

Vad kan vi lära oss av regional planering i Europa?

Digitalt seminarium, 2024-10-01

Vad kan vi lära oss av regional planering i Europa?

*Dokumentation och kort analys från digitalt seminarium
inom EU-programmet ESPON, anordnat 2024-10-01*

Kontaktpersoner

Isaac Karlsson, Tillväxtverket

isaac.karlsson@tillvaxtverket.se

Johanna Stenberg, Tillväxtverket

johanna.stenberg@tillvaxtverket.se

Konsulter

Joakim Franklin, Bouvier Advisory

joakim.franklin@bouvier.se

Victor Öberg, Bouvier Advisory

Victor.oberg@bouvier.se

English summary

Tillväxtverket, The Swedish Agency for Economic and Regional Growth, has been tasked with strengthening the territorial perspectives in development planning at both the national and regional levels. This includes a government mandate to support the regions in strategic planning within regional development work through enhanced knowledge and improved collaboration. Part of this work involves leveraging and sharing experiences between various stakeholders. Within Sweden's borders, exchanges and learning opportunities are organized across multiple forums. Increased knowledge sharing among organizations and authorities internationally and within the EU creates opportunities for advancing towards a spatial planning approach that is both more effective and better suited to its purpose.

On October 1, 2024, a digital seminar was held on how other countries in Europe work with territorial perspectives in strategic development planning at the national and regional levels. The seminar was organized through the ESPON program, which aims to strengthen regional development and territorial cooperation in Europe. Approximately fifty officials from Swedish regional and national authorities, as well as regional development officials, participated in the seminar. This document summarizes the content of the seminar.

- Brief introduction to the goals and purpose of ESPON.
- Mikael Forsberg from the Ministry of Rural Affairs and Infrastructure opened the seminar by emphasizing the importance of strategic planning in supporting sustainable regional development.
- Following this, Lukas Smas and Peter Schmitt from Stockholm University presented the ESPON project COMPASS, a comparative analysis of 32 planning systems in Europe.
- This was followed by an example from Norway, Regional Plan for Land Use and Transport in Oslo and Akershus, presented by Hege Arnesen from Akershus County Council and Lise Weltzin from Oslo Municipality. The seminar concluded with reflections and discussions.
-

Vad kan vi lära oss av regional planering i Europa?

Tillväxtverket har i uppdrag att stärka de territoriella perspektiven i utvecklingsplanering på nationell och regional nivå. Bland annat genom att erbjuda regionerna stöd om strategisk planering i det regionala utvecklingsarbetet¹. En del i arbetet är att ta tillvara och dela erfarenheter mellan aktörer. Inom Sveriges gränser arrangeras utbyte och lärande i flera olika forum. Ett ökat kunskapsutbyte internationellt ger möjligheter att tillvarata lärande och erfarenheter även från andra länder.

1 oktober 2024 hölls ett digitalt seminarium om hur andra länder i Europa arbetar med territoriella perspektiv i strategisk utvecklingsplanering på nationell och regional nivå. Seminariet anordnades genom EU-programmet ESPON², som syftar till att stärka regional utveckling och territoriell samverkan i Europa. Ett femtiotal tjänstepersoner från svenska regionala och nationella myndigheter samt regionalt utvecklingsansvariga deltog i seminariet. I detta dokument sammanfattas seminariets innehåll.

- Kort introduktion om mål och syfte för ESPON.
- Mikael Forsberg från Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet inledde seminariet med att understryka vikten av strategisk planering för att stödja hållbar regional utveckling.
- Därefter presenterade Lukas Smas och Peter Schmitt från Stockholms universitet ESPON-projektet *COMPASS*, en jämförande analys av 32 planeringssystem i Europa.
- Detta följdes av ett exempel från Norge, *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*, presenterad av Hege Arnesen från Akershus fylkeskommun och Lise Weltzin från Oslo kommun. Seminariet avslutades med reflektioner och diskussion.

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.

¹ [Uppdrag att erbjuda stöd om strategisk planering i det regionala utvecklingsarbetet](#)

² [ESPON - The European Observation Network for Territorial Development and Cohesion](#)

Målgruppen för programmet är både tjänstepersoner och beslutsfattare inom sammanhållningspolitik, forskare samt forskningskonsortier. Det nuvarande programmet, ESPON 2030, sträcker sig från 2021-2027.

