näringsdepartementet, 2017). Den regionala fysiska planering bör beröra frågor där perspektivet är större än den enskilde kommunens, i mellankommunala eller regionala sammanhang (ibid). Arbetet ska även vara målstyrt och framåtsyftande (ibid). Det är inte menat att den regionala fysiska planeringen ska ersätta eller ta över något av kommunens eller andra aktörers ansvar, planering eller uppgifter (ibid). Kommunernas ansvar för att upprätta planer över mark och vatten förändras inte (ibid). Skillnaden kan bli att planläggning kommer i ett mellankommunalt och regionalt sammanhang, samman med andra frågor som anses viktiga för samhället såsom energi- och vattenförsörjning och transportplanering (ibid). Regeringens förslag innebär att innehållet i regionplanen regleras övergripande och på en allmän nivå men att landstingen ska ha utrymme att anpassa arbetet efter deras förutsättningar, aktuella frågeställningar och arbetsformer (ibid).

Regeringen ger ett antal exempel på vad den regionala fysiska planeringen kan beröra, bland annat regionala kärnor, landsbygdsfrågor, natur- och grönområden, energi- och vattenförsörjning och infrastruktur för transporter (Näringsdepartementet, 2017). Regeringen föreslår även att regionplanen ska innehåller riktlinjer för var bebyggelse och byggnadsverk ska vara lokaliserade, detta gäller de som är av regional betydelse, samt grunddragen för vatten- och markanvändning (ibid). Likväl kan det vara relevant att i regionplanen visa bland annat planerade vägar, järnvägar, områdesskydd, havsplanering, förebyggande

åtgärder mot översvämning och planering för dricksvattenförsörjning (ibid). Ett antal länsstyrelser uppgav i sina remissyttranden ett behov av fler frågor i den regionala fysiska planeringen såsom grönstruktur och jordbruksmark, vilket regeringen inte ser ett hinder för (ibid).

I remissyttranden förekom olika åsikter om vad regionplanen ska innehålla och för- och nackdelar med att inkludera olika frågor (Näringsdepartementet, 2017). En viktig del av arbetet innebär att identifiera intressekonflikter och möjliggöra avvägningar och prioriteringar för statliga intressen såsom riks- och allmänna intressen, vilket var ett tydligt önskemål under utredningen och i remissvar (ibid). Konflikter kan med hjälp av regionplanen upptäckas och staten kan ingripa i ett tidigare skede vilket kan effektivisera kommunernas planering (ibid). I regionplanen ska grunden framgå för hur bedömningar och avvägningar mellan olika intressen på regional nivå gjorts samt hur aktuella planer, program och mål på såväl nationell, regional och lokal nivå har tagits i beaktning (ibid). Det är dock ett arbete som redan upplevs svårt i översiktsplaner på grund av bristande underlag och därför ifrågasätts det hur det ska göras kvalitativt på regional nivå (ibid).

I samband med vilka frågor som ska beröras inom regionplanens ramverk blir detaljnivå en fråga som lyfts, då en del tycker att den endast ska beröra bebyggelse, grönstruktur och trafik på regional nivå (Näringsdepartementet, 2017). Att inkludera riks- och allmänna intressen samt miljökvalitetsnormer blir för detaljerat och det övergripande perspektivet riskerar att gå förlorat (ibid). Regionplanen kan då komma att bli en belastning för kommande planering (ibid). Alternativet att utelämna de delarna är dock enligt regeringen inte aktuellt (ibid). Det är en central del av den fysiska planeringen och det hade därför riskerat att motverka en del av planens syfte (ibid). Därmed får landstingen i uppdrag att i regionplanen redovisa för den hänsyn som tagits till allmänna intressen, riksintressen samt miljökvalitetsnormer (ibid).

I utredningen identifierades svårigheter med genomförandet av regionplaner (Näringsdepartementet, 2017). Regeringen anser därför att, i linje med kommitténs förslag, en del av arbetet med regionplanen ska vara hur den ska genomföras (ibid). Som en del av regionplanen ska det därför finnas en sektion som beskriver genomförandeprocessen (ibid). För att förstå regionplanen och för att den ska få en vägledande funktion är det även viktigt att regionplanen är tydlig och beskriver dess konsekvenser (ibid).

Att länsstyrelsen är delaktig i hela processen med regionplanen från tidig start anses viktigt och är en möjlighet för statliga intressen att hanteras i ett större planeringssammanhang (Näringsdepartementet, 2017). Länsstyrelsens ansvar gentemot regionplaner motsvarar ansvaret för detaljplaner och områdesbestämmelser (ibid). Det innebär att länsstyrelsen ska vara rådgivande när det gäller allmänna intressen, arbeta för statens intressen gällande riksintressen och kontrollera att miljökvalitetsnormer följs (ibid).

### 3.2.4 Bostadsförsörjning

Som en del av arbetet med regional fysisk planering blir det även landstingens uppdrag att arbeta för insatser som bidrar till rätt förutsättningar för att möta det långsiktiga behovet av bostäder samt minska länets klimatpåverkan och påverkan av klimatet (Näringsdepartementet, 2017). Frågorna anses vara i behov av ett större perspektiv och sammanhang än den enskilda kommunens (ibid). Det regionala arbetet med bostadsförsörjning ska ta avstamp i kommunernas arbete, genom deras översiktsplaner och riktlinjer för bostadsförsörjning (ibid). Genom att landstingen bidrar till samordning kring kommuners och andra aktörers arbete skapas bättre förutsättningar för att motverka utvecklingen av segregerade bostadsområden och landsbygdsutveckling i strandnära lägen (ibid).

### 3.2.5 För- och nackdelar med regional fysisk planering

Remissinstanserna var både positiva och negativa till förslaget av regional fysisk planering (Näringsdepartementet, 2017). Majoriteten var positiva till att förbättra och utveckla den regionala fysiska planeringen, framförallt framhölls att det hade hjälpt i arbetet med att möta kraven på bostadsförsörjning och arbetet för hållbar utveckling (ibid). De risker som lyftes fram med den regionala fysiska planeringen var att ytterligare en planeringsnivå kan komma att försvåra kommunernas arbete med bostadsförsörjning i ett planeringssystem som redan är komplicerat (ibid). Planeringen har potential att bli en effektivisering men det finns också en risk för att det i stället blir ytterligare förseningar, hinder eller minskad effektivitet i planeringsprocessen på grund av exempelvis ökad byråkrati (ibid). Detta bemöter regeringen med att de potentiella fördelarna överväger risken för nackdelar (ibid). Regeringen anser att i förlängningen kan den samordning som den regionala planeringen innebär medverka till att planeringsprocessen kan effektiviseras (ibid). Det kan även bidra till att utväxlingen mellan offentliga och privata investeringar blir bättre (ibid). Kombinerat leder det till både mer hållbar och samhälls-ekonomiskt bättre fysisk planering (ibid).

### 3.2.6 Regionplanens juridiska status

Huruvida regionplanen ska vara juridiskt bindande eller ej fanns både för- och motargument för med slutsatsen, i likhet med Bostadskommitténs förslag, att den inte blir juridiskt bindande (Näringsdepartementet, 2017). Det huvudsakliga argumentet för att regionplanen ska vara bindande är oron för att planeringen inte kommer att uppnå den önskade inverkan för att planerna inte följas av kommunerna (ibid). Detta påpekades av en del länsstyrelser som hävdade att en enbart vägledande regionplan kan innebära att kommuner fattar beslut motverkar den regionala planeringen (ibid). Det var dock inte enhälligt då andra länsstyrelser och en del andra remissinstanser ansåg att det var positivt med en vägledande funktion,

med motivationen att det inte skulle påverka planmonopolet negativt (ibid). Regeringen för resonemanget att det kan finnas behov av att göra avsteg från regionplanen och att det ska förbli en möjlighet, därav bör planen inte vara juridiskt bindande (ibid). Syftet med att ha en regionplan är att den ska hjälpa inte hindra, vilket också är ett argument för att regionplanen ska vara endast vägledande (ibid). På så sätt undgås risken att vidare planering baseras på felaktiga eller okända förutsättningar som regionplanen baserats på (ibid). Det ska dock finnas krav på att regionplanen beaktas i det vidare arbetet med planering vilket är upp till landsting och länsstyrelse att bevaka (ibid). Kommunerna blir skyldiga att i deras översiktsplaner redovisa avviker från regionplanen vilket stärker regionplanens vägledande funktion (ibid). Om ett landsting anser att en kommun avviker från regionplanen kan denne vända sig till länsstyrelsen som kan pröva planen (ibid).

Förutom frågan om regionplanen ska vara juridiskt bindande eller ej lyfter även flertalet remissinstanser frågan om vilken hierarki regionplanen kommer att ha och en horisontell styrning efterfrågas för att regionplanen ska kunna ha effekt på andra regionala planer (Näringsdepartementet, 2017). Förslag lades även fram av kommuner att regionplanen inte borde baseras på regional planering utan ska anpassas efter kommunernas översiktsplaner riktlinjer för bostadsförsörjning (ibid). Regeringen anser att det inte är nödvändigt att fastställa någon hierarki (ibid). Eftersom ansvaret för den regionala fysiska planeringen blir landstingets, som redan ansvarar för övrig regional planering, kommer samordningen kunna ske inom landstinget och det kräver därmed ingen definition (ibid).

### 3.2.7 Regeringens beslut

Bostadskommitténs förslag att regeringen ska upprätta en nationell strategi som gäller både fysisk planering och bostadsförsörjning är enligt regeringen inte aktuellt att besluta om i detta skede (Näringsdepartementet, 2017).

Lagändringen för regional fysisk planering enligt regeringens förslag träder i kraft 1 januari 2019 (Näringsdepartementet, 2017).

## 4. Planering i Skåne

*I följande kapitel presenteras Skåne län, de största mellankommunala samarbetena samt Region Skåne och deras arbete med en regional utvecklingsstrategi, en strukturbild för Skåne samt deras senaste åtagande, en regionplan.*

Skåne ligger längst söderut i Sverige, se illustration 4, och har ca 1.2 miljoner invånare (Pettersson & Frisk, 2016). Dess yta uppgår till nästan 11 000 km<sup>2</sup>, fördelat på 33 kommuner (ibid), se illustration 5, som ansvarar för planläggning, bebyggelse och utveckling inom kommungränserna (Region Skåne, 2020a).

Uppdraget att upprätta en regionplan innebär inte enbart en förändring av Region Skånes arbete. Det har även en påverkan på andra instansers planering och samverkan som bedrivs i Skåne, bland annat för kommuner och mellankommunala samarbeten.



*Illustration 4. Skåne län i Sverige (Wikipedia, 2011) (CC BY-SA 3.0)*

*Illustration 5. Skåne län, Skånes kommuner (Wikipedia, 2005) (CC BY 1.0)*

## 4.1 Mellankommunala samarbeten

Förutom planeringen som sker i kommunerna i Skåne sker även samarbete över kommungränserna. I Skåne har kommunerna delat in sig i fyra delregioner, Skåne Nordost, Familjen Helsingborg, Sydöstra Skånes samarbetskommitté och MalmöLund regionen. Samarbetena varierar i formalitet, arbetsformat, hur många och vilka frågor de berör, från att handla om att effektivisera resursanvändning, ha gemensamma visioner och strukturplaner till att vara en gemensam röst gentemot Region Skåne och andra delregioner. De utgör ytterligare en nivå i Skånes planering, mellan den regionala och kommunala.

### 4.1.1 Skåne Nordost

Samarbetet utgörs av sex kommuner som ligger i den nordöstra delen av Skåne; Östra Göinge, Bromölla, Kristianstad, Osby, Hörby och Hässleholm, se illustration 6 (Skåne Nordost, 2021).



Illustration 6. Kommunerna som ingår i kommunsamarbetet Skåne Nordost (Karta från Wikipedia, 2005 (CC BY 1.0) bearbetad av Annie Andersson)

Skåne Nordost anser att arbetet med strategisk fysisk samhällsplanering är viktigt för kommunernas utveckling och ger en möjlighet att skapa goda förutsättningar för kommunernas individuella arbete (Skåne Nordost, 2021a). Enligt Skåne Nordost syftar deras arbete till att gynna samtliga medlems-

kommuners utvecklingskraft, vilket innebär att de gemensamt beslutar vilka arbetsområden de ska verka inom (ibid). Samarbetet i Skåne Nordost utgör även en gemensam och starkare röst gentemot andra aktörer som är verksamma på delregional, regional eller nationell nivå (ibid). Som utgångspunkt för arbetet har de en gemensam vision för 2030 vilket innefattar en målbild och tillhörande strategier (ibid). Förutom engagemang i regionalt och nationellt planarbete, såsom *Regionplan för Skåne 2022–2040*, arbetar de även med att skapa en gemensam strukturbild som utgår från medlemskommunernas målbilder i respektive översiktsplan (ibid).

#### 4.1.2 Familjen Helsingborg

Familjen Helsingborg är ett samarbete mellan 11 kommuner i den nordvästra delen av Skåne (Familjen Helsingborg, 2021), se illustration 7. Det är kommunerna Helsingborg, Klippan, Höganäs, Båstad, Ängelholm, Åstorp, Perstorp, Svalöv, Örkelljunga, Bjuv och Landskrona (ibid).



*Illustration 7. Kommunerna som ingår i kommunsamarbetet Familjen Helsingborg (Karta från Wikipedia, 2005 (CC BY 1.0) bearbetad av Annie Andersson)*

Familjen Helsingborg anser att deras verksamhet gynnar både kommunerna och Skåne län (Helsingborg, 2019). Genom samverkan kan de effektivisera arbete och få större tyngd i frågor som de anser viktiga (Helsingborg, 2019). De har ett antal gemensamma arbetsområden, en gemensam vision med målar 2035 (Familjen



Helsingborg, 2021) och en utvecklingsplan som gäller från 2020 till 2023 (Familjen Helsingborg, 2020a). De bedriver arbetet genom nätverk som består av representanter från de olika kommunerna (Familjen Helsingborg, 2021) och har som kärnkoncept att även om inte varje enskild kommun vinner på beslutade satsningar, kommer de alla att vinna på arbetet över tid (Familjen Helsingborg, 2020).

#### 4.1.3 Sydöstra Skånes samarbetskommitté, SÖSK

Sydöstra Skånes samarbetskommitté utgörs av Tomelilla, Sjöbo, Ystad och Sjöbo (Ystad, 2021), se illustration 8.



Illustration 8. Kommunerna som ingår i kommunsamarbetet SÖSK (Karta från Wikipedia, 2005 (CC BY 1.0) bearbetad av Annie Andersson)

Samarbetet har möjliggjort effektivisering av tillgångar och ett gemensamt arbete för hållbar utveckling, ökad attraktivitet och ökad tillväxt för hela SÖSK (Ystad, 2021) och är till gagn för samtliga invånare i kommunerna (Sydöstra Skånes samarbetskommitté, 2020). Arbetet utgår från en gemensam ledningsplan, *SÖSK ledningsplan 2020*, och infrastrukturstrategi för att tillvarata gemensamma utvecklingsmöjligheter (ibid). Samarbetet ger även kommunerna en gemensam, starkare röst och på så sätt kan de tillvarata intressen i arbetet gentemot mellanstatliga, centrala och regionala myndigheter (ibid).

#### 4.1.4 MalmöLundregionen

MalmöLundregionen är ett mellankommunalt samarbete bestående av 12 kommuner (MalmöLundregionen, u.å.). De är Malmö, Burlöv, Staffanstorp, Höör, Eslöv, Lund, Lomma, Svedala, Kävlinge, Skurup, Trelleborg och Vellinge (MalmöLundregionen, u.å.a), se illustration 9.



Illustration 9. Kommunerna som ingår i kommunsamarbetet MalmöLundregionen  
(Karta från Wikipedia, 2005 (CC BY 1.0) bearbetad av Annie Andersson)

Enligt MalmöLundregionen är det övergripande målet att regionen ska vara hållbar och sammankopplad och bestå av Sveriges bästa näringslivsklimat och livsmiljö vilket är utgångspunkten för den gemensamma strukturbilden; *Strukturbild MalmöLund med målår 2035* (MalmöLundregionen, u.å.). Samarbetet mellan kommunerna ger bättre förutsättningar att möta de utmaningar som kommunerna står inför och att bemöta myndigheter och näringsliv (MalmöLundregionen, u.å.). Arbetet bedrivs i arbetsgrupper med olika inriktningar för att möjliggöra samarbete i praktiska frågor, arbeta fram gemensamma strategier och för att hjälpas åt att lyfta hela regionens styrkor (MalmöLundregionen, u.å.a).

## 4.2 Region Skåne

Region Skåne är en politisk och administrativ organisation (Pettersson & Frisk, 2016) som fick uppdraget av regeringen år 1998 att överta det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen (Region Skåne, 2020). Det innebär att de har en ledande roll i Skåne och ansvarar för produktionen av en regional utvecklingsstrategi (ibid). Enligt Region Skåne avser de med sitt arbete skapa förutsättningar för att invånarna i Skåne ska kunna leva ett hälsosamt liv (Region Skåne, u.å.) och att Skåne ska vara både attraktivt och hållbart (Region Skåne, 2021a). Detta görs genom insatser och samarbete inom deras arbetsområden; kollektivtrafik, infrastruktur, miljö- och klimatfrågor, vård och hälsa, kultur, samhällsplanering, utveckling av näringsliv och kultur (ibid). Sjukvården utgör den största delen av Region Skånes verksamhet (Region Skåne, 2021a), utöver det är de även ledande i rollen att utveckla infrastruktur och att stärka näringslivet (ibid). För att öka tillväxten och stärka näringslivet arbetar Region Skåne bland annat med att samarbeta med och samordning mellan både privata och offentliga aktörer (ibid). Deras arbetsmetoder går bland annat ut bistå med plattformar och samordning för olika aktörers arbete så att gemensamma nätverk och mötesplatser skapas (Region Skåne, 2020). Region Skåne ansvarar även för att följa upp och utvärdera deras eget arbete för att förstå utvecklingen (ibid) och sätta det i relation till målsättningen, bland annat i den regionala utvecklingsstrategin (Region Skåne, 2018b).

