



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för landskapsarkitektur,
trädgårds- och växtproduktionsvetenskap

Regional planering i förhållande till kommunal planering

- En Fallstudie med Region Skåne och Sjöbo kommun

Annie Andersson

Självständigt arbete vid LTV-fakulteten, 15 hp

Landskapsarkitektprogrammet

Alnarp, 2016

Regional planering i förhållande till kommunal planering - En fallstudie med Region Skåne och Sjöbo kommun

Regional planning in relation to township planning - A case-study of Region Skåne and Sjöbo kommun

Annie Andersson

Handledare: Anna Peterson, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

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

Omfattning: 15 hp

Nivå och fördjupning: G2E

Kurstitel: Kandidatexamensarbete i landskapsarkitektur

Kurskod: EX0649

Ämne: Landskapsarkitektur

Program/utbildning: Landskapsarkitektprogrammet

Utgivningsort: Alnarp

Utgivningsår: 2016

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

Nyckelord: regional planering, kommunal planering, Region Skåne, Sjöbo kommun, grönstruktur, mellankommunalt samarbete, sektorsövergripande samarbete

SLU, Sveriges lantbruksuniversitet

Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap

Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Abstract

The need for a bigger perspective in planning of the society has during the last ten to fifteen years increased. This kind of planning takes place in the regional development work that the Swedish regions do. However, there is some criticism about the work being done and it is said to be faulty in a number of contexts. This bachelor thesis aims to investigate the work of Region Skåne and Sjöbo township and their work concerning green infrastructure, which is considered an important subject to handle regionally. These are then compared to each other to see if ways of strengthening the regional work, that has been criticized, can be found. Through this study these questions were answered

I. Is the work done by regions relevant in the work of the township?

II. Do the regions fulfill their potential in helping the townships of the county?

A literature study was made about the purpose of regional planning to gain understanding of how it works today, which improvements that are considered necessary and how the future seems to be evolving. To put this into perspective with the work being practiced, it was compared to the results of a case study in Region Skåne and Sjöbo township and previous research. One employee was interviewed at Region Skåne to get their perspective, two employees involved in the planning of green infrastructure in Sjöbo was interviewed to understand how they worked and what they based their work on and an interview was conducted with one of the employees working with maintenance of nature in Sjöbo. The interviews were half-structured and followed themes of subjects that guided the direction of the conversation.

By comparing the collected material the conclusion could be drawn that regions are an important part of the society and that they fill a number of functions. They are a support for the townships and help them in their work. However there are improvements to be made, which is showed in the case-study. For example they need to follow up on their work and add the help that is missing. Another conclusion was also that society is growing and changing and both regions and townships need to do the same. The development will require them taking part in each others work, drawing support from each other. It is not only the regions responsibility to include the townships, it is also the townships responsibility to take part of the regions work.

Sammandrag

Behovet av ett större perspektiv i samhällsplaneringen är något som de senaste tio-femton åren har accentuerats. Detta existerar i form av det regionala utvecklingsarbetet som Sveriges regioner utför. Viss kritik finns dock riktad mot regioners arbete och att det brister på ett antal punkter. Den här kandidatuppsatsen undersöker arbetet som Region Skåne och Sjöbo kommun utför gällande grönstruktur, som anses vara viktigt att planera för regionalt. Dessa sätts sedan i perspektiv till varandra med syftet att hitta metoder för att stärka det kritiserade arbetet. Genom studien besvarades frågorna

- I. Är regioners arbete relevant i kommuners arbete?
- II. Fyller regioner sin potential i att hjälpa kommuner inom länet?

En litteraturstudie om regional- och översiktlig planering genomfördes för att få förståelse för hur det fungerar i nuläget, vilka förbättringar som anses behövs göras och hur det kan komma att utvecklas i framtiden. För att sätta det i förhållande till praktiken diskuterades det mot resultatet av en fallstudie i Region Skåne och Sjöbo kommun samt tidigare undersökningar. En anställd på Region Skåne intervjuades i fallstudien för att få deras perspektiv, två personer på stadsförvaltningen på Sjöbo kommun för att få förståelse för deras planeringsarbete och en anställd på Sjöbo gatukontor för att få insikt i det praktiska arbetet med grönstrukturer. Intervjuerna var halvstrukturerade med utgångspunkt från förbestämda teman som styrde samtalets riktning.

Med hjälp av att jämföra materialet kunde slutsatsen dras att regionerna är mycket viktiga för samhällsplaneringen och att de fyller ett antal funktioner. De utgör ett stöd och hjälper kommuner i deras arbete. Däremot finns det förbättringar i deras arbete som fallstudien visade, till exempel att följa upp och komplettera det arbete som kommunerna saknar. Jag kom även till slutsatsen att det i och med samhällets utveckling kommer kräva utveckling av både regioners och kommuners arbetssätt och att det är upp till båda parter att vara delaktiga i den andres arbete. Det är inte enbart upp till regionerna att finnas till stöd, kommunerna behöver dra nytta av det också.

Förord

Under kursen Projekt 3 i Landskapsarkitektutbildningen på SLU i Alnarp arbetade vi med Region Skåne och en av Skånes kommuner då jag fick en liten inblick i Regionens och kommunernas arbete. Jag tog del av ett flertal dokument från Regionen såväl som Boverket, Vägverket och Länsstyrelsen med syfte att ge vägledning och grund i beslutsfattande men som inte verkade ha någon relevans vid vidare kontakt med en av Skånes mindre kommuner. Det väckte frågan hur, framför allt, Regionens arbete används i kommunen och hur de båda parterna arbetar.

Innehållsförteckning

1. Inledning	7
1.1 Syfte	7
1.2 Frågeställning	7
1.3 Avgränsning	7
1.4 Metod & material	8
2. Introduktion till Sveriges samhällsplanering	9
2.1 Länsstyrelsen och regionala självstyrelseorgan	9
2.2 Kommuner	10
3. Behövs översiktlig planering?	11
3.1 Den regionala planeringen	12
3.2 Den kommunala planeringen	13
3.3 Regioners utveckling	14
3.4 Sverige i förhållande till EU	16
4. Tidigare undersökningar i Skåne	17
5. Fallstudie: Region Skåne och Sjöbo kommun	19
5.1 Region Skåne	19
5.2 Sjöbo kommun enligt Grönstruktur- och naturvårdsprogrammet under utveckling	20
5.3 Arbete med planering av grönstruktur - en jämförelse	21
6. Diskussion	34
7. Slutsats	37
8. Referenser	39
8.1 Icke publicerat material	41

1. Inledning

Sverige är uppbyggt genom olika instanser som hanterar planeringen av våra samhällen, den fysiska utformningen samt dess funktioner. Geografiskt sett finns det också olika nivåer av indelningar. Sverige som land, län, kommuner och städer. Ett av många syften bakom denna uppdelning av samhällsplaneringen är att underlätta både för medborgaren i vardagen men också samhällets utveckling i stort. En del aspekter inom den fysiska planeringen kräver ett storskaligt perspektiv, något som regionerna kan bistå kommunerna med. Exempel på planeringsaspekter som gynnas av ett övergripande perspektiv är bland annat kommunikationer och transportkultur, natur- och kulturvärden, grönstrukturer. Regionens roll att se till det större perspektivet är något som blir allt mer uppenbart och uppmärksammat, ett behov som accentuerats särskilt mycket sedan 1990-talet (Ehinger Berling, 2006).

1.1 Syfte

Jag anser att regioner har stor potential i utvecklandet av länen, med möjligheten att uppmuntra övergripande planering och samarbete över kommungränserna.

Genom att undersöka relevansen av Region Skånes övergripande planering i Sjöbo kommun och relationen dem emellan hoppas jag kunna uppskatta om Regionen utnyttjar sin potential som en ledande hand för kommuner att utvecklas tillsammans och stärka länet. Med hjälp av den grundläggande förståelsen för sambandet dem emellan, hoppas jag kunna hjälpa både kommuner och regioner stärka varandra eller åtminstone ge dem en grund att stå på för vidare efterforskningar.

1.2 Frågeställning

- I. Är regionens arbete relevant i kommunens arbete?
- II. Fyller regioner sin potential i att hjälpa kommuner inom länet?

1.3 Avgränsning

Jag valde att avgränsa mig till att göra en fallstudie med Region Skåne och Sjöbo kommun. Region Skåne är en av de regioner som varit verksam längst och det var därför av intresse att undersöka deras bidrag till den kommunala planeringen under den tiden. Sjöbo kommun valdes för att det är en av kommunerna med störst yta och med en mindre befolkning och därmed också mer begränsade i resurser. Jag ansåg att Sjöbo kunde vara en av de kommuner som var i behov av Regionens stöd och vill därför undersöka om de fick det stödet.

Jag valde att inte i större bemärkelse inkludera Länsstyrelsen i uppsatsen eftersom intresset främst låg i att undersöka regionerna som samarbetspartner.

1.4 Metod & material

För att kunna få svar på min frågeställning har jag använt en kombination av metoder. Jag har gjort en litteraturstudie och tagit del av vetenskapliga och andra skrifter rörande översiktlig och regional planering för att få förståelse för hur dagsläget uppfattas och vilka möjligheter som finns i form av utveckling. Många av dessa litterära källor har jag hittat genom att söka bland referenserna i texter som berör ämnet och härleda det vidare. Litteraturen har jag främst hittat genom Alnarps bibliotek, Epsilon och Primo.

Vid analyserna av det använda litterära materialet hade jag utgångspunkt i hur planeringen går till, vem som gör vad, vilka brister som finns och vad som behöver utvecklas. Denna information användes sedan för att sätta fallstudien i relation till den vetenskapliga litteratur som hittats.

Jag har även använt mig av litteraturstudier för att förbereda en fallstudie i Region Skåne och Sjöbo kommun. Då jag har studerat de gällande styrdokumenterna från Region Skåne, *Grönstruktur i Skåne - strategier för en utvecklad grönstruktur* (2012) samt från Sjöbo kommun, *Grönstruktur- och naturvårdsprogrammet* (2016). Dessa har övergripligt presenterats för att få förståelse för den grund som intervjuerna baserade sig på.

Eftersom en del av min frågeställning rör samarbetet mellan regioner och kommuner valde jag att undersöka detta med hjälp av halvstrukturerade djupintervjuer. Tre intervjuer genomfördes. Johanna Nilsson på gatukontoret kom jag i kontakt med genom telefonsamtal till växeln på Sjöbo kommun. Med hjälp av henne fick jag insikt i det praktiska arbetet med grönstrukturen. För att sedan få perspektiv på planeringsarbetet för Sjöbo kommun intervjuades även Eva Nielsen Osterman, som uppgavs som kontaktperson för arbetet med grönstruktur- och naturvårdsprogrammet (2016), samt en kollega till henne Eva Bjurström. Hur Region Skåne arbetar undersökte jag genom en intervju med Anne-Lie Mårtensson, landskapsarkitekt på Regions Skåne, som jag fick kontakt med genom en rekommendation från min handledare Anna Peterson. Intervjuerna genomfördes genom att i förväg ha planerat vilka ämnesområden eller ”teman” som skulle beröras, enligt rekommendationerna från *Intervju - konsten att lyssna och fråga* av Jan Krag Jacobsen (1993), istället för att ha formulerat exakta frågor. Dessa var som följer

I. Bakgrund

- A) Utbildning
 - B) Tidigare arbetsplatser
 - C) Arbetsbeskrivning
- II. Sjöbos arbete med grönstruktur
- A) Arbetsmetoder
 - B) Förhållande till grönstruktur- och naturvårdsprogrammet (2016)
- III. Region Skåne
- A) Arbetsmetoder
 - B) Grönstruktur i Skåne, styrdokument
- IV. Mellankommunalt samarbete

Intervjuerna spelades in och transkriberades för att lättare kunna återges och analyseras.