Varför är strategisk planering viktigt i det regionala utvecklingsarbetet?

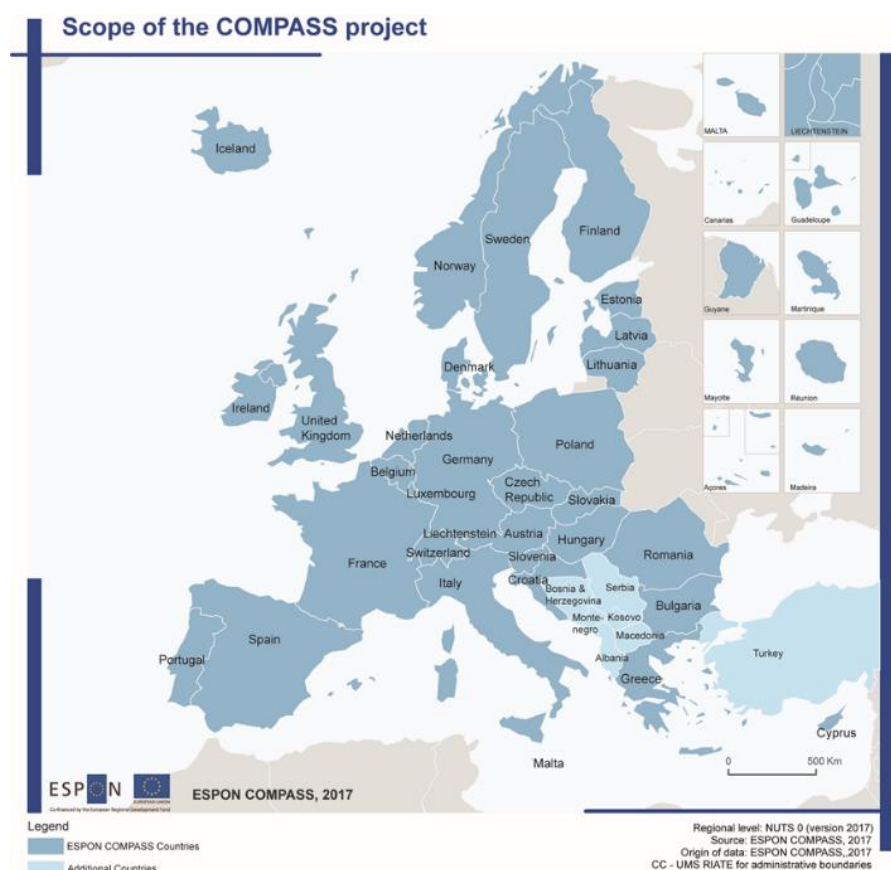
Mikael Forsberg från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet inledde seminariet med att understryka vikten av strategisk planering i arbetet med att stödja hållbar regional utveckling i Sverige. Ett centralt inslag är att arbeta med territoriella perspektiv och lösningar som tar hänsyn till platsers olika förutsättningar. Att anlägga ett territoriellt perspektiv är en utgångspunkt för den nationella strategin för hållbar regional utveckling.

Det behövs en ökad förståelse för insatser i det regionala utvecklingsarbetet kring platsers betydelse för den regionala utvecklingen. Mikael betonade att samverkan mellan olika aktörer och planeringsnivåer är av betydelse för att lyckas med regional utveckling. I Sverige arbetar regionerna med planering på olika sätt och har olika grader av erfarenhet, vilket gör det viktigt att dra nytta av varandras kunskaper och erfarenheter.

Regeringen har gett i uppdrag till Tillväxtverket, Boverket, Trafikverket och Länsstyrelserna att stödja de regioner som vill arbeta med strategisk planering i det regionala utvecklingsarbetet. Myndigheterna ska stödja regioner som vill utveckla sina förutsättningar att arbeta territoriellt och hitta synergier mellan olika typer av planering, exempelvis fysisk planering och transportplanering. Uppdraget syftar också till att stödja goda regionala initiativ och att fler som önskar ska kunna arbeta med dem, bland annat genom utveckling och spridning av metoder och arbetssätt. I det perspektivet är en internationell utblick viktig för lärande.

