

# Regionala Rummet

## *Verkstad för regional strategisk planering*

---

Digitalt seminarium, 2025-06-05

# Regionala rummet – Verkstad för regional strategisk planering

*Dokumentation och kort analys från digitalt seminarium  
inom EU-programmet ESPON, anordnat 2025-06-05*

## Kontaktpersoner

Isaac Karlsson, Tillväxtverket

[isaac.karlsson@tillvaxtverket.se](mailto:isaac.karlsson@tillvaxtverket.se)

Tobias Lundberg, Tillväxtverket

[tobias.lundberg@tillvaxtverket.se](mailto:tobias.lundberg@tillvaxtverket.se)

## Konsulter

Joakim Franklin, Bouvier Advisory

[Joakim.franklin@bouvier.se](mailto:Joakim.franklin@bouvier.se)

Victor Öberg, Bouvier Advisory

[Victor.oberg@bouvier.se](mailto:Victor.oberg@bouvier.se)

## English summary

On June 5, 2025, Tillväxtverket hosted a digital seminar, in cooperation with ESPON<sup>1</sup>, as part of its series "Regionala rummet," focusing on regional spatial planning in Sweden. This seminar aimed to deepen mutual understanding and exchange of experiences between Swedish and Finnish planning practitioners and academics about the countries respective planning systems, with particular attention to strategic, institutional, and implementational aspects.

Peter Schmitt from Stockholm University outlined the diverse landscape of regional planning in Sweden, highlighting the limited formalization of spatial planning beyond three statutory regions (Stockholm, Skåne, and Halland). He emphasized the need to better integrate spatial perspectives into regional development strategies and called attention to the challenges posed by Sweden's strong municipal autonomy and the lack of national coordination frameworks.

The Finnish planning system, presented by Raine Mäntysalo and Kaisa Granqvist (Aalto University), and Ilona Mansikka (Helsinki-Uusimaa Regional Council), was described as more formalized and legally structured. It combines binding regional land use plans with a voluntary collaboration model: MAL agreements. The agreements, which coordinate land use, housing, and transport, have proven effective in coordinating investments and infrastructure development.

The seminar explored the dynamics of "soft planning" and institutional layering, where informal governance mechanisms complement statutory frameworks. These models offer flexibility and innovation but also raises questions about accountability and long-term commitment.

The presentations were followed by a panel discussion where Lizah Lund from Region Norrbotten, and Peter Schmitt reflected on the Finnish model's clarity and planning culture, noting both inspiration and challenges in adapting similar approaches in Sweden's context. The need for enhanced coordination tools and clearer integration between strategy and implementation emerged as a central theme.

A few key takeaways from the seminar were the participants' strong interest in understanding how planning systems function in practice, not just their formal structures. The Finnish example highlighted the importance of anchoring planning goals in both geographic space and across governance levels. Visual tools such as spatial structure images and map-based analyses were emphasized as crucial for clarifying relations and fostering shared planning frameworks.

The seminar also showed that system complexity is not inherently problematic; rather, it is the degree to which systems are transparent, understandable, and perceived as supportive that determines their effectiveness. Furthermore, there is an ongoing need for tools and methods that enable territorial coordination, especially for issues that cross administrative boundaries.

---

<sup>1</sup> ESPON is an EU funded programme that bridges research with policies. ESPON provides territorial analyses, data and maps to support EU development policies –and particularly Cohesion Policy- with facts and evidence. Aswell as helping public authorities to benchmark their region or city.

## Regionala rummet 2025-06-05

Den 5 juni 2025 genomfördes ett seminarium med fokus på regional fysisk planering i Sverige och Finland inom ramen för Tillväxtverkets seminarieriserie *Regionala rummet som är en digital mötesplats med syfte att lyfta regional strategisk planering som verktyg för att skapa hållbar regional utveckling genom att informera, inspirera och involvera*. Syftet med seminariet var att belysa hur regional strategisk planering utvecklats och bedrivs i Sverige och Finland samt att diskutera framtida utmaningar och möjligheter utifrån olika nationella och regionala kontexter.

Seminariet vände sig till tjänstepersoner inom offentlig sektor med ansvar för samhällsplanering och regional utveckling. Deltagarna bestod av representanter från svenska regioner, länsstyrelserna, nationella myndigheter samt forskare och planerare från Finland och Sverige.