Informationen sammanställdes sedan och presenterades med en efterföljande analys. Att spela in intervjuer kan enligt Krag Jacobsen (1993) göra en del intervjuade nervösa och påverka materialet. Jag upplevde inte det i någon större utsträckning. De intervjuade hade lätt för att dela med sig av sina kunskaper och den halvstrukturerade metodiken innebar att det blev mer avslappnad stämning och sammankopplade frågor. Jag har valt att inte bifoga transkriptionerna av intervjuerna eftersom materialet från respektive intervju presenteras i skriftlig form i fallstudien.

I och med att endast tre intervjuer genomfördes med en kommun respektive en region är materialet begränsat och parallellerna till hur det fungerar överallt kan bli svagare. Valet av den metodiken innebar dock att jag kunde fördjupa mig i det arbetet för att förstå samspelet mellan parterna istället för att enbart skrapa på ytan hos flera.

2. Introduktion till Sveriges samhällsplanering

Den svenska samhällsplaneringen har med tiden växt fram genom ett antal olika steg och omgångar. Med det har även de olika ansvarsområdena och funktionerna vuxit fram.

2.1 Länsstyrelsen och regionala självstyrelseorgan

Länsstyrelsen är företrädare för regeringen och finns i samtliga län, de har i sammanhanget ansvar för att vaka över statens intressen. De bidrar även med att ta fram planeringsunderlag samt att agera rådgivare (Lindberg, 2012). Enligt Åsa Ehinger Berlinger (2006) som är projektledare på Sveriges kommuner och Landsting och har jobbat, utifrån

olika perspektiv, med den så kallade regionfrågan i femton år, var det ursprungligen länsstyrelsens ansvar att ha det regionala planeringsperspektivet. År 1997 upprättades de första regionala självstyrelseorganen på prov, något som sedan kvarstått och utvecklats. I dagsläget har 10 regioner skapats av de totalt 21 län som finns i Sverige (SKL, 2015). Hur regionerna är uppbyggda idag ser inte alltid likadant ut. De har dock alla gemensamt att de regleras av Plan- och bygglagen (PBL) och Förordningen om regionalt tillväxtarbete. I dessa fastslås det tydligt att det finns ett behov av regional planering och skyldighet att upprätta ett regionalt utvecklingsprogram (Carlsson, 2015).

En grov tolkning av PBL, av Ehinger Berling (2006), förklarar att lagen kan delas upp i tre olika nivåer av planer: regionplan, översiktsplan och detaljplan, där regionplanen är främst den som ligger under regionernas ansvar. De regionala utvecklingsprogrammen (RUP) som regionerna upprättar kan för kommunerna fylla funktionen som vägledande för deras beslutsfattande i översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. När RUP:n tas fram ska det vara baserat på ett samarbete mellan kommuner, landsting, organisationer, näringsliv samt statliga myndigheter (Carlsson, 2015). Som Ehinger Berling fortsättande beskriver det, är funktionen av en RUP att vara ett övergripande planeringsinstrument, en sorts "kappa" för andra mer operativt inriktade program, det kan beskrivas som ett regionalt visions- och strategidokument för att sträva efter en hållbar regional utveckling (Ehinger Berling, 2006). Det är sedan det ansvariga organets uppgift att samordna genomförandet (Carlsson, 2015). Eftersom en RUP inte är bindande vilar mycket av dess tyngd på hur pass väl förankrad och legitimerad den är. Att arbeta efter en välutvecklad RUP finns det stora vinster med, det ger ett välformulerat budskap till kommunerna om vilka intressen regionen har och vad som önskas hanteras samt kommunens roll i utvecklingen (Ehinger Berling, 2006).

2.2 Kommuner

De gränser som utgör kommunerna idag drogs ursprungligen baserat på det tidiga 1970-talets pendlingsmönster. Detta för att kommunerna skulle med hjälp av planmonopolet, som förstärktes i och med översynen av PBL på 1980-talet, planera och bygga för de som levde och rörde sig inom deras kommun. Idag har det mönstret och vanorna förändrats och levnadsmönstren är mer utspritt över kommunernas gränser som trots det är detsamma (Ehinger Berling, 2006).

Eftersom kommunernas planmonopol består är det deras ansvar att arbeta med översiktsplaner och detaljplaner (Lindberg, 2012) vilka är obligatoriska dokument för kommunerna att upprätta (Ehinger Berling, 2006).

Översiktsplanen består av mål och riktlinjer för utvecklingen och markanvändningen, vilket gör den till ett vägledande dokument för vidare utveckling i detaljplanen som i sin tur är juridiskt bindande (Lindberg, 2012). Dokumentet ska även fungera som en grund för dialog mellan stat och kommun som bland annat ger uttryck för de särskilda överenskommelser som staten bevakar. Intentionen med översiktsplanen var att de skulle revideras kontinuerligt. Det är dock inte något som alla kommuner genomför, en femtedel har kvar översiktsplanen som togs fram i början eller mitten på 1990-talet. Andra kommuner bearbetar och jobbar med sina översiktsplaner för att utveckla dem till ett mer strategiskt dokument och samla synen på de kommunala utvecklingsfrågorna (Ehinger Berling, 2006).

Detaljplanerna är betydligt mer inriktade på genomförandet av förslag, snarare än strategierna för de övergripande besluten och vad som gäller för markanvändningen, bebyggelse eller andra anläggningar. Den är en fördjupning av översiktsplanen och följer de riktlinjer som det där har fattats beslut om (Ehinger Berling, 2006).

3. Behövs översiktlig planering?

Genom att lyfta blicken och se till den översiktliga planeringen kan nya strukturer och mönster, planeringsfrågor och samarbeten framkomma. Christine Axelsson, regionrådet från Region Skåne 2006, ger som ett exempel att miljöfrågorna på den europeiska kontinenten som är svåra att samarbeta kring. Antalet landgränser är stort och många aktörer behöver samverka. Svårigheterna är om de till exempel på ena sidan gränsen vill anlägga en cykelväg och på andra sidan vill ha kolkraftverk. Gränsöverskridande samarbete är nödvändigt och kan innebära stora tillgångar. Ett tydligt exempel på det var när det på vardera sida om den belgisk-tyska gränsen beslutades att skapa en gemensam nationalpark (Lindeborg, 2006).

Sveriges samhällsorganisation är under tillväxt. År 2001 beslutade riksdagen om att följa den nya politiken ”tillväxt och livskraft i hela landet”. Detta innebär en ny syn på tillväxten och hur denna genereras och att utvecklingen som tillväxten medför ska styras mot hållbarhet. Den hållbara utvecklingen sker fördelaktigt med istället för emot de tunga marknadskrafterna men innebär utmaningar i samhällsplaneringen. Partnerskap måste skapas som kan medverka i utvecklingen samtidigt som ett proaktivt förhållningssätt måste implementeras. Expanderande kommuner står

inför utmaningen att i takt med en växande befolkning tillhandahålla servicen, såväl som att stadslandskapet ska omvandlas och förädlas och ny infrastruktur ska byggas (Engström, 2006).

3.1 Den regionala planeringen

Enligt Blücher och Graninger har frånvaron av samordningen av regionalekonomisk utvecklingsplanering och fysisk planering varit påtaglig i Sverige. De beskriver vidare att regional planering kan delas in i två olika sätt att fungera. Dels är det regionerna som är befolkningstäta där den regionala planeringen har en tydlig fysisk dimension och inriktning. Den fyller en funktion att avsätta mark för tillskott av infrastruktur och bebyggelse som den växande stadsregionen behöver. Det är i dagsläget endast ett fåtal regioner som är så befolkningstäta att den funktionen finns, det enda tydliga exempel på detta i Sverige är Stockholms regionala planering. I andra regioner uppger Blücher och Graninger är den regionala planeringen synonymt med regional utvecklingsplanering. Att nå fram till regional planering i den bemärkelsen kommer vara ett gediget arbete (2006).

Under ett seminarium 2005 titulerat *Perspektiv på lokal och regional självstyrelse* diskuterades den nutida samhällsorganisation Sverige har och hur den kan komma att utvecklas i framtiden. Under seminariet uppgavs att regioner bidrar med utvecklingskraft, något som har syns i Västra Götaland och Skåne (Hållén, 2006). En enighet har uppstått inom Sverige gällande behovet av den regionala nivån. Agne Gustafsson, före detta universitetslektor i Lund, kompletterar sammanfattningen av seminariet och bekräftar att en regional nivå är helt uppenbart nödvändig för att avlasta statsmakten, agera partner till kommunerna, vara en buffert för globaliseringsprocessen samt fungera som brygga till Europa (Gustafsson, 2006). Trots det figurerade viss diskussion kring den regionala nivån, om den behövs eller inte (Hållén, 2006). Det påstods att det egentligen enbart finns två nivåer, en statlig och en kommunal eller landstingskommunal. Detta ifrågasätts dock av Gunnel Gustafsson, professor vid Umeå Universitet, som påpekar att vid val så väljs det till fyra nivåer, Europavalet, riksdagsvalet, landstings och kommunalval (Hållén, 2006; Lindeborg, 2006). Systemet med de fyra nivåerna överstatligt, statligt, regionalt och kommunalt, är dessutom något som är förstärkt av EU:s organisation. För att förstå de fyra nivåerna och det system det bygger upp, är det viktigt att ha i åtanke att även om de fungerar parallellt så griper de in i varandra (Lindeborg, 2006).

Regionaliseringen har bland annat ett syfte att integrera med Europa som växer samman vid gränserna till en helhet och skapar gemenskap (Lindeborg, 2006). Enligt uttalande av Gunnar Wetterberg, SACO:s samhällspolitiska chef, är det även regioners syfte och uppgift att vara bärare

av regional utvecklingskraft. För regionernas livaktighet är de beroende av medborgarnas tycke och åsikt om regionen fyller en mening, annars kan regionerna inte bli verklighet (Hållén, 2006).

Författaren till *Det behövs svensk stadspolitik-nu!*, Carl-Johan Engström (2006) planeringsdirektör i Uppsala kommun och adjungerad professor vid Samhällsplanering och Miljö, KTH, anser att den övergripande strukturella utvecklingen bör ske på en regional nivå. Det är där som det i framtiden kommer vara bäst lämpat för strategier för uthållig tillväxt, funktionella arbetsmarknader och flerkärnig utveckling. Med hjälp av den regionala nivån finns förutsättningarna för att rätt prioriteringar skulle öka i utbyggnaden av infrastrukturen baserat på en blandning av satsningar på innovationssystem, servicekultur och kompetensförsörjning (Engström, 2006). Initierade åtgärder på både regional och lokal nivå för att skapa tillväxt är vad som bygger en politik för regional utveckling (Blücher & Graninger, 2006). För att det ska fungera kräver det en tydlig förankring i den kommunala nivån vilket också är avgörande för att den lokala och regionala stadspolitiken ska kunna samspela (Engström, 2006). Den regionala utvecklingsplaneringen ska även fungera i samråd med nationella mål rörande miljö och sociala förhållanden samt att de är beroende av riktlinjer som har dragits upp i EU:s strukturpolitik (Blücher & Graninger, 2006).

För att konkretisera den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling har ett antal nationella miljö kvalitetsmål antagits, med kompletterande delmål. I verkligheten blir det dock ständigt en fråga om prioritering och avvägning. Ett tydligt mönster visas. Även om miljö och hållbar utveckling är betydelsefulla målsättningar blir de ofta bortprioriterade. I den kommunala planeringen stannar ofta den hållbara utvecklingen på ett retorisk plan (Isaksson, 2006). Enligt Cars och Thune Hedström (2006) finns det de kommuner där de politiker och tjänstemän som är ledande har satt i system att prioritera de projekt som kan leda till en lokal ekonomisk tillväxt, till exempel nya jobb. Detta utan att ta hänsyn vilka miljökonsekvenser det kan resultera i. Ekonomi och sysselsättning anses mer akuta att åtgärda istället för att arbeta för en hållbar utveckling. Det arbetet innebär svåra och obekväma beslut i det korta perspektivet, vilket bidrar till dess låga prioritering (Cars & Thune Hedström, 2006).