Strategisk regional planering i Europa

Lukas Smas och Peter Schmitt från Stockholms universitet presenterade resultaten från ESPON COMPASS³, ett forskningsprojekt genomfört 2016-2018 som omfattade en jämförande analys av 32 planeringssystem i Europa. Projektet undersökte även hur planeringssystemen förändrats sedan år 2000. Studien genomfördes av en forskargrupp från flera europeiska länder genom en kombination av expertkunskap, kvalitativa enkäter och fallstudier.



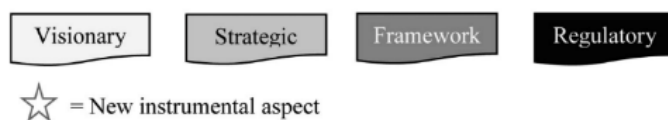
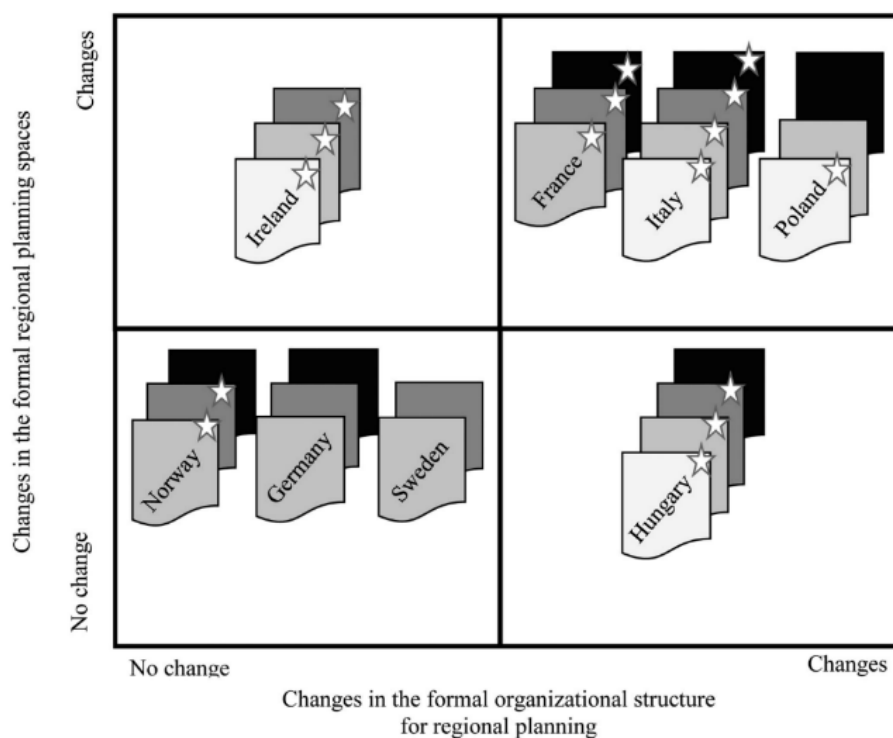
Europeiska länder som ingick i analysen. Figur från presentation under seminariet.

En mångfald av planeringssystem

Analysen visade att det finns en stor mångfald i hur planeringssystemen är uppbyggda i Europa. Nästan alla undersökta länder har mellan 2-4 planeringsnivåer, men ansvarsområde och beslutsmandat för de olika nivåerna skiljer sig mellan länder. Gemensamt för Sverige och många andra EU-länder är att huvudstadsregionerna har särskild status och befogenhet i planeringssystemen. Exempelvis var Region Stockholm (då Stockholms läns landsting) tidigare ensamma i Sverige om att nyttja skrivningarna om regional fysisk planering i Plan- och bygglagen.

³ [Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe](#)

Planeringssystemen i Europa förändrades åt olika håll under perioden 2000-2016, både i riktning mot ökat och minskat mandat för den regionala nivån. Mellan 2000-2016 tillkom även nya eller reviderade regionala planeringsinstrument i flera europeiska länder. De regionala planeringsinstrumenten gick i riktning mot att explicit bli mer strategiska, samtidigt som strategiska instrument även inkluderades i det formella planeringssystemet. Även stadsregioner fick nya planeringsinstrument i fler länder såsom Italien och Polen, vilket skapat asymmetriska rumsliga relationer, där olika delar av länderna arbetar olika med planering.



