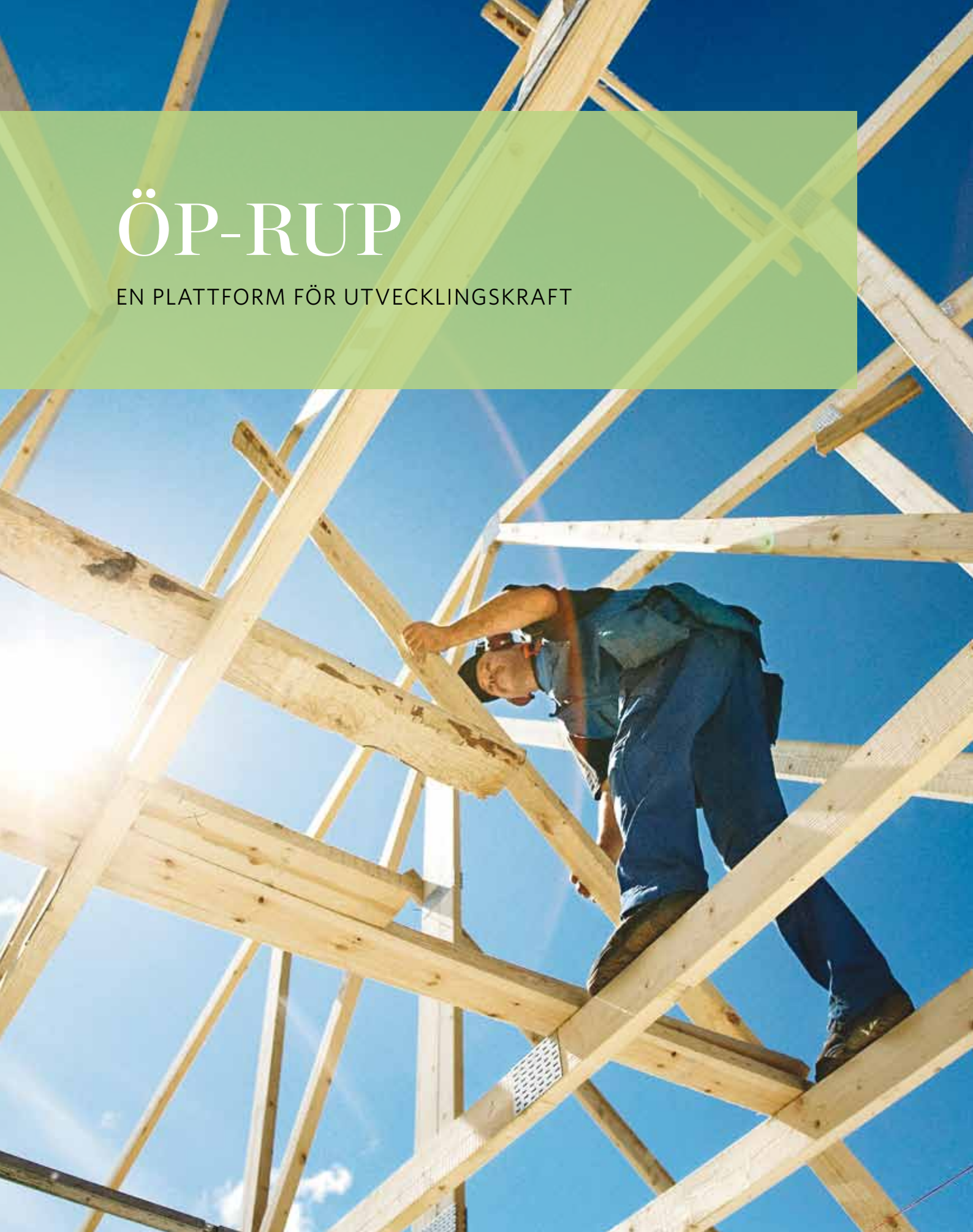


ÖP-RUP

EN PLATTFORM FÖR UTVECKLINGSKRAFT



Sveriges
Kommuner
och Landsting



ÖP-RUP

EN PLATTFORM FÖR UTVECKLINGSKRAFT

Upplysningar om innehållet:
Carmita Lundin, carmita.lundin@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2011
ISBN/Bestnr: 978-91-7164-751-1
Projektledare: Carmita Lundin och Eva Hägglund
Text: Birgita Klepke
Foto: Kai Trkkonen, Håkan jansson, Riitta Supperi,
Peter Gerdehag/FOLIO. MASKOT. Björn Ullhagen,
Pierre Andersson/PUBLIC IMAGE
Produktion: ETC
Tryck: Modintryckoffset, Stockholm 2011

Förord

Samhällsutvecklingen ställer nya krav på samhällsplaneringens organisation och funktion. Under senare år har planeringen på många sätt ändrat karaktär. Idag betonas översiktsplaneringens, ÖP, strategiska roll för kommunens långsiktiga utvecklingsambitioner. I allt fler kommuner används översiktsplanen som ett verktyg för att belysa och hantera planeringsfrågor som är mellankommunala och/eller regionala. I takt med att olika geografiska områden knyts ihop och arbetsmarknadsregioner växer, ökar behovet av en strategisk regional utvecklingsplanering. I samtliga län finns idag någon form av regionala utvecklingsprogram, RUP, men i de flesta fall är kopplingen mellan ÖP och RUP svag.