3.2 Den kommunala planeringen

Kommunernas roll och situation har förändrats över tid. För de som under 1970-talet utbildades till samhällsplanerare var planmonopolet centralt och enligt den hade kommunerna själva möjligheten att bestämma var, när och hur byggandet skulle ske. Planerare lämnade förslag baserat på analyser av behov och förutsättningar och som användes som beslutsunderlag för politikerna. Än

idag är detta en bild av samhällsplaneringen som lever kvar (Cars & Thune Hedström, 2006). Alla håller dock inte med i det påståendet utan ser en utveckling åt ett annat håll. På grund av nedskärningar sägs stadsbyggnads- och planeringskontoren ha berövats mycket resurser och kompetens och kommunerna har förlorat sin roll i samhällsplaneringen. De har förlorat stora delar av sina styrmöjligheter, dels på grund av utförsäljning av mark men även på grund av att de ekonomiska villkoren för samhällsplaneringen har försämrats. Att ett aktivt näringsliv tagit ledningen i många samhällsbyggnadsprojekt är också en faktor i kommunernas styrmöjligheter. Enligt Göran Cars, professor och prefekt på Tekniska högskolan i Stockholm, institutionen för Samhällsplanering och miljö samt Thune Hedström som är arkitekt och ansvarig för samhällsbyggnadsfrågor inom Sveriges kommuner och Landsting (2006) finns det svagheter i den analysen. Behovet av samhällsplanering är starkt och den kommunala planeringen har möjligheten att och borde vara aktiva i frågan. De har dock inte den ensamma kontrollen som planmonopolet under 1970-talets utbildning förmedlade, utan är beroende av utomstående aktörer för finansiering. En förutsättning för utveckling av kommunernas roll i planeringen är dock att den kommunala planeringsprocessen ifrågasätts och utvecklas tillsammans med samhället som den avser planera (Cars & Thune Hedström, 2006).

3.3 Regioners utveckling

Genom att undersöka det pågående arbetet och även hur andra arbetar har ett flertal brister och behov av förbättring framkom och med det även förslag på vad som behöver utvecklas. Att det finns ett behov av samhällsplanering i större skala visar sig allt mer, samt att koppla samman det strategiska visionsarbete som finns med den fysiska planeringen. Så som utvecklingen ter sig visas det att det inte är helt enkelt att genomföra (Ehinger Berling, 2006). Nya kunskaper såväl som nya roller för de som är aktiva aktörer på regional nivå är något som måste hanteras i den regionala utvecklingsplaneringen (Engström, 2006). Dessutom finns det en problematik som regionerna måste hantera vilket är medvetenheten hos allmänheten vad den fyller för funktion. Att förmedla detta och peka ut de regionala sammanhangen på ett obyråkratiskt sätt kan bidra till förståelse och engagemang hos befolkningen. Vid jämförelse med exempelvis Frankrike så är de som bor i regionen Languedoc-Roussillon medvetna om att regionen i sin helhet har större möjlighet att representera deras intressen än området Languedoc eller Roussillon eller för den delen Frankrike. Detta gäller intressen såväl på den europeiska marknaden som på det globala planet (Lindeborg, 2006).

Den regionala nivån i Sverige anses enligt Karolina Isaksson, som arbetar som forskare och lärare på avdelningen för Urbana och regionala studier, KTH (Isaksson, 2006), svagt utvecklad och få kommuner fokuserar på stadsutveckling. Det är inte heller många regionala utvecklingsprogram som vågar göra de nödvändiga prioriteringarna. Utspridda satsningar med uppenbart regionalt fokus som är lätta att enas om och som ofta har låg effekt är främst det som förekommer. En bidragande orsak till detta, som bekräftas av såväl tjänstemän inom regioner och utvärderingar av regionalt utvecklingsarbete, är att de ekologiska och sociala målsättningarna inte blir optimalt utförda eftersom de ofta blir "ditklustrade" i efterhand. En del av det kan även bero på att målen är för vaga och behöver få en tydlig anknytning till sammanhanget både regionalt och lokalt för att kunna konkretiseras (Isaksson, 2006). Det kan även ha att göra med det som Boverket rapporterar att det finns brister i sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och de kommunala översiktsplanerna. Detta beror delvis på att sektorerna drivs av skilda professioner som inte talar samma språk (Carlsson, 2015). Det behövs en tydlig dialog och ett samspel mellan den regionala och den centrala nivån, för att i förhållande till de regionala förutsättningarna, kunna hantera de nationella målen. Att de offentliga aktörerna har tydliga roller för att rätt åtgärder ska ske vid rätt tidpunkt är även det viktigt för att kunna hantera utvecklingsfrågor (Engström, 2006). Behovet av nya planeringsmetoder och ny kunskapssyn framgår tydligt i arbetet med hållbar utveckling. Retoriken kring hållbarhet är något som är väl etablerat i Sverige på samtliga nivåer av administrationen men att det finns mycket kvar att göra i praktiken (Isaksson, 2006). Samverkan behöver utvecklas och metoder behöver tas fram i situationer av intressekonflikter mellan olika nivåer eller aktörer (Engström, 2006) för att hantera de komplexa beslutsunderlagen (Isaksson, 2006).

Nya nationella krav på samhällsplaneringen innebär även utmaningar i systemet. Samhällspolitiken kräver nya territoriella prioriteringar och ett sektorsöverskridande samarbete och resonemang. Detta kommer även ha en inverkan på samspelet mellan den fysiska samhällsplaneringen och den regionala utvecklingspolitiken (Engström, 2006). Samarbetet över sektorerna samt ett organisatoriskt sammanhang kommer innebära att de perspektiv och frågor som prioriteras högst blir gemensamt reflekterat över. Det skulle resultera i en djupare förståelse och medvetenhet för sitt eget samt andra perspektiv och är grunden till en nödvändig förändring. Att åstadkomma detta är fortfarande en fråga att lösa. I flera kommuner görs försök med olika organisations- och arbetsformer men än så kvarstår problemen (Isaksson, 2006). Trots att samverkan i planeringsfrågorna ökar, enligt Ehinger Berling (2006), är formerna för den mellankommunala planeringen ofta inte utvecklade. Samverkan sker främst där det är lätt för båda

parter att se en vinst i samarbetet. Kring svårare frågor eller då endast en av parterna vinner på samverkan, förekommer det sällan (Ehinger Berling, 2006). En orsak till dessa problem kan även i många fall hänvisas till ”stuprörssamhället” som det sektoriserade samhället kallas. Enligt Lars Emmelin som är professor vid Blekinge tekniska högskola i miljöbedömningar, är denna sektorisering delvis nödvändig som en effekt av specialisering, men de negativa konsekvenserna är mycket uppmärksammade. Konsekvenserna förstärks dessutom av avsaknaden av planeringssystem ovanför det kommunala, svag regional sektorssamordning och starka nationella myndigheter (Emmelin, 2006). Bidragande orsaker kan även vara målkonflikter som förnekas eller döljs för att underlätta för beslutsfattande och administration eller det faktum att organisation och regelverk reformeras och utreds separat. Den slutgiltiga effekten blir att visionerna är en form av symbolpolitik istället för att faktiskt vara lösningar till konkreta problem. Det som ofta styr utvecklingen av utfallet är beroende av den variation av konflikter som kan uppstå mellan de lokala prioriteringarna (Blücher & Graninger, 2006).

3.4 Sverige i förhållande till EU

Sveriges samhällsuppbyggnad med regioner kan ofta ses som en sammanslagning av kommuner, något som troligtvis härstammar från att kommunerna är så pass starka. Under de senaste femton åren har dock regionernas roll i Sverige växt sig starkare, i sällskap med resten av Norden (Gustafsson, 2006). Enligt Lisbeth Lindeborg, filosofi doktor i politikvetenskap betraktas Sverige fortfarande som en unitarisk stat men som håller på att decentraliseras i sällskap med bland annat Danmark, Irland och Norge. En unitarisk makt innebär att det finns en erkänd kommunal nivå och att den regionala nivån inte har någon politisk betydelse, de kan snarare kallas förvaltningsregioner och är under direkt statlig kontroll. Länder som har decentraliserats helt är exempelvis Frankrike och Nederländerna (Lindeborg, 2006). Regionaliseringsprocessen kan tolkas som en inomstatlig integrationsprocess, något som även stämmer överens med det europeiska sammanhanget. I relation till EU är regionaliseringen ett steg i trappan i den europeiska integrationsprocessen (Lindeborg 2006).

På vilka sätt EU-medlemskapet påverkar stadsplaneringen kan vara svårt att säga. För att undersöka detta gjorde Nederländerna en studie om vilken påverkan EU hade på den rumsliga utvecklingen i deras samhällsplanering. Misstanken var att utvecklingen påverkades främst indirekt av ett flertal europeiska politikområden. Studien visade däremot att det fanns både direkta och indirekta påverkningar av EU politiken. I och med att den rumsliga utvecklingen påverkas, blir det

även en inverkan på samhällsplaneringen eftersom den ena är bunden till den andra (Böhme, 2006). Trots att det inte finns en liknande detaljerad studie för Sverige som för Nederländerna, anses EU ha stor påverkan på samhällsplaneringen. I Sverige märks den europeiska miljöpolitiken mycket tydligt genom exempelvis Natura2000, habitat och vattendirektivet och kraven på de strategiska miljöbedömningarna (Böhme, 2006). Dessa är exempel som påverkats direkt i fysiska strukturer men även förutsättningarna för regional utveckling och kommunal översiktsplanering har förstärkts. Detta genom EU:s strukturfonder och INTERREG-projekt (Blücher & Graninger, 2006). Sverige påverkas även på så sätt att det är en del av Europa, geografiskt och politiskt och påverkas därför av vad som händer i andra delar av Europa. Det innebär även att Sverige är delaktig i arbetet i EU och på så vis både påverkar och blir påverkad av de beslut som fattas (Böhme, 2006).

4. Tidigare undersökningar i Skåne

I en tidigare undersökning gjord av Nina Lindberg 2012, *Arbete med grönstruktur i Skåne - begränsningar och förutsättningar för regional och kommunal grönstrukturplanering med Landskrona kommun som exempel*, undersöktes begreppet grönstruktur, det regionala utförandeperspektivet samt det kommunala utförandeperspektivet. Slutsatserna drogs baserade på litteraturstudier om grönstrukturplanering, *Region Skånes Grönstruktur i Skåne - strategier för en utvecklad grön struktur* (2012) och *Landskronas Gröna och blå strukturer* (2011) samt djupintervjuer med en samhällsplanerare, Moa Åhberg, på Region Skåne och en stadsträdgårdsmästare, Siv Degerman, på Landskrona kommun.

I Lindbergs arbete och analys framgår det att begreppet grönstruktur kan skapa viss förvirring eftersom det i olika sammanhang i planeringen har olika definitioner. Det kan se olika ut i olika kommuner och även i relation till Region Skånes användning av begreppet och anses av Lindberg vara en begränsande faktor i det regionala samarbetet. Dock så är det av gemensam åsikt att en översiktlig planering gällande grönstruktur är av stor betydelse och att det enligt Regionen är viktigt för kommunerna att planera för grönstruktur eftersom det har stor inverkan ur samhällsekonomiskt perspektiv.

Enligt Lindbergs intervju med Åhberg är det Region Skånes uppgift att bistå med ett regionalt perspektiv på planeringen, inte att utföra själva planeringen. De ska bistå med material och kunskap som skapar en grundläggande bild för vilka planeringsförutsättningar som finns. Syftet och förhoppningen med styrdokumentet, *Grönstruktur i Skåne*, är att det ska vara ett inspirationsmaterial och ett kunskapsmaterial för kommunerna att använda sig av i deras

planeringsarbete, speciellt för de kommuner som har begränsade resurser. Vid intervjutillfället lyfter även Lindberg frågan om hur delaktiga kommunerna är i Regionens arbete och det framgår då att vissa kommuner inte känner sig delaktiga. Detta kan delvis bero på variationen av bemanning och att alla kommuner inte har möjligheten att arbeta med och delta i den här typen av frågor, som planering av grönstruktur. Att dokumentet ska fungera som en inspiration anser Lindberg kunna vara fullt möjligt men att den funktionen på grund av den befintliga resurs- och tidsbristen kommer begränsas för att det inte finns möjlighet för kommunerna att låta sig inspireras.