Förändringar i olika länders regionala planering 2000-2016. Figur från presentation under seminariet.

Svenska särdrag i regional planering

Det svenska planeringssystemet utmärker sig genom sin decentralisering där kommunerna har en jämförelsevis stor frihet att själva besluta över sin fysiska planering. Många europeiska länder har bindande regionala planer som styr den lokala planeringen, vilket inte är fallet i Sverige genom den så kallade "bredvidvarandraprincipen" där kommuner inte är underställda regionerna och regionala planer inte är juridiskt bindande.

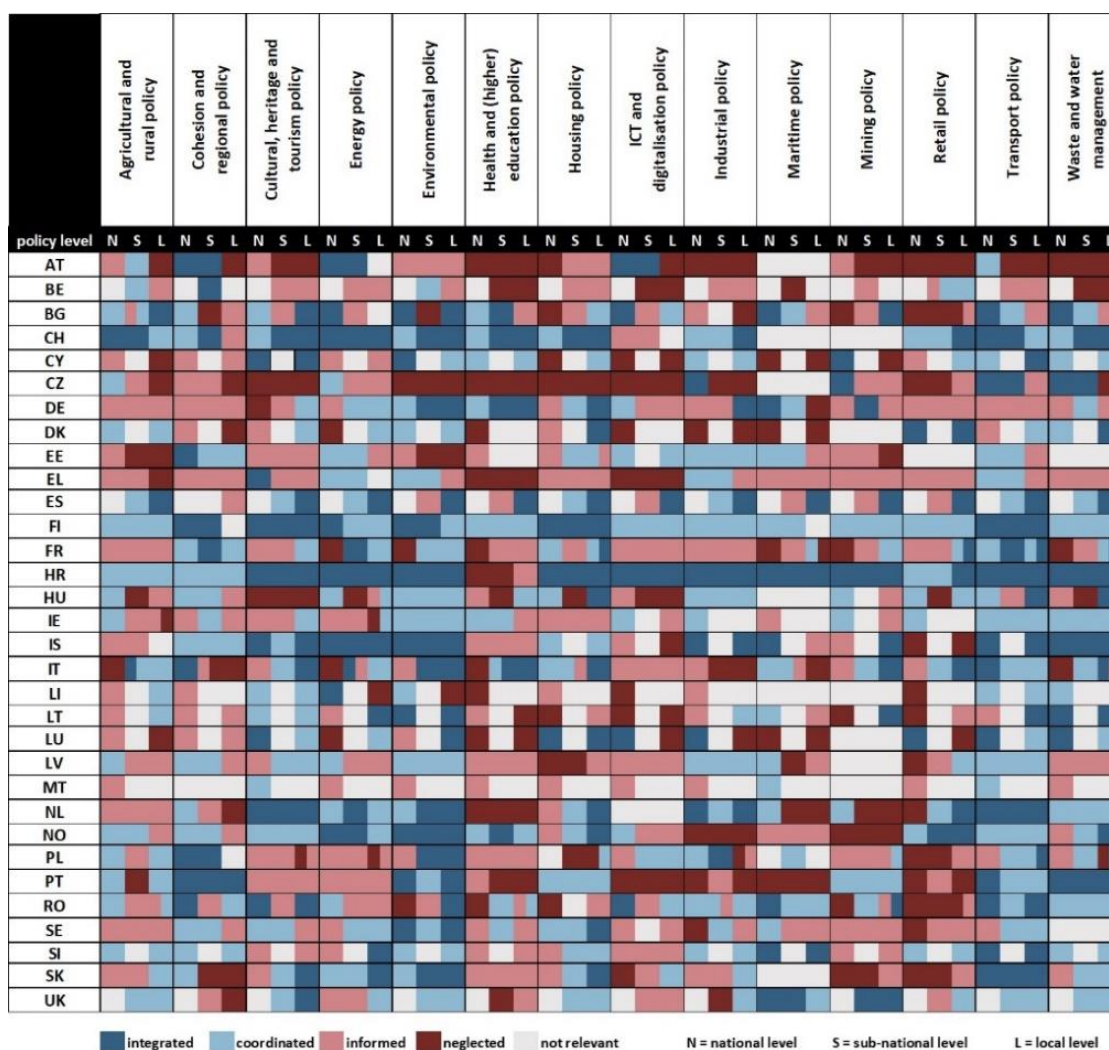
Bara tre av Sveriges 21 regioner har en lagstadgad regionplan enligt Plan- och bygglagen (PBL), och regionernas arbete med rumslig planering är ofta mindre omfattande än i andra länder. Däremot bedriver alla Sveriges regioner någon form av regional planering (bortom PBL), och alla bedriver regionalt utvecklingsarbete. Sverige utmärker sig även i ett europeiskt perspektiv genom att de lokala kommunerna ofta är geografiskt större än planeringsregioner i andra länder.