Region Skåne stöttar kommunerna i deras fysiska planering vilket gör det lättare för kommunerna att förstå och inkludera regionala perspektiv i planeringen och koordinera insatser därefter (Region Skåne, 2021a). En av de främsta metoderna för detta är som formell remissinstans (Region Skåne, 2018) vilket innebär att Region Skåne lämnar yttranden över kommuners planering av bostadsförsörjning, översiktsplanering och väg- och järnvägsplaner (ibid). De lämnar även yttranden över detaljplaner om dessa är av regional betydelse och om kommunen önskar få regionens synpunkter (ibid).

Region Skåne anser att det är viktigt för den fysiska planeringen att det regionala perspektivet tas i beaktning för att en långsiktigt hållbar tillväxt i Skåne ska stärkas (Region Skåne, 2018a). Viktigt för såväl infrastrukturen som kommunernas fysiska planering är även regionens ansvar för kollektivtrafik vilket innefattar den regionala tågtrafiken, regionbussar och stadsbussar (Region Skåne, 2021a).

### 4.2.1 Arbetet med strukturbilden, *Strukturbild Skåne*, och den regionala utvecklingsstrategin, *Öppna Skåne 2030*

Region Skåne arbetar bland annat med en strukturbild, *Strukturbild Skåne* (Pettersson & Frisk, 2016) och en regional utvecklingsstrategi (Pettersson & Frisk, 2016), *Öppna Skåne 2030* (Region Skåne, 2020).

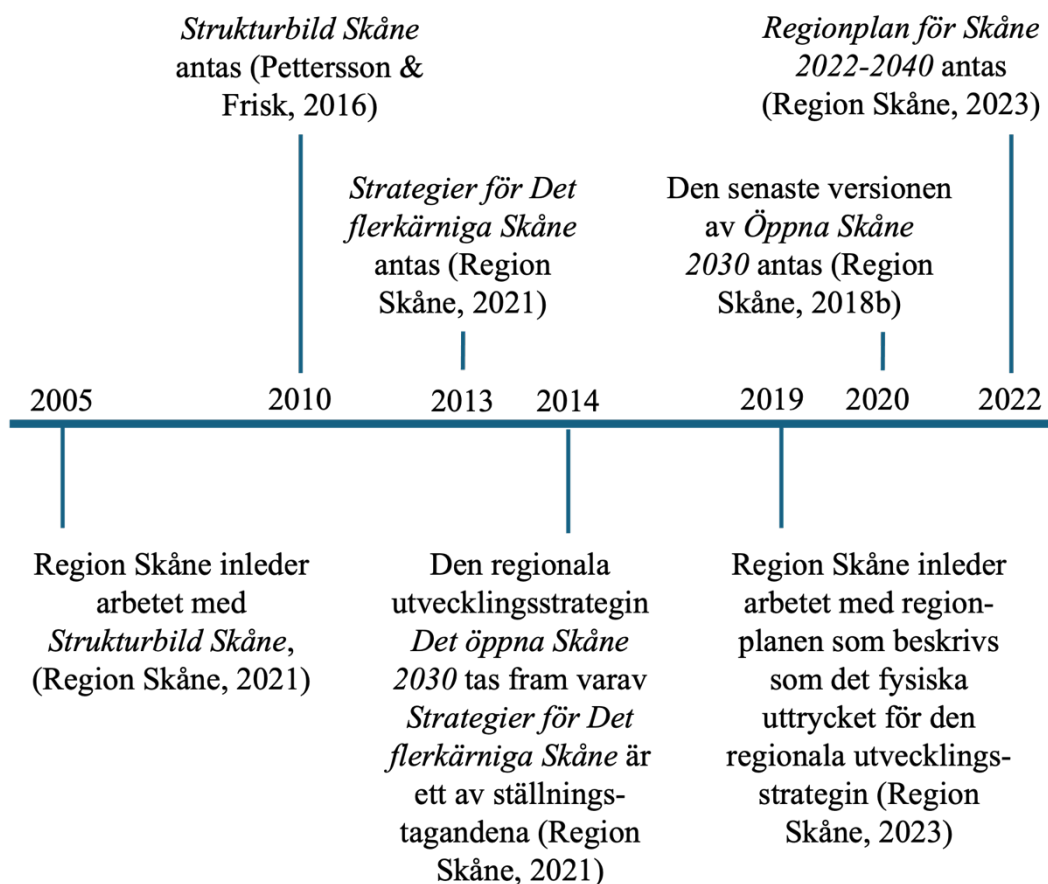


Illustration 10. En tidslinje över Region Skånes arbete med regional planering  
(Av Annie Andersson)

Arbetet med *Strukturbild Skåne* inleddes 2005 och vars syfte till stor del var att se markanvändningen i ett regionalt perspektiv (Pettersson & Frisk, 2016). Genom *Strukturbild Skåne* ville Region Skåne uppnå konsensus mellan fysisk planering, den regionala utvecklingen och den kommunala översiktsplaneringen (ibid). Arbetet skulle innebära en plattform för diskussioner med olika aktörer med målet att hitta en gemensam vision för hur Skåne som helhet ska utvecklas (ibid). Arbetet syftade även till att bygga upp en tilltro och en legitimitet gentemot kommunerna samt att tillgängliggöra kunskap om Skåne (Pettersson & Frisk, 2016). För att uppnå detta arbetade Region Skåne med dialoger gentemot både politiker och tjänstemän i kommunerna (ibid) samt skapade en digital kartdatabank och publicerade rapporter som kallades TemaPM, med fördjupande kunskap kring frågor som ansetts särskilt viktigt för Skånes förutsättningar och utveckling (ibid).

*Strukturbild Skåne* antogs 2010 och arbetet har blivit en permanent del av Region Skånes löpande arbete (Pettersson & Frisk, 2016). Arbetet med den gemensamma visionen för Skånes utveckling mynnade ut i konceptet flerkärnighet och ledde till produktionen av *Strategier för Det Flerkärniga Skåne* som antogs år 2013 (ibid)

och utgjordes av fem strategier som arbetats fram gemensamt med Skånes 33 kommuner gällande fysisk planering (Region Skåne, 2020b).

Region Skånes regionala utvecklingsstrategi *Öppna Skåne 2030* antogs senast år 2020 (Region Skåne, 2018b) och syftet är att den ska utgöra en gemensam vision för Skånes utveckling (Region Skåne, 2020c). Målet för Skånes utveckling och *Öppna Skåne 2030* är att Skåne ska erbjuda framtidstro och livskvalitet, vara en stark hållbar tillväxtmotor, stärka mångfalden av livsmiljöer, ha en god miljö och en hållbar resursanvändning, utveckla framtidens välfärd och vara globalt attraktivt (Region Skåne, 2020). Strategin utgör en gemensam grund som arbetats fram med andra aktörer i Skåne, från kommuner till invånare och myndigheter (Region Skåne, 2018b). En gemensam arbetsprocess hoppas Region Skåne ska bidra till ett gemensamt ansvar och engagemang i den fortsatta utvecklingen i Skåne (ibid). Hur målen inom den regionala utvecklingsstrategin ska uppnås är upp till den enskilde utvecklingsaktören (ibid). Strategin fungerar främst som en gemensam målbild och för att visa vad som behöver göras för att nå dit (ibid). Region Skåne lägger stor vikt vid att det fortsatta arbetet baseras i en fortsatt dialog (ibid). De fokuserar därför till stor del på att erbjuda plattformar för att aktörer ska kunna samtala och diskutera den fortsatta utvecklingen (ibid). Detta erbjuds i olika format såsom nätverk, mötesplatser och regelbundet återkommande arenor (ibid).

#### 4.2.2 Utvärdering av Region Skånes arbete med den regionala utvecklingsstrategin och strukturbild

Region Skånes arbete har utvärderats bland annat i en forskningsstudie av Pettersson och Frist (2016) då 10 av Skånes 33 kommuner intervjuades om deras erfarenheter av arbetet med *Strategier för det flerkärniga Skåne* (Pettersson & Frisk, 2016). Externa utvärderingar har även upphandlats av Region Skåne, år 2011 med fokus på *Strukturbild Skåne* och tillhörande *Strategier för det flerkärniga Skåne* (Ramböll, 2011), respektive år 2018, med fokus på den regionala utvecklingsstrategin *Öppna Skåne 2030* (Kontigo, 2018).

Enligt studien av Pettersson och Frist (2016) har kommunerna god kännedom om *Strategier för det flerkärniga Skåne* samt de verktyg och strategier som arbetet innefattar (Pettersson & Frisk, 2016) och enligt utvärderingen år 2011 är kommunerna både positiva och negativa till strategierna (Ramböll, 2011). Kommunerna anser att det generellt har bidragit till kommunernas förutsättningar att ha ett regionalt perspektiv i deras arbete samt förbättrat deras förutsättningar att samverka med varandra (ibid). Det uppges vara positivt att få ett tydligare helhetsperspektiv och att det är ett strategiskt viktigt arbete och bör prioriteras för Skånes vidare utveckling (ibid). Flertalet kommuner är även positiva till den arbetsform som Region Skåne använt sig av och till delar av innehållet (ibid).

Utvärderingen år 2018 av den regionala utvecklingsstrategin (RUS) *Öppna Skåne 2030* visade att utvecklingsstrategin är en viktig länk för dialog och

samverkan mellan kommunerna och med andra regionala och nationella aktörer (Kontigo, 2018). Region Skånes arbetsprocess var bred och inkluderande och förankringen i kommunerna framgångsrik vilket har gett RUSen en stark legitimitet (ibid). RUSen bidrar med att rama in viktiga utmaningar och utvecklingsmöjligheter, ger en gemensam övergripande målbild och gemensamma breda ställningstaganden som många har möjlighet att förhålla sig till (ibid). Vidare framhålls RUSens roll i att hantera stora strategiska frågor som kräver att kommuner, regioner och andra aktörer samverkar (ibid). Det finns även en potential för RUSen att verka som ett samlande dokument för Region Skåne internt (ibid).

En utmaning för Region Skåne, både i arbetet som de utför och för materialet de producerar är dess begränsade mandat (Kontigo, 2018). Region Skåne har inget utpekade mandat att bedriva samverkan mellan aktörer och har en begränsat styrande roll (ibid). Region Skånes roll ifrågasätts av bland annat skånska kommuner som påtalar risken för att Region Skånes arbete gör intrång på och hotar det kommunala planmonopolet (Ramböll, 2011). Det resulterar i att bland annat RUSens styrande förmåga blir svagt och beskrivs som inspirerande snarare än styrande och dess verkan kan ifrågasättas (Kontigo, 2018). Dess effekt varierar mellan olika aktörer, från att vara en tydlig drivkraft till att vara obetydlig (ibid).

I utvärderingarna framkommer även en del utmaningar i Region Skånes arbetsprocesser och det färdiga materialet, såsom ett behov av att öka delaktigheten i arbetet, konkretisera frågeställningarna och öka användbarheten (Kontigo, 2018; Ramböll, 2011). Arbetet med Strategier för det flerkärniga Skåne får kritik för bristande förankring, lyhörddhet och att aktörerna inte anser sig haft möjlighet att påverka arbetet i den utsträckning de önskat (Ramböll, 2011). Det uppges även finnas ett fortsatt behov av dialog och förankring med tjänstemän, kommunchefer och politiker (ibid). Politiker anses vara av särskild betydelse att rikta arbetsinsatser gentemot då de är en viktig länk för att förankra arbetet (ibid). Det har dock visat sig svårt att få ett politiskt intresse under arbetsprocessen vilket även påverkar tjänstemännens möjlighet att delta (ibid). För att arbetet ska nå potentialen med ökad samsyn mellan kommunerna krävs det att politikerna inser värdet av det (ibid). Flertalet politiker och kommunchefer uppger att arbetet har varit allt för teoretiskt och visionärt och står långt från den verklighet som kommunerna står inför (ibid), vilket kan bidra till det begränsade intresset. Även i utvärderingen av RUSen lyfts behovet av starkare politisk förankring för att möjliggöra ett tydligare riktat arbete (Kontigo, 2018). Förutom att insatser bör riktas mot kommunala politiker framhålls att även politiker och tjänstemän inom Region Skåne behöver arbeta mer med RUSen (ibid). Regionen får även kritik för att förankringsprocessen inte underhålls och att det är Region Skånes ansvar att arbetet med RUSen hålls levande (ibid).

I utvärderingen 2011 framkommer att *Strukturbild Skåne*, i praktiken, inte används i önskvärd utsträckning (Ramböll, 2011). I intervjuerna av Pettersson och Frist (2016) uppger kommunerna att samtliga strategier från *Det flerkärniga Skåne*

inkluderas i deras arbete men att de inte är aktivt applicerade i planeringsprocessen (Pettersson & Frisk, 2016). Det innebär att arbetet når fram till kommunerna men har begränsad effekt (ibid). En av anledningarna uppges vara tid- och resursbrist, något som även uppges som ett hinder för deltagande i arbetsprocessen (Ramböll, 2011). Materialet uppges även vara svårt att använda och mer användarvänligt material efterfrågas (ibid). *Det flerkärniga Skåne* beskrivs som visionärt och spännande men hanterar inte de konflikter som uppkommer, diskuterar inte de handlingar som ska leda fram till visionen eller vad regionen har att vinna på att gemensamt arbeta med regionala utvecklingsfrågor (ibid). Den slutgiltiga produkten har blivit allt för förenklad och redovisningar av hur scenarier har framkommit, konsekvenser och ställningstaganden saknas (ibid).

*Det flerkärniga Skåne* skapar en plattform för att öka samsyn i de frågor där det redan finns konsensus men inte i de frågor som kan vara kritiska, känsliga och viktiga (Ramböll, 2011). Utmaningarna anses ha blivit förenklade till den grad att det inte längre är synligt att det finns olika åsikter bland kommunerna (ibid). Detta leder till att kommunerna upplever att deras åsikter inte tas i beaktning (ibid). Detta kan bero på en rädsla att Region Skåne i arbetet riskerar att göra intrång på det kommunala arbetet och därför undviks känsliga frågor och ställningstaganden (ibid). Konsekvensen av det riskerar dock att innebära att arbetet inte påverkar Skånes utveckling i den utsträckning som önskats (ibid).

Då Pettersson och Frist (2016) studerade *Strategier för Det Flerkärniga Skånes* påverkan av markanvändningen i kommunerna visades dess effekt vara begränsad (Pettersson & Frisk, 2016). Detta delvis på grund av öppna och vaga formuleringar av strategier och målsättningar, vilket möjliggjort för kommunerna att, utan förändring, fortsätta med befintliga arbetsmetoder och hävda att de arbetar enligt *Strategier för det Flerkärniga Skåne* (ibid). Ett exempel på detta är kommunernas arbete med förtätning inom befintlig bebyggelse vars innebörd varierar mellan kommunerna (ibid). Det kan innebära att bygga i anslutning till redan exploaterad mark, slutföra påbörjad bebyggelse, bebygga gröna ytor eller gammal industrimark eller bygga mer där marken inte nått sin fulla potential (ibid). Det behöver dock inte innebära att den nya bebyggelsen är tätare än befintlig bebyggelse (ibid). Det kan innebära att fler villor byggs i anslutning till där det redan finns villor, i kontrast till i städerna där förtätning ofta innebär att tätheten inom redan befintlig bebyggelse ökar (ibid). Ytterligare ett exempel är definitionen av bebyggelseutveckling i kollektivtrafiknära lägen (ibid). En viktig del av det flerkärniga Skåne och hållbar utveckling är att minska behovet av transport (ibid). Samtliga kommuner i studien uppger att de i största möjliga mån planerar ny utveckling i anslutning till kollektivtrafik (ibid). Det är en viktig planeringsfråga men definitionen av vad närhet till kollektivtrafik är varierar och uteblir ofta helt (ibid). Den mest generösa tolkningen av vad kollektivtrafiknära lägen innebär att all ny bebyggelse faller inom gränsvärdena, men används den smalaste tolkningen, hade desto fler områden fallit

utanför gränsen (ibid). Det kan även vara skillnad på att vara inom rätt avstånd och att kollektivtrafiken är fysiskt tillgänglig (ibid). Trots avsaknaden av definitionen av vad som är kollektivtrafiknära lägen, uppges det frekvent i flertalet planer och god tillgång till kollektivtrafik eftersträvas (ibid).

Sammanfattningsvis anses beskrivningarna av strategierna svåra att arbeta med eftersom de anses vara för vagt formulerade (Pettersson & Frisk, 2016). De används därför snarare att beskriva det kommunen redan arbetar med och ha stödjande argumentation för att kommunen arbetar utefter strategierna (ibid). För att komma framåt i arbetet och göra verklig skillnad önskas mer fokus på konflikter mellan kommuner och de frågor som är kontroversiella (Ramböll, 2011).