Vid förfrågan under båda intervjutillfällena om styrdokument användes i framtagningen av planer, var svaren till Lindberg nekande. Regionen hänvisade till att de inte ägnade sig åt fysisk planering i den bemärkelsen utan strävar efter att bidra med materialet och kunskapen för att bistå planeringen. Kommunen har mycket fokus på tillgängligheten och kvalitén inom kommunen och tar där grunden i materialet de själva har till hands. Lindberg upplever det dessutom som att det inom kommunens verksamheter är uppdelat och att det inte finns mycket kontakt mellan förvaltningar och avdelningar.

Under intervjun med Moa Åhberg framgår det att under arbetet med Region Skånes grönstrukturplan har det kommunicerats med samtliga kommuner i Skåne och att hon själv ansåg att det funnits ganska mycket kontakt med kommunerna. Vid närmre kontakt med Siv Degerman som aktivt jobbar med grönstrukturerna i Landskrona, har hon inte ens tagit del av dokumentet ifråga. De använder sig inte heller av något annat regionalt planeringsverktyg eller material i sitt arbete utan utgår främst från materialet som de själva tagit fram och byggt upp.

Enligt Lindbergs analys finns det i Landskronas plan en egen vision och prioriteringar, att koppla samman, utveckla och förstärka befintliga områden med naturvärden. Det fanns även en intention att koppla samman tätortens grönstruktur med de regionala stråken men det var inte något som det arbetades aktivt med. För Landskrona var dock den viktigaste aspekten för tillfället att ett bra planeringsunderlag skulle finnas till hands eftersom det är det som tidigare har saknats i arbetet med grönstruktur. Landskrona kommun anser det nämligen viktigt med en hållbar och långsiktig planering av grönstrukturen eftersom de befarar att kvalitén minskar i och med förtätningen inom kommunen.

En av slutsatserna som Lindberg drar är att både kommun och region skulle tjäna på att ha en ökad dialog sinsemellan. Hon lyfter frågan om regionen är begränsad i sitt planeringsarbete för att de har svårt för att sätta sig in i kommuntjänstemännens roll. Det verkar som att det även finns en bristande gemensam kontakt mellan planeringen av det omgivande landskapet och

grönstrukturen i staden, samt gällande ett helhetsgrepp av kommunen och den till kommungränsen närliggande marken.

5. Fallstudie: Region Skåne och Sjöbo kommun

För att bilda en uppfattning om arbete med fysisk planering har en fallstudie utförts om planeringen av grönstruktur i Region Skåne jämfört med Sjöbo kommun. Jämförelsen speglar hur de olika organisationerna arbetar och hur de påverkas av varandra.

5.1 Region Skåne

Region Skåne var ett av de regionala självstyrelseorganen som skapades på prov 1997 (Ehinger Berling, 2006). De ser sin roll som koordinator och inspiratör för samtliga Skånes 33 kommuner samt det näringsliv, de universitet och organisationer som verkar inom regionens gränser. De skapar planeringsunderlag för att främja regionens utveckling för att kommunerna i deras arbeten med utförande av planer ska ha ett tydligt regionalt samhällsekonomiskt perspektiv. Med hjälp av det arbetet lyfter de fram vinster för både enskilda kommuner och regionen i stort (Lindberg, 2012).

Deras arbete med att koppla samman RUP med den kommunala översiktsplaneringen genom fysisk planering skildras i dokumentet *Strukturbild Skåne* (Carlsson, 2015). Detta är ett arbete där alla kommuner har varit delaktiga och fört dialoger om hur RUP:en ska konkretiseras i förhållande till översiktsplanerna (Lindberg, 2012). De har gjort en fördjupning gällande grönstruktur, *Grönstruktur i Skåne - Strategier för en utvecklad grönstruktur* som publicerades 2012. Där förklaras att det har saknats ett gemensamt förhållningssätt och att landskapet har varit indelat i sektorer. Var och en av de sektorerna har haft egna intressen, något som försvårar åtgärder som gynnar många. Enligt detta dokument hoppas de bidra med underlag för regional samverkan genom att visa strukturerna över kommungränserna, inspirera till utveckling och uppmuntra till att ta med grönstrukturen i planeringen. De fortsätter även beskriva att grönstrukturen är mycket viktig att arbeta med för en hållbar utveckling. Dokumentet innehåller flera argument som styrker påståendet att grönstrukturen är viktig och vilka utmaningar som de ställs inför. För att ge stöd åt kommunerna innehåller den ett flertal strategier för hur de ska kunna arbeta med frågan, i vissa fall med tillhörande kartöversikt. De ger även en rad exempel på åtgärder som är viktiga att ha i åtanke och vad dessa innebär. För ytterligare förståelse ger de även en rad exempel på hur vissa har valt att arbeta med det som lyfts i dokumentet.

5.2 Sjöbo kommun enligt Grönstruktur- och naturvårdsprogrammet under utveckling

Sjöbo kommun är till ytan en av Skånes största kommuner men är relativt glesbefolkad med sina cirka 18 500 invånare i förhållande till andra skånska kommuner. Den ligger i mitten av södra Skåne och har sex angränsande kommuner: Eslöv, Lund, Skurup, Ystad, Tomelilla och Hörby. De flesta invånarna bor i tätorten Sjöbo men finns även koncentrerade i de sju andra tätorter och samhällen inom kommunens gränser och ett av de populäraste fritidsintressena inom kommunen är ridning.

I det pågående arbetet med Sjöbos grönstruktur- och naturvårdsprogram beskrivs Sjöbos olika natur- och karaktärsområden ingående, både enligt deras egen inventering och inventeringar gjorda av Region Skåne. För att beskriva nätverket av sammanhängande gröna områden de ämnar jobba med används begreppet grönstruktur. De har även konstaterat betydelsen av grönstruktur och att den fyller sociala, kulturella och ekologiska funktioner men att den också har betydelse för friluftsliv, rekreation, hälsa och välmående. På grund av dess stora betydelse anser de att samtliga grönstrukturer behöver behandlas ”på ett gemensamt plan”.

De underlag som använts för det nya styrdokumentet är bland annat Sjöbo kommuns naturvårdsplan (2001), översiktsplanen (2009), Lunds grönstruktur- och naturvårdsprogram (2006) och flora- och faunainventering (2014) och till viss utsträckning Grönstruktur i Skåne - strategier för en utvecklad grönstruktur samt åtgärdsprogram för naturvård i Sjöbo kommun (2002). I dokumentet refererar de även till lagstiftningen, plan- och bygglagen, miljölagen och kulturminneslagen, för att klargöra för läsaren vad lagstiftningen säger om fysisk planering i olika sammanhang, berörande grönstruktur. För att ytterligare ge förståelse sätts arbetet i perspektiv på EU-nivå. De beslut som har fattats i EU som berör Sjöbos arbete förklaras. Även Sveriges nationella mål för miljön förklaras, vilka de är och hur man ska jobba med dem i Skåne-perspektiv, samt riksintressen.

Vilka typer av natur som finns i Sjöbo beskrivs och de projekt där de är involverade och engagerade i arbetet tillsammans med andra kommuner.

De satsningar och prioriteringar som sedan presenteras i programmet är tänkta att brytas ned till genomförande- och/eller verksamhetsplaner med konkreta åtgärder och följas upp av tjänstemän på stadsbyggnadsförvaltningen. Den fyller funktionen att visa på *vad* som anses behöver uträttas för att ytterligare planer ska statuera *hur* det ska genomföras.

5.3 Arbete med planering av grönstruktur - en jämförelse

Två intervjuer utfördes med anställda i Sjöbo kommun. På gatukontoret intervjuades Johanna Nilsson som är utbildad landskapsingenjör och har arbetat på Sjöbo kommun sedan våren 2014. Nilsson har även tidigare erfarenhet från förvaltning på andra kommuner och företag. Hennes arbetsuppgifter inom kommunen har varierat från att ha jobbat med framtagandet av en skötselplan, kartlagt grönytor och arbetar i nuläget som arbetsledare.

Från stadsbyggnadsförvaltningen på Sjöbo kommun intervjuades Eva Nielsen Osterman och Åsa Bjurström. Nielsen Osterman har en utbildning till naturvårdsingenjör och har jobbat inom kommun i snart 17 år. Hon har sedan 2004 arbetat med naturvårdsfrågorna och blev därmed engagerad i naturvårdsplanen. Under sina år på kommunen har hon även jobbat med många andra frågor och har haft ett mycket brett spektra på arbetsuppgifter. Bjurström har tidigare jobbat inom både kommun och som konsult. Hennes arbetsområde som landskapsarkitekt är detaljprojektering och gestaltning och hon har jobbat i kommunen ungefär 5 år.

En intervju genomfördes även med Anne-Lie Mårtensson, landskapsarkitekt anställd på Region Skåne sedan ungefär tre år tillbaka, som jobbar med Strukturbild Skåne. Hon har tidigare varit anställd hos länsstyrelsen och arbetat med vindkraftsfrågor samt som handläggare för översiktsplaner och detaljplaner. Hon har även spenderat tid som konsult innan sin anställning för Region Skåne.

Materialet nedan är enbart baserat på svaren från de intervjuade, sammanställda och sorterade baserat på innehåll, för att kunna jämföra och dra paralleller mellan svaren. Författarens analyser framgår separat efter det presenterade materialet.

5.3.1 Hur arbetar de?

För Nilsson på gatukontoret fanns det tidigare inte något specifikt som styrde hur de arbetade, utan snarare en löpande analys av vad det var som behövde åtgärdas. Nu har istället en skötselplan, med hjälp av det nya kartmaterialet, tagits fram för att få klarhet i deras arbete. Skötselplanen innebär att de har beskrivningar på ytorna de har ansvar för, hur de ska skötas och följer den som vägledande för arbetet. I arbetet med att ta fram skötselplanen besökte de Svedala för att se hur de jobbar samt att de har tittat på andra kommuners hemsidor på exempel på skötselplaner. Från det som de har tittat på har de sedan hämtat inspiration och plockat ut det som

de själva tyckte var bra och där de inte ville brista. De har även utgått från de erfarenheter och kunskaper som finns inom arbetsgruppen sedan tidigare.

För Nielsen Osterman och Bjurström har vardagens arbetssätt inte riktigt stabiliserats efter en omorganisation av kommunen, som nu består av tre enheter. De har tidigare varit involverade i EU projekt och är även involverade i ett projekt som är på uppstart i dagsläget. De har även lagt mycket fokus på Grönstruktur- och Naturvårdsprogrammet som varit ute på sin andra remiss och är på väg upp till antagande i kommunfullmäktige. Det arbetet startade 2011, med beslutet att ansöka om bidrag hos länsstyrelsen. Som inledande för arbetet studerades de dokument som fanns att tillgå, nationellt, regionalt och kommunalt. Sedan har inventeringar och kompletteringar gjorts. Det var nödvändigt eftersom programmet till stor del utgår ifrån klassificeringar baserat på rödlistade arter. Även fotodokumentation har gjorts för att sedan kunna följa upp utvecklingen av områdena av intresse. En tidigare utgåva av en naturvårdsplan har även legat till grund för delar av arbetet, denna gjordes av en naturvårdskonsult runt år 2000, innan dess fanns det inte mycket att utgå ifrån. Något som uppfattades som en brist i denna tidigare utgåva var fotodokumentation eftersom de hade svårt att uppfatta vilka förändringar som skett i de olika områdena. Som stöd och inspiration tittade de på det arbete som Lund gör och anpassade sedan till sina egna målsättningar och ambitioner med programmet. De har sedan lång tid tillbaka haft samarbeten med Lunds kommun, vilket är en av de främsta anledningarna till att de valde att titta på deras arbete med grönstruktur som inspiration. Lunds arbete ansågs dock vara för omfattande och inte rimligt i Sjöbos egen situation. Det fanns en viss osäkerhet i arbetet med Grönstruktur- och naturvårdsprogrammet eftersom det aldrig tidigare hade gjorts, så frågorna var många. Syftet bakom programmet, uppger Nielsen Osterman, är att peka ut riktlinjerna för de individuella verksamheterna som sedan i respektive förvaltning ska applicera det i sitt arbete. Då den skickades ut för sin första remiss fick de respons från bland annat Region Skåne som var mycket uppskattad. De fick positiv respons på att Sjöbo kommun hade tagit sig an att prata om grönstruktur och att dokumentet var en bra start.