Den rumsliga planeringen i politikområden

En central funktion för strategisk planering är att vara en arena för integration av olika sektorsintressen, där olika politikområden som har rumslig relevans – exempelvis infrastruktur, miljö och sociala frågor – kan samordnas. Detta sker oftast genom en form av flernivåstyrning där olika nivåer, från nationellt till lokalt, samarbetar för att uppnå gemensamma mål.

I många länder har den rumsliga planeringen fått ökad betydelse, särskilt för transport- och klimatpolitik. I forskningsprojektet analyserades i vilken utsträckning rumslig planering var integrerad med sektoriella politikområden i olika europeiska länder:

- **Integrerad** – inriktad på liknande mål
- **Samordnad** – synliga ansträngningar för att anpassa politik och åtgärder
- **Informerad** – hänvisningar i t.ex. policydokument, men inga ytterligare insatser för samordning eller integration
- **Ignorerad** – inga påtagliga relationer eller erkännande



Analys av hur rumslig planering är integrerad med sektoriella politikområden. Figur från presentation under seminariet.

Några slutsatser

Det formella europeiska regionala planeringslandskapet uppvisar stor mångfald, men regional planering är väl institutionaliserat. Sverige sticker ut genom en relativt svag politisk och institutionell position för regioner och regional planering.

Rumslig planering kan uppfylla sin funktion som "arena för policyintegration" på olika sätt i förhållande till olika politikområden och policynivåer i Europa då exempelvis policys och kunskapsunderlag från skilda sakområden behöver integreras med varandra. Det lyfter frågor angående den institutionella kapaciteten, ansvarsfördelningen och *re-scaling*; omfördelningen av resurser, makt och kompetenser.

Lukas och Peter citerade Louis Albrechts: *Strategisk (regional) planering bör vara en transformativ och integrerande process genom vilken en vision, åtgärder och medel för genomförande produceras som formar och ramar in vad en plats eller region är och vad den kan bli.*⁴

Presentation avslutades med en öppen fråga utifrån studiens resultat: *En relevant fråga för Sveriges del är i vilken utsträckning regional strategisk planering bör/kan/ska ges utrymme att uppfylla sådana krav [citatet ovan] med tanke på det ojämna regionala landskapet, samexistensen av olika planeringsinstrument för regional rumslig/fysisk planering inom eller utanför PBL och att det lagstadgade regionala utvecklingsarbetet är rumslig svagt.*

Exempel från Norge: Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus

Hege Arnesen från Akershus fylkeskommun och Lise Weltzin från Oslo kommun presenterade den regionala planen för mark och transport i Oslo och Akershus⁵, som antogs 2015. Planen syftar till att skapa en konkurrenskraftig och hållbar Osloregion, och är ett exempel på strategisk rumslig planering på regional nivå. Planen för mark och transport är tydligt avgränsad till sina sakområden och kompletteras av flera andra planer, exempelvis för innovation och nyskapande samt klimat och energi.

En plan för markanvändning och transportinfrastruktur

Fokus i planen ligger på effektiv markanvändning där utbyggnad koncentreras till prioriterade områden, kombinerat med en större satsning på kollektivtrafik för minskat bilberoende. Planen innefattar tre huvudteman: en överordnad struktur för mark- och transportutveckling i regionen,

⁴ Louis Albrechts (2006) Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects, *European Planning Studies*, vol. 14(10), s 1487-1500.