Liknande kritik framförs i utvärderingen av RUS då målsättningen anses vara för vag på den övergripande nivån, att målkonflikter inte hanteras, att tydliga prioriteringar saknas i målbilden och i ställningstaganden och att det inte tydligt framgår vad arbetet med RUS kommer att bidra till och hur aktörer ska förhålla sig till arbetet (Kontigo, 2018). Det efterfrågas mod för att göra tydliga avgränsningar, prioriteringar och ge vägledning i arbetet för att möjliggöra att det sker någon förändring i bland annat tillväxtarbetet (ibid). Arbetet med RUS anses även svårhanterligt på grund av målen som är svåra att mäta och följa upp (ibid). Det finns övergripande mål, ställningstaganden och ett flertal delstrategier med kvantitativa målsättningar som är möjliga att följa upp men som är svåra att återkoppla till RUSen och dess framgång (ibid). Den stora mängden styrdokument gör arbetet otydligt och dess relation och status till varandra och vad som är styrande blir komplext och svårt att överblicka (ibid). Det anses även ha en låg relevans för det löpande arbetet då de inte ger vägledning, bidrar till beslut kring prioritering vilket leder till en selektiv användning av materialet (ibid). Sammantaget skapas ett glapp mellan den övergripande strategin och det regionala utvecklingsarbetet som sker i praktiken (ibid). Det efterfrågas förtydligande om vad som styr vad i den regionala planeringen, styrdokumentens relation till varandra och skillnaden mellan dem, hur aktörer ska förhålla sig till dokumenten och att mängden regionala styrdokument ska begränsas (ibid).

Kommunernas benägenhet att använda sig att Region Skånes arbete går även att återkoppla till dess svaga formella status. Det ger aktörerna utrymme att välja vilka frågor de arbetar gentemot och utesluta det som inte är en del av deras mål och verksamhet (Kontigo, 2018). På så sätt får frågorna som de aktivt vill arbeta med stöd och legitimitet genom exempelvis kopplingar till RUS (ibid). Viss skillnad kan även urskiljas mellan större och mindre kommuner där mindre kommuner visar en större vilja att anpassa sig till de regionala strategierna medan större kommuner är mer benägna att definiera egna utvecklingsfrågor (ibid).



### 4.2.3 Regionplan för Skåne 2022–2040

Från och med 1 januari 2019 fick Region Skåne i uppdrag att upprätta en regionplan (SFS 2010:900) (läs mer om detta i kap 3. Utökad regional planering).

Regionplanen ämnar enligt Region Skåne att (Region Skåne, 2020d)

- fördjupa arbetet med regional fysisk planering
- överbrygga gapet mellan regionalt tillväxtarbete och översiktsplaneringen
- se helheter och regionala utmaningar och möjligheter
- diskutera och lösa frågor av mellankommunal och mellanregional karaktär
- i olika sammanhang agera kring gemensamma intressen
- stärka samordning och samarbete

I och med regionplaneringen ska den fysiska planeringen samordnas med länsplaner på regional nivå, tillväxtarbete och kollektivtrafik och underlag ska produceras för att bistå kommunerna (Region Skåne, 2020). Kommunernas översiktsplaner kombinerat med regionplanen visar i vilken riktning som Skånes utveckling ska ta (Region Skåne, 2020d). Enligt Region Skåne kan de tillsammans med kommuner och andra aktörer i samverkan, med fysisk planering och med regionplanen som verktyg stärka Skånes konkurrenskraft och ge Skåne en gemensam röst såväl internationellt som nationellt (ibid).

Region Skåne har som mål att med hjälp av regionplanen samla frågor som berör infrastruktur, klimatpåverkan och regional bostadsförsörjning och visa grundragen för hur mark- och vattenområden används (Region Skåne, 2018a). Med hjälp av regionplanen och processen som omger den blir förutsättningarna bättre för Skåne att utvecklas hållbart och möjliggör att såväl arbetsmarknad som människors boende och levnad i hela Skåne kan utvecklas (Region Skåne, 2020d).

*Regionplan för Skåne 2022–2040* antogs i juni 2022 (Region Skåne, 2023).

## 5. Tematisk studie av remissyttranden på den regionala utvecklingsstrategin Öppna Skåne 2030 och regionplanen Regionplan för Skåne 2022–2040

*I detta kapitel redogörs examensarbetets tematiska studie vars syfte är att kartlägga kritik från skånska kommuner och Skånes länsstyrelse för att se skillnader och likheter mellan arbetet med den regionala utvecklingsstrategin och regionplanen. Kapitlet innehåller en beskrivning av den tematiska studien, frågeställningarna som används i arbetet, metodiken för studien, avgränsningar samt resultatet.*

Remissperioden för den regionala utvecklingsstrategin *Öppna Skåne 2030*, hädanefter RUS, som är aktuell för denna studie var 4 månader vintern 2019/2020 (Region Skåne, 2020e). För *Regionplan för Skåne 2022–2040*, hädanefter RP, var remissperioden 5 månader vintern 2020/2021 (Region Skåne, 2023a). Under dessa perioder var det möjligt för såväl allmänheten som myndigheter och företag att skicka in sina åsikter i form av remissyttranden (Region Skåne, 2023a).

### 5.1 Metod

I den tematiska studien har följande frågor använts

- Vilka ämnen omnämns i yttranden från Skånes kommuner för både RUS och RP?
- Vilka likheter och skillnader finns det i synpunkterna som framförs i yttranden för RUS och RP?
- Vilka ämnen omnämns i yttranden för RUS men inte i RP och vice versa?
- Vilka synpunkter framförs i remissvaren angående regionplansuppdraget?

Samtliga remissyttranden som inkom för RUS och RP gjordes tillgängliga av Region Skånes avdelning för Regional utveckling på deras hemsida, sammanhörande med remissversionerna av RUS och RP (Region Skåne, 2023a; Region Skåne, 2020e). Utav dessa valdes yttranden från kommunerna i Skåne,

Skånes länsstyrelse och kommunsamarbetena Familjen Helsingborg, Skåne Nordost, MalmöLundregionen och Sydöstra Skånes samarbetskommitté ut och har använts som grund för den tematiska studien.

En tematisk studie är en flexibel och anpassningsbar metod (Chambers, 2004; King, 2004; Bryman, 2012) vilket lämpar sig för att hantera synpunkter (Chambers, 2004; King, 2004). Den tematiska studien är även väl lämpad för att behandla stora mängder material med stor variation genom att växa fram allt eftersom materialet studeras men med bibehållen struktur (Chambers, 2004). Metoden går ut på att systematiskt arbeta igenom materialet, ge informationen en kod och kategorisera det för att sedan kunna analysera sambanden mellan koder och kategorier (Bryman, 2012). Detta innebar för denna tematiska studie att remissvaren inventerades och summerades som ett hjälpmedel för att sedan koda och kategoriseras. Efter kategoriseringen av RUS respektive RP gjordes en jämförelse av kategorier för att konstatera

- Vilka ämnen som upprepar kommenterades i remissyttranden
- Vilka ämnen som kommenterades i både RUS och RP
- Vilka ämnen som kommenterades i antingen RUS eller RP

Slutligen gjordes en sammanställning av synpunkterna där det framgår vilka likheter och skillnader som förekommer mellan synpunkterna i remissvaren för RUS och RP samt en sammanställning av de synpunkter som framkommer angående uppdraget med regionplaneuppdraget.

## 5.2 Avgränsning

Analysen av innehållet i remissvaren avgränsades i den bemärkelse att synpunkter som rörde praktiska detaljer i direkt korrelation till RUS eller RP inte inkluderades i studien. Det innebär synpunkter om exempelvis layout, språkliga korrigeringar samt utformning och innehåll av kartor.

Då det studerade materialet är omfattande och synpunkterna som framkommit i remisserna många och behandlar ett stort antal olika ämnen gjordes en gränsdragning att endast presentera en sammanfattning av ämnen där fler än hälften (17) av kommunerna har berört ämnet. Resultatet delas upp i två delar

- Ämnen där fler än 17 av kommunerna har synpunkter i remissyttrande gentemot både RUS och RP
- Ämnen där fler än 17 av kommunerna har synpunkter i remissyttrande gentemot antingen RUS eller RP

Citat från remissyttranden presenteras för att exemplifiera remissinstansernas åsikter. Detta är ett urval av synpunkter för att återkoppla sammanställningen till det ursprungliga materialet.

## 5.3 Resultat

Innehållet i RUS och RP har ett antal likheter och skillnader. En viss skillnad mellan planerna beror på utvecklingen som skett i samhället mellan arbetet med respektive plan. Ett tydligt sådant exempel är kommentarer gällande pandemi och dess effekter, vilket inte var aktuellt under den senaste revideringen av RUSen 2019/2020. Dess syfte och utformning skiljer sig även på så sätt att RP fokuserar på fysisk planering och RUSen hanterar övergripande strategiska frågor. Olika ämnen får därmed olika mycket utrymme.

I tabellen nedan listas samtliga kategorier som framkom i den tematiska studien av RUS och RP. De är grupperade utefter om fler än 17 kommuner berörde ämnet i både RUS och RP, i antingen RUS eller RP, samt övriga kategorier i studien som omnämndes men där det inte var fler än 17 kommuner som berörde ämnet och därmed inte är en del av den vidare analysen.

Tabell 1: Tematisk studie - kategorier		
Fler än 17 kommuner i både RUS och RP	Fler än 17 kommuner i antingen RUS eller RP	Övriga
Flerkärniga Skåne / Bilden av Skåne	Jämlikhet / Jämställdhet	Sociala utmaningar / Social hållbarhet
Kategorisering av orter	Markanvändning	Trender och utveckling
Målsättning	Landsbygd	Gränsöverskridande samarbete
Mål-och/eller intressekonflikter	El / Energi	Digitalisering
Samspel / Samverkan	Klimat / Miljö	Utbildning
Transport / Infrastruktur / Kollektivtrafik	Näringsliv	Sjukvård
Genomförande	Grönstruktur / Blågrön struktur / Blå struktur	Välfärd
	Bostadsförsörjning	Arbetsmarknad
		Besöksnäring
		Kultur
		Uppföljning

Tabell 1. Förteckning över kategorier som framkom i den tematiska studien, grupperade utefter om antalet kommuner som berör kategorin överstiger 17 kommuner (fler än hälften).

### 5.3.1 Kategorier uppmärksammade i både RUS och RP

Totalt var det 7 kategorier som uppmärksammades av fler än 17 av kommunerna i både RUS och RP. Nedan beskrivs de 7 kategorierna.

### *1 av 7: Flerkärniga Skåne / Bilden av Skåne*

Flertalet kommuner har i både arbetet med RUS och RP synpunkter på hur Skåne beskrivs och användningen och betydelsen av flerkärnighet. De utgår från sina egna intressen och önskar att deras del av Skåne bör få ett större utrymme i planeringsdokumenten och att deras förutsättningar, roll eller funktion ska förtydligas. Detta gäller såväl små som stora kommuner. Sammantaget önskar flertalet att beskrivningen av Skåne ska nyanseras, att det ska framgå att Skånes kommuner, städer och landsbygd står inför olika typer av utmaningar och har olika förutsättningar att arbeta med målsättningarna.

#### Malmö Stads remissyttrande över RUS

”Region Skåne bör inte bortse ifrån det faktum att förutsättningarna för regionens olika delar varierar stort. De framtagna målsättningarna kan inte hanteras likartat för alla kommuner i Skåne. Samtidigt som strategins målsättningar behöver tydliggöras, behöver en prioritering av målen ske för att bättre anpassas till de skilda förutsättningarna i Skånes olika delar.” (Malmö Stad, 2020:2)

Gentemot båda planeringsdokumenten påpekar flertalet remissinstanser en obalans i beskrivningen av Skåne och föreslagna insatser. Allt för mycket fokus anses läggas på den västra sidan av Skåne när flertalet vill att utvecklingen ska gynna Skåne som helhet. Remissinstanser uttrycker att utvecklingen behöver ske balanserat och gynna mindre orter likväl som större, städer likväl som landsbygd. Samtidigt finns motpolen som anser att allt för lite fokus läggs på västra Skåne där drivkraften till hela Skånes utveckling anses finnas. Risken att utvecklingen går mot en monocentriskt Skåne snarare än ett flerkärnigt Skåne påpekas.

#### Skåne Nordost remissyttrande över RP

”Regionplanen behöver tydligare verka för att minska den regionala obalansen i Skåne. Utveckling och tillväxt ska genomsyra Skånes samtliga kommuner, stora som små, oberoende var i Skåne kommunen finns. Kommunerna är unika och har behov av olika planeringsprinciper och detta behöver förtydligas i Regionplanen.” (Bromölla kommun, 2021:3-4)

Synpunkterna gällande flerkärnighet har från RUS till RP förstärkts. Flertalet uttrycker att det är positivt att utgå från flerkärnighet och att det är en av Skånes styrkor. Att flerkärnighet behöver förtydligas har dock blivit allt tydligare i RP i jämförelse med RUS. I remisserna för RP framhåller ett stort antal kommuner önskemål om att flerkärnigheten ska definieras och motiveras, utvecklingen sedan antagandet av strategin ska analyseras, konceptet ska vidareutvecklas och aktualiseras och visionen ska förtydligas, även för vad den innebär för olika delar av Skåne och dess orter.

## Lunds kommun remissyttrande över RP

”Strategier för det flerkärniga Skåne har varit en utgångspunkt för Skånes fysiska strukturer under lång tid. Förtydliganden behövs kring hur Region Skåne ser på Skånes utveckling sedan strategierna togs fram, hur en flerkärnig struktur förväntas bidra till Skånes utveckling fram till 2040 och dess betydelse för enskilda orter på längre sikt.” (Lunds kommun, 2021:2)

### *2 av 7: Kategorisering av orter*

I såväl RUS som RP har en del av arbetet, som går hand i hand med det flerkärniga Skåne, inneburit att olika orter har kategoriserats utefter vilken funktion de fyller för Skåne. Bland annat tillväxtmotor och regional kärna. Det finns en stark efterfrågan om att dessa kategoriseringar ska förtydligas, kategorierna ska definieras, vilka kriterier som tillhör varje kategori beskrivas samt dess status och betydelse och utveckling i framtiden.

## Familjen Helsingborgs remissyttrande över RUS

”I kapitlet tas de regionala kärnorna upp, men de är inte namngivna. Frågan om vilka orter som ska utgöra regionala kärnor, och vad det ska innebära, behöver hanteras med syfte att uppnå regional balans.” (Familjen Helsingborg, 2019:2)

I RP har ytterligare kategorier tillkommit, nationell tillväxtmotor och lokal kärna. Dessa har gett upphov till ytterligare kommentarer med önskemål om förtydligande, definitioner, vad det har för innebörd, vad visionen kring dessa är och önskemål om att inkludera fler orter i kategoriseringen.

Även i denna del finns synpunkter om balansen i Skåne med såväl åsikter om att mer fokus behövs på drivkraften i väst och att för mycket fokus är i väst och detta behöver vägas upp med mer fokus på öst. Samt vad som händer utanför och mellan de orter som pekas ut som särskilt viktiga för Skåne.

## Burlövs kommun remissyttrande över RP

”I regionplanen finns städer och orter i Skåne utpekade som nationella tillväxtmotorer, tillväxtmotorer, regionala kärnor, lokala kärnor (kommunhuvudort) och övriga kärnor. Vilken roll dessa förväntas spela för ett framtida Skåne bör ytterligare utvecklas och definieras så att även andra orter som utses till eller erbjudas dessa status klargörs.” (Burlövs kommun, 2021:1)

### *3 av 7: Målsättning*

I både RUS och RP efterfrågas ett antal saknade målsättningar och kopplingar till andra internationella, nationella och regionala mål gällande bland annat klimat, välfärd och folkhälsa. De mål som uttrycks bör även enligt remissyttranden preciseras, kopplas till vilka utmaningar de ämnar möta och att de ska vara mätbara/möjliga att följa upp. Det efterfrågas även att tydliga ställningstaganden ska göras.

## Vellinge kommun remissyttrande över RUS

”Generellt genom hela RUS:en är vision och målsättningar allmänt hållna vilket ger stor tolkningsmån men mindre reell styrning. Till exempel är det många olika frågor i varje målsättning och det blir en blandning av mål, medel och information. Möjligheten att implementera RUS:en i den kommunala verksamheten skulle förenklas med mer konkreta målsättningar.” (Vellinge kommun, 2020:1)

## Bjuvs kommun remissyttrande över RP

”Bjuvs kommun efterfrågar ställningstagande i regionplanen kring bland annat miljö kvalitetsnormer (MKN) för luft, vatten och buller och riksintressen men även andra frågor som behöver hanteras i översiktsplanarbetet. Detta för att på en regional nivå kunna hitta lämpliga synsätt och målsättningar för en långsiktig utvecklingsinriktning som kan ge stöd och värdefull kunskap till kommunerna och dess åtagande i dessa frågor.” (Bjuvs kommun, 2021:2)

Detta förstärks i RP med fler önskemål om tydligare kopplingar och relationer mellan mål på olika nivåer och strategier, trender, mål, planeringsutmaningar.