Dt egna arbete kan dock vara svårmanövrerat eftersom de inte har rådighet över hur andra agerar och arbetar. Detta gäller både andra förvaltningar inom kommunen och andra markägare. Den insatsen de kan göra är att gå ut med information om vilka naturvärden som där finns och hur de kan förhålla sig till dessa. De vill även föra dialoger med de olika förvaltningarna för att hitta samarbetspunkter eller projekt för att föra förvaltningarna närmre varandra.

I arbetet är de hänvisade till de riktlinjer som tas fram i översiktsplanen. Vad de gör ska spegla de politiska viljetryckningarna samt följa de lagar och förordningar som förekommer. De

uppgifter även att det är ett flertal gånger som tjänstemännen kan tycka en sak men att det i slutändan är politikerna som styr upp arbetet i stora drag. Det kan även vara väldigt långa processer i beslut och utföranden. När Bjurström började arbeta på kommunen var hon engagerad i planprogrammet för industriområdet och tryckte särskilt på behovet av en gång- och cykelväg som håller på att förverkligas nu, fem år senare.

Mårtensson förklarar att för att Region Skåne ska ha haft möjlighet att utföra det arbete som de har gjort under de senaste 10 åren, krävdes det att de fick mandat från kommunerna att samordna den kommunala översiktsplaneringen. I och med det tillkom ett regionalt perspektiv med den regionala utvecklingsstrategin som innebär att samla de aktörer som påverkade den regionala utvecklingen.

Eftersom de konstaterat att den fysiska planeringen är väldigt viktig för den regionala utvecklingen har även en strategi tagits fram för hur regionen kan utvecklas. Denna kallas Strukturbild Skåne och beskrivs fylla gapet mellan den regionala utvecklingsstrategin och kommunernas översiktsplaner. Arbetet med Strukturbild Skåne inleddes med mycket grundläggande arbete som att ta fram statistik, kartor, bilder över hur Skåne ser ut och fungerar i sin helhet för att bryta kommungränserna och hjälpa kommunerna att se sig själva i det större sammanhanget.

Arbetet idag har sin tyngdpunkt i dialoger av olika former. De hjälper kommunerna med inspiration och utbyte av kunskap genom att bjuda in representanter till föreläsningar, seminarium eller Workshops. Till exempel sammanförde de representanter från Malmö, Lund och Helsingborg som har kommit långt i sin planering för cykeln, med mindre kommuner där detta kan vara utmanande att jobba med. Detta gav dem möjligheter att utbyta erfarenheter och kunskap för att föra arbetet framåt. Vilka representanter de bjuder in varierar beroende på vilken fråga som berörs. Det kan vara såväl planerare som näringslivschefer, strateger eller turismutvecklare. I sitt arbete vänder de sig inte enbart till tjänstemän eftersom det även är viktigt att kommunpolitiker känner till deras arbete. De måste få vara med och påverka vilka frågor som lyfts för att Regionen ska få stöd i sitt arbete. Det är en konstant balansgång mellan tiden spenderad på tjänstemännen och att förankra arbetet hos politikerna.

I samband med beskrivningen av arbetssätt blev Mårtensson under intervju tillfället även tillfrågad om hon baserat på sin överblick av så många kommuners arbete, använde sig av de ”goda exempel” som finns för att tipsa andra kommuner om dessa i remissutlåtanden. Detta var något hon uppgav att hon inte själv gjorde, att de inte har kommit dithän än. De stöttar främst upp sina remissuttalanden i deras egna produkter. Utbytet kommuner emellan sker mer vid seminarium och

andra sammanhang. På så sätt anser de att de når ut med information genom processer mer än genom yttranden.

Till viss del är Regionen beroende av kommunernas egna intresse av samarbete. De vill ofta vara en del av processerna för planering men behöver då att kommunerna bjuder in dem till involvering vid till exempel arbete med översiktsplaner. Då bidrar de gladeligen med material om regionala sammanhang samt har tillgång till experter som kan ge inspiration till arbetets fortgång. Mårtensson anser att Regionen gör rätt så mycket för Skåne som det är och förklarar att arbetet som de utför även kräver en mognadsprocess. Det tar lång tid för rätt typ av strategier att växa fram och vilken nivå dessa ska ligga på. Även acceptansen för arbetet är något som växer fram med tiden, något som beror på att de inte har någon lagstadgad grund utan främst är en samrådspart till översiktsplaneringen. Deras arbete handlar om att inspirera kommunerna att dra nytta av arbetet, inte kräva det med hjälp av en piska. De har ingen avsikt att inkräkta på kommunernas planmonopol, det de vill göra är att skapa en arena där det är möjligt att träffas och diskutera större sammanhang och att lyfta blicken. Att arbeta med inspiration är ett arbets sätt som kan vara utmanande men som Mårtensson tror är bra eftersom det konstant innebär att de måste motivera och förankra sitt arbete hos både regionpolitiker och kommunpolitiker, och har därför fått ganska stort förtroende.

5.3.2 Hur nyttjas Region Skånes arbete?

Mårtensson tror att Region Skånes grönstrukturplan är ett välgjort arbete och inspirerande att jobba med. I arbetet med den har många olika perspektiv tagits hänsyn till och den har en vid bredd, utan att snäva in sig för mycket. Rapporten och strategierna lyfts kontinuerligt fram i remissutlåtanden och i andra sammanhang för att uppmuntra användning och ta del av det befintliga materialet. De försöker även sprida kunskap och inspiration kommuner emellan genom nämnda seminarium där kommuner får dela sina erfarenheter och projekt.

Region Skånes grönstrukturplan innehåller flertalet förslag till grönstråk med potential att utveckla och vid intervju tillfället framgår det att den används för att lyfta fram förslag till kommunerna. Däremot sker det inte någon uppföljning på huruvida kommunerna faktiskt jobbar med att konkret utveckla dem. På så sätt kan det vara svårt att bedöma vad den gör för nytta eller om det är något annat som kommunerna skulle behöva för att jobba med det.

Nielsen Osterman och Bjurström anser att Regionen försöker vara ett stöd och hjälp för kommunerna och att de är det, de upplever att de får hjälp av deras arbete och strategier. Nielsen

Osterman är väl medveten om deras utbildningar, informationsträffar med mera och deltar väldigt gärna i de event som Region Skåne bjuder in till. De tycker jobbet Region Skåne gör i allmänhet är bra men sedan är det upp till den enskilda planeraren att tillämpa materialet i vardagen. Hon har tagit del av Region Skånes grönstrukturplan och använder den aktivt som stöd när hon fattar beslut och skriver yttranden. Hon känner dock att den kan vara lite svår att ta till sig och att tillämpa. Det som hade behövts är de konkreta instrumenten, något som de kan uppleva saknas. De tar upp exemplet på arbetet med ridleder och rekreativstråk. I samband med det arbetet fick de lägga mycket tid och resurser på att leta efter kartor och kartsikt för att bedriva sitt arbete i GIS, något som inte alltid ens gick att få tag på. Det hade underlättat oerhört om det hade funnits tillgängliga kartsikt och metadata som de kunde använda sig av för att lätt kunna se det regionala perspektivet som alternativ till det kommunala perspektivet. Det hade inneburit att de med lätthet hade kunnat växla mellan de två perspektiven och fått förståelse för var det är viktigt att arbeta regionalt eller över kommungränserna. Nielsen Osterman uppger att de försöker så gott de kan att arbeta regionalt eftersom de tycker att det är väldigt viktigt, men att begränsningarna i material och GIS-skikt gör det svårt. En annan faktor som de upplever är att det krävs mycket erfarenhet bara för att förstå vilka sökanaler som finns tillgängliga. Det har tagit Nielsen Osterman ett flertal år men än idag kan hon uppleva svårigheter att veta var hon ska leta för att få hjälp och att hon är beroende av de verktyg som finns att tillgå i vardagen.

De hoppas att deras eget arbete med Sjöbos Grönstruktur- och naturvårdsplan ska utnyttjas av respektive förvaltningar och uppmuntra till samarbete inom kommunen. Eftersom de inte har möjligheten att säga till hur de olika enheterna ska arbeta hoppas de visa vilka fördelar det kan ha och vad man kan tänka på i sitt arbete.

I Nilssons praktiska vardag i arbetet med grönstruktur i Sjöbos kommun är Regionens arbete inte märkbart alls. I de diskussioner som förs som hon har varit delaktig i under sin tid på Sjöbo kommun, är det inte något som hon har uppfattat och inte heller när de lägger fram förslag på förändring och utveckling. Hon har inte heller, ännu, kommit i kontakt med Sjöbos Grönstruktur- och naturvårdsplan. I hennes vardag utgår de främst från kommunens egen skötselplan. De hoppas kunna skapa ett mer utvecklat samarbete med de andra förvaltningarna eftersom detta inte är något som funnits i särskilt stor bemärkelse tidigare.

5.3.3 Mellankommunalt samarbete

Arbetet över kommungränserna anser Nielsen Osterman är mycket viktigt eftersom det inte tar slut vid gränserna, något som de försöker ta hänsyn till i sitt arbete. Ett konkret exempel hon använder för att beskriva vikten av samarbete och kommunikation är om de bygger en spridningskorridor och på andra sidan kommungränsen sätter de upp ett plank eller bygger vägar. Det behövs ett gemensamt förhållningssätt för att arbeta med sådana frågor. Bjurström lyfter även aspekten att olika kommuner har olika tillgångar. I Sjöbo har de till exempel relativt stora naturtillgångar, i Staffanstorp har de däremot en begränsad tillgång. Med det i åtanke förändras perspektivet på hur Sjöbos tillgångar nyttjas eftersom man också får ta hänsyn till att även Staffanstorps kommuninvånare nyttjar Sjöbos tillgångar. Därför är det nödvändigt att lyfta blicken, troligtvis mer än vad som görs idag.

I Sjöbo finns det ett visst samarbete kommuner med andra kommuner enligt Nielsen Osterman och Bjurström men dessa kretsar främst kring specifika frågor som till exempel vattentillgångar men inte generellt i hela kommunen. Nielsen Osterman anser att samarbetet med andra kommuner är bland det roligaste arbetet. Det är då som hon upplever att hon själv berikas och utmanas. Att se hur andra kommuner arbetar ger nya funderingar över alternativa arbetssätt och vad de kan tänka sig applicera även i sitt eget arbete.

Att se till vad det finns för tillgångar i grannkommunerna finns det enligt Nielsen Osterman ett antal fördelar med. Eftersom ett flertal kommuner är relativt små och alla ska serva sina kommuninvånare med diverse faciliteter som badhus och idrottshallar, kan det vara en fördel att ha en sammanhållen politik och se över gränserna. Något som hon tror är svårt men viktigt. Detta är även något som Mårtensson använder som exempel och uppger att det är viktigt att dra nytta av vad det finns för tillgångar i kommunerna bredvid och vad kommunen i fråga själv kan bidra med som inte redan finns.

Mårtenssons uppfattning om det mellankommunala samarbetet är att det ofta sker i samband med översiktsplaneringen, en avstämning kommuner emellan men vill inte uttala sig mer detaljerat. Hon tar även upp exempel på samarbetsområden som vattenvårdsförbund och att det finns en del andra samarbeten i de fyra hörnen av Skåne. I hennes arbete upplever hon att de inte i någon större utsträckning har jobbat med förverkligandet av grönstråken med hjälp av mellankommunala samarbeten, förutom på en ganska lös nivå. I övrigt har det främst varit i specifika situationer och sammanhang som mellankommunalt samarbete har varit i fokus, alltså något som det jobbas med mer punktvis och uppdelat. Tidigare har de nämligen fått önskemål från kommunerna att i arbetet inte bara träffa andra från samma del av Skåne, eftersom de ändå träffas i andra sammanhang. De

önskade möta fler kommuner från andra delar av Skåne för att se hur de arbetar, det kan ju vara så att de kan ha mer gemensamt utmaningsmässigt. Det önskemålet är något Regionen har arbetat efter och är något som de fått höra är mycket uppskattat. Dialogmetodiken som genomsyrar Regionens arbete är även något som uppges ge kommunerna ett stort stöd. Dessa åsikter har framkommit i de regelbundna möten som Regionen har med kommunerna för att utvärdera Regionens arbetsmetodik.