⁵ [Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus](#)

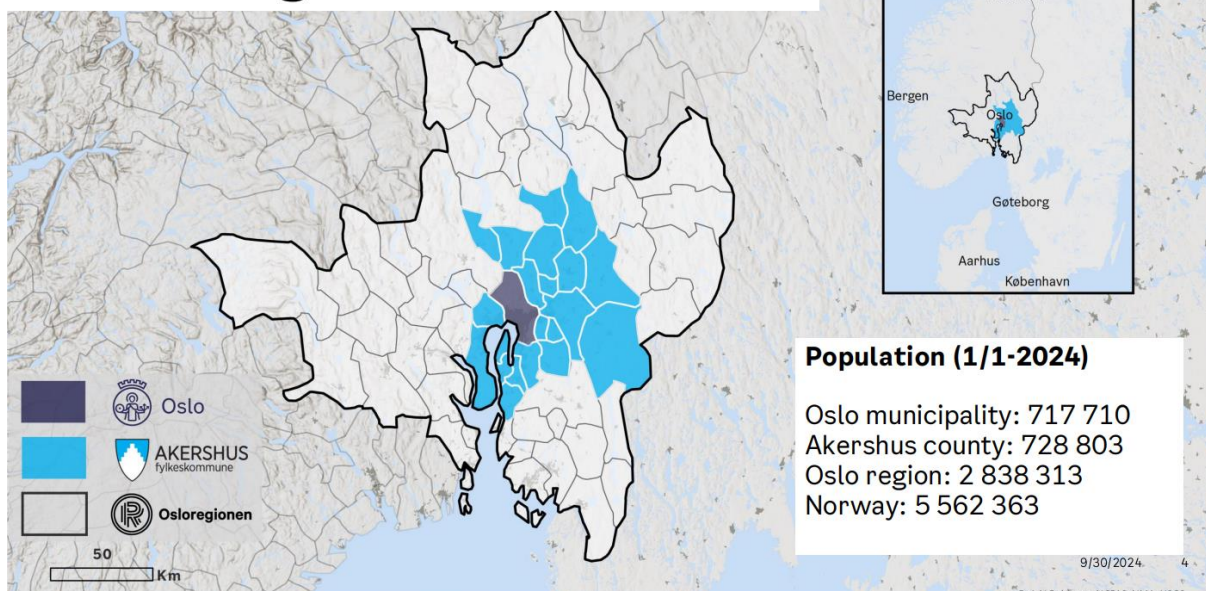
samt strategier för hur markanvändning respektive transportinfrastruktur ska utvecklas inom denna struktur.

Den regionala planen definierar en överordnad struktur för mark- och transportutveckling i regionen. Planens strategier för framtida utveckling syftar till att koncentrera utbyggnad till prioriterade platser och stråk för att främja effektiv markanvändning och ett hållbart transportsystem. De framtagna strategierna utgår från tidigt satta effektmål, exempelvis är en av strategierna att minst 80 % av bostads- och arbetsplatsutveckling i Osloregionen ska ske inom dessa prioriterade områden, vilket ger regionens kommuner tydliga riktlinjer att följa. Den regionala planen använder främst riktlinjer som planverktyg. Det norska planeringssystemet bygger på att regionens kommuner sedan inarbetar riktlinjerna i sina fysiska planstrategier, motsvarande översiktsplaner.

Samarbetet mellan Oslo och Akershus

Ett viktigt inslag i planen är det täta samarbetet mellan Oslo kommun och Akershus fylkeskommun (region). Administrativt är Oslo både kommun och fylkeskommun. Akershus fylkeskommun är den administrativa regionen som kringgärdar Oslo, med ett hål i mitten för själva Oslo. Det finns en lång historik av regionplanering i Oslo och Akershus som inleddes på 1940-talet. Regionplaneringen var initialt statlig men övergick sedan till kommuner och fylkeskommuner.

Oslo in a regional context



*Osloområdets administrativa geografier.
Figur från presentation under seminariet.*

Plansamarbetet i sin nuvarande form utgår från ett avtal undertecknat 2016 och omfattar både politiskt och administrativt samarbete. Planens framgång har till stor del tillskrivits detta samarbete, som har gjort det möjligt att systematiskt följa upp mål och strategier. Planen följs upp med hjälp av indikatorer och utvärderingar för att säkerställa att utvecklingen går i tänkt riktning.