Tillväxtverket arrangerade dagen tillsammans med ESPON-programmet. Under dagen presenterades erfarenheter från såväl forskning som strategiskt arbete inom regional planering.

Rapporten som följer sammanfattar innehållet från presentationerna och paneldiskussionen, med syfte att dokumentera och sprida erfarenheter från seminariet som kan vara av nytta i det fortsatta arbetet med att utveckla regional planering i Sverige.

## Om ESPON

ESPON är ett EU-finansierat program för policyutveckling som bidrar till att stärka utvecklings- och planeringsprocesser i EU:s medlemsländer och regioner samt partnerländerna Norge, Schweiz, Island och Liechtenstein. ESPONS huvudsyfte är att bygga kunskap och evidens kring rumsliga behov i offentlig sektor på alla nivåer. Resultaten används på flera olika sätt, exempelvis för att främja debatt och policyutveckling, öka effektiviteten i befintliga EU-policys, stödja forskning, öka förståelsen för hur olika städer, regioner och områden presterar i relation till varandra samt tillhandahålla ny information om prioriterade ämnen inom EU.

I Sverige är Tillväxtverket kontaktpunkt för ESPON med uppgift att sprida information om programmet samt stödja initiering och utveckling av projektet gentemot svenska aktörer. Målgruppen för programmet är både tjänstepersoner och beslutsfattare inom sammanhållningspolitik, forskare samt forskningskonsortier. Det nuvarande programmet, ESPON 2030, sträcker sig över åren 2021–2027.

## Inledning

Tillväxtverket inledde seminariet med att välkomna deltagarna och påminna om syftet med den digitala mötesplatsen: att *hjälpa oss att bli informerade, inspirerade och involverade i att lyfta regional strategisk planering som verktyg för att skapa hållbar regional utveckling*. I detta sammanhang betonas vikten av att komplettera svensk praktik med internationella erfarenheter, särskilt från närliggande länder som Finland och Norge.

Därefter lyfte Mikael Forsberg från Regeringskansliet den strategiska planeringens betydelse för en hållbar regional utveckling i Sverige. Han underströk vikten av territoriella perspektiv i det regionala utvecklingsarbetet och behovet av ökad förståelse för platsers betydelse. En väl fungerande samverkan mellan olika aktörer och planeringsnivåer nämndes som en förutsättning för att lyckas med en sammanhållen utveckling i hela landet.

## Regional planering i Sverige

*Peter Schmitt, Stockholms universitet*

Peter Schmitt från Stockholms universitet presenterade en historisk och nutida överblick av regional fysisk planering i Sverige. I ett europeiskt planeringsperspektiv är Sverige ett undantag genom avsaknaden av ett nationellt system för sammanhängande regional fysisk planering. Istället finns stora variationer i planeringsverktyg och -praktik mellan olika regioner, och endast tre av 21 regioner (Stockholm, Skåne och Halland) har idag lagstadgad regionplanering enligt plan- och bygglagen.

Historiskt har regional planering i Sverige haft begränsat inflytande, med undantag för Stockholmsregionen där en mer systematisk planeringspraxis funnits under 1900-talet. Peter Schmitt beskrev hur planeringen i Stockholm utvecklats från fysiskt inriktad markanvändning till strategisk regional utvecklingsplanering.

Schmitt lyfte fram att det finns en dubbel struktur i dagens Sverige, där regional fysisk planering<sup>2</sup> och regional utvecklingsplanering<sup>3</sup> bedrivs parallellt. Peter förde ett resonemang om att regionala utvecklingsstrategier ofta präglas av en avsaknad av rumsliga perspektiv, vilket hindrar deras stödjande funktion för andra typer av geografiskt bundna planer och processer. I delar av Sverige finns ett intresse att utveckla den regionala fysiska planeringen. Dock påverkas de regionala planerna i hög utsträckning av det starka kommunala planmonopolet, som har en stark juridisk ställning kopplat till markanvändning, till skillnad från de regionala fysiska planerna och den regionala utvecklingsplaneringen.

---

<sup>2</sup> enligt Plan- och bygglag (2010:900)

<sup>3</sup> enligt Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar

Presentationens centrala budskap var att Sverige i praktiken har ett heterogent planeringslandskap där variationen är stor och där flera regioner formar sina egna arbetssätt för att hantera behovet av territoriell samordning i avsaknad av ett samlat nationellt ramverk.