Erfarenheterna från Sveriges Kommuner och Landstings arbete inom området visar att det finns starka önskemål om att förbättra samspelet mellan planeringen på kommunal och regional nivå inom centrala samhällsbyggnadsområdet. För att ta reda på hur samarbetsformerna mellan kommunal och regional nivå ser ut fick Kungliga Tekniska Högskolan uppdraget att göra en kunskapsöversikt. Kunskapsöversikten analyserar vad som pågår i landet i syfte att öka förståelsen mellan nivåerna och hur man på bästa sätt tar vara på utvecklingsmöjligheterna. Resultatet redovisas i rapporten *ÖP-RUP – från svag länk till plattform för utvecklingskraft*. Kunskapsöversikten är finansierad av SKL:s interna FoU-råd och finns att beställa eller ladda ner från www.skl.se/plan.

Kunskapsöversikten är här sammanfattad i en populärversion *ÖP-RUP – En plattform för utvecklingskraft*. För ett mer omfattande och detaljerat innehåll hänvisas läsaren till den ursprungliga rapporten.

Stockholm i november 2011

Gunilla Glasare och Ann-Sofie Eriksson
Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

7	Inledning
9	Kommunen i regionen – och regionen i kommunen
9	Vilken är kommunens plats i regionen? Hur syns regionen i kommunen?
9	Behöver invånarantal och planer uppdateras?
10	Från Malmö till Vilhelmina
11	Tema Tillväxt/befolkningsmål
13	Tema Livsmiljö/boende
15	Tema Infrastruktur/regionförstoring
17	Tema Näringsliv/sysselsättning
19	Tema Image/profilfråga
21	Framgångsfaktorer för handlingskraft
21	Att nå samstämmighet
21	Att skapa en regional plattform
24	Att hanter målkonflikter
24	Dokumentens format och retorik
26	Tio kommuner och fyra regioner

Inledning

För att ta reda på hur länken ÖP-RUP kan bli en plattform för strategisk planering har Sveriges Kommuner och Landsting låtit göra kunskapsöversikten ÖP-RUP – från svag länk till plattform för utvecklingskraft. I översikten lyfter man fram bra exempel på gemensam handlingskraft.

Alla kommuner ska enligt plan- och bygglagen ha en översiktsplan (ÖP) som omfattar hela kommunens yta. Översiktsplanens syfte är att ge vägledning och stöd i beslut om användningen av mark- och vattenområden samt hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Numera finns också regionala utvecklingsprogram (RUP) i alla regioner och län.

På senare tid har de kommunala översiktsplanernas (ÖP) strategiska roll ökat. Betydelsen av en bättre funktionell planering lyfts fram på många olika håll samtidigt som erfarenheterna visar att samspelet mellan ÖP och RUP är relativt utvecklat.

Enligt kunskapsöversikten pågår många samarbeten mellan kommuner liksom mellan regionala organ och kommuner. De som blir framgångsrika är oftast konkreta så kallade 'win-win'-projekt, medan det politiska engagemanget för strategisk samverkan mellan ÖP och RUP än så länge är relativt svagt. Bristen på aktuella översiktsplaner antas vara en faktor bakom "den svaga länken" i samspelet mellan kommunal och regional planering.

För att göra ÖP-RUP till en tydlig plattform krävs ett målinriktat utvecklingsarbete med fokus på att ge ÖP-RUP ett legitimt företrädeskap i förhand-

lingar och samspel med staten. Det bör också finnas en målsättning att skapa ett starkare rumsligt uttryck för frågor som rör tillväxt, hållbarhet och välfärdsfördelning.

För att ÖP och RUP ska vara tillämpbara på såväl kommunal, regional som nationell nivå måste formerna för samverkan utvecklas. Processerna kan behöva närma sig i form och karaktär för att få en hög grad av samtidighet. En väg är att aktualisera både ÖP och RUP vid ungefär samma tidpunkt. En annan är att uppdatera kommunens utvecklingsstrategier genom tillägg till och fördjupningar av ÖP.

Kunskapsöversikten har utförts av Carl-Johan Engström, projektledare, samt doktoranderna Charlotta Fredriksson och Anna Hult vid Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm under 2009. Förutom litteratur- och dokumentstudier har kommunala och regionala tjänstemän intervjuats. Denna skrift är en kortversion av innehållet (hela rapporten kan beställas eller laddas ner på www.skl.se/plan).



Kommunen i regionen – och regionen i kommunen

Planeringen för utveckling och tillväxt står inför nya utmaningar. Några av dessa är ökad regional konkurrens, växande utvecklingsklyftor mellan regioner, klimatutmaning och långsiktiga välfärdsåtaganden. Dessa utmaningar påverkar förutsättningarna för en sammanhållen politik och kommunikation mellan kommunal och regional nivå.

Kommunala uppdrag förutsätter ofta ett regionalt perspektiv. Att människor är beredda att pendla allt längre till arbete eller studier gör till exempel bostadsförsörjning till en regional fråga.

För att välfärdssystemen, ur medborgarsynpunkt, ska bli så likvärdiga som möjligt över landet, måste varje region skapa sin unika mix av åtgärder som bidrar till hög och långsiktigt hållbar tillväxt i såväl regionen som hela landet.