Utvärdering och uppdatering av planen

En utvärdering av den regionala planen genomfördes 2022–2023. De indikatorer som planen utvärderas genom sattes redan vid antagandet 2015 och har tydliga kopplingar till strategierna. Resultaten visade att planen i stor utsträckning har uppfyllt utsatta mål, särskilt när det gäller att styra markanvändningen, medan utvecklingen av kollektivtrafikinvesteringar inte har varit fullt lika framgångsrik. Med anledning av befolkningsförändringar och nya nationella miljömål kommer planen uppdateras 2024. Den uppdaterade regionplanen kommer inkludera fler kommuner och innehålla ett stärkt fokus på klimat- och hållbarhetsfrågor. Utmaningarna framöver handlar bland annat om att integrera nya kunskaper och att hantera frågor som energiförsörjning och beredskap på ett bättre sätt.

Diskussioner under seminariet

I diskussionen som följde seminariets presentationer deltog representanter från både nationella myndigheter och regionalt utvecklingsansvariga.

Det betonades att seminariet visat på vikten av att ha ett internationellt perspektiv när det gäller regional planering. Genom att jämföra med andra länder får Sverige en bättre förståelse för olika planeringsnivåer och de utmaningar som följer med dem. Det norska exemplet visade på likheter med svenska förhållanden, men också på skillnader där Norge har ett mer utvecklat system för att integrera regional utveckling med fysisk planering.

Det diskuterades även att Sveriges regionala planering har en relativt svag ställning internationellt sett. Det pågår mycket arbete både på regional och nationell nivå i Sverige just nu och det finns behov av mer samordning. Exempelvis har flera utredningar lyft behov av en mer utvecklad regional rumslig planering. På nationell nivå finns också en tydlig fördel i att lättare få en överblick genom 21 regioner och länsstyrelser än 290 kommuner.

Avslutningsvis diskuterades att nyttan med det regionala perspektivet är att sätta fokus på det strategiska. Att bidra med förståelse för funktionella samband mellan kommuner som ökar nyttan av gemensamma investeringar och minskar risken för konkurrens mellan kommuner. Ett medskick från Norge var att samtidigt som riktlinjerna ska vägleda den kommunala planeringen behöver regionen bistå och vägleda kommunerna genom exempelvis kunskapsunderlag och samordning. För att detta ska vara möjligt behövs därför resurser avsättas till processen både före och efter framtagande och antagande av själva planprodukten.

Avslutande reflektioner

Under denna rubrik samlas några korta reflektioner efter seminariet. Reflektionerna är konsultgruppens egna.

Genom presentationen av strategisk planering i Europa blir det tydligt att Sverige på flera sätt står ut. Både i form av planeringsverktyg, hur nivåer förhåller sig till varandra och att svenska kommuner i vissa fall är geografiskt större än europeiska regioner. Sverige är dock inte unikt i att planinstrument och mandat nyttjas olika bland landets regioner.

Sedan studiens publicering 2018 har mycket hänt på regional nivå i Sverige. Sedan 2019 har alla regioner fått det regionala utvecklingsansvaret samtidigt som både regionplaneuppdragen för Skåne och Halland innebär att Stockholms särställning som huvudstadsregion (i likhet med flera andra europeiska länder) blivit mer nyanserad.

Även i regionerna utanför PBL-uppdraget har mycket hänt. Skillnaderna mellan regionerna i form av nyttjandet av planeringsverktyg har ökat med tiden. Bland regioner som arbetat aktivt med territoriella eller rumsligt strategiska perspektiv i sin verksamhet har strukturbildsbegreppet under det senaste decenniet genomgått en begreppsfröskjutning; från nulägeskartläggningar av funktionella samband till geografiska visualiseringar av regionala målbilder och rumsliga strategier.⁶ Skillnaderna ökar därmed gradvis mot de regioner i landet som *inte* använder territoriella perspektiv lika aktivt i sin regionala planering.

⁶ [Boverket \(2023\) Kartläggning av regional rumslig planering](#)