## Länsstyrelsen Skånes remissyttrande över RP

”Länsstyrelsen menar att regionplanen med fördel bör hänvisa till fler nationella mål som har grundläggande betydelse för samhällsplaneringen; *de nationella folkhälsopolitiska målen, mål för integrationspolitiken, mål för demokrati och mänskliga rättigheter, de nationella jämställdhetspolitiska målen, mål för funktionshinderpolitiken* samt internationella konventioner som Sverige åtagit sig att följa.” (Länsstyrelsen Skåne, 2021:30)

Målen och den beskrivna utvecklingen i RP anses inte nå hela vägen fram till mållåret. Planen anses inte vara framåtsyftande och sakna visioner och beskrivs snarare som en nulägesbeskrivning. Länsstyrelsen saknar även hanteringen av riksintressen, allmänna intressen och miljö kvalitetsnormer i målsättningen i RP.

## Skåne Nordost remissyttrande över RP

”För att vara ett stöd i kommunernas arbete med kommande översiktsplaner behöver Regionplanen bli mer framåtsyftande och peka ut riktningen för 2040. Regionplanen innehåller främst en sammanställning av befintlig struktur och ett fåtal planerade strukturer.” (Bromölla kommun, 2021:7-8)

## Länsstyrelsen Skånes remissyttrande över RP

”Länsstyrelsen konstaterar att planförslaget inte redovisar hur något av de riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB som finns i Skåne påverkas av regionplanens förslag eller hur riksintressen tillgodoses.” (Länsstyrelsen Skåne, 2021:5)

#### *4 av 7: Mål och/eller intressekonflikter*

Mål- och intressekonflikter har varit ett uppmärksammat ämne i såväl RUS som RP och i ett antal sakfrågor uppges att det saknas hantering av motstående intressen, målkonflikter, komplexiteten, ställningstaganden och prioriteringar. I samband med det poängteras att arbetet inte blir vägledande eftersom det inte bidrar till den fortsatta planeringen. Det gäller exempelvis sakfrågor såsom jordbruksmark vs exploatering, dricksvatten vs jordbruk men även målkonflikter mellan olika styrdokument, kommuners ÖP och nationella/regionala vs kommunala intressen.

#### Eslövs kommun remissyttrande över RUS

”Den regionala utvecklingsstrategin sätter en gemensam riktning för aktörerna i Skåne vilket kan underlätta i kommunens strategiska arbete. Samtidigt lyfts inga intressekonflikter och inter heller någon prioriteringsordning med tidsramar finns. Det finns flertalet intressekonflikter som hade varit intressanta att resonera kring. Till exempel mellan skånska kommuner och mellan verksamhetsmark och bostadsbyggande för att nämna några. För att kunna utgöra ett bättre stöd för både gemensamt och kommunalt utvecklingsarbete skulle Eslövs kommun vilja se ett resonemang kring både intressekonflikter och en prioritering så att den gemensamma riktningen blir ännu tydligare för samtliga intressenter i Region Skåne.” (Eslövs kommun, u.å.:2)

#### Båstad kommun remissyttrande över RP

”Målkonflikter och motstående intressen behöver analyseras, tydliggöras och avvägas för att regionplanen ska kunna vara vägledande i den fortsatta fysiska planeringen på både kommunal, regional och nationell nivå. Men också för att kunna bidra till måluppfyllelse och måluppföljning av de regionala och nationella målen.” (Båstad kommun, 2021:1)

#### Sydöstra Skånes samarbetskommittés remissyttrande över RP

”I ett regionalt sammanhang finns ett antal utmaningar kopplade till potentiella intressekonflikter vid framtida mark- och vattenanvändning. Till exempel kan konflikter uppstå mellan önskemål om ny bostadsbebyggelse och ianspråktagande av värdefull jordbruksmark. Skånes mest värdefulla jordbruksmark finns i sydvästra Skåne, där exploateringsstrycket är som högst. Det är också den delen av regionen som har bäst förutsättningar vad gäller att planera kollektivtrafiknära, vilket är en tydlig planeringsstrategi i regionplanen. Det är förutsättningar som riskerar att skapa intressekonflikter. Utmaningar av det här slaget tas upp i regionplanen, men när planen väl tar sitt konkreta uttryck i form av planeringsstrategier, strukturkarta och planeringsprinciper har de flesta potentiella konflikter och utmaningar tyvärr lämnats olösta.” (SÖSK, 2021:3-4)

#### *5 av 7: Samspel / samverkan*

Både i RUS och RP efterfrågas en förståelse för planers förhållande till varandra. Vad relationen är mellan RUS och RP och kopplingar till andra styrdokument, regionala strategier och handlingsplaner. RP till den Regionala transportinfrastrukturplanen, Nationell plan för infrastrukturen, Cykelvägsplan och



kommuners ÖP. Det uppges vara en belastning att ha många styrdokument att förhålla sig till.

#### Burlövs kommun remissyttrande över RUS

”Burlövs kommun anser att olika processer och dokument som rör samma eller liknande frågor samordnas i möjligaste mån.” (Burlövs kommun, 2020:1)

#### Vellinge kommun remissyttrande över RP

”Regionplanen har ett målår på 2040, med utblick mot 2050. Flera av de planer som hänvisas till i regionplanen har en horisont till cirka 2029/2030. Här kan nämnas bland annat Transportinfrastrukturplanen, Cykelvägsplanen och Trafikförsörjningsprogrammet. Det framgår vidare att dessa planer (m.fl.) utgör viktiga underlag för regionplanen och att regionplanen tar in planerna samt tar höjd för utveckling till 2040, med en utblick mot 2050. Parallellt med regionplanen pågår ett arbete med att ta fram en ny regional transportinfrastrukturplan (RTI) för Skåne, samt en ny nationell transportinfrastrukturplan (NTI). Vellinge kommun önskar att regionplanen tydliggör hur dessa olika planer förhåller sig till varandra, och hur Regionen ser på regionplanens roll i detta sammanhang.” (Vellinge kommun, 2021:3-4)

Samspelet med länsstyrelsens arbete, som är ytterligare en aktör verksam på i den regionala skalan, efterfrågas men även mer samspel mellan Region Skånes olika planhandlingar. I RP efterfrågas ytterligare samstämmighet med andra planer och program för att de ska ha samma utgångspunkter, exempelvis att orter ska pekas ut på samma sätt.

#### Länsstyrelsen Skåne remissyttrande över RUS

”Länsstyrelsen vill uppmärksamma att skrivningarna om ekosystem och grön infrastruktur bör stämmas av både med den regionala naturvårdsstrategin och den regionala handlingsplanen för grön infrastruktur så att de går i linje med varandra. Det är viktigt att även lyfta biologisk mångfald som värdefullt i sig och som en förutsättning för ekosystemtjänster.” (Länsstyrelsen Skåne, 2020:12)

#### Helsingborgs remissyttrande över RP

”Det är viktigt att det finns en samstämmighet mellan vilka orter som pekas ut i nationella, regionala och lokala planer och program för till exempel infrastruktur, kollektivtrafik, service.” (Helsingborgs kommun, 2021:3)

#### *6 av 7: Transport / Infrastruktur / Kollektivtrafik*

En fråga som får mycket uppmärksamhet i RUS och RP är infrastruktur och kollektivtrafik. Det får större tyngd i RP då det får större utrymme och annan fokus i RP vars syfte är att arbeta med fysisk planering. Vad som är gemensamt i åsikterna gentemot både RUS och RP är vikten av infrastruktur och kollektivtrafik och att det

önskas ytterligare betonas. Det är enligt remissyttrandena grundläggande för Skånes utveckling, för utvecklingen av såväl större orter som mindre orter och för landsbygden. Det anses dock att det i beskrivningarna och arbetet är för förenklat och att viktiga komplexiteter saknas. Vilka stråk som anses starka lyfts fram, utan en diskussion om vad som händer där det inte är starka stråk och konsekvenserna av att satsningar inte fokuseras där.

#### Skurups remissyttrande över RUS

”Vikten av en såväl fungerande som utbyggd infrastruktur och kollektivtrafik måste lyftas upp och tydliggöras i mycket högre utsträckning. Infrastrukturen och kollektivtrafiken är nyckeln för att överhuvudtaget kunna uppnå åtskilliga av målsättningarna, inte minst de kopplade till kompetensförsörjning, arbetstillfällen, bostäder, miljö, klimat och attraktivitet.” (Skurups kommun, 2019:2)

#### Höörs kommun remissyttrande över RP

”Formuleringar om att ”satsningar behövs på de prioriterade regionala stråken för personresor, godstransporter, kollektivtrafik och cykel för att binda samman det flerkärniga Skåne” väcker frågor om vad som händer utanför prioriterade stråken.” (Höörs kommun, 2021:2)

Eftersom kollektivtrafiken och infrastrukturen är avgörande för utvecklingen anses även i såväl RUS som RP att det borde vara fler satsningar. De flesta remissinstanser önskar satsningar där det är av betydelse för respektive remissinstans. Exempelvis att för mycket satsningar sker i väst och att detta behöver vägas upp i öst, mer satsningar på landsbygden, ett antal vägar och järnvägssträckor som lyfts och önskemål om nya satsningar såsom Öresundsmetron och ny järnväg.

#### Skåne Nordost remissyttrande över RP

”För att nordöstra Skåne ska kunna utvecklas efter sina unika förutsättningar i enlighet med Skåne Nordost Vision 2030 är det av största vikt att Region Skåne hanterar nordöstra Skånes behov av infrastruktur och kollektivtrafik i Regionplanen.” (Bromölla kommun, 2021:6)

Det kommer fler synpunkter i RP för att den har mer fokus på fysisk planering och det är även naturligt eftersom fler förslag har framkommit sedan dess att RUS senast blev reviderad och antagen. Med det följer även önskemålet att RP ska vara mer visionär och ytterligare beskriva utvecklingen och målbilden utifrån framtidens behov.

#### Åstorp kommun remissyttrande över RP

”Regionplanen skulle kunna vara mer visionär gällande framtidens kollektivtrafik och behov av infrastruktur. Ett exempel kan vara en analys av framtida energibehov för trafik. En ambition

med större färdmedelsandelar för kollektivtrafiken kräver sannolikt en ökad trafikproduktion och ett ökat elbehov.” (Åstorp kommun, 2021:7)

I både RUS och RP efterfrågas även ställningstaganden kring gods och större tyngd i RP på godshantering samt hamnar.

#### *7 av 7: Genomförande*

Frågan kring genomförandet var uppmärksammat i både RUS och RP med liknande synpunkter kring önskemål om förtydligande av genomförandet. Genomförandet får större utrymme i RP men enligt remissyttranden är det fortfarande inte tydligt vem som förväntas göra vad och hur det ska ske i samverkan med varandra, mellan region och kommuner.

#### Eslövs kommun remissyttrande över RUS

”Den regionala utvecklingsstrategin är övergripande och täcker in många ämnesområden, vilket är positivt då denna typ av utvecklingsarbete behöver spänna över en bredd av frågeställningar. Samtidigt behövs en prioritering för att få kraft i genomförandet. Region Skåne betonar i dokumentet vikten av genomförande, uppföljning och prioritering, bland annat genom formuleringar som ”för att gå mot genomförande behöver effektmål och indikatorer vara helt genomarbetade och kommunicerade”. Eslövs kommun saknar dock ett fördjupat resonemang om hur detta faktiskt kommer att genomföras.” (Eslövs kommun, u.å.:2)

I RUS finns starkare ifrågasättande kring hur visionerna och målen ska nås och att det saknas kopplingar mellan visionerna och konkreta insatser, genomförandestrategier, handlingsplaner och prioriteringar. Frågan kring prioriteringsordning lyfts även i RP med en önskan om prioriteringar mellan de olika planeringsprinciperna som föreslås, utefter vilka förutsättningar och utmaningar som kommunerna står inför. I RP efterfrågas även en tydlighet kring hur Region Skåne ska tillämpa RP i deras eget arbete.

#### Länsstyrelsen Skåne remissyttrande över RUS

”Generellt presenteras inga strategier i den mening att RUS:en anger någon övergripande plan för hur visionerna ska kunna uppnås eller ger vägledning för beslut och styrning.” (Länsstyrelsen Skåne, 2020:3)

#### Sydöstra Skånes samarbetskommitté remissyttrande RP

”Planen skulle behöva konkretiseras mer till fysiska åtgärder för att man faktiskt ska kunna ske hur de höga ambitionerna ska kunna förverkligas, och hur man avser att lösa konflikter mellan olika intressen samt vilka intressen som ska ges företräde.” (SÖSK, 2021:10)

### 5.3.2 Kategorier uppmärksammade i *antingen* RUS eller RP

Totalt var det 8 kategorier som uppmärksammades av fler än 17 av kommunerna i *antingen* RUS eller RP. Nedan beskrivs de 8 kategorierna.

#### *1 av 8: Jämlikhet / Jämställdhet*

I både RUS och RP efterfrågas ett större fokus på jämställdhet och jämlikhet. Detta efterfrågas i större utsträckning i RP med önskemål om att frågan ska få större utrymme och utmaningarna behöver förstärkas och få större tyngd/utrymme och att även åtgärderna för att arbeta med frågorna behöver utvecklas.

#### Länsstyrelsen Skåne remissyttrande över RUS

”Det som saknas är ett jämställdhetsperspektiv. Det finns mycket information att hämta i strategin för ett jämställt Skåne.” (Länsstyrelsen Skåne, 2020:2)

#### Länsstyrelsen Skåne remissyttrande över RP

”Länsstyrelsen menar också att regionen i det fortsatta arbetet bör använda sig av och hänvisa till den regionala jämställdhetsstrategin *Ett jämställt Skåne* med regionaliserade jämställdhetsmål utifrån skånska förutsättningar. Den utgår från *den regionala utvecklingsstrategin (RUS)* och är att betrakta som en områdesstrategi till den. Länsstyrelsen menar att det skulle stärka regionplanens jämställdhetsfokus och den röda tråden till *den regionala utvecklingsstrategin*.” (Länsstyrelsen Skåne, 2021:30)

#### *2 av 8: Markanvändning*

I RUS respektive RP lyftes synpunkter gällande markanvändningen i Skåne och i båda fall ansågs det regionala perspektivet otillräckligt. I RUS saknades ställningstaganden, samverkan och regional planering och liknande kommentarer förekom i RP med svårigheter att prioritera utefter planeringsriktlinjer, avsaknaden av regionalt långtgående perspektiv på markanvändningen och en tydlighet i hur Region Skåne avser att marken ska användas. Arbetet anses inte vara vägledande.

#### Båstads kommun remissyttrande över RUS

”Båstads kommun anser att mål och strategier för att uppnå en hållbar resursanvändning bör inkludera ställningstagande rörande jordbruksmarken. Strategin skulle tjäna på att bli mer tydlig avseende Region Skånes syn på innebörden av hållbar markanvändning, i synnerhet hur de areella näringarna ska hanteras gentemot exploateringsintressen. Denna fråga bör följas upp i regionplanearbetet.” (Båstads kommun, 2020:3)

#### Malmö kommun remissyttrande över RP

”Malmö stad anser att regionplanen kan bli tydligare vad gäller strategier för hushållning av mark när det gäller bebyggelseutveckling och transportsektorns markanvändning, t.ex. mellankommunal samverkan för att lösa bostadsbristen, större verksamhetsområden och gemen-

sam planering kring näringslivetableringar, synen på etablering av externhandel, framtidsspaningar kring lokaliseringen av andra större och viktiga regionala funktioner, aspekter kring hållbart och klimatneutralt byggande samt skydd av jordbruksmark och områden med höga naturvärden.” (Malmö stad, 2021:6)

Det finns ett större fokus i RP på markanvändningen än i RUS vilket faller sig naturligt på grund av de olika utgångspunkterna i RUS respektive RP, där syftet med RP är att ta ett tydligare grepp kring fysiska strukturer såsom markanvändning.

### *3 av 8: Landsbygd*

Landsbygdsfrågorna får mer fokus i RP än i RUS. Detta kan förklaras av att RP har i uppdrag att arbeta med landsbygdsfrågor. I RUS lyfts det fram att det är för lite fokus på landsbygd, vad det innebär och vad det betyder. Detta återkommer i RP med önskemål om att planeringsprinciper ska förstärkas och arbetet för landsbygden behöver vara mer framåtsyftande och ge vägledning till kommunerna.

#### Skurups kommun remissyttrande över RUS

”Ingenstans i dokumentet framgår vikten av att ta tillvara den fantastiska skånska åkermarken. Denna är en oerhört viktig nationell och regional resurs men förutsätter att det finns en landsbygd som lever och utvecklas, inte avvecklas. I en regional utvecklingsstrategi måste landsbygdens vikt och nödvändigheten av en levande landsbygd framgå tydligt.” (Skurups kommun, 2019:2)

#### Sydöstra Skånes samarbetskommitté remissyttrande över RUS

”RUS SÖSK Potentialen hos landsbygden bör lyftas upp liksom att belysa vikten av de mindre orternas förmåga att skapa attraktiva platser, att ta vara på olikheterna.” (SÖSK, 2020:3)

#### Skåne Nordost remissyttrande över RP

”Regionplanen anger att landsbygdens roll ska lyftas, inte bara i relation till det urbana utan som en självständig och central drivkraft. Enligt Regionplanen är en livskraftig landsbygd en förutsättning för att man ska kunna bo, verka och leva i hela Skåne. Detta är en mycket bra ansats, men utöver denna text saknar Regionplanen planeringsprinciper som direkt stödjer en stark landsbygdsutveckling i Skåne. Eftersom största delen av Skåne yta är landsbygd är det viktigt att få in landsbygdsutveckling bättre in i Regionplanen.” (Bromölla, 2021:13)

### *4 av 8: El / Energi*

Det är en stor skillnad på uppmärksamheten riktad mot elfrågan. I RUS påpekades att betydelsen av en stark elförbrukning behöver lyftas medan i RP riktas fokus mot behovet att komplettera kring bland annat solenergi, hållbar energiförsörjning, vindkraft mm.