För att en region ska utvecklas räcker det inte med ett samspel mellan regionala och statliga organ. Det krävs också ett "underifrånperspektiv" där kommunerna identifierar sin roll och vad de kan bidra med inom regionen. Strategisk planering måste därför vara väl förankrad i kommunernas egna strategier och inte bara en 'nedbrytning' av regionala mål.

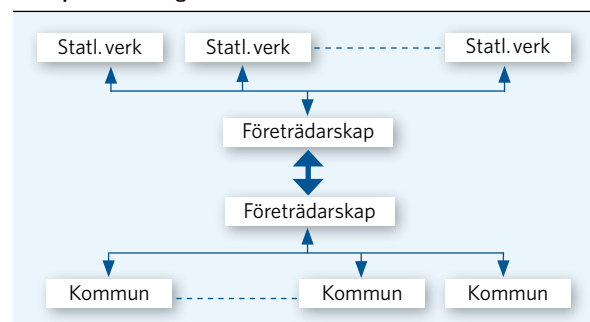
Vilken är kommunens plats i regionen? Hur syns regionen i kommunen?

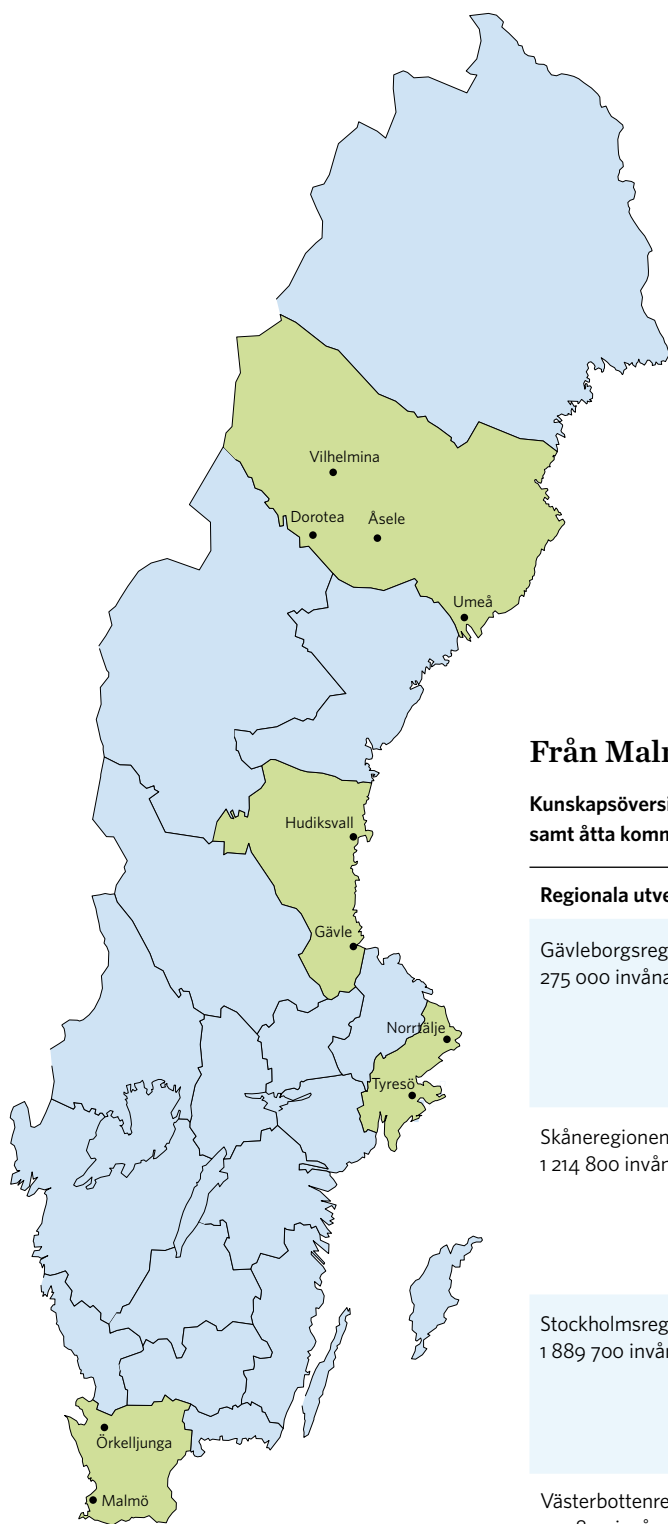
Kommuner och regioner formulerar olika strategier för att möta omvärlden. Detta exemplifieras nedan under fem teman: Tillväxt/befolkningsmål,

Livsmiljö/boende, Infrastruktur/regionförstoring, Näringsliv/sysselsättning samt Image/profilfråga.

I de studerade planerna framträder tillväxt/befolkningsmål som den mest centrala frågan, särskilt i de regionala dokumenten. Storlek och befolknings-tillväxt är viktiga för ekonomisk tillväxt. En ekonomisk tillväxt förutsätter inflyttning av människor och en sådan kan stimuleras genom strategier kopplade till övriga teman.