5.3.4 Framsteg och uppsving

Sedan flera år tillbaka har det enligt Nilsson inte skett mycket satsningar på grönområdena som finns i Sjöbo. Snarare har intresset sjunkit, tills för ungefär två år sedan då ännu en landskapsingenjör anställdes och det blev ett uppsving i satsningarna på naturen. Drivet har ökat med hjälp av de nyanställda och de upplever att ledningen också har blivit mer driven. Deras tillgängliga resurser har ökat jämfört med tidigare och värdena av grönytor blir mer uppmärksammade. Nilsson tror att uppsvinget kan ha att göra med drivande krafter utifrån. Frågorna lyfts fram vilket inte har gjorts tidigare och det sporrar intresset att lägga fram förslag på förändringar och förbättringar. Förslagen kan komma från lite olika riktningar, ofta är det de på gatukontoret som presenterar förslag på vad som kan göras, men även planarkitekter och allmänheten kan komma med idéer. Sedan är det upp till politikerna att fatta beslut om vad som ska genomföras och vad som prioriteras. Nilsson anser att arbetsplatsen har utvecklats jämfört med tidigare. Tidigare fanns det väldigt lite gehör för utveckling och nytänk utan billigt var det som prioriterades. Trots utvecklingen fram till idag finns det fortfarande utrymme för förbättring, de är en liten arbetsstyrka som har mycket att sköta så ofta upplevs det att allt inte hinns med. Mängden ytor som ska skötas har genom tiderna bara ökat och antalet personer som ska utföra arbetet har inte gjort det, därför är belastningen stor. Det är dessutom svårt att få pengar till drift jämfört med anläggningspengarna till inköp.

Nielsen Osterman och Bjurström tror att drivkrafter utifrån påverkat hur pass prioriterat deras arbete är. Påtryckningar i form av arbete som andra kommuner gör, sätter press på kommunen att prioritera vissa frågor, till exempel miljöfrågor.

Mårtensson uppger att det är svårt att bedöma den faktiska byggda påverkan av deras arbete och hur de påverkar kommunerna. Detta beror till stor del på att det är så långa processer som de jobbar med. Det är inte lätt att urskilja om det är deras arbete eller andra saker i samhället som gör att vissa frågor får bäring men Mårtensson upplever att deras arbete gör skillnad. Hon tror även att det inte är på nedåtgående utan att Regionen snarare kommer få ett större tryck på sitt arbete och

vad de ska mäta med. De försöker ha kontakt med mer eller mindre alla 33 kommuner men hur intresserade kommunerna är av Regionens arbete kan variera. Ena stunden kan en kommun tycka att deras arbete är väldigt relevant och är engagerade och sedan kan intresset falna. Ofta kan det dock vara så att när den ena kommunens intresse falnar, kommer en annan kommuns intresse och tar dess plats. Därför kan Mårtensson inte påstå att samtliga kommuner ligger på samma nivå hela tiden utan det varierar. Hon upplever däremot att många mindre kommuner får stöd i deras arbete. Dels i deras möjlighet att träffa andra och diskutera eller bolla tankar men också att de kan hämta lättanvända argument för varför en fråga är viktig att jobba med i deras rapporter. Där har de även tillgång till statistik, forskningsresultat, verktyg och ibland även checklistor som hjälp hur de kan jobba med frågan. Den typen av hjälpmedel riktar sig främst till mindre kommuner som kan använda sig av det i sitt arbete och när de vänder sig till sina politiker och argumenterar för varför de ska planera på ett visst sätt.

En tydlig utveckling som Mårtensson kan uttyda är i kommunernas översiktsplaner. Det regionala perspektivet har blivit mer märkbart i planerna och kommunerna tycks i större utsträckning fundera över deras roll i det regionala perspektivet. De använder även Regionen som referens i deras arbete och de begrepp som Regionen står för. Hennes spontana åsikt om grönstrukturen i översiktsplaneringen är dock att det främst redovisas vad som redan finns. Om utveckling diskuteras är det främst inom orterna, inte så mycket ut i periferin. Detta med undantag från vissa kommuner, till exempel Vellinge.

Betydelsen av regional planering är något som även har uppmärksammats nationellt. Mårtensson berättar om ett förslag att i lagform skriva om regionernas uppgift att jobba med att ta fram någon sorts program för det regionala planeringsarbetet, i stil med deras Strukturbild för Skåne. Detta är något som de har ställt sig bakom och tycker är mycket viktigt så att fler regioner har möjlighet att jobba på det sättet med ett tydligt mandat. Något som även har blivit uppmärksammat är den enade röst som, mycket tack vare Region Skånes arbete, uttrycker en gemensam vilja. Som exempel använder Mårtensson diskussionen om höghastighetstågen. Till den diskussionen framfördes en enad bild som samtliga kommuner i Skåne kunde ställa sig bakom, och kom att kallas Skåneviljan, något som var mycket uppskattat i Stockholm. Detta var något som enligt Mårtensson inte hade varit möjligt för tio år sedan och att det är fördelaktigt att ha en kraftsamlare som kan få ihop helheten istället för att de 33 kommunerna ska jobba var för sig.

5.3.5 Svårigheter och utvecklingsmöjligheter

Hur Nielsen Osterman och Bjurström ska arbeta med Grönstruktur- och naturvårdsprogrammet när det är färdigt är ännu inte helt fastställt. Det finns en förhoppning om att Grönstruktur- och naturvårdsprogrammet ska vara ett levande dokument och inte vara en hyllvärmare i framtiden, det ska fortsätta utvecklas allt eftersom de lär sig mer eller nya frågor kommer upp. De hoppas även att det ska bidra till att överbrygga en del av det som de upplever problematiskt idag. Nielsen Osterman beskriver det som att det regnar in olika uppdrag på taket på ett hus, då kommunen är huset. Beroende på vad det är, ett bygglov, en remiss eller ett yttrande med mera, så trillar det sedan ner i ett stuprör, alltså den förvaltningen det anses mest beröra. På grund av det systemet glömmer de att frågan även kan beröra andra förvaltningar som också hade kunnat ta del av arbetet. Deras arbetssätt hade behövt vara mer som hängrännor, något Nielsen Osterman uppger kan vara svårt men mycket värt.

De har sedan långt tillbaka haft problematiken med de långsiktiga frågorna, till exempel gällande natur, eftersom det tar lång tid innan insatserna ger effekt. Från politikernas synpunkt kan det göra att frågorna inte blir prioriterade eftersom det inte tillhör deras mandatperiod. De har i regel sina fyra år då de vill göra en insats och synas, om den positiva effekten inte kommer förrän 10 år senare så är det inte lika intressant. Nu har dock ett gemensamt förhållningssätt etablerats mellan alla partier i kommunen gällande vissa frågor, något som Nielsen Osterman och Bjurström ser som ett väldigt stort steg. Enligt Nielsen Osterman är det så de måste jobba.

Något som Region Skåne skulle kunna förbättra är att följa upp deras arbete. Det är inte alltid lätt enligt Mårtensson. Eftersom det är ett flertal aktörer som är inblandade i arbetet och som ska se till att det händer saker, är det svårt för Region Skåne att följa upp. Det är nämligen väldigt sällan som det är bara Region Skåne som har mandat att arbeta med något. Men det är trots det utrymme till förbättring. Hon anser att de hade kunnat bli bättre på att inte bara fortsätta producera material utan tänka lite mer kring vad som redan finns. I sitt arbete kan de ha en tendens till att vara lite dåliga på uppföljning rent generellt men de försöker bättra sig. Det är annars lätt att de efter ett projekt landar i en rapport, sen händer det inte så mycket. Ett gott exempel som hon hoppas kommer användas fler gånger var när de hade jobbat med ett projekt som resulterade i ett planeringsverktyg, bjöd in kommuner för att testa det. Kommunerna hade med sig konkreta planeringsfall och de hjälptes åt att tillämpa materialet. Hon utvecklar ytterligare att det hade varit intressant att se mer vad deras arbete gör för nytta för att få förståelse för om det faktiskt är vad som behövs eller om något annat hade hjälpt mer. Speciellt med tanke på att det i vissa fall är risk för att arbetet upprepas, mycket inventeringar, analyser och välgrundat material har redan tagits fram.

Mårtensson ställer sig lite kritiskt till att göra om det arbetet utan att ha perspektiv på vad som faktiskt händer. Att naturen skyddas kan de se men har dåligt med insyn om naturen till exempel tillgängliggörs.

5.3.6 Analys

Vid analysen av de svar som framgår ovan kan flera gemensamma nämnare utrönas såväl som olikheter. Nilsson utgår främst från den grund som de själva lagt inom kommunen och tar inte mycket stöd i vare sig Region Skånes arbete eller de program och planer som kan finnas tillgängliga i kommunen. Nielsen och Osterman använder Regionens arbete för sin planering och skrivandet av Grönstruktur- naturvårdsprogrammet. I Regionens ögon är Skånes Grönstrukturplan ett väl genomfört arbete och en inspiration att arbeta med. Något som stämmer överens med svaren från Sjöbo som finner allmänt stöd i Regionens arbete. Det upplevs dock finnas vissa tillkortakommanden. De saknar de konkreta verktygen för att med lätthet kunna jobba med det regionala perspektivet i vardagen. Eftersom det är ett arbete som det är upp till varje enskild planerare att använda sig av hade det varit fördelaktigt om arbetet då också hade varit anpassat till deras arbetsmetoder. Om de konkreta instrumenten funnits tillgängliga hade det troligtvis inneburit att Sjöbo såväl som andra kommuner jobbat mer med det regionala perspektivet. Ett annat perspektiv är även det som Nielsen Osterman bidrar med att sökkanalerna inte är så lättillgängliga utan det krävs mycket erfarenhet att lära sig var de kan söka kunskap och hjälp. Om materialet som är producerat hade varit lättare att hitta och manövrera sig kring, hade det också kunnat innebära att det använts i ännu större utsträckning. Det kanske till exempel hade nått Nilsson i hennes vardag och i kommunikation med de politiker som hon vänder sig till. Hon hade också haft nytta av argument för varför förändringar och satsningar i grönstrukturen är av värde. Detta innebär att Region Skånes arbete är visst stöd för ytterligare planering, men utgör inte ett stöd för de som i praktiken jobbar närmast naturen inom kommunen.

Något som Sjöbo kommun har uppmärksammat, men där Region Skåne inte riktigt landat i än, är vikten av uppföljning. När Sjöbo skulle arbeta med det tidigare befintliga naturvårdsprogrammet var det svårt eftersom de inte kunde skapa sig en bild av det tidigare arbetet och inte se hur det utvecklats. Därför blev det väldigt svårt att jobba vidare med och bygga vidare på. Regionen arbetar inte i någon större utsträckning med att följa upp kommunernas arbete och deras förslag på utveckling. Det kan innebära att när de sedan vill förnya sitt arbete med Skånes

Grönstrukturplan kommer få göra om mycket av arbetet eftersom det föregående arbetet inte följts upp kontinuerligt.