## Regional planering i Finland

### Raine Mäntysalo, Kaisa Granqvist (Aalto University), Ilona Mansikka (Uusimaa)

Det finländska systemet för regional planering presenterades ur flera perspektiv, akademiskt, förvaltningsmässigt och praktiskt. Tillsammans gav föredragshållarna en fördjupad bild av hur planeringen är organiserad, vilka roller och ansvar som fördelas mellan nivåer samt vilka verktyg som används för samordning och genomförande.

### Planeringssystemets struktur och roller

Finland tillämpar en formellt reglerad planering där den regionala planen är ett juridiskt bindande dokument. Den regionala planen omfattar frågor av nationell och regional betydelse, såsom transportinfrastruktur och bebyggelsestruktur. Den fastställs av regionala samarbetsorganen, som består av representanter från kommunerna<sup>4</sup>. Det finns 18 sådana regioner i Finland, där Helsingfors-Uusimaa är den befolkningsmässigt största.

Den formellt reglerade markanvändningsplaneringen i Finland sker i tre nivåer:

Nationella riktlinjer – strategiska mål utan direkt juridisk effekt, men vägledande för regioner.

Regional plan – övergripande strukturplan som är juridiskt bindande.

Kommunal planering – översiktsplaner och detaljplaner, där kommunerna har planmonopol.

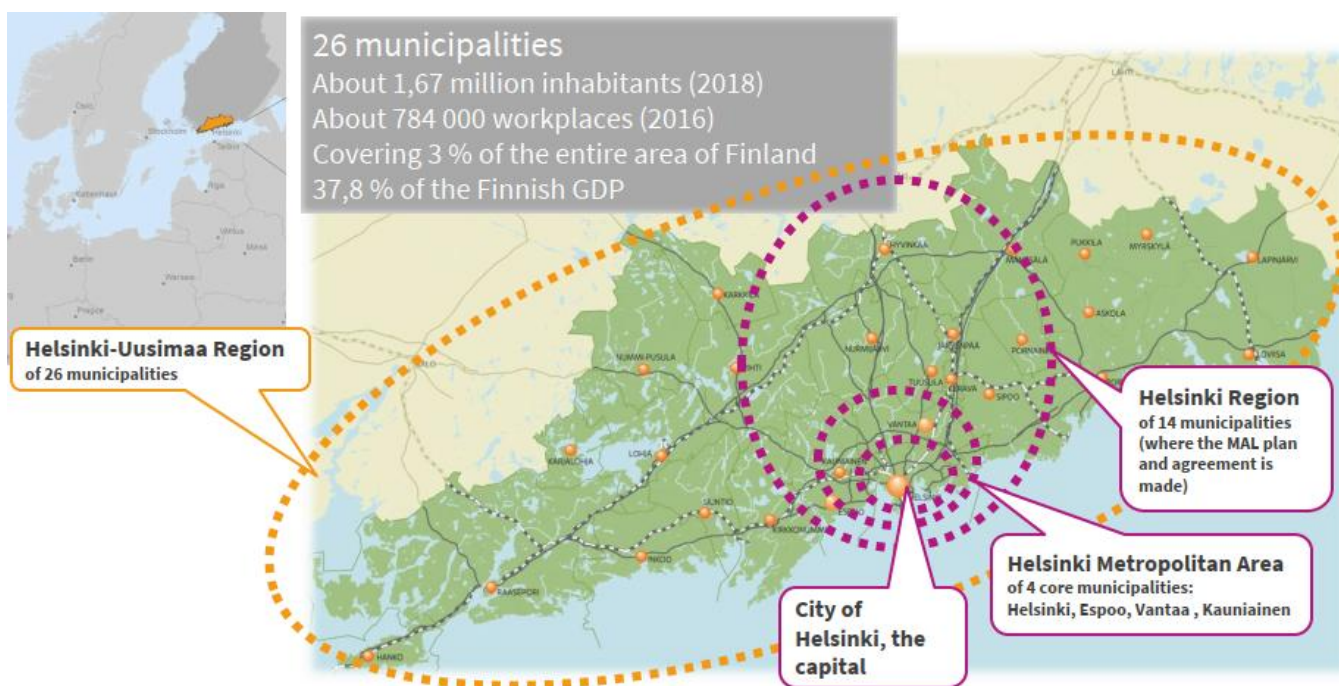
En viktig aspekt som lyftes fram var att statens roll som godkännare av regionala planer har tagits bort, vilket ökar det lokala självstyret men också ställer högre krav på kapacitet i regionerna.