Samspelet stat-region-kommun





Från Malmö till Vilhelmina

Kunskapsöversikten bygger på studier av fyra regionala utvecklingsprogram samt åtta kommunala planer:

Regionala utvecklingsprogram	Kommunala planer
Gävleborgsregionens RUP (2009) 275 000 invånare	Gävles fördjupning över Gävle stad (2009) 93 500 invånare
	Hudiksvalls kommuntäckande översiktsplan (2008) 36 900 invånare
Skåneregionens RUP (2009) 1 214 800 invånare	Örkelljungas kommuntäckande översiktsplan (2009) 9 600 invånare
	Malmöns fördjupning över området Triangeln UMAS Medeon (2008) 286 500 invånare
Stockholmsregionens RUF (2010) 1 889 700 invånare	Norrtäljes utvecklingsplan över Norrtälje stad (2004) 55 500 invånare
	Tyresös kommuntäckande översiktsplan (2008) 42 300 invånare
Västerbottenregionens RUP (2007) 257 800 invånare	Umeås fördjupningar och tillägg (pågående) 112 700 invånare
	Vindkraftsplan Dorotea, Åsele, Vilhelmina (pågående) 13 300 invånare totalt

Tema tillväxt/befolkningsmål

Generellt sett vill alla kommuner planera för tillväxt. Dokumenten innehåller dock två olika förhållningssätt. Medan regionerna Västerbotten och Gävleborg framställer befolkningsökningen som ett mål, är utmaningen i Stockholm och Skåne att hantera tillväxten på bästa sätt. I Tyresö och Malmö anser man att det befintliga befolkningstrycket är mer än nog. I Norrtälje och Örkelljunga är en viss befolkningsökning nödvändig för att göra kommunen attraktiv.

Ibland sammanfaller inte regionens och kommunernas syn på befolkningsmålet. Till exempel önskar både Umeå och Norrtälje högre grad av tillväxt än vad regionen förordar.

I dokumenten beskrivs ofta även hur befolknings-tillväxten ska åstadkommas. I Hudiksvall och Gävle talar man om återflyttare som en möjlighet att få en ”kreativ klass” i sin befolkning. I dessa kommuner, liksom i Norrtälje och Örkelljunga, ser man också fritidsboende som en inkörsport till ny befolkning. I den funktionella regionen Gästrikland har man en tydlig politisk ambition att inte växa på bekostnad av andra Gästrikerekommuner. I stället vill man attrahera befolkning från Uppsala och Stockholm. I Umeå menar man däremot att inflyttare från grannkommunerna är en möjlighet för hela Norrland.

I Hudiksvall beskrivs främst en omflyttning från kommunens inre delar till kusten och från glesbygden till tätorten. Under senare år har man också märkt ett ökat intresse från människor i Mälardalen att förvärva fritidshus efter södra Norrlands-

”Umeå får inte det genomslag som kommunen önskar. Vi får stå tillbaka i de regionala diskussionerna, men kör ändå på och frågan är ju hur det ska funka?! Ett län som är så ojämnt som vårt blir problematiskt”.

Tjänsteman i Umeå

kusten och dessa ses som potentiella inflyttare.

Malmös befolkningsökning på 2 procent ses som ett kvitto på att ”något redan är rätt”. Ett operativt mål i Skånes RUP är att regionens samtliga delar ska ha fler inflyttare än utflyttare i alla åldrar. RUP:en

pekar också på att social integration är en förutsättning för Skånes utveckling. Både infrastruktur, bostadsmarknad, utbildningssystem och kulturutbud syftar alltså till att integrera människor med olika bakgrund. I Örskelljunga menar kommunen att inflyttarna huvudsakligen är ”nya gröna-vågare” och barnfamiljer som söker bra boende till rimlig kostnad. Många inflyttare kommer från Danmark.

För Stockholm är utmaningen att samtidigt som regionens befolkning ökar få en jämlik och ekologiskt hållbar ekonomisk tillväxt. Enligt Norrtäljes fördjupning ska kommunen erbjuda en attraktiv livsmiljö som kan motivera längre pendling. Även Tyresös plan hänvisar till RUFSS, men kommunen har en något lägre ambitionsnivå när det gäller bostadsbyggande.

”14 kommuner känner sig hotade av Umeå samtidigt som Umeå upplever att de måste dela med sig. Det är en svår brottningsmatch.”

Tjänsteman i Umeå



Tema livsmiljö/boende

Både kommunala och regionala planer framhåller boendemiljön som en viktig attraktionsfaktor. En del lockar med ett brett utbud, medan andra lyfter fram staden som en attraktiv livsmiljö. Eftersom kommunerna är olika, skiljer sig också strategierna åt. Till skillnad från Stockholm talar både Gävle och Umeå om ”lagomhet” och ”den måttfulla staden”. Generösa livsutrymmen, närhet till natur och möjlighet att bo nära vatten ställs i flera planer mot klimat- och översvämningshot.

Gävles ambition är att vara regionens kärna och en attraktiv stad att bo i. Kommunen menar att attraktiva bostäder är en framgångsfaktor för Gävles utveckling och i översiktsplanen framhålls det geografiska läget och de goda kommunikationerna. Hudiksvall vill erbjuda attraktiva bostadsområden och bostäder av olika slag – både för befintliga och potentiella invånare. I Gävleborgs RUP finns en tydlig koppling till de kommunala dokumenten genom att det slås fast att attraktiva fritidshus i sjönära lägen samt ett starkare varumärke ska locka fler inflyttare.