## Länsstyrelsen Skåne remissyttrande över RUS

”Länsstyrelsen saknar skrivningar och målsättning för en ökad regional förnybar energiproduktion och utveckling av energiinfrastruktur och -planering som viktiga förutsättningar för en hållbar regional utveckling.” (Länsstyrelsen Skåne, 2020:2)

## Åstorp kommun remissyttrande över RP

”Energiförsörjning är ett viktigt utvecklingsområde för att lyckas med flera av Regionplanens ambitioner. Planens texter kan förstärkas när det gäller regionens tillgång till klimateffektiv och tillförlitlig energiförsörjning. Regionplanen nämner till exempel inte kraftvärmen, fjärrvärmen eller fjärrkylan, vilka allihop är viktiga energibärare i energisystemet i Skåne.” (Åstorp kommun, 2021:6)

### *5 av 8: Klimat / Miljö*

I både RUS och RP efterfrågas en större fokus på klimatanpassning och klimatpåverkan. Det efterfrågas ställningstaganden, mål och att dessa mål ska gå att följa och arbeta utefter. I RP efterfrågas dessutom hur arbetet ska ske gentemot miljö kvalitetsnormer samt att ambitionsnivån borde vara högre.

## Landskrona kommun remissyttrande över RUS

”De samhällsomvandlingar som krävs för att begränsa regionens klimatpåverkan och hur dessa ska komma till stånd behöver ges större utrymme.” (Landskrona stad, 202:1-2)

## Skåne Nordost remissyttrande över RP

”Åtaganden kopplat till regionala, nationella och internationella klimatmål behöver tydliggöras och stärkas i Regionplanen. Klimatförändringarna och dess effekter omnämns genomgående i planen, men det saknas tydliga och tillräckligt skarpa ställningstaganden för att målen ska kunna uppnås.” (Bromölla kommun, 2021:5)

## Sydöstra Skånes samarbetskommitté remissyttrande över RP

”Klimatförändringar och anpassningar för att möta dem är en av vår tids viktigaste och svåraste frågor. Regionplanen behöver förstärkas gällande hur klimatanpassningar kan hanteras på regional nivå. Prioriteringar kommer att krävas i markanvändningen, vilket kan leda till intressekonflikter och kostnader om det inte beaktas i ett tidigt skede. Klimatanpassning behöver hanteras mellankommunalt för att stärka insatserna.” (SÖSK, 2021:4)

### *6 av 8: Näringsliv*

Skillnaden mellan RUS och RP är att det i RP finns en tydligare fysisk dimension till de kommentarer som skickas in i remissyttrandena. Det handlar till större utsträckning om var det finns möjlighet för näringslivet att expandera, var det kan lokaliseras, analyser för kommande behov för detta och vad det får för konsekvenser. Gemensamt för båda är förfrågan om att hitta fler och bättre sätt för

att stötta näringslivets utveckling och möjligheterna till att expandera. RP anses inte vara vägledande och att det finns mer potential för att hitta samverkan.

#### Familjen Helsingborg remissyttrande över RUS

”Skåne utgör ett viktigt besöksmål i Sverige och även internationellt. Utvecklingen av besöksnäringen bör därför ges större tyngd i den regionala utvecklingsstrategin.” (Familjen Helsingborg, 2019:2)

#### Lomma kommun remissyttrande över RP

”Lomma kommun undrar om Region Skåne har några planer på att till granskningsförslaget utveckla delen om näringsliv och besöksnäring. Viktiga frågor att ta upp vore om Region Skåne har arbetat med lokalisering av exempelvis energikrävande nya etableringar och om man över huvud taget tänker sig några sådana i Skåne. En annan viktig fråga är hur mycket verksamhetsmark som det finns behov av och om Region Skåne kan komma att ta fram en prognos för framtida behov.” (Lomma kommun, 2021:33)

#### Malmö kommun remissyttrande över RP

”Regionplanen bör lyfta fram gemensamma, planeringsmässiga förutsättningar för ett mångfacetterat och resili<sup>1</sup>ent näringsliv som kan bidra med en bredd av arbetstillfällen till regionen. Malmö stad anser att regionplanen saknar strategier och planeringsriktlinjer som stärker näringslivets förutsättningar för att utvecklas på ett, ur alla aspekter, hållbart och robust sätt.” (Malmö stad, 2021:3)

#### *7 av 8: Grönstruktur / Blågrön struktur / Blå struktur*

Som fysisk plan har RP tagit ett större grepp kring de fysiska strukturerna som benämns grönstruktur, blågrön infrastruktur, vatten och natur. I och med det är det stor skillnad på hur mycket utrymme dessa har fått i RP än i RUS. Framförallt framgår synpunkter om att förtydliga och förklara utpekade områden, begrepp, inkludera fler utmaningar och att arbetet behöver få större utrymme, vara mer sammanhängande, utvecklande och visionärt.

#### Kävlinge kommun remissyttrande över RUS

”Kommunen saknar även ett tydligare fokus på sammanhållen grönstruktur, då ett område med biologisk mångfald oftast även är mer attraktiv ur besökssynpunkt.” (Kävlinge kommun, 2020:2)

#### Båstads kommun remissyttrande över RP

”På vilka grunder som de befintliga grönområdena är utpekade klargörs inte. Värdekärnor och värdestrakter är ekologiska begrepp, men används under ”grönområden rekreation”, vilket lätt skapar förvirring. Syftena med de olika strategierna behöver förtydligas och underlag och inriktningar för ekosystem, grön infrastruktur och biologisk mångfald, behöver utökas och förtydligas. Det framstår som att huvudsyftet med grönområden och den blågröna

infrastrukturen är rekreation och turism. I många fall sammanfaller värdena och utvecklingsbehoven, men långt ifrån alltid.” (Båstads kommun, 2021:2)

### Länsstyrelsen Skåne remissyttrande över RP

”Länsstyrelsen instämmer i vikten av att ”Det behövs aktiva insatser för att bibehålla, skydda och utveckla den biologiska mångfalden” (s 74). Behovet av aktiva insatser stämmer också för grön infrastruktur och ekosystemtjänster generellt. Samtidigt håller sig regionplanen på ett övergripande plan och intressekonflikter och hur dessa ska hanteras beskrivs inte. Det saknas vägledning för hur den gröna infrastrukturen kan vägas och prioriteras mot andra intressen i den fysiska planeringen.” (Länsstyrelsen Skåne, 2021:19)

### 8 av 8: Bostadsförsörjning

Eftersom uppdraget med RP innefattar att stötta kommunerna med den kommunala bostadsförsörjningen får detta större utrymme och därmed även mer återkoppling i remissyttrandet.

I RUS lyftes framförallt kommentarer kring att bostadsförsörjningen är kommunernas ensak och att det är viktigt med hållbar resursanvändning. I RP fanns ett större fokus på planeringsprincipen att utveckla i kollektivtrafiknära lägen med önskemål om att detta skulle förtydligas med ytterligare definition av vad kollektivtrafiknära lägen är och att detta behöver utvecklas med kompletterande analyser kring det långsiktiga bostadsbehovet samt utmaningar kring bostads-segregation, energibehov, byggmassor, exploaterad kust osv. Det efterfrågas även ett resonemang kring konsekvenserna för de orter som inte faller inom definitionen för kollektivtrafiknära lägen.

### Vellinge kommun remissyttrande RUS

”Vellinge kommun är även kritisk till hur målsättningarna berör frågor om markanvändning, bostadsmarknad och kollektivtrafik. Vellinge kommun anser att markanvändning och bostadsförsörjning till stor del är kommunala frågor, detta bör på regional nivå därför hanteras i regionplanen så att kommunerna tydligare kan förhålla sig till prioriteringar och avvägningar enligt Plan- och bygglagen och Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.” (Vellinge kommun, 2020:3)

### Länsstyrelsen Skåne remissyttrande över RP

”Regionplanen saknar tydliga prioriteringar och vägledning när det gäller bebyggelseutveckling i *kollektivtrafiknära lägen*. Planhandlingarna anger ingen definition på vad ett kollektivtrafiknära läge är...” (Länsstyrelsen Skåne, 2021:9)

### Malmö kommun remissyttrande över RP

”Planeringsriktlinjen för bostadsförsörjningen behöver konkretiseras, till exempel gällande hur bostadsbeståndet ska nyttjas mer effektivt. Regionplanen lägger för stort fokus på nyproduktionens förmåga att lösa bostadsbehov och flyttkedjor samtidigt som den konstaterar att ny-



produktion endast står för en marginell andel av totalt antal bostäder. Regionplanen bör också inkludera vikten av att bygga yteffektivt för att spara på jordbruksmark och områden med höga naturvärden.” (Malmö stad, 2021:4)

Relationen mellan det arbete som görs i RUS och RP i kommuner tas även upp med önskemål kring förtydligande av hur RP tar hänsyn till kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning.

Summerat anser remissinstanserna att RP inte ger vägledningar och prioriteringar, vilket hade varit stöttande i det vidare arbetet med bostadsförsörjning.

#### Länsstyrelsen Skåne remissyttrande RP

”Länsstyrelsen kan inte av regionplanen utläsa att regionen har tagit hänsyn till kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning, vilket är ett lagkrav enligt PBL 7 kap. 3 §, andra punkten, och menar att planhandlingarna är vaga utifrån det regionala bostadsförsörjningsbehovet. Vägledning för kommunerna i deras arbete med att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjning och i arbetet med översiktsplanering behöver utvecklas i det kommande arbetet.” (Länsstyrelsen Skåne, 2021:7)

### 5.3.3 Regionplanen

Kommunerna uttryckte sin oro för kommande RP i remissyttrandet för RUS. Det fanns en oro för vad RP skulle komma att innebära för kommunala frågor såsom markanvändning, bostadsmarknad och kollektivtrafik och att arbetet skulle inkräkta på det kommunala självstyret och det kommunala planmonopolet. Därför framhölls vikten av att Region Skåne i arbetet med RP förde mycket dialog med kommunerna. Samtidigt kom även önskemål om att RP skulle bidra med ställningstaganden och prioriteringar för att underlätta för kommunernas arbete.

#### Skurups kommun remissyttrande över RUS

”Regionplanens roll i förhållande till RUS bör tydliggöras. I remissversionen finns ordet regionplan nämnt endast en gång och kopplas inte närmre till innehållet och målsättningarna för den regionala utvecklingen än att regionplanen i figuren på sidan beskrivs som en områdesstrategi underordnad RUS. Hur denna process skall kunna säkerställas utan att påverka eller inkräkta på det kommunala självstyret framstår som oklart.” (Skurups kommun, 2019:2)

#### Kävlinge kommun remissyttrande över RUS

”Regionplanen kommer att ha en viktig roll för att tydliggöra Region Skånes prioriteringar inom de frågor som är av regional karaktär. Den kan exempelvis röra sig om godstrafik, klimatanpassning eller samverkan över administrativa gränser för att motverka fragmentering/isolering av ekologiska miljöer. Inom dessa regionala frågor bör regionplanen hantera målkonflikter och ta ställning till dessa.” (Kävlinge kommun, 2020:4)

I remissyttranden för RP återkom kommentar om att RP inte ska påverka kommunernas planmonopol eller avgöra deras markanvändning och åsikter om att RP gör just det. Därför förekom önskemål om att det i planen måste förtydligas vad som är kommunernas ensak och att Region Skåne inte ska beröra de frågorna, att det kommunala planmonopolet är centralt och ska värnas om, att regionplanen bör utgå från kommunernas arbete med ÖP och riktlinjer för bostadsförsörjning och att om avsteg från dessa görs ska det uppges. Remissinstanserna framhöll vikten av att förtydliga att RP inte är obligatorisk att följa.

#### Staffanstorps kommun remissyttrande över RP

”Regionplan beskrivs som ett stöd och en vägledning för den fysiska planeringen i de skånska kommunerna. Staffanstorps kommun anser att många av skrivningarna och resonemangen i regionplanen är alltför styrande och endimensionellt konstaterande. Det kommunala självstyret och därtill hörande planmonopol i markanvändningen är absoluter och för Staffanstorps kommun självklara fundament i all mellankommunal/regional samverkan. Det vore önskvärt att regionplanen tydligare avspeglade detta.” (Staffanstorps kommun, 2021:2)

Samtidigt framkommer att RP i detta format inte ger den vägledning den har potential till. Det regionala perspektivet anses viktigt och flertalet lyfter positiva aspekter med RP, att det har varit höga ambitioner, goda intentioner, att RP är ett viktigt redskap mot hållbar utveckling och att det finns tillförlit till Region Skånes arbete. Det behöver dock vara mer fokus kring regionala frågor och de ansvarsområden som Region Skåne redan har. Det önskas även förtydligande kring hur Region Skåne tolkar uppdraget med RP, vilken roll som Region Skåne respektive andra aktörer väntas ha och en planhierarki för att förstå RPs relation till såväl kommunalt arbete, främst ÖP, och andra regionala planer.

#### Länsstyrelsen Skåne remissyttrande över RUS

”Det går inte att läsa ut vilka mål och dokument som är formellt vägledande in i arbetet med RUS:en och i vilka sammanhang RUS:en ska vara vägledande för andra dokument och beslut. Detta innebär att relationen till den kommande Regionplanen är otydlig, trots att den ska ta hänsyn till och samordnas med RUS:en och då får en viktig vägledande roll i den kommunala fysiska planeringen.” (Länsstyrelsen Skåne, 2020:5)

#### Sydöstra Skånes samarbetskommitté remissyttrande över RP

”Planen behöver kompletteras med en beskrivning av relationen mellan regionplanen och kommunernas översiktsplaner, där kommunernas rätt till självbestämmande och kommunernas planmonopol respekteras. Planeringsstrategier och -principer som avser kommunala, lokala eller plats specifika frågor behöver lyftas ut ur regionplanen och lämnas till respektive kommun att avgöra. Exempel på sådana frågor är avvägningen mellan bevarande av jordbruksmark och väsentliga samhällsintressen, utformning av tomtmark och allmänna platser samt lokalisering av bebyggelse och anläggningar som är av kommunal och lokal betydelse. Regionplanen

behöver avgränsas till att behandla regionala och mellankommunala frågor, samt kompletteras med väsentliga sådana som kräver samordning mellan kommuner.” (SÖSK, 2021:1)

### Lunds kommun remissyttrande över RP

”Lunds kommun välkomnar Regionplanen och det stöd den är tänkt att ge de skånska kommunerna i den fysiska planeringen gällande mellankommunala och regionala planeringsfrågor. Regionplanen har potentialen att vara något som enar regionen och ge viktig vägledning för kommunerna. Regionplanen ger dock inte den vägledning för kommunerna som den har potential att göra. Regionplanen innehåller inga tydliga prioriteringar och avvägningar i svåra mellankommunala och regionala frågor och visar mer ett nuläge än en strategisk riktning framåt.” (Lunds kommun, 2021:1)

## 6. Analys, diskussion och reflektion

*I detta kapitel vävs kunskapen samman som framkommit genom dokumentstudien och den tematiska studien varefter slutsatsen diskuteras samt författaren reflekterar över examensarbetets process och resultat.*

Detta examensarbete hade som syfte att besvara följande frågeställning

- Hur var de bakomliggande resonemangen för införandet av regional fysisk planering och på vilka sätt uppfyller den regionala fysiska planeringen dess syfte och potential i praktiken?

För att svara på det användes följande arbetsfrågor

- Vilka utmaningar finns i det svenska planeringssystemet för fysisk planering, för kommuner, mellan kommuner och för regioner?
- Vilka resonemang har lett fram till lagändringen av PBL år 2019 och vilka är syftena med lagändringen?
- Vilken kritik framför de skånska kommunerna och Skånes länsstyrelse mot Region Skånes regionplan, *Regionplan för Skåne 2022–2040*, i förhållande till tidigare framförd kritik mot den regionala utvecklingsstrategin, *Öppna Skåne 2030*?

### 6.1 Analys

Samhället, planering och utveckling har blivit alltmer komplicerad (Näringsdepartementet, 2017) och planeringen fyller en rad viktiga funktioner och berör ett antal viktiga arbetsområden och frågor (Campbell, 1996; Hurlimann & March, 2012; Persson, 2013; Trygg & Wenander, 2020). Planeringen står dock inför en rad olika utmaningar. En stor andel av den fysiska planeringen är kommunernas ansvar vilket gör deras förmåga att nå målsättningar särskilt viktig (Lexén, 2021) och kommunernas förmåga att nå målsättningar och arbeta för samhällets bästa kan ifrågasättas.