### Exemplet Helsingfors-Uusimaa

Ilona Mansikka beskrev hur regional planering bedrivs i Helsingfors-Uusimaa-regionen, där 26 kommuner ingår. Regionen har en blandad struktur med både storstäder och landsbygd. Den regionala planen fokuserar på strukturella drag som bebyggelseutveckling, transportkorridorer och större handelsområden. Den fungerar som ett verktyg för att föra samman nationella mål med lokala behov och planer, och har också ett starkt samspel med den kommunala planeringen. Den geografiska komplexiteten syns inte minst i kartan nedan, där fyra typgeografier visas: Helsingfors som huvudstad, Helsingfors storstadsområde, regionen runt Helsingfors och den omgivande Uusimaa-regionen (Nyland).

---

<sup>4</sup> De regionala folkförsamlingarna i Finland är indirekt valda. De består av politiska representanter för kommunerna i respektive region och väljs inte i egna val.



Karta 1 De fyra planeringsnivåerna i Helsingfors-Uusimaa

Det aktuella planeringsarbetet i regionen syftar till att revidera den regionala planen i linje med nationella mål och viktiga omvärldsfaktorer. Den nya visionen för 2050 har stor inriktning på miljömässig hållbarhet och ska tas fram under de kommande åren. En central utmaning är att samordna planeringen mellan olika planeringsnivåer, där den regionala planeringsnivån behöver tillgodose såväl regionala som nationella intressen utan att begränsa den kommunala planeringen för mycket.

## MAL-avtal – samverkan om mark, bostäder och transporter

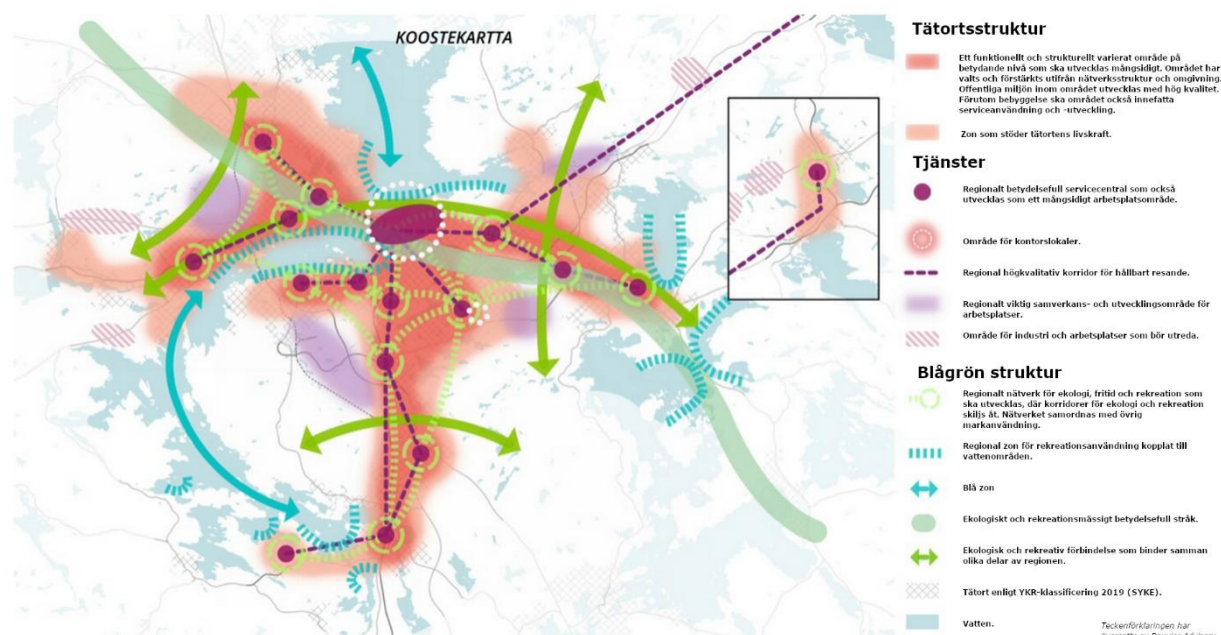
Ett centralt komplement till den formellt reglerade markanvändningsplaneringen i Finland är MAL-avtal, ett frivilligt avtalssystem mellan staten och kommunerna i de största stadsregionerna. Akronymen MAL står på finska för markanvändning, bostäder och transport. Genom dessa avtal får regionerna statligt stöd till infrastrukturutbyggnad och samordnad bostadsförsörjning, i utbyte mot att kommunerna åtar sig att arbeta mot gemensamma mål för hållbar utveckling.

Kaisa Granqvist beskrev hur dessa avtal fungerat som effektiva instrument för samarbete och investeringar. Exempelvis har spårvägssatsningar i Helsingfors och Tammerfors finansierats genom MAL-avtal, vilket möjliggjort en mer hållbar urban utveckling. Hon påpekade samtidigt att avtalen uppdateras varje 4-årsperiod, vilket kan leda till osäkerheter vid politiska skiften.

MAL-avtalen anses fungera bäst när det finns tydliga potentialer för alla inblandade aktörer, men att deras påverkan minskar när målkonflikterna ökar.

I Tammerfors temakarta visas viktiga transportstråk; vilka områden som har bäst tillväxtpotential och vilka zoner som stärker dessa områden. Kartan inkluderar också blågröna värden. Temakartor och strukturkartor utgör ett viktigt verktyg för att skapa en gemensam bild av

utmaningar och möjligheter, vilket går i linje med MAL-avtalens syfte. Kombinationen av funktioner som visas och hur de påverkar varandra är också centralt för att synliggöra potentialer och skapa förutsättningar att arbeta med målkonflikter mellan planeringsnivåerna.



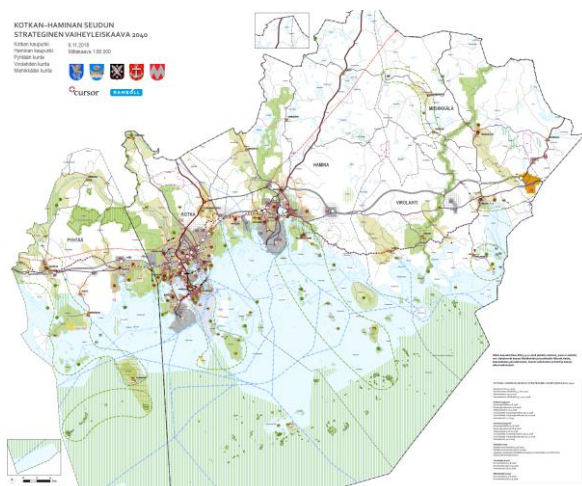
Karta 2 Temakarta, Tammerfors

## Mjuk planering och institutionella lager

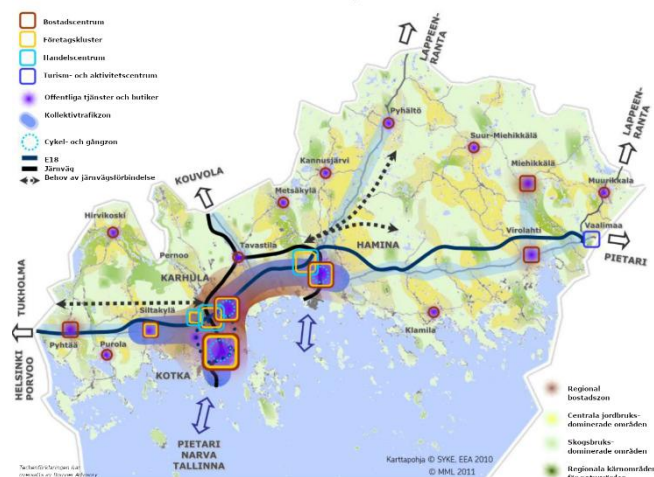
Raine Mäntysalo problematiserade den "mjuka" planeringen och pekade på att MAL-avtalen introducerat ett nytt skikt av planering utanför de formella strukturerna. Den mjuka planeringen skapar en struktur med flera lager, där nya styrformer och nätverksstyrning lagts ovanpå befintliga demokratiska institutioner. Resultatet är en styrning som bygger både på formella beslut och informella samordningsmekanismer.

Samtidigt som detta skapar flexibilitet och innovationsutrymme kan det också leda till otydlighet kring ansvar, genomförande och långsiktig hållbarhet i planeringen. Mäntysalo betonade vikten av att koppla samman dessa nivåer på ett sätt som säkerställer legitimitet och strategisk kraft.

Nedan illustreras två kartor som belyser den strategiska utvecklingsinriktning i regionen Kotka-Haminan utifrån olika perspektiv. Detta illustrerar en av utmaningarna med mjuka gränser i planeringen då planernas geografiska inriktningar inte nödvändigtvis behöver vara samordnade.



Karta 3 Översiktsplan Kotka-Hamina



Karta 4 Regional utvecklingsbild Kotka-Hamina 2040

## Sammanfattande iakttagelser

Tillsammans gav presentationerna en bild av ett planeringssystem som är mer formaliserat än det svenska, men samtidigt bygger på ett mångfacetterat samspel mellan de nationella, regionala och kommunala planeringsnivåerna. Det finländska planeringssystemet kännetecknas av starka traditioner inom fysisk planering, ett relativt högt kommunalt självstyre samt ett växande behov av att koordinera åtgärder på regional och nationell nivå. Planeringen vilar i hög grad på juridiskt bindande regionala planer som funnits sedan 1950-talet, ett system som hittills sällan ifrågasatts.

Samtidigt befinner sig det finländska systemet i förändring. En revidering av lagstiftningen diskuteras och frågan om de regionala planernas juridiska status aktualiserats. Ett förslag från regeringen är att förändra den juridiskt bindande delen av regional planering. I den föreslagna modellen ska regionala planer enbart vara bindande för frågor av uttalat nationellt eller regionalt intresse, medan övriga delar i första hand ska ha en vägledande funktion. Detta öppnar upp för en ökad flexibilitet, men väcker samtidigt farhågor om att viktiga funktioner kan försvagas, exempelvis kopplat till klimatåtgärder i relation till nationella och europeiska mål.

Enligt Ilona Mansikka finns risker i att förlora just den förmåga till samordning och långsiktig riktning som de juridiskt bindande delarna idag möjliggör, särskilt i frågor som rör transportkorridorer och ekologiska samband. Det understryker betydelsen av att inte enbart fokusera på planens formella status, utan även dess funktion som bärande struktur för en sammanhållen samhällsutveckling. Samtidigt pekade Peter Schmitt på att Finland, jämfört med Sverige, uppvisar en starkare insikt i behovet av att integrera den regionala planeringen med både lokal och nationell nivå. Detta framstår som en viktig lärdom även för det svenska systemet.

Den finländska modellen visar således hur juridiskt bindande och frivilliga styrmedel kan kombineras för att främja hållbar utveckling, men också vilka utmaningar som följer när planeringssystemet genomgår förändringar. Förmågan att bibehålla långsiktig samverkan, samtidigt som flexibilitet och anpassning möjliggörs, blir avgörande i ett institutionellt landskap som präglas av ökande komplexitet och nya samhällsutmaningar.

## Reflektioner från panelsamtal

Paneldiskussionen bestod av två kortare reflektioner från Lizah Lundh, Region Norrbotten och Peter Schmitt, Stockholms universitet.

### Lizah Lundh, Region Norrbotten

Lizah Lundh uttryckte att det finns en förväntan om att det finländska planeringssystemet skulle vara enklare att arbeta i för svenska regioner, men menade att presentationerna visade att så inte nödvändigtvis är fallet. Hon pekade dock mot tydligheten i att det finns en formaliserad struktur och ett "recept" för hur planering kan bedrivas. I Norrbotten är både kommunerna och regionen till ytan mycket stora, vilket ställer särskilda krav på samordning. Hon betonade att den industriella omställningen och de markanvändningsfrågor som följer därav gör att det finns ett tydligt behov av regional planering i Sverige.

### Peter Schmitt, Stockholms universitet

Peter Schmitt kommenterade de finländska presentationerna med en reflektion kring systemets komplexitet, men också dess tydliga förankring i en regional planeringskultur. Han menade att den mångfald av verktyg och tillvägagångssätt som finns i Finland visar på en bred förståelse för behovet av att integrera regional planering i det formella planeringssystemet. Sådana system förstärker också incitamenten för kommunal samverkan snarare än konkurrens.

### Kommentar från Ilona Mansikka

Ilona Mansikka kompletterade med en inblick i den pågående revisionen av den finländska markanvändningslagen. Hon förklarade att frågan om den juridiska statusen för regionala planer nu åter är aktuell. Det finns en diskussion om huruvida den bindande effekten av regionala planer ska försvagas, i likhet med hur det svenska systemet fungerar idag. Hon pekade på att de regionala planerna haft stor betydelse, särskilt i ekologiska frågor och för att skapa en gemensam referensram för nationella intressen vid exempelvis infrastrukturutbyggnad.

Sammanfattningsvis illustrerade reflektionerna från panelen att såväl det svenska som det finländska systemet rymmer för- och nackdelar. Diskussionerna visar också på vikten av att förstå hur olika planeringssystem kompletterar och stödjer varandra samt behovet av fortsatt erfarenhetsutbyte mellan aktörer på olika planeringsnivåer.

## Avslutning och fortsatt arbete

Seminarier avslutades av Tillväxtverket som sammanfattade dagens presentationer och reflektioner. Det betonades att jämförelser mellan länder ger värdefulla perspektiv på hur regional planering kan organiseras, samordnas och utvecklas. Erfarenheterna från Finland

illustrerade både möjligheterna och begränsningarna med en mer formellt strukturerad planeringsmodell. Tillväxtverket lyfte att det internationella perspektivet inte bara är intressant utan även relevant för hur svensk planering kan stärkas, särskilt med tanke på ökade krav på samordning, hållbarhet och effektiv resursanvändning i samhällsplaneringen. Avslutningsvis informerades deltagarna om kommande tillfällen i *Regionala rummet*.

## Avslutande reflektioner (Bouvier Advisory)

Följande text är konsulternas egna reflektioner baserat på presentationer och diskussioner från *Regionala rummet*.

Ett genomgående intryck från seminariet är det starka intresset bland deltagarna för att bättre förstå hur olika planeringssystem fungerar i praktiken, inte enbart hur de är konstruerade formellt. Erfarenheterna från Finland illustrerade vikten av att planeringsmål och visioner förankras både i det geografiska rummet och mellan aktörer på olika nivåer. Tydliga strukturbilder och kartbaserade analyser framstod som avgörande verktyg för att konkretisera komplexa samband och för att skapa gemensamma referensramar för planering över flera nivåer. Dessa bidrar både till att tillgängliggöra politiska beslut för allmänheten såväl som faktiska verktyg för planerare genom att illustrera hur olika sakområden påverkar varandra.

En annan viktig observation rörde planeringssystemens komplexitet. Presentationerna och diskussionerna från *Regionala rummet* visade att komplexitet i sig inte utgör ett hinder, snarare är det hur systemen är förankrade i praktiken som avgör deras användbarhet. Ett system som upplevs som stödjande, transparent och begripligt av både tjänstepersoner och politiker har betydligt bättre förutsättningar att fungera effektivt även om det innehåller många nivåer, aktörer och processer.

Diskussionerna bekräftade också att det finns ett fortsatt behov av att utveckla verktyg och arbetssätt för territoriell samordning. Det gäller både frågor där flera aktörer delar en gemensam utmaning, exempelvis kopplat till markanvändning, bostadsförsörjning eller infrastruktur och sådana där funktionella samband sträcker sig över administrativa gränser. Här finns det ett särskilt behov av metoder som både synliggör och hanterar dessa samband i konkreta planeringsprocesser.

Slutligen ser vi att det finns en fortsatt outnyttjad potential i kopplingen mellan strategisk och operativ planering. Det kräver dels ett förstärkt fokus på implementeringsfrågor i det strategiska skedet, dels en större öppenhet kring erfarenhetsutbyte. Att dela exempel, inklusive sådana som inneburit utmaningar eller motgångar, kan bidra till att höja den kollektiva planeringsförmågan, inte bara inom enskilda organisationer, utan också mellan aktörer och sektorer. En systematisk kunskapsdelning skulle kunna fungera som ett nav för ökad kapacitet och samordning i det svenska planeringssystemet som helhet.