I Skåne är RUP:ens ambition att erbjuda regionens invånare både storstad och landsbygd. I denna ambition intar Örkelljungas och Malmös översiktsplaner olika positioner. Genom att bygga ut kommunens fem tätorter vill Örkelljunga förstärka kommunen som en attraktiv bostadsort med goda pendlingsmöjligheter och närhet till naturen. För att hålla landsbygden levande betonar man att nybyggare också ska bruka marken. Enligt översiktsplanen är bostäder i första hand tänkta för permanentboende, men vissa

”Tyresö är en kommun med både kustlinje och många vattendrag. Det gör att översvämningssfrågan är aktuell och bör beaktas i planeringen.”

Tjänstemän i Tyresö

kommunala tjänstemän anser att danskar som skaffat sig ”ett lyxigt helgboende” i Örkelljunga är viktiga för kommunen eftersom de bidrar med ”ett nytt tänk”. Även regionen menar att detta är ett bra exempel på hur olika kategorier av människor ges möjlighet till möten.

Eftersom Malmö har hög tillväxt behövs en ”regional boendemiljö”. I RUP:en skriver man att det är ”viktigt att integrationen mellan Skåne och Sjä-

land inte bara omfattar de västra delarna av Skåne utan hela Skåne”. Nordostkommunerna lever idag inte upp till regionens tillväxtmål; större inflyttning än utflyttning. Regionen ger därför kommunerna pengar till exempelvis ”Bodagar”. Regionen har också bett kommuner i nordost att ta emot en del av de invandrande barnfamiljerna.

Stockholms innerstad är attraktiv för individer och hushåll med hög kunskapsnivå och stora ekonomiska resurser, vilket leder till socioekonomisk skiktning och segregation. År 2006 konstaterade OECD att detta riskerar att hämma tillväxten i hela regionen. Problematiken lyfts också fram i RUP 2010. Det finns även en motsättning i att regionen frågar efter alternativa boendemöjligheter som inte alltid går ihop med målen om ekologisk hållbarhet.

Umeås många fördjupningar täcker områden med vitt skilda förutsättningar. I stadens centrala delar ska antalet bostäder fördubblas, medan andra planer lyfter fram det unika i landskapet.

”Vill man ha alternativa boenden eller något som är specifikt för det här landskapet, så är det en livsstil som kräver ett ökat bilberoende och som är i konflikt med målen gällande utsläpp.”

Tjänsteman i Norrtälje



Tema infrastruktur/regionförstoring

I de flesta kommunala dokument är det regionala perspektivet tydligast i infrastrukturfrågan. Attraktiva bostäder nära natur och vatten är ofta kopplade till resonemang om infrastruktursatsningar och bebyggelse i närhet till kollektivtrafik. Regionförstoring är ofta ett centralt begrepp, men det finns skillnader i hur man förhåller sig till detta. I Gävleborg och Västerbotten framställs regionförstoring framförallt som ett mål, medan det i Skåne och Stockholm framställs som en pågående process. Att ha ett strategiskt läge med bra kommunikationer beskrivs i flera planer som en förutsättning för stadens/kommunens/regionens utveckling.

Kommunikationer och pendling är viktigt i samtliga planer – men på olika sätt. Samtidigt som man vill minska bilismen, kräver en stor del av pendlingen bil och vägar. Att locka med attraktiva natur- och vattennära bostäder kan då gå stick i stäv med ekologisk hållbarhet. Förutsättningarna för regional kollektivtrafik skiljer sig åt mellan olika kommuner, men kollektivtrafik förordas i de flesta kommunala och regionala dokument. I Norrtälje menar man att en utveckling som bygger på 'staden' stämmer väl överens med intentionen om en hållbar utveckling. På liknande sätt beskriver Gävle en bostadsstrategi som går ut på att bygga längs kollektivtrafikstråken, samt att minska biltrafiken genom olika incitament.

Beskrivningarna avseende infrastruktur innehåller även frågor kopplade till social och ekonomisk hållbarhet, till exempel vilka som har möjlighet att dra nytta av regionförstoringen. Samtidigt som planerna ska präglas av hållbarhet, händer det att olika

”Kommunen verkar i ett geografiskt sammanhang. Vi är beroende av eller påverkas av våra grannkommuner och de påverkas av oss. Något som blir alltmer tydligt är regionförstoringen”.

Hudiksvalls översiktsplan

hållbarhetsdimensioner motverkar varandra.

I Skåne är Öresundsbron ett exempel på hur en samling kring ett större infrastrukturprojekt kan skapa regional handlingskraft.

En infrastruktursatsning leder dock inte automatiskt till tillväxt. I Örkelljunga ses en pendeltågssta-

”Bron var den utlösande faktorn!”