### 6.1.1 Utmaningar i den kommunala fysiska planeringen, brist på samverkan mellan kommuner och en svag regional nivå

Flertalet studier (Hrelja, 2011; Persson, 2020; Rankka, 2015) visar kommuners tendens att arbeta för egen vinning (Hrelja, 2011; Persson, 2020). De prioriterar kommunens egen utveckling och tillväxt (ibid), ökad attraktivitet, fler arbetstillfällen och att konkurrera med andra kommuner (Hrelja, 2011) på bekostnad av övergripande mål och policys (Lexén, 2021). Styrdokument och målsättningar försvinner i processen (Trygg & Wenander, 2020) och kommuners arbete fortskrider som tidigare utan förändring (Persson, 2013). I stället för att hantera målkonflikter tonas dessa ned och frågor med konsensus lyfts fram (Abrahamsson, 2015). Detta i syftet att öka kommunens attraktivitet för att nå tillväxtmål och locka investeringar (ibid). Kommuner visar även en tendens att inte längre arbeta i samma utsträckning med långsiktig planering (Hrelja, 2011) då arbetet med långsiktiga och överskådliga planeringsstrategier minskar (Zakhour & Metzger, 2018). Ett exempel på detta är kommuners översiktsplan som uppges vara ett av de främsta verktygen för att arbeta med den fysiska planeringens utveckling (Persson, 2013; Trygg & Wenander, 2020). Trots det är det många kommuner som inte arbetar med den aktivt (Persson, 2013). Flertalet planeringsstrategier har även reducerats till att bestå av vaga och abstrakta målbeskrivningar (Zakhour & Metzger, 2018) med bristande innebörd och ställningstaganden (Persson, 2013) vilket har lett till att de blivit urvattnade och svaga (Persson, 2020). Kommunerna har samtidigt en stor mängd strategier, planeringsverktyg och målsättningar att ta hänsyn till, förutom de som sätts upp internt (Trygg & Wenander, 2020; Näringsdepartementet, 2017). Utan synkronisering mellan dessa är det dock svårt för kommunerna att prioritera och hitta synergier vilket bidrar till en svag måluppfyllnad (Trygg & Wenander, 2020). Att kommunerna har svårigheter att möta uppsatta mål, leder i sin tur till svårigheter att nå övergripande mål på regional, nationell och internationell nivå (Lexén, 2021).

Planeringens ökade komplexitet och samhällets utveckling innebär ett ökat behov av samverkan (Boverket & Tillväxtverket, 2015a; Näringsdepartementet, 2017) och att lösningar sker på både mellankommunal och regional nivå (Lexén, 2021). Antalet samarbeten kring fysisk planering har dock inte blivit vanligare (Lexén, 2021) och är inte i nivå med behovet av samverkan (Näringsdepartementet, 2017). PBL utgår från att kommunerna tar egna initiativ till att samarbeta och lösa konflikter och att samtliga parter kommer bidra med en lika stor insats (Lexén, 2021; Lexén & Qviström, 2022). Frågor kring markanvändning är dock svårt för kommuner att samarbeta kring (David, 2015). Kommunerna utgår från konsensus i sin samverkan (Anell & Mattisson, 2009) men konsensus går inte alltid att uppnå (Lexén, 2021) och där konsensus inte uppnås, sker ingen samverkan. Samverkan sker främst när samtliga parter vinner på det och då det inte finns hinder som

till exempel att intressekonflikter måste hanteras, att kommunernas konkurrensförmåga påverkas eller att det finns politiska oenigheter (Lexén, 2021; Lexén & Qviström, 2022). Därmed fungerar det inte i praktiken på det sätt som lagstiftningen förutsätter för att samverkan ska ske i mellankommunala frågor (Lexén, 2021; Lexén & Qviström, 2022).

Det efterfrågas helhetstänk för att arbeta med de utmaningar som samhället står inför idag (Boverket & Tillväxtverket, 2015) och förutom mellankommunalt samarbete kan regional planering bidra till lösningar (Lexén, 2021). Den regionala nivån beskrivs dock som svag (Hrejla, 2011), med begränsat mandat (Pettersson & Frisk, 2016) och att det är tandlöst, vilket tillåter det kommunala arbetet att fortskrida utan förändringar (David, 2015). Det är stora skillnader mellan ambitionerna som målas upp i de regionala strategierna och vad som sker i praktiken vilket leder till att strategiernas effekt ifrågasätts (Pettersson & Frisk, 2016). Enligt Bostadskommitténs utredning har de regionala planerna och strategierna en begränsad påverkan på kommunala översiktsplaner (Näringsdepartementet, 2017).

### 6.1.2 Ny regional fysisk planering

En starkare regional planering är såväl önskad som behövd. Det regionala arbetet bidrar med en plattform, gemensamma utgångspunkter, viljeriktningar och stöd för samarbete och samverkan. Regional fysisk planering kan bidra med större geografiska sammanhang, möjliggöra helhetslösningar, bidra till översiktliga perspektiv och fungera som en brygga mellan kommunalt och regionalt arbete. (Näringsdepartementet, 2017)

Tolkat från regeringens resonemang kring lagförslaget, se kap 3. Utökad regional planering, om ny regional fysisk planering ska den nya regionplanen bidra med regionala perspektiv, skapa plattformar och ge målbilder baserat på regionens geografiska förutsättningar och sätta frågor i mellankommunala och regionala sammanhang. Den regionala fysiska planeringen ska ge regionala perspektiv och bland annat bistå med att identifiera intressekonflikter, underlätta prioriteringar samt möjliggöra avvägningar mellan olika planer, mål, strategier och program. För att regionplanen ska ha en bättre effekt än tidigare regional planering ska det finnas en strategi för genomförandet av planen som en aktiv del av regionplanarbetet. Regionplanen är inte juridiskt bindande, bland annat för att bibehålla flexibilitet i regionens och kommunernas arbete men risken för att regionplanen inte kommer att följas poängteras.

Förhoppningen är att regionplanen ska bidra till att effektivisera planeringsprocessen, bland annat genom att underlätta avvägningar mellan mål, planer och strategier, snarare än att komplicera processen med ytterligare en planeringsnivå. Regionplanen ämnas inte ersätta eller ta över ansvaret från andra former av planering och regeringen ansåg inte att det var nödvändigt att fastställa

regionplanens hierarki i förhållande till andra planer och strategier. Det kommunala planmonopolet ska värnas och bör inte påverkas nämnvärt eftersom kommunerna genom arbetsprocessen kommer ha möjlighet att påverka arbetet.

### 6.1.3 Kritik från de skånska kommunerna och Skånes länsstyrelse mot Region Skånes regionplan, Regionplan för Skåne 2022–2040 och den regionala utvecklingsstrategin, Öppna Skåne 2030

Resultatet av den tematiska studien som sammanställde remissvaren för den regionala utvecklingsstrategin *Öppna Skåne 2030* och *Regionplan för Skåne 2022–2040* leder till en rad antaganden av vad som kan beskrivas som utmaningar för det fortsatta arbetet med regional planering för Region Skåne. Den tematiska studien har gjort det möjligt att kartlägga synpunkter som är konsekventa för båda planeringsdokumenten samt vilka synpunkter som skiljer sig åt. Genom att studera kartläggningen ger det en förståelse för vad som är ihållande kritik och vad som är isolerat till respektive styrdokument. En del av skillnaderna i vilka ämnen som uppmärksammas av remissinstanserna och i vilket omfattning, faller sig naturligt på grund av planernas olika syften och därmed innehåll. Regionplanen går djupare in i frågor rörande fysisk planering vilket speglas i remissinstansernas kommentarer. Att olika frågor är i fokus i RP och RUS påverkas även av att de blivit producerade vid olika tillfällen då olika frågor har varit i fokus. El och energi är ett sådant exempel vars utmaningar och problematik har blivit mer uppmärksammat från att RUSen reviderades till produktionen av regionplanen.

Baserat på kritiken som är återkommande gentemot både RUS och RP upplever kommunerna en obalans och otydlighet i beskrivningarna av Skåne, dess förutsättningar, mål, utmaningar och den övergripande strategin med flerkärnighet. Min teori är att i Region Skånes försök att vara så inkluderande som möjligt då bilden av Skåne målas upp, där ingen ska sticka ut i beskrivningarna, blir det så generaliserat att kommunerna inte längre känner igen sig. Att det saknas både geografiska dimensioner i beskrivningar av utmaningar och förutsättningar och ett territoriellt perspektiv på beskrivningar och visioner är återkommande även i andra regioners arbete med regionala utvecklingsstrategier (Tillväxtverket, 2021). För att skapa den tydlighet som många kommuner efterfrågar krävs beskrivningar av de olika utmaningar och förutsättningar som olika delar av Skåne har. En mer detaljerad och definierad bild av Skåne kräver en stor arbetsinsats med ett tydligt grundläggande material och mycket förankring i kommuner och delregioner. Det hade dock möjliggjort att kommunerna i större utsträckning känt sig sedda och förstådda snarare än negligerade. Det hade även kunnat lägga grunden för att bygga upp en förståelse för vilken roll kommunerna spelar i Skåne län med en tydligare definition av olika orters roll och funktion, vilket även detta efterfrågas. Det regionala utvecklingsarbetet hade därefter tydligare kunnat baseras på att det finns

olika förutsättningar, utmaningar och mål i olika kommuner vilket hade kunnat minska upplevelsen av att det alltid är mer fokus på de områdena med störst tillväxt. Det hade även möjliggjort att strategier och planeringsprinciper kunnat ta avstamp i kommunernas olika förutsättningar och på så sätt gjort det lättare att tillämpa principerna i praktiken.

Risken med tydligare geografiska beskrivningar, fördjupningar och prioriteringar är att den regionala utvecklingsstrategin blir stor och otymplig vilket hade varit en svaghet (Tillväxtverket, 2021). Att inte inkludera fler detaljer innebär dessutom att strategin kan ha en lång hållbarhet med mindre risk att bli förlegad, att den är mer lättläst och lättillgänglig (ibid).

Remissinstanserna efterfrågar även förtydligande av mål och strategier, att dessa ska definieras, tydligare kopplas samman med varandra och vilka utmaningar de ämnar möta, ställningstagande och prioriteringar mellan dem och en beskrivning av vad som är dess konsekvenser. Bristen på definitioner gör styrdokumentet vaga och ger stort utrymme till olika tolkningar. Att kommunerna tolkar och tillämpar mål och strategier på olika sätt och i vissa fall med stora variationer, påverkar dess effektivitet och genomslag (Pettersson & Frisk, 2016; Persson, 2013). Det kan även leda till att planeringen fortskrider utan förändring men att kommunerna kan hävda att de arbetar enligt regionala strategier (Pettersson & Frisk, 2016). De öppna beskrivningarna innebär också utmaningar med att få svar på frågor och för kommunerna att förstå vad som är den tilltänkta utvecklingen (Tillväxtverket, 2021). Planeringsprinciper kan till och med vattnas ur till den grad att de inte längre innebär något åtagande i praktiken (Scott). Tydligare definitioner hade underlättat för utvärderingar och uppföljningar (Pettersson & Frisk, 2016). En del av anledningarna till att öppna beskrivningar används är att detta innebär handlingsfrihet och ger en flexibilitet i det vidare arbetet (Tillväxtverket, 2021). Det underlättar även arbetet med att komma överens om och besluta om styrdokumentens innehåll (ibid). Svårigheter att översätta styrdokument till praktiken innebär dock en risk för att dess effekt blir svag.

Ett stort antal mål och strategier innebär många mål- och intressekonflikter vilket, för att ge vägledning, kräver ställningstaganden och prioriteringar. Det anser inte kommunerna och länsstyrelsen att styrdokumentet bidrar till. Beskrivningar av vad som blir konsekvenserna av de olika målen och strategierna anses även brista, exempelvis att satsningar potentiellt inte kommer att ske i områden som inte anses kollektivtrafiknära eftersom dessa inte ingår i områden för strategisk utveckling. Flertalet regioner har i sitt arbete påpekats brista i geografiska prioriteringar (Tillväxtverket, 2021). Regioner brukar inte heller specificera insatsområden eller åtgärder riktade mot landsbygd och stadsutveckling (ibid). Detta motiveras dels av att arbetet som föregår den regionala utvecklingsstrategin inte innefattar beslut och prioriteringar av geografisk karaktär (ibid). Geografiska prioriteringar är även en mycket känslig fråga och det är en svår balans mellan strategi och vaga



beskrivningar, prioriteringar och att vara tydlig (ibid). Då försök till geografiska prioriteringar har gjort har inte konsensus mellan kommuner kunnat uppnås vilket har lett till att de reviderats och tonats ned (ibid).

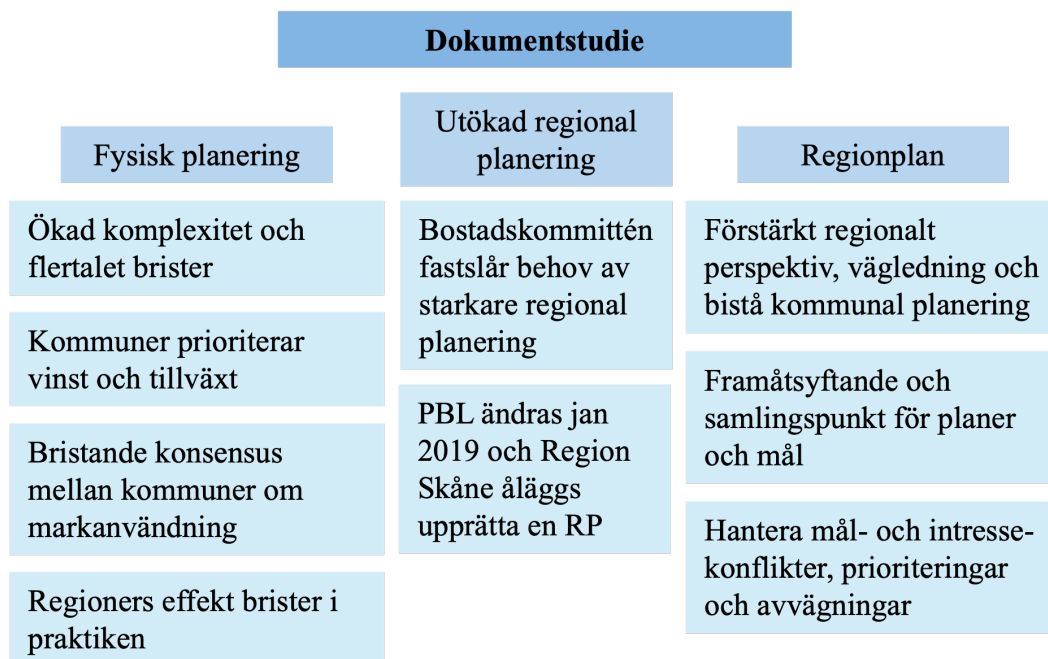
Brist på tydlighet, kopplingar mellan vision, mål, strategier och utmaningar samt ställningstaganden och prioriteringar bidrar även till önskemål om att förtydliga styrdokumentens genomförande. Det efterfrågas mer förankring hos kommunerna samt förtydligande hur planerna ämnas tillämpas. Olika aktörers roller och ansvar, liksom regionplanens egen roll och funktion önskas definieras. Eftersom RP är ett nytt planeringsdokument som följer ny lagstiftning finns det inte några prejudikat för hur den kommer att ställa sig mot kommunernas arbete med planering. För att få förståelse vill kommunerna ha en hierarki mellan planerna eller en förklaring av olika styrdokuments relation eller status till varandra. Hur RP och dess strategier kommer användas holistiskt och internt av Region Skåne efterfrågas också.

I remissvaren för både RUS och RP har även specifika åsikter yttrats om den regionala fysiska planeringen vilket ger en inblick i vad de skånska kommunerna och Skånes länsstyrelse anser om den regionala fysiska planeringen. Åsikterna om RP är mångfacetterade. Det finns åsikter om att det är viktigt med ett regionalt perspektiv för att utvecklingen ska gå framåt och vara hållbart, att den regionala fysiska planeringen är nödvändig och att kommuner kan behöva stöttning i mellankommunala frågor och för det regionala sammanhanget. För att få den stöttningen och vägledning finns det genomgående önskemål om tydligare målsättningar, ställningstaganden, prioriteringar och strategier. Samtidigt är ett stort antal remissinstanser reserverade gentemot den regionala fysiska planeringen och vill inte att Region Skåne ska få utrymme att fatta beslut om det som kommunerna anser är deras ensak att bestämma. Region Skåne har därför en mycket smal linje att balansera för att kunna göra prioriteringar och ta ställning för att bistå med konkret vägledning, utan att trampa kommuner på tårna eller provocera det kommunala planmonopolet i strid med kommunernas önskemål.

Resultatet av den tematiska studien förstärks i och med att liknande slutsatser har dragits i externa utvärderingar och analyser av Region Skånes arbete med *Öppna Skåne 2030* och *Strategier för det Flerkärniga Skåne*. Även i dessa utvärderingar lyfts behovet av att konkretisera och förtydliga materialet (Kontigo, 2018; Pettersson & Frisk, 2016; Ramböll, 2011), öka användarbarheten, öka hanteringen av mål- och intressekonflikter och känsliga frågor samt förtydliga konsekvenserna av planer och strategier (Kontigo, 2018; Ramböll, 2011). Även vikten av att ytterligare förankra arbetet med tjänstemän, kommunchefer och politiker påpekas samt utmaningen detta innebär eftersom ett politiskt engagemang har visat sig svårt att uppnå (Ramböll, 2011).

## 6.2 Diskussion och slutsatser

Enligt både forskning och den statliga utredningen som tillsattes för att utvärdera den regionala planeringen finns det både luckor, svagheter och brister i den fysiska planeringen. Till exempel förblir vissa utmaningar olösta på grund av att kommuner inte kan uppnå konsensus. På grund av det hanteras inte gränsöverskridande utmaningar och potentiell strategisk utveckling riskerar att utebli. Det finns en stor tilltro till samverkan men i praktiken kommer kommuner inte överens om svåra beslut som innebär att inte samtliga parter vinner lika mycket på överenskommelsen. Inom kommuner riskerar dessutom långsiktiga strategier och målsättningar att åsidosättas till gagn för kortsiktiga vinster och fördelar, trots god tillgång på kunskap om utmaningar och betydelsen av bland annat hållbar utveckling och klimatanpassning.