Om Regionens arbete hade följts upp hade kanske även bristen på material framkommit och kunnat åtgärdas. Att det inte är lätt att följa upp arbetet eftersom det är så många aktörer involverade innebär inte att det inte finns metoder som går att använda. Exemplet som presenteras med att tillämpa ett planeringsverktyg är mycket bra. Det gör så att kommunerna får kontakt med och förståelse för verktygen och kan på så sätt lättare applicera det i sin vardag. Det ger även Regionen förståelse för hur det är att använda de verktygen som de tar fram i praktiken och möjligheten att lära sig av det i det fortsatta arbetet. En utveckling i rätt riktning som det borde satsas vidare på. Genom att arbeta i större utsträckning med det befintliga materialet skulle det även minska risken för dubbelarbete när mer material fortsätter att produceras utan hänsyn till vad som redan finns utan utveckling. Att jobba aktivt med det som aktuella, men långsiktiga, frågor hade förhoppningsvis även möjliggjort att det på fler punkter kan skapas ett gemensamt förhållningssätt mellan politiker och ge utrymme till de långsiktiga frågorna. Något som verkar mycket lovande i Sjöbos utveckling och arbete med vissa frågor.

Båda förvaltningarna i Sjöbo har gemensamt att de när de ska utveckla sitt arbete tar del av andra kommuners arbete för inspiration och kunskap. De anpassade även båda den informationen till sina egna situationer och kunskaper. Region Skåne kommer i och med sitt arbete i kontakt med många kommuners arbete och hjälper kommunerna till viss del att dela med sig av sina kunskaper. När det gäller konkreta exempel på planer och program som är väl utförda och genomarbetade, i storleksordningen med det som ska produceras, är det dock inte en kunskap som i nuläget naturligt förs vidare. Hade det förekommit hade en del av osäkerheten som Nielsen och Osterman kände, i och med det nya arbetet med Grönstruktur- och naturvårdsprogrammet, kanske kunnat undvikas. Om båda förvaltningarna dessutom hade fått ta del av program och planer på en ambitionsnivå lik deras egen, hade de även fått en lättare förståelse för det grundläggande som är viktigt att ha med. Detta istället för att själva sälla och på så sätt inte få samma nytta av andras erfarenheter med vad som är viktigast att inkludera. Det är något de kommer lära sig av sina egna erfarenheter, troligtvis långt senare. Att få goda exempel presenterade hade även kunnat vara till hjälp i jobbet med översiktsplaner där Mårtensson uppger att många kommuner endast redovisar befintliga grönstrukturer, inte hur de ska utvecklas annat än inom orterna. Det finns dock goda exempel, som till exempel Vellinge kommun. Kanske hade det uppmuntrat fler kommuner att utveckla sitt arbete om de fick ett tydligt exempel på hur det kan göras.

Att det finns svårigheter att jobba med långsiktiga frågor inom kommunen gör det svårt att jobba med frågor som hållbarhet och utveckling av grönstrukturen, något som Regionen till väldigt stor del förespråkar. Därför borde det ligga i Regionens intresse att arbetet med detta ökar. Att arbeta i större utsträckning med uppföljning av det material de har gett ut hade kunnat vara ett sätt att kontinuerligt jobba vidare med frågorna. På så sätt hade det hållit sig aktuellt oavsett vilka politiker som är verksamma i kommunen med en röd tråd i det fortskridande arbetet. De hade även i och med ett arbete med uppföljning kunnat föregå med ett gott exempel för kommunerna om att hålla ett dokument levande och integrerat i arbetet. Något som de i Sjöbo med Grönstruktur- och naturvårdsprogrammet hoppas kunna jobba för att hålla arbetet aktualiserat och inkluderat. I det arbetet står Sjöbo inför liknande hinder och möjligheter som Regionen gör och under många år har hanterat.

Arbetsituation som Nielsen Osterman och Bjurström och Region Skåne har är till viss del väldigt lika. De är båda två beroende av andra aktörer och har inte fullt mandat över de områden de jobbar med. Kommunen med till exempel de marker som de inte äger och Regionen som exempelvis inte kan bestämma över kommunerna. Något som de har gemensamt men som inte lyfts hos någon av parterna. De får båda jobba med att försöka sprida kunskap och inspiration för att förhoppningsvis leda arbetet i en riktning som de uppfattar viktig. Det är ett speciellt sätt att arbeta och förhålla sig till i den fysiska planeringen, något som de hade kunnat dra nytta av att dela kunskaper och erfarenheter om och ge varandra stöd.

Hur det mellankommunala samarbetet idag ser ut har Sjöbo kommun och Region Skåne en liknande uppfattning om. Det sker främst gällande specifika frågor och situationer och inte ett arbete som genomsyrar kommunens arbete generellt. Som förklarar bjuder de in till seminarium om till exempel cykelplanering för att kommunerna som kommit långt i planeringen ska kunna dela med sig av erfarenheter och kunskap. Skulle de utveckla det arbetet kanske de även hade behövt förstärka perspektivet hur kommunerna över gränserna kan planera för cykeln. Möjligheten för att cykelplaneringen ska bli stark är beroende av att cykelvägen inte tar slut på grund av en kommungräns, utan att den fortsätter i nästa kommun så att de kan dela badhus och tillgångar för att kommuninvånarna ska få tillgång till den service de vill ha.

Att arbete över kommungränserna är mycket nödvändigt, intressant och givande, framgår av samtalen. Utbytet med andra kommuner sätter det egna arbete i perspektiv och kan bidra med nya sätt att arbeta. I och med Regionens arbete är även detta något som tycks ha utvecklats så att utbytet har blivit större. Att omgivningen inte tar slut för att det finns en gräns är även något som Region

har jobbat för att lyfta och kan vara en bidragande faktor till att även Sjöbo kommun ser det perspektivet. Det mellankommunala samarbetet är trots det något som kan få ytterligare fokus i Regionens arbete. I praktiken kan det vara utmanande att arbeta med och uppmuntran och stöd från Regionen hade kunnat hjälpa. Hur nödvändigt det är att jobba över kommungränserna förklara Nielsen Osterman med ett mycket tydlig exempel om spridningskorridorer. Bjurström lyfter även exemplet att dela med sig av tillgångar kommuner emellan. En sammanhållen politik över gränserna är nödvändigt och kanske något som Regionen hade kunnat bidra till att skapa. Ett samarbete som är väl utvecklat gällande samarbete är vattentillgångar, detta kan vara på grund av att vatten är något som samhället sedan länge har varit beroende av och ett samarbete för fördelning av tillgångar har varit nödvändigt. Annan typ av samverkan kring exempelvis grönstrukturer har inte upplevts som lika livsnödvändigt så ett samarbete har inte i samma utsträckning utvecklats. Trots att även grönstruktur är naturliga tillgångar som är geografiskt bundna, precis som vattentillgångarna, och är nödvändiga att samsas om.

Osterman Nielsen talar om problemet med uppdelningen mellan förvaltningar och hur de hoppas arbeta för att överbrygga den uppdelningen. Ett nytt sätt att arbeta kan behöva appliceras. För att detta ska kunna gå att genomföra är det ett tankesätt som även Regionen kommer behöva anamma. Något som med all säkerhet det hade funnits mycket att vinna på.

Både Nilsson, Nielsen Osterman och Bjurström upplever ett uppsving av intresset och prioriteringen av sitt arbete. De tror även att drivande krafter utifrån har bidragit till detta. För Nielsen Osterman och Bjurström har andra kommuners arbete satt press på deras eget. Att kommunerna är mer medvetna om varandras arbete kan Regionens arbete ha bidragit till. Eftersom naturvärdet är något som de även talar starkt för kan det i sig påverka att det blir mer uppmärksammat och därför också sätter press på utförande. Att se den direkta påverkan av Regionens arbete är dock svårt men att det syns i översiktsplanerna tycker Mårtensson sig se. Det är även något som blir till viss del bekräftat i samtalet men Nielsen och Osterman, att de försöker se sina tillgångar och projekt i perspektiv till regionen. Det faktum att regionalt arbete har uppmärksammat positivt nationellt, är ett mycket gott tecken på att deras arbete är värdefullt. Även om de direkta konsekvenserna av deras arbete är svårt att urskilja måste det innebära att en övergripande utveckling är märkbar. Skåne är starkare som en helhet tillsammans än 33 kommuner som jobbar för sig, därför kan det även finnas ett värde i att fortsätta arbetet med att knyta samman kommunerna och stärka samverkan.

6. Diskussion

Det finns ett flertal funktioner som regioner fyller som bekräftar att behovet av dem finns. Agne Gustafsson (2006) poängterar funktionerna som avlastande för statsmakten, en partner till kommunerna, en buffert för globaliseringsprocessen och en brygga till Europa, och enligt Wetterberg är regionerna dessutom bärare av regional utvecklingskraft. Enligt Ehinger Berling (2006) finns även behovet av koppla samman det strategiska visionsarbetet men det fysiska planeringen, något som regionerna arbetar med. Detta är funktioner som studien har visat att Region Skåne försöker fylla. Att den typen av arbete som Region Skåne utför bidrar till mer utvecklingskraft i regionerna är även något som tidigare har blivit bekräftat (Hållén, 2006). De direkta effekterna i samhället upplever Region Skåne kan vara svåra att uppskatta men de utvecklas och är mycket starkare som en helhet istället för 33 separata kommuner. Detta var något som tydligt framgick i förslaget med höghastighetstågen i Sverige (Mårtensson, 2016). Den samlade rösten och styrkan är förhoppningsvis något som kommer att fortsätta växa för att nå samma nivå som Lindeborg (2006) beskriver i Frankrike där det finns ett starkt stöd för regionerna och förståelse för deras arbete. För att den ska växa krävs dock att allmänheten behöver bli mer medvetna om regionernas arbete, annars kommer inte regionerna att nå sin potential.

Att Sverige är en del av processen med regionalisering är även något som stämmer överens med utvecklingen i EU och Europa. Regionernas roll har i Sverige såväl som resten av Norden växt sig starkare och flera länder genomgår liknande processer (Gustafsson, 2006). Tack vare att vi följer utvecklingen i EU kommer vi även att kunna ha ett gemensamt förhållningssätt till vår samhällsplanering med andra länder något som blir allt viktigare i och med att Europa, som Lindeborg (2006) beskriver det, växer samman vid gränserna. Att utvecklas i takt med EU är även fördelaktigt eftersom de beslut och riktlinjer som det fattas beslut om där, påverkar vardagen i Sverige. Effekterna syns bland annat i Sjöbo där de har varit involverade i ett antal EU projekt.

Samhället står inför förändring och det innebär att planeringen av samhället också behöver utvecklas speciellt för att uppnå en hållbar utveckling. Det kommer att vara en större press på kommunerna att inte bara samarbeta med varandra utan också ett sektorsöverskridande samarbete kommer att behövas. Detta är även något som behöver genomsyra det regionala utvecklingsarbetet. I dagsläget är inte det ett samarbete som kan beskrivas som välutvecklat. Fenomenet kallas ”stuprörssamhället” och beskrivs av både Lars Emmelin och Nielsen Osterman. Det är något som upplevs som ett problem i Sjöbo och även något som slår Lindberg i hennes arbete med Landskrona. Nielsen Osterman och Bjurström hoppas att deras arbete ska kunna bidra till ett bättre

samarbete men fler behöver vara med och bidra. Som Isaksson (2006) förklarar finns det en rad fördelar med att samarbetet ska utvecklas. Utgångspunkten för utveckling är dock att den kommunala planeringsprocessen ifrågasätts (Cars & Thune Hedström, 2006).

Att gränsöverskridande samarbete är viktigt är det också mycket som talar för. Det är något som dels Lindeborg (2006) men även Nielsen Osterman (2016) pekar på med hjälp av konkreta exempel om nationalparker och spridningskorridorer. Även om de olika exemplen är i olika skala, framgår samma slutsats. Det är viktigt att samarbeta över gränserna för utveckling och det finns mycket att vinna på det. Gör man inte det kan det istället resultera i Christine Axelssons exempel där intressen kolliderar och de satsar på cykelvägar på ena sidan gränsen och kolgruva på andra (Lindeborg, 2006). Samtliga är väldigt tydliga och enkla argument för att det är viktigt att se över gränserna vi själva skapat. De mellankommunala samarbetena är idag dock begränsade. I Sjöbo rör det sig främst kring specifika fall och projekt som exempelvis vattentillgångar och samarbetet är inte ett arbetssätt som generellt appliceras, något som tycks stämma överens med hur det i resten av Sverige uppfattas fungera. Den främsta samverkan tycks ske när det är lätt och båda parter ser en tydlig vinst i samarbetet, något som tyvärr inte än tycks inkludera grönstruktur.