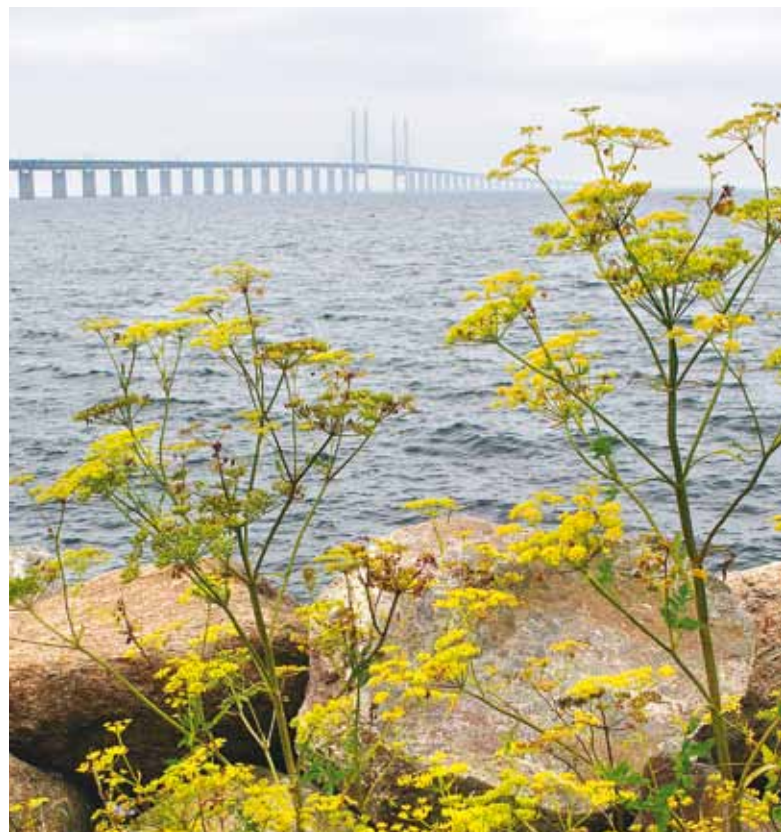
Tjänsteman i Skåne

tion som en förutsättning för att locka högutbildad arbetskraft till kommunen. Från regionens sida menar man dock att infrastruktur är ett medel men inte en ”allena saliggörande lösning”. Region Skåne anser att attraktiva bostäder inte bara handlar om fysiska fördelar utan också om attityder och tolerans. Som exempel nämner man att det finns kommuner med ”taskigt boenderykte och taskig image” trots god tillgänglighet. Vad som är hönan och vad som är ägget är svårt att säga, men uppenbart är att flera processer måste samverka för att skapa en långsiktig tillväxt efter en infrastruktursatsning. En erfarenhet är att orter utan egen expansionskraft har svårt att dra nytta av ny infrastruktur.

Även i Skånes RUP påpekar man att den snabba befolkningstillväxten och regionförstoringen leder till miljöproblem. Man understryker också behovet av en ökad samsyn mellan de skånska kommunernas översiktsplaner, utvecklingsprogrammet och infrastrukturplaneringen. Bland annat har de östra delarna av Skåne mycket attraktiva boendemiljöer som är svåra att försörja med kollektivtrafik av god kvalitet.

I Gävleborg beskrivs tillgänglighet och den spårbundna trafiken som en av regionens styrkor. Därför har man samlat kring en prioriterad satsning på dubbelspår på hela sträckan mellan Sundsvall och Stockholm, vilket framgår av de kommunala planerna. I RUP:en anses bilberoendet kunna minskas genom bättre kollektivtrafik och man vill introducera nya och mer miljöanpassade fordon och bränslen. Hur detta ska gå till anges varken i RUP eller ÖP.

I Stockholms RUFs konstateras att utbyggnaden av transportsystemet inte har anpassats till regionens tillväxt. Trots att kollektivtrafiken lyfts fram som ett viktigt alternativ till bilen noteras att ”kollektivtrafikandelen har sjunkit under många år, vilket har medfört miljöproblem och ökad trängsel på vägarna”. Byggandet av förbifart Stockholm motiveras med att det binder samman några av stadskärnorna, men det kan också resultera i en spridning av bebyggelsen i strid mot planens intentioner som förordar en ”förtätning”. Målet att «hela Storstockholm ska ha en enda arbetsmarknad» tycks vara överordnat till exempel klimatmålet. För Norrtälje är det viktigt att invånarna kan pendla till och från Stockholms centrum. Även Tyresö lyfter fram goda



kommunikationer till Stockholm som viktiga.

Västerbottenregionen vill satsa på en modern kustjärnväg, snabbtåg och flygförbindelser. I RUP:en betonas också att tillgången till IT-infrastruktur och IT-baserade tjänster måste öka – exempelvis genom utbyggnad av mobilt bredband. Man ser positivt på Botniabanan eftersom den ger Umeå nya möjligheter som arbetsmarknadsregion. RUP:en tar också upp samarbeten med Finland och flera EU-samarbeten.

”Inom ÖP-processen ser vi tillväxt och hållbar utveckling sammanhållet och det ger en bra bredare bild, men det tappas bort på det regionala planet. Då står länsstyrelsen för bevarande och regionen för ekonomisk tillväxt”.

Tjänsteman i Gävle

Tema näringsliv/sysselsättning

Näringslivet ges mest utrymme i de studerade RUP:arna. Dessa dokument är ofta formulerade utifrån statliga direktiv. Både kommunala och regionala dokument förknippar ord som 'innovationssystem', 'kluster', 'kreativitet', 'entreprenörskap', 'samverkan', 'kunskapsproduktion' och 'kunskapspridning' med en positiv näringslivsutveckling.

Särskilt i RUP:arna beskriver dessa begrepp behov av att fördjupa samverkan mellan universitet och högskolor, forskning, offentlig sektor, kultur och näringsliv.

Men det finns också tydliga exempel på kommunal nivå. I Hudiksvall förordas satsningar inom ramen för klusterbildningen Fiber Optic Valley och i Malmö ses Medicon Valley som en del av ett medicinskt kluster.

Samtliga regioner strävar mot en hållbar ekonomisk utveckling, men det går att skönja två olika synsätt. I RUP:arna är hållbar ekonomisk tillväxt ofta synonymt med så kallade "gröna näringar" eller miljöteknik. I kommunala dokument diskuteras den ekonomiska dimensionen av hållbarhet oftare i samband med regionförstoring.

Både Gävleborgs och Västerbottens RUP pekar på problem som stark yrkessegregering, hög ungdomsarbetslöshet och minskad industrisysselsättning. Det konstateras också att en könsuppdelad arbetsmarknad ofta har ett samband med höga ohälsotal. Malmös fördjupade plan syftar till att ta tillvara synergieffekter mellan stad, universitet, sjukhus och områdesanknutna företag. Genom att skilja mellan diskussioner om

framgång respektive problem riskerar man att skapa två vitt skilda bilder av Malmö – kunskapsstaden respektive problemstaden. Detta kan i värsta fall öka dagens sociala och ekonomiska klyftor.

Kultur på lokal nivå har traditionellt betraktats som ekonomiskt tärande, men med kunskap och kreativitet som källor till tillväxt får den ökad betydelse som näringsgren. Kunskap och kreativitet är också nära kopplade till kultur och kulturarv. Med dagens syn på kultur som näringsgren antas "kreativa" människor stärka en stads attraktionskraft. Därmed vill många locka dessa människor till sig. Kulturlandskap och jordbruk ses ofta som en tillgång ur näringslivssynpunkt – främst för turismen. Örkelljunga påpekar att det är svårt att tjäna pengar på kulturupplevelser, medan Umeå ser turismen som en inkomstkälla.

I RUP:en för Gävleborg menar man att näringslivet måste bli mer differentierat – och teknikutvecklingen snabbare. Bland annat pekar man på framgångsrika klusterbildningar inom GIS, fiberoptik, industriell IT och områden inom Institutet för Human Teknologi (IHT). Genom att erbjuda företag mark och lokaler, visar Gävle kommun att det finns



förutsättningar för nyetablering och utveckling. I Hudiksvall vill man samordna insatser mellan kommunen och det lokala partnerskapet.

Skånes RUP lyfter fram regionen som en tillväxtmotor i Öresundsregionen, Sverige och södra Östersjöområdet. För att balansera utvecklingen uppmärksammas nordöstra Skåne. I syfte att öka sin relativa andel av den nationella tillväxten uttrycker RUP:ens samtliga operativa mål vikten av en god position i förhållande till övriga riket.

I Stockholms RUF:s uttrycks en vilja att regionens kunskapsintensiva näringsliv ska fortsätta att utvecklas. Arbetsmarknaden bör vara rörlig och bidra till spridning av kunskap i regionen. För att ytterligare stärka sin internationella konkurrensposition marknadsför sig Stockholm även som en del av Östersjöregionen.

I Tyresö finns sedan 1990-talet en kommunal strategi som syftar till att förbättra näringslivsklimatet i hela regionen. Eftersom hälften av kommunens förvärvsarbetande arbetar i Stockholms stad, menar man att allt som kan utveckla Stockholms näringsliv också gynnar Tyresö.

UTBYGGNAD AV VINDKRAFT

Utbyggnaden av vindkraft är av regionalt och nationellt intresse genom sitt bidrag till produktion av grön el. Liksom vid all annan markanvändning är det angeläget för enskilda kommuner att ha en plan för vindkraftsutbyggnad. Många enskilda kommuner är dock i flera avseenden en alltför liten enhet. Därför har kommunerna Dorotea, Vilhelmina och Åsele gemensamt tagit fram en vindkraftsplan i form av ett tillägg till respektive kommuns översiktsplan. Även Umeå har, tillsammans med grannkommunerna Bjurholm, Nordmaling, Robertsfors, Vindelns och Vännäs, tagit fram en vindkraftsplan. Däremot behandlas vindkraft inte i RUP Västerbotten och därmed har kommunerna initierat en dialog med staten om riksintresse utan regionens medverkan.

Umeå kommun vill stärka sin roll som centrum i den funktionella regionen Norrland. I linje med RUP:ens ambition pekas städerna Umeå och Skellefteå ut som mötesplatser och centrum. Samtidigt sägs i RUP:en att tillväxt ska ske överallt utan omfördelning.

Tema image/profilfråga

Många kommuner och regioner lägger mycket resurser på att marknadsföra sig. Ofta ses det attraktiva boendet som kärnan i en attraktiv region. Medan de större städerna allt oftare lockar med ett brett utbud vill Umeå vara staden lagom, Gävle den måttfulla staden och Norrtälje småstaden och skärgårdsstaden. Gemensamt är att de vill vara handelscentrum.

Hudiksvall och Örskelljunga är kommuner som lockar med kultur- och naturlandskapet och därför inte vill "bygga bort" detta. I och med att regionerna omfattar både stad och omland framhåller RUP:arna oftast variationen.

När flera städer tävlar mot varandra är det lokala och plats-specifika betydelsefullt. För att bygga upp en unik image strävar Gävleborg och Hälsingekommunerna efter att få Hälsingegårdarna på världsarvslistan. I Stockholm har regionen frågat efter lokala landmärken i kommunerna för att kunna utveckla unika identiteter.

Strategierna för Malmös varumärkesarbete har tagits fram genom breda processer med ambition att ta tillvara stadens värden.

Samtidigt som alla kommuner gärna profilerar sig som kunskapsstäder och konkurrerar med varandra, säger man sig gynna Sveriges utveckling i stort. Skånes RUP menar till exempel att om det går bra för Öresund, går det bra för Skåne. Och om det går bra för Skåne, går det bra för Sverige. Samtidigt står det i Stockholms RUFs att man ser Öresundsregionen som sin främsta konkurrent.

”Vi är en förortskommun som är starkt beroende av både grannkommunerna i söder och Stockholm som är den stora arbetsmarknaden. Vi är en bostadskommun och det är också politiskt uttalat att vi ska vara det”.

Tjänsteman i Tyresö

I Gävleborg anses i både RUP och kommunala dokument att kusten, skogen, bruksmiljöerna och det öppna landskapet är en tillgång för såväl tillverkningsföretag som turism. Samtidigt vill man ha en stor och växande stad. Regionen har beslutat att det senast 2010 ska tas fram en strategi för stärkt attraktionskraft och en varumärkesplattform.



Skånes RUP pekar på flera möjligheter som följer av att vara en integrerad del av Öresundsregionen. Detta märks tydligt även i Örkelljungas och Malmös planer. Men i RUP:en finns samtidigt en medvetenhet om att den regionala utvecklingsplaneringen måste ta hänsyn till miljön och de sociala utmaningar som en ökande befolkning för med sig.

När Umeå profilerar sig som regionens kärna rör det sig om en funktionell region snarare än en administrativ. Umeå ser sig som ett regionalt centrum och kommunen anser sig också ha ett ansvar för att göra sina funktioner tillgängliga för övriga Norrland. I RUP:en vill man utveckla en långsiktig profilering och marknadsföra länets starka landmärken, varumärken och ikoner både inom och utanför Sverige. Regionen brottas med problem som beror på att de 15 kommunerna har mycket olika förutsättningar.

”Vi har suddat ut länsgränserna, begränsar oss inte längre till länet, utan talar om norra Sverige. Länsgränsen är lite trång”.

Tjänsteman i Umeå

Framgångsfaktorer för handlingskraft

Att nå samstämmighet

En grundläggande faktor för att uppnå handlingskraft är att skapa samsyn/samstämmighet kring det strategiska utvecklingsarbetet. För detta krävs arbetsprocesser och kraft att gemensamt prioritera sakfrågor.

Samverkan

Det är vanligt att kommuner samverkar kring konkreta projekt eller avgränsade frågor för effektivt kompetens- och resursutnyttjande. Framgångsfaktorer är fasta former, tydligt ledarskap, uthållighet och kontinuerlig uppföljning. Samverkan i form av konkret dialog kring övergripande regionala utvecklingsstrategier är däremot i sin linda. Skälen till detta är i många fall att de långsiktiga och strategiska frågorna är abstrakta och svårfångade.

Samtidighet

Samtidighet kan leda till en dialog som gynnar både den kommunala och regionala nivån. Gävleborgsregionens RUP, Gävles fördjupning över staden och Hudiksvalls kommuntäckande översiktsplan antogs samtliga under 2008 och 2009. De har också en hög grad av samstämmighet. Att detta kan kopplas till samtidigheten bekräftas av att en viktig del i RUP-arbetet var att initiera lokala utvecklingsprogram (LUP) som plattformar för att fullfölja RUP. En region kan inte kräva att kommunerna aktualiserar sin översiktsplan utifrån ett regionalt behov. I sådana

fall kan samstämmigheten i stället bli ett hinder.

Hur det kommunala arbetet påverkar det regionala varierar över landet och flera fallstudier lyfter fram betydelsen av ett "underifrånperspektiv". I Västerbotten tenderar kommunernas översiktsplaner att ha en lösare koppling till grannkommunernas översiktsplaner än vad som är fallet i exempelvis Skåne.

Att skapa en regional plattform

Intervjuade regionala tjänstemän menar att det bästa vore att de regionala strategierna förankrades både hos politiker och tjänstemän i ett tidigt skede. Både regionala och kommunala tjänstemän anser också att regionen bör ha en större handlingskraft. Delaktighet i processen och tillgängliga resurser är nödvändigt för att kunna gå från ord till handling. "Vad som kommit fram som det största missnöjet från kommunerna i remissvaren [till RUFSS] är en öppen efterfrågan på större besluts- och genomförandekraft av regionen. Det finns ett behov av att

"Alla inspel till högre administrativ nivå måste ske i rätt ordning: lokalt – regionalt – statligt".

Tjänsteman i