*Illustration 11. Sammanfattat resultat av dokumentstudien (Av Annie Andersson)*

Det regionala arbetet ska fylla en övergripande funktion, ge stöd, vägledning och vision (Tillväxtverket, 2021). Det syftar bland annat till att underlätta för att svåra beslut ska kunna fattas på nedanstående planeringsnivåer. Region Skåne har i sitt arbete varit framgångsrika med att nå fram till och etablera strategier i Skånes kommuner (Pettersson & Frisk, 2016). Likt många andra regioner är de dock mycket vaga i beskrivningar av strategier, verktyg, målsättningar och tillvägagångsätt (ibid). Det möjliggör flexibilitet och handlingsfrihet (Tillväxtverket, 2021) och underlättar att få styrdokumentet antagna (Pettersson & Frisk, 2016). Det leder dock även till svårigheter att besvara frågor, få förståelse för den fortsatta

utvecklingen, att koncept, mål och strategier tolkas och används på olika sätt inom kommunerna (Pettersson & Frisk, 2016; Tillväxtverket, 2021) och att de till slut tappar sin verkan och arbetet fortskrider oförändrat (Pettersson & Frisk, 2016).

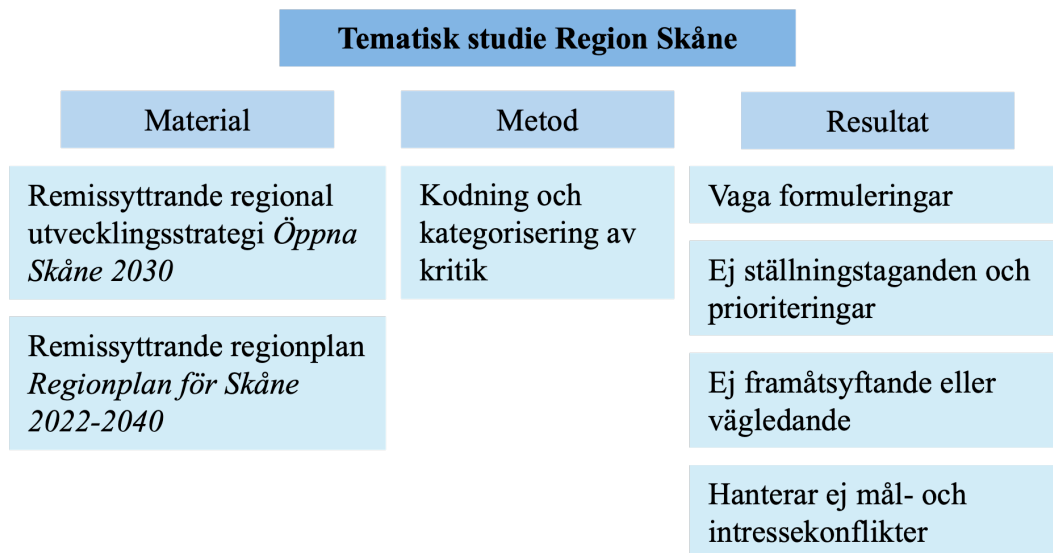


Illustration 12. Sammanfattning av den tematiska studien (Av Annie Andersson)

Regioner kan spela en viktig funktion för att sprida kunskap, möjliggöra koordination och tillit mellan aktörer, minska osäkerheten (David, 2015) och utgöra en plattform för dialog mellan aktörer (Pettersson & Frisk, 2016). Lagändringen och införandet av regional fysisk planering ger regioner ett större mandat med goda intentioner att tackla en del av problematiken med fysisk planering. Det har bland annat syftet att förbättra samstämmighet mellan myndigheter, planer, målsättningar och strategier och att bidra med ställningstaganden och prioriteringar i ett tidigt skede för att möjliggöra kvalitativ och hållbar fortsatt planering. Det kommer att ta tid och utrymme för den regionala fysiska planeringen att hitta sin plats i planeringssystemet. I synpunkter om den regionala fysiska planeringen måste hänsyn tas till att det är ett nytt planeringsformat och att det kommer krävas tid för att utvecklas, formas och göra avtryck.

Jag anser att uppdraget att upprätta en regionplan med det syfte och de ambitioner som framgår av regeringens och bostadskommitténs resonemang är mycket svårt. Regeringen och kommittén var ambitiösa och beskrev att regionplanen kan vara en samlingsplats för planer, strategier, mål och program för att underlätta en av utmaningarna med att kommuner har många styrdokument att förhålla sig till och göra avvägningar och prioriteringar mellan. Om regionplanen fallerar med detta är risken att regionplanen snarare kommer att bli en del av problemet som försvåra kommunernas arbete och komplicera planeringsprocessen ytterligare. Samtidigt ska regionplanen vara visionär och framåtsyftande för att ge vägledning för kommunerna och länets utveckling. Det är enligt mig en

kombination av att alltid ligga steget efter men förväntas att vara steget före, att vara konkret och realistisk samtidigt som visioner kräver abstraktion. Jag tolkar det som så att regionplanen ska vara delvis uppbyggd på redan antagna styrdokument för att vara en samlingspunkt av bland annat planerade satsningar, strategier och viktiga frågor till exempel för infrastruktur, kollektivtrafik eller känsliga kustområden. Regionplanen ska även belysa mål- och intressekonflikter, exempelvis kring exploatering av jordbruksmark, och bidra med avvägningar och vägledning för den fortsatta planeringen. För att kunna göra det krävs det att arbetet är praktiskt, konkret och realistiskt. I den processen är regionplanen beroende av andra antagna styrdokument och dess målsättningar och strategier. Visionära beskrivningar är dock ofta abstrakta och regionplanen är även här beroende av visionerna i andra styrdokument då den inte kan spekulera kring utveckling i en annan riktning än andra styrdokument. Exempelvis kopplingarna över Öresund och olika järnvägssträckningar som kommunerna efterfrågar tydligare visioner kring. Detta försvåras även av att olika styrdokument utgår från olika målår och är i olika skeden av antaganden. Regionplanen landar i att vara otillräcklig på båda nivåer. Den är inte tillräckligt konkret, tar ställning och underlättar avvägningar för kommunerna i det fortsatta arbetet. Arbetet får snarare utså liknande kritik som den föregående regionala utvecklingsstrategin, att kommunerna efterfrågar förtydliganden, definitioner, ställningstaganden och prioriteringar. Den är inte heller tillräckligt visionär och beskrivs inte nå hela vägen från till målåret 2040.

Risken finns att införandet av regional fysisk planering inte kommer göra någon större skillnad för exempelvis den gränsöverskridande planeringen (Lexén, 2021). Detta beror delvis på att regionplanen endast vägledande vilket innebär att Region Skåne är fortsatt beroende av att få kommunernas medhåll för strategier och utveckling. Strävan efter konsensus riskerar att formuleringar är fortsatt vaga, ger stort tolkningsutrymme och tappar sin verkan på den kommunala planeringen. Om Region Skåne genomgått processen att specificera mål och strategier hade intressekonflikter förtydligats men med ett stort fokus på det regionala perspektivet i hanteringen av intressekonflikterna blir risken allt större att det inte längre är i linje med kommunernas viljor (Pettersson & Frisk, 2016). Möjligheten för Region Skåne att skärpa formuleringar, göra tydligare ställningstaganden och prioriteringar, är begränsade på grund av vikten av att inte inskränka på det kommunala planmonopolet, vilket Region Skåne i nuvarande formuleringar och frågeställningar redan kritiseras för att göra.

Sammantaget ifrågasätter jag om regionplanen kommer påverka det kommunala arbetet i större utsträckningen än vad den regionala utvecklingsstrategin lyckats med. Jag anser att utvecklingen av den regionala fysiska planeringen är ett steg i rätt riktning men att regionernas mandat behöver stärkas ytterligare, på bekostnad av kommunernas planmonopol. De utmaningar som samhället står inför kräver att samhället förändras och det krävs mer än traditionell planering och traditionella

verktyg (Trygg & Wenander, 2020). Planeringen behöver vara kreativ, flexibel och utforskande och att både möjligheter och utmaningar med flernivåsamverkan lyfts (Boverket & Tillväxtverket, 2015a). Det uppfyller inte behoven att integrera strategier i planeringsprocesser på lokal och regional nivå så länge dessa är fragmenterade (Trygg & Wenander, 2020) och de regionala och nationella mekanismerna och koordinationen behöver förbättras (Hrelja, 2011).

Som det är idag förblir problem olösta för att ingen, vare sig på regional eller kommunal nivå fattar obekväma beslut. Det finns en brytpunkt för när beslut kan komma att behöva fattas åt aktörer (Hurlimann & March, 2012) och kanske är den brytpunkten nådd. Även om kommuner i mångt och mycket sköter sina uppdrag mycket väl, arbetar de även till viss del egoistiskt (Rankka, 2015). Långsiktiga och strategiska utmaningar hanteras inte i tillräcklig utsträckning vilket har exemplifierats i flera olika frågor, på olika platser och under en längre tid. Det leder till att jag ifrågasätter om kommunerna någonsin kommer komma till den punkten att de åsidosätter kortsiktig vinst till fördel för långsiktig hållbarhet. Därmed kan det kommunala självstyret behöva inskränkas och kommuner få tydligare riktlinjer och förhållningsregler. En potentiell plattform för dessa riktlinjer är den regionala planeringen. Det krävs dock stora förändringar i planeringssystemet för att göra skillnad (Persson, 2020) och för att den regionala planeringen ska bli stark (Olsson & Åström, 2003) men för att planeringen ska kunna vara strategisk behöver det finnas möjlighet att prioritera, fatta beslut och agera (Trygg & Wenander, 2020). Besluten kan upplevas orättvisa och till viss del innebära missnöje, men vara vill gagn för samhället på lång sikt (Hurlimann & March, 2012).

För att uppnå förändring räcker inte ett stärkt mandat för regional planering. Att arbeta gentemot hållbarhet ligger till viss del utanför planerarnas ramar utan handlar om politik och ekonomisk politik (Zakhour & Metzger, 2018). För en mer social och ekologisk hållbar utveckling krävs politiska beslut (ibid) och en större politisk vilja och mod för att agera och prioritera (Trygg & Wenander, 2020).

### 6.3 Reflektion

Flertalet faktorer kan ha påverkat resultatet av examensarbetet, bland annat de metoder som använts i den första och den andra delen av arbetsprocessen.

En dokumentstudie innebär att endast ett urval av litteratur har gjorts och endast en andel har inkluderats i arbetet. Detta urval kan ha kommit att påverkas av mitt ingångsläge samt det begränsade material som jag tagit del av. Detta är en risk som valet av metod medför (Grant & Booth, 2009).

Arbetsprocessen för en tematisk studie innebär att gå fram och tillbaka mellan data, sammanfattade data samt kategorier som blir allt mer abstrakta för att sålla fram de kategorier som är av störst relevans för frågeställningarna och den vidare analysen (Bryant & Charmaz, 2007). Denna process är inte transparent och det finns

diskussioner kring huruvida kategoriseringen växer fram per automatik eller om det sker utifrån författarens tolkning (ibid). Samma material hade kunnat tolkas annorlunda om studien genomförts av en annan författare. Jag hävdar därmed inte att resultatet av studien är det enda sättet att tolka materialet men att det finns ett värde i de indikationer som den ger. Det finns alltid flera olika sätt att tolka material på det påverkas av författaren och arbetets utgångspunkt (King, 2004). Tematisk studie som metod anses dock vara systematisk och effektiv och kan generera såväl användbara som gedigna resultat (Chambers, 2004).

Resultatet av studien bör inte tolkas som en strikt bedömning av Region Skånes planeringsdokument och hänsyn bör tas till att yttranden inte är baserat på antagna planeringsdokument. Remissyttranden har tagits emot och planeringsdokumenten har reviderats innan de antagits för att ta hänsyn till de synpunkter som inkommit. Remissyttranden ger dock en insyn i kommunernas åsikter kring det arbetet som Region Skåne utför. Resultatet från den tematiska studien stöds även till stor del av andra utvärderingar och analyser av Region Skånes arbete.

Djupare analyser av styrdokumentens innehåll och kommunernas förhållnings-sätt till dessa hade kunnat ge ett djupare och mer nyanserat resultat. Till exempel hade intervjuer kunnat genomföras med en selektion av kommuner för att få en djupare förståelse för åsikter kring styrdokumentet. Genom att utgå från remissyttranden gavs dock ett brett och inkluderande underlag att utgå ifrån vilket möjliggjorde en bred och övergripande analys, vilket var passande för examensarbetets frågeställning.

## Referenser

- Abrahamsson, H. (2015). Medskapande medborgardialog. I: Daniel André (red.) *Tillväxt kräver planering - en antologi om samverkan i den fysiska planeringen*. Karlskrona: Boverket och Tillväxtverket. 57-72
- Anell, A., Mattisson, O. (2009). *Samverkan i kommuner och landsting - en kunskapsöversikt*. 1:1 uppl., Lund: Studentlitteratur
- Bjuvs kommun (2021). *Yttrande över Regionplan för Skåne 2022-2040 samrådshandling*. (2) <https://utveckling.skane.se/siteassets/verksamhetsomraden/regional-fysisk-planering/dokument/remissvar-regionplan-skane-2022-2040/bjuvs-kommun.pdf> [2024-02-21]
- Boverket (2020). *Plan- och bygglagstiftningens utveckling*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag--ratt/plan--och-bygglagsstiftningens-utveckling/> [20210922]
- Boverket (2021). *Exempel regional samverkan*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/regionplan/exempel-regional-samverkan/> [20210616]
- Boverket (2022). *Översiktsplanen*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/> [20230912]
- Boverket (2023). *Vad är en detaljplan*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/vad-ar-detaljplan/> [20230912]
- Boverket (2023a). *Översiktsplanens nytta och funktion*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/nytta/> [20230912]
- Boverket & Tillväxtverket (2015). Pilotprojekt utvecklar metoder för samverkan. I: Daniel André (red.) *Tillväxt kräver planering - en antologi om samverkan i den fysiska planeringen*. Karlskrona: Boverket och Tillväxtverket. 13-36
- Boverket & Tillväxtverket (2015a). Utgångspunkter och introduktion. I: Daniel André (red.) *Tillväxt kräver planering - en antologi om samverkan i den fysiska planeringen*. Karlskrona: Boverket och Tillväxtverket. 5-12
- Boverket & Tillväxtverket (2015a). Utgångspunkter och introduktion. I: Daniel André (red.) *Tillväxt kräver planering - en antologi om samverkan i den fysiska planeringen*. Karlskrona: Boverket och Tillväxtverket. 5-12
- Bromölla kommun (2021). *Bromölla kommuns yttrande över Regionplan för Skåne 2022-2040*. (3-8, 13) <https://utveckling.skane.se/siteassets/verksamhetsomraden/regional-fysisk-planering/dokument/remissvar-regionplan-skane-2022-2040/bromolla-kommun.pdf> [2024-02-21]

- Bryant, A., Charmaz, K. (2007). *The SAGE Handbook of Grounded Theory*. Los Angeles: Sage.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Burlövs kommun (2020). *Yttrande över förslag till revidering av Skånes regionala utvecklingsstrategi – Det öppna Skåne*. (1)  
[https://www.skane.se/siteassets/organisation\\_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/burlövs-kommun.pdf](https://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/burlövs-kommun.pdf) [2024-02-20]
- Burlövs kommun (2021). *Yttrande över Regionplan för Skåne 2022-2040*. (1)  
<https://utveckling.skane.se/siteassets/verksamhetsomraden/regional-fysisk-planering/dokument/remissvar-regionplan-skane-2022-2040/burlövs-kommun.pdf> [2024-02-21]
- Båstad kommun (2020). *Yttrande över regional utvecklingsstrategi Det öppna Skåne 2030*. (3) [https://www.skane.se/siteassets/organisation\\_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/bastads-kommun.pdf](https://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/bastads-kommun.pdf) [2024-02-20]
- Båstads kommun (2021). *Yttrande- Båstad kommuns samrådsyttrande över Regionplan för Skåne 2022-2040*. (1-2)  
<https://utveckling.skane.se/siteassets/verksamhetsomraden/regional-fysisk-planering/dokument/remissvar-regionplan-skane-2022-2040/bastad-kommun.pdf> [2024-02-21]
- Campbell, S. (1996). Green cities, growing cities, just cities?: Urban planning and the contradictions of sustainable development. *Journal of the American Planning Association*, 62:3, 296-312. <https://doi.org/10.1080/01944369608975696>
- Chambers, C. (2004). *Financial exclusion and banking regulation in the United Kingdom: A template analysis*. Diss. Bournemouth University
- David, N. (2015). Factors affecting municipal land use cooperation. *Land use policy*, 42, 170-182. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.07.013>
- Eslövs kommun (u.å.). *Bilaga, yttrande över remissförslag till regional utvecklingsstrategi*. (2)  
[https://www.skane.se/siteassets/organisation\\_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/eslov.pdf](https://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/eslov.pdf) [2024-02-20]
- Familjen Helsingborg (2019). *Yttrande över regional utvecklingsstrategi Det öppna Skåne 2030*. (2) [https://www.skane.se/siteassets/organisation\\_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/familjen-helsingborg.pdf](https://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/familjen-helsingborg.pdf) [2024-02-20]
- Familjen Helsingborg (2020). *Utvecklingsplan 2020-2023*.  
<https://familjenhelsingborg.se/om-familjen-helsingborg/utvecklingsplan-2020-2023/> [20211018]
- Familjen Helsingborg (2020a). *Öppenhet och inkludering*.  
<https://familjenhelsingborg.se/om-familjen-helsingborg/samarbetsomraden/oppenhet-och-okad-mangfald/> [20211018]
- Familjen Helsingborg (2021). *Om Familjen Helsingborg*.  
<https://familjenhelsingborg.se/om-familjen-helsingborg/> [20211018]
- Forsberg, C., Wengström, Y. (2016). *Att göra systematiska litteraturstudier*. Natur & Kultur: Stockholm



- Funck, E., Karlsson, T. (2021). *Handbok för systematiska litteratur- och dokumentstudier inom samhällsvetenskapen*. (Förvaltningshögskolans rapporter 158).  
Förvaltningshögskolan. <http://hdl.handle.net/2077/67445> [20231016]
- Grant, M., Booth, A. (2009). A typology of reviews: an analysis of 14 review types and associated methodologies. *Health information & libraries journal*. 26 (2), 89-168. <https://doi.org/10.1111/j.1471-1842.2009.00848>
- Helsingborgs stad (2021). *Yttrande över samrådshandling för Regionplan för Skåne 2022-2040, Dnr 00615/2020*. (3)  
<https://utveckling.skane.se/siteassets/verksamhetsomraden/regional-fysisk-planering/dokument/remissvar-regionplan-skane-2022-2040/helsingborgs-stad.pdf> [2024-02-21]
- Hrelja, R. (2011). The Tyranny of Small Decisions. Unsustainable Cities and Local Day-to-Day Transport Planning. *Planning Theory & Practice*, 12:4, 511-524,  
<https://doi.org/10.1080/14649357.2011.626312>
- Hurlimann, A., March, A. (2012). The role of spatial planning in adapting to climate change. *Wiley interdisciplinary reviews*. *Clim Change*, 3:477-488.  
<https://doi.org/10.1002/wcc.183>
- Höör kommun (2021). *Samrådsremiss Regionplan för Skåne 2022-2040*. (2)  
<https://utveckling.skane.se/siteassets/verksamhetsomraden/regional-fysisk-planering/dokument/remissvar-regionplan-skane-2022-2040/hoors-kommun.pdf> [2024-02-21]
- King, N. (2004). Using templates in the thematic analysis of text. In: Cassell, C., Symon, G. (Eds.), *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*. London: SAGE. s. 256–270
- Kontigo (2018). *Utvärdering av Skånes regionala utvecklingsstrategi "Det öppna Skåne 2030" - Syntesrapport: Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer*. Stockholm: Kontigo
- Kävlinge kommun (2020). *Yttrande – Det öppna Skåne 2030, Skånes regionala utvecklingsstrategi*. (2, 4)  
[https://www.skane.se/siteassets/organisation\\_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/kavlinge-kommun.pdf](https://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/kavlinge-kommun.pdf) [2024-02-20]
- Landskrona stad (2020). *Remiss från Region Skåne – Det öppna Skåne 2030 – Skånes regionala utvecklingsstrategi*. (1-2)  
[https://www.skane.se/siteassets/organisation\\_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/landskrona-kommun.pdf](https://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/landskrona-kommun.pdf) [2024-02-20]
- Lexén, T. (2021). *Planning at the edge: aspects on inter-municipal and border related spatial planning in a new Swedish geography*. Department of Landscape Architecture, Planning and Management, Swedish University of Agricultural Sciences.  
[https://slu.primo.exlibrisgroup.com/permalink/46SLUB\\_INST/1sl36d2/alma9920919494605121](https://slu.primo.exlibrisgroup.com/permalink/46SLUB_INST/1sl36d2/alma9920919494605121)
- Lexén, T., Qviström, M. (2022). Negotiating asymmetric borders in an emerging soft region. *European planning studies*, 30 (12), 2353–2372.  
<https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1895081>

- Lomma kommun (2021). *Yttrande över förslag till Regionplan för Skåne 2022-2040*. (33)  
<https://utveckling.skane.se/siteassets/verksamhetsomraden/regional-fysisk-planering/dokument/remissvar-regionplan-skane-2022-2040/lomma-kommun.pdf>  
 [2024-02-21]
- Lunds kommun (2021). *Yttrande över Region Skånes Regionplan*. (1-2)  
 (<https://utveckling.skane.se/siteassets/verksamhetsomraden/regional-fysisk-planering/dokument/remissvar-regionplan-skane-2022-2040/lunds-kommun.pdf>)  
 [2024-02-21]
- Länsstyrelsen Skåne (2020). *Länsstyrelsens yttrande gällande revidering av Det öppna Skåne 2030 – Skånes regionala utvecklingsstrategi*. (2-3, 5, 12)  
[https://www.skane.se/siteassets/organisation\\_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/lansstyrelsen-skane.pdf](https://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/lansstyrelsen-skane.pdf) [2024-02-20]
- Länsstyrelsen Skåne (2021). *Samrådsyttrande för Regionplan för Skåne 2022-2040*. (5, 7, 9, 19, 30) <https://utveckling.skane.se/siteassets/verksamhetsomraden/regional-fysisk-planering/dokument/remissvar-regionplan-skane-2022-2040/lansstyrelsen-skane.pdf> [2024-02-21]
- MalmöLundregionen (u.å.). *En dynamisk storstadsregion*.  
<https://www.malmolundregionen.se> [20211018]
- MalmöLundregionen (u.å.a). *MLR en samverkansplattform*.  
<https://www.malmolundregionen.se/om-mlr/> [20211018]
- Malmö stad (2020). *Remiss från Region Skåne – Regional utvecklingsstrategi – Det öppna Skåne 2030*. (2)  
[https://www.skane.se/siteassets/organisation\\_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/malmo-stad.pdf](https://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/malmo-stad.pdf) [2024-02-20]
- Malmö stad (2021). *Samrådshandling för Regionplan för Skåne 2022-2040*. (3-4, 6)  
<https://utveckling.skane.se/siteassets/verksamhetsomraden/regional-fysisk-planering/dokument/remissvar-regionplan-skane-2022-2040/malmo-stad.pdf>  
 [2024-02-21]
- Näringsdepartementet (2017). *En ny regional planering*. (Regeringens proposition 2017/18:266) Stockholm: Regeringskansliet
- Olsson, J., Åström, J. (2003). Why Regionalism in Sweden? *Regional & federal studies*, 13 (3), 66–89. <https://doi.org/10.1080/13597560308559435>
- Persson, C. (2013). Deliberation or doctrine? Land use and spatial planning for sustainable development in Sweden. *Land use policy*, 34, 301–313.  
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2013.04.007>
- Persson, C. (2020). Perform or conform? Looking for the strategic in municipal spatial planning in Sweden. *European planning studies*, 28 (6), 1183-1199.  
<https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1614150>
- Pettersson, F., Frisk, H. (2016) 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, 64-82.  
<https://doi.org/10.1080/21650020.2016.1156020>

- Rankka, M. (2015). Nycklar till en framgångsrik planprocess. I: Daniel André (red.) *Tillväxt kräver planering - en antologi om samverkan i den fysiska planeringen*. Karlskrona: Boverket och Tillväxtverket. 49-56
- Ramböll (2011). *Utvärdering Strukturbild för Skåne*. Stockholm: Ramböll
- Region Skåne (2018). *Remissinstans fysisk planering*.  
<https://utveckling.skane.se/utvecklingsomraden/samhallsplanering/remissinstans-fysisk-planering/> [20211016]
- Region Skåne (2018a). *Samhällsplanering*.  
<https://utveckling.skane.se/utvecklingsomraden/samhallsplanering/> [20211016]
- Region Skåne (2018b). *Vår roll inom regional utveckling*. <https://utveckling.skane.se/om-regional-utveckling/var-roll-inom-regional-utveckling/> [20211016]
- Region Skåne (2020). *Vårt regionala utvecklingsuppdrag*.  
<https://www.skane.se/organisation-politik/Vart-utvecklingsuppdrag/> [20211016]
- Region Skåne (2020a). *Bebyggelse och fysisk planering*.  
<https://www.skane.se/organisation-politik/Transporter-och-samhallsplanering/Bebyggelse-och-fysisk-planering/> [20211016]
- Region Skåne (2020b). *Bebyggelse och fysisk planering*.  
<https://www.skane.se/organisation-politik/Transporter-och-samhallsplanering/Bebyggelse-och-fysisk-planering/> [20211016]
- Region Skåne (2020c). *Regional utvecklingsstrategi - Det Öppna Skåne 2030*.  
<https://www.skane.se/organisation-politik/Vart-utvecklingsuppdrag/regional-utvecklingsstrategi-det-oppna-skane-2030/> [20211016]
- Region Skåne (2020d). *Regionplan för Skåne 2022-2040*.  
<https://utveckling.skane.se/utvecklingsomraden/samhallsplanering/regional-fysisk-planering/#188844> [20211016]
- Region Skåne (2020e). *Region utvecklingsstrategi Det öppna Skåne 2030 - remissvar*.  
<https://www.skane.se/organisation-politik/Vart-utvecklingsuppdrag/regional-utvecklingsstrategi-det-oppna-skane-2030/remissvar/> [20211016]
- Region Skåne (2021). *Från Strukturbild för Skåne till Regionplan för Skåne 2022-2040*.  
<https://www.reglab.se/wp-content/uploads/2020/11/Fran-strukturbild-till-regionplan-Region-Skane.pdf> [20240228]
- Region Skåne (2021a). *Våra ansvarsområden*. <https://www.skane.se/organisation-politik/om-region-skane/Vara-ansvarsomraden/> [20211016]
- Region Skåne (2023). *Regionplan för Skåne 2022-2040*.  
<https://utveckling.skane.se/regional-utveckling/verksamhetsomraden/regional-fysisk-planering/regionplan-for-skane-20222040/> [20230913]
- Region Skåne (2023a). *Remissvar - Samrådshandling Regionplan för Skåne 2022-2040*.  
<https://utveckling.skane.se/regional-utveckling/verksamhetsomraden/regional-fysisk-planering/regionplan-for-skane-20222040/remissvar--regionplan-for-skane-2022-2040/> [20230914]
- Region Skåne (u.å). *Om Region Skåne*. <https://www.skane.se/organisation-politik/om-region-skane/> [20211016]

- Salo, R., Mäntysalo, R. (2017). Path dependencies and defensive routines in Finnish city-regional land-use policy cooperation: case Ristikytö. *International planning studies*, 22 (2), 128–144. <https://doi.org/10.1080/13563475.2016.1219653>
- SFS 1947:385. *Byggnadslag*. Stockholm: Bostadsdepartementet
- SFS 1987:10. *Plan- och bygglag*. Stockholm: Socialdepartementet
- SFS 2010:630. *Lag om regionalt utvecklingsansvar*. Stockholm: Finansdepartementet
- SFS 2010:900. *Plan- och bygglag*. Stockholm: Landsbygds- och infrastrukturdepartementet SPN BB
- SFS 2017:583. *Förordning om regionalt tillväxtarbete*. Stockholm: Landsbygds- och infrastrukturdepartementet RSL
- Skurups kommun (2019). *Skurups kommuns yttrande över remiss "Det öppna Skåne 2030- Skånes regionala utvecklingsstrategi", dnr 1800897*. (2) [https://www.skane.se/siteassets/organisation\\_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/skurups-kommun.pdf](https://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/skurups-kommun.pdf) [2024-02-20]
- Skåne Nordost (2021). *Om Skåne Nordost*. <http://www.skanenordost.se/om-skane-nordost-meny/> [20211018]
- Skåne Nordost (2021a). *Strategisk fysisk samhällsplanering*. <http://www.skanenordost.se/strategiska-omraden-och-projekt/samhallsplanering-och-infrastruktur/gemensam-samhallsplanering/> [20211018]
- Slätmo, E. (2017). Preservation of Agricultural Land as an Issue of Societal Importance. *Rural landscapes*, 4 (1), 2–2. <https://doi.org/10.16993/rl.39>
- Staffanstorps kommun (2021). *Delegationsbeslut, ordförandebeslut – Yttrande över förslag till "Regionplan för Skåne 2022-2040" 2019-RU000065 från Staffanstorps kommun*. (2) <https://utveckling.skane.se/siteassets/verksamhetsomraden/regional-fysisk-planering/dokument/remissvar-regionplan-skane-2022-2040/staffanstorps-kommun.pdf> [2024-02-21]
- Sveriges kommuner och regioner (2021). *Regioners åtaganden*. <https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/regionernasataganden.27748.html> [20231018]
- Sveriges kommuner och regioner (2021a). *Så styrs Sverige*. <https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/sastyrssverige.3054.html> [20231018]
- Sveriges kommuner och regioner (2022). *Fakta om kommuner och regioner*. <https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner.1022.html> [20231018]
- Sydöstra Skånes samarbetskommitté (2020). *Gemensamt remissvar från sydöstra Skånes kommuner angående reviderad regional utvecklingsstrategi för Skåne*. (3) [https://www.skane.se/siteassets/organisation\\_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/sydostra-skanes-kommuner.pdf](https://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/sydostra-skanes-kommuner.pdf) [2024-02-20]
- Sydöstra Skånes samarbetskommitté (2020). *Ledningsplan för sydöstra Skåne med Ystad som regional kärna 2020*. [https://www.ystad.se/globalassets/dokument/kommun-och-politik/ledningsplan-for-sydostra-skane\\_2020.pdf](https://www.ystad.se/globalassets/dokument/kommun-och-politik/ledningsplan-for-sydostra-skane_2020.pdf)

- Sydöstra Skånes samarbetskommitté (2021). *Yttrande över Samrådshandling för Regionplan för Skåne 2022-2040*. (1, 3-4, 10)  
<https://utveckling.skane.se/siteassets/verksamhetsomraden/regional-fysisk-planering/dokument/remissvar-regionplan-skane-2022-2040/sydostra-skane.pdf>  
[2024-02-21]
- Tillväxtverket (2021). *Geografier som inte syns - Om landsbygder och städer i de regionala utvecklingsstrategierna*. (Rapport 0362). Östersund: Tillväxtverket.
- Trygg, K., Wenander, H. (2022). Strategic spatial planning for sustainable development - Swedish planners' institutional capacity. *European planning studies*, 30 (10), 1985–2001. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.2001792>
- Vellinge kommun (2020). *Remiss om Skånes regionala utvecklingsstrategi, Det öppna Skåne 2030 (ref 1800897)*. (1, 3)  
[https://www.skane.se/siteassets/organisation\\_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/vellinge-kommun.pdf](https://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/vellinge-kommun.pdf) [2024-02-20]
- Vellinge kommun (2021). *Yttrande över Regionplan för Skåne 2022-2040*. (3-4)  
<https://utveckling.skane.se/siteassets/verksamhetsomraden/regional-fysisk-planering/dokument/remissvar-regionplan-skane-2022-2040/vellinge-kommun.pdf> [2024-02-21]
- Zakhour, S., Metzger, J. (2018). From a "Planning-Led Regime" to a Development-Led Regime (and Back Again?): The Role of Municipal Planning in the Urban Government of Stockholm. *The Planning Review*. 54:4, 46-58.  
<https://doi.org/10.1080/02513625.2018.1562797>
- Åstorps kommun (2021). *Yttrande Regionplan för Skåne 2022-2040*. (6-7)  
<https://utveckling.skane.se/siteassets/verksamhetsomraden/regional-fysisk-planering/dokument/remissvar-regionplan-skane-2022-2040/astorps-kommun.pdf>  
[2024-02-21]

## Illustrationer

SO-rummet (2023). [karta] <https://www.so-rummet.se/fakta-artiklar/sa-styrs-sveriges-kommuner#> (CC BY 3.0 DEED) [20231016]

Wikipedia (2011). *Skåne län in Sweden*. [karta]  
[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Skåne\\_län\\_in\\_Sweden.svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Skåne_län_in_Sweden.svg) (CC BY-SA 3.0) [2023-10-16]

Wikipedia (2005). *Skåne County*. [karta]  
[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Skåne\\_County.png](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Skåne_County.png) (CC BY 1.0) [2023-10-16]

# Tack

Jag vill rikta stort tack till min handledare Lisa Norfall som har stöttat mig och väglett mig i alla upp- och nedgångar under en utdragen arbetsprocess.

Jag vill även rikta ett tack till min familj som hjälpt till att motivera mig att slutföra mitt examensarbete.

## Publicering och arkivering

Godkända självständiga arbeten (examensarbeten) vid SLU publiceras elektroniskt. Som student äger du upphovsrätten till ditt arbete och behöver godkänna publiceringen. Om du kryssar i **JA**, så kommer fulltexten (pdf-filen) och metadata bli synliga och sökbara på internet. Om du kryssar i **NEJ**, kommer endast metadata och sammanfattning bli synliga och sökbara. Även om du inte publicerar fulltexten kommer den arkiveras digitalt. Om fler än en person har skrivit arbetet gäller krysset för samtliga författare. Du hittar en länk till SLU:s publiceringsavtal på den här sidan:

- <https://libanswers.slu.se/sv/faq/228316>.

JA, jag/vi ger härmed min/vår tillåtelse till att föreliggande arbete publiceras enligt SLU:s avtal om överlåtelse av rätt att publicera verk.

NEJ, jag/vi ger inte min/vår tillåtelse att publicera fulltexten av föreliggande arbete. Arbetet laddas dock upp för arkivering och metadata och sammanfattning blir synliga och sökbara.