För att uppmuntra samarbete både sektorsövergripande och mellankommunalt är det en fråga som måste lyftas och arbetas med från både regioner och kommuner. Något som i intervjuerna med Sjöbo framgick var att hur mycket kontakt de har med andra och vilken typ av samarbete de har, kan påverkas av den personliga kontakten som finns parterna emellan. Region Skåne hade kunnat arbeta ytterligare med det att knyta samman de olika tjänstemännen och kommunerna. Ett ypperligt tillfälle för det är de utbildningar som de redan har, att där se till så att inte bara erfarenheter och kunskap utbyts men även gemenskap och kontakter. Även Regionen behöver då arbeta sektorsöverskridande och bjuda in deltagare från flera förvaltningar så att de får samma gemensamma grund att stå på och ha som bas för det gemensamma arbetet.

I regionernas arbete finns det mer utrymme för utveckling och förstärkning. Något som är viktigt att arbeta med eftersom det enligt Engström (2006) är där förutsättningarna finns för att arbeta med bland annat uthållig tillväxt. Det finns ett behov av att skapa samverkan mellan aktörer och nivåer med metoder för att hantera intressekonflikter. Mål och satsningar behöver även konkretiseras och utökas. Enligt Isaksson (2006) gör inte heller de regionala utvecklingsprogrammen de prioriteringar som anses nödvändiga. I kontakten med Region Skåne och förståelsen som det gav för deras arbetssätt, vet jag dock inte om en sådan utveckling hade varit gynnsam. Regionen är en samrådspartner och är beroende av kommunernas samtycke. Trots att de

inte alltid har alla kommuner med sig är det viktigt att kunna förankra och motivera deras förslag och satsningar. Att göra dessa ”nödvändiga prioriteringar” kan därför bli svårt och riskerar att splittra det samarbetet som idag har byggts upp. För att den regionala utvecklingen ska fortsätta krävs att regioner och kommuner samverkar för satsningar på både regional och lokal nivå. Arbetet för regionerna gentemot kommunerna är en mognadsfråga och det krävs tid för att bygga upp den tillförliten och förståelsen för att kunna agera samrådspartner. Kanske är det något som kan utvecklas i framtiden, att regionerna tar tydligare ståndpunkt, men att gå in allt för starkt gentemot kommunerna tror jag hade blivit avskräckande och samarbetet hade blivit lidande.

En stor problematik i arbetet med hållbar utveckling och långsiktiga perspektiv är att de i dagsläget blir bortprioriterade istället för tillämpade i praktiken. Enligt Isaksson (2006) stannar den typen av utveckling på en retorisk nivå. Cars och Thune Hedström (2006) påstår att det finns de kommuner där hållbarhetsplaneringen systematiskt bortprioriteras. Detta på grund av de kort- respektive långsiktiga effekterna det innebär och att de främst prioriterar de kortsiktiga. Det är något som inte går utan igenkänning i Sjöbo kommun. Nielsen Osterman (2016) upplever det som även Cars och Thune Hedström beskriver att de satsningar som inte ger resultat förrän lång tid framöver inte upplevs viktigast att satsa på. Att det har kommit dithän tror jag beror på ett flertal faktorer. Dels att den politiska världen ser ut om den gör men även att stadsbyggnads- och planeringskontoren har fått nedskärningar på resurser och kompetens. Det kan ha drabbat de långsiktiga perspektivet och arbetet i och med en minskad styrka som kan påpeka dess betydelse. Bristen på långsiktiga perspektiv är något som i stor utsträckning kan ha påverkat arbetet med grönstruktur och dess låga prioritering. Arbetet med grönstruktur handlar främst om långsiktig planering och långvariga effekter. Något som i viss utsträckning påverkat kommunernas möjligheter att styra utvecklingen gällande grönstruktur är att många kommuner har sålt mycket av sin mark. För förändringar eller utveckling är de nu beroende av andra aktörer och markägare i en större utsträckning och har inte möjlighet att säga till dem vad som ska göras, endast önska.

En punkt som även lyfts i Carlssons arbete 2015 är att Boverket rapporterar att arbetet brister mellan det regionala tillväxtarbetet och översiktsplanerna. Något som kan bero på att det är skilda professioner som utför respektive arbete. Carlssons teori var att tjänstemännen på regionen hade svårt att fullständigt sätta sig in i kommunens arbete från ett utförandeperspektiv. Detta hade även till viss del passat in på den situationen som Nielsen Osterman och Bjurström beskriver, att de konkreta verktygen och det som faktiskt hade behövt i vardagen saknas. Det kan även förklara varför materialet inte når fram till Nilssons arbete eller arbetet med skötseln i Landskrona,

förståelsen för behovet även där kanske inte fullt ut finns i Regionen. Jag tror att en nyckel till detta är kommunikation och bearbetning. Arbetsmetoden som Mårtensson (2016) förklarar, att testa verktygen tillsammans med kommunerna i praktiken behöver utvecklas för att de ska få förståelse från båda håll. Det är även viktigt att kommunerna ser potentialen som regionerna har och pratar med dem om vad de hade kunnat få ytterligare stöd i eftersom det idag inte når hela vägen, varken i planeringen eller till praktiken. Den slutgiltiga effekten blir annars att visionerna istället är en symbolpolitik och inte lösningar till de konkreta problemen (Blücher & Graninger, 2006).

En svaghet i Region Skånes arbete som jag anser även hade kunnat förstärka den hållbara planeringen är arbetet med uppföljning och att hålla arbetet de har utfört aktuellt och levande. De arbetar kontinuerligt för den hållbara utvecklingen men inte med deras eget material. Det kan innebära att det blir förlegat och dess funktion inte blir utnyttjad, inte heller dess brister kan i och med det åtgärdas. Med den långsiktiga satsningen på grönstruktur som exempel har inte någon särskild uppföljning utförts för att se om kommunerna alls arbetar med det som Regionen har föreslagit, något som Sjöbo kommun insett värdet av att arbeta med. Hade Regionen mer aktivt arbetat med det och lyft frågan hade kanske en röd tråd av uppmärksamhet skapats och funnits i kommunernas arbete trots en växling av politiker och inriktning. Med ett aktivt arbetssätt och förhållningssätt tror jag att mer långsiktigt arbete kommer att prioriteras, det kommer att skapa de drivkrafter som än så länge är en bidragande orsak till en ökad prioritering av natur i Sjöbo. Oavsett om kommunikation och ett aktivt förhållningssätt är svaret eller en del av svaret är det viktigt att regionerna hittar ett sätt att arbeta med problemen att hållbar planering bortprioriteras.

7. Slutsats

Mina analyser baserat på litteraturstudien och fallstudien har lett mig till insikten att det finns ett stort behov av den regionala planeringsnivån och det arbete som den utför. Det har blivit bekräftat från många olika riktningar och av flera anledningar.

I det nuvarande arbetet finns det förbättringar att göra som hade kunnat bidra till att deras roll hade varit ännu starkare i samhället och till ännu större hjälp. Som att komplettera deras arbete som inte räcker fullt ut som stöd i förhållande till kommunernas arbete. Det kommer även att vara viktigt att de utvecklar sitt arbetssätt i takt med att samhället utvecklas. Något som lika väl gäller kommunernas arbete, som också behöver utvecklas. De är inte heller utan ansvar när det gäller relevansen av regioners arbete. De behöver inse värdet av regionernas arbete och utnyttja det i den

utsträckning som går. Det är inte enbart regioners ansvar att vara ett stöd, det är även kommunernas ansvar att ta stöd.

8. Referenser

Blücher Gösta och Graninger, Göran (2006). *Slutord - sammanfattande diskussion*. I: Blücher, Gösta och Graninger, Göran (red.) *Planering med nya förutsättningar*. Linköping University Electronic Press: Linköping, sid. 195-202

Böhme, Kai (2006). *Visst påverkar EU samhällsplaneringen i Sverige*. I: Blücher, Gösta och Graninger, Göran (red.) *Planering med nya förutsättningar*. Linköping University Electronic Press: Linköping, sid. 39-56

Carlsson, Sofia (2015). *Den fysiska dimensionen i regional planering*. Primo [online]. Tillgängligt via: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:817677/FULLTEXT02.pdf> (2016-03-30)

Cars, Göran och Thune Hedström, Reigun (2006). *Nya villkor för den kommunala planeringen*. I: Blücher, Gösta och Graninger, Göran (red.) *Planering med nya förutsättningar*. Linköping University Electronic Press: Linköping, sid. 157-176

Emmelin, Lars (2006). *Styrning av markanvändning och miljö*. I: Blücher, Gösta och Graninger, Göran (red.) *Planering med nya förutsättningar*. Linköping University Electronic Press: Linköping, sid. 125-132

Ehinger Berling, Åsa (2006). *Samhällsplanering i vilken geografi?: Om kopplingarna mellan den lokala fysiska planeringen och den regionala utvecklingsplanen*. I: Blücher, Gösta och Graninger, Göran (red.) *Planering med nya förutsättningar*. Linköping University Electronic Press: Linköping, sid. 71-89

Engström, Carl-Johan (2006). *Det behövs en svensk stadspolitik - nu!*. I: Blücher, Gösta och Graninger, Göran (red.) *Planering med nya förutsättningar*. Linköping University Electronic Press: Linköping, sid. 57-70

Gustafsson, Agne (2006). *Hur ska Sverige styras?. I: Tallberg, Pontus och Johansson, Yngve (red.) Dokumentation - Perspektiv på lokal och regional självstyrelse!*. Region Skåne: Kristianstad, sid. 27-60

Hållén, Jonas (2006). *Seminarieferat. I: Tallberg, Pontus och Johansson, Yngve (red.) Dokumentation - Perspektiv på lokal och regional självstyrelse!*. Region Skåne: Kristianstad, sid. 7-18

Isaksson, Karolina (2006). *Fernissa eller förändring?: Om hållbar utveckling i svensk planering. I: Blücher, Gösta och Graninger, Göran (red.) Planering med nya förutsättningar*. Linköping University Electronic Press: Linköping, sid. 107-124

Krag Jacobsen, Jan (1993). *Intervju: Konsten att lyssna och fråga*. Lund: Studentlitteratur

Lindberg, Nina (2012). *Arbete med grönstruktur i Skåne: Begränsningar och förutsättningar för regional och kommunal grönstrukturplanering med Landskrona kommun som exempel*. Epsilon [online]. Tillgängligt via: <http://stud.epsilon.slu.se/4664/> (2016-03-30)

Lindeborg, Lisbeth (2006). *Den svenska regionaliseringsprocessen i europeisk kontext. I: Tallberg, Pontus och Johansson, Yngve (red.) Dokumentation - Perspektiv på lokal och regional självstyrelse!*. Region Skåne: Kristianstad, sid. 19-26

Region Skåne (2012). *Grönstruktur i Skåne: Strategier för en utvecklad grön struktur*. Malmö: Tryckfolket AB

Sjöbo kommun (2016). *Natur i Sjöbo: Grönstruktur- och naturvårdsprogram för Sjöbo kommun, remissversion 2 2016-02-05*. Tillgängligt via: http://www.sjobo.se/Documents/GNP_del%201_allmän_%20remiss.pdf (2016-04-12)

Strömquist, Siv (2005). *Uppsatshandboken*. 3. uppl. Mölnlycke: Elanders Infologistics Väst

Sveriges kommuner och landsting (2015-11-23). *Kommuner och landsting*. Tillgänglig:
<http://skl.se/tjanster/kommunerlandsting.431.html> (2016-04-11)

8.1 Icke publicerat material

Nilsson, Johanna (2016). Gatukontoret Sjöbo kommun. Intervju 2016-04-18

Nielsen Osterman, Eva och Bjurström, Åsa (2016). Stadsförvaltningen Sjöbo kommun.
Intervju 2016-05-09

Mårtensson, Anne-Lie (2016). Region Skåne. Intervju 2016-05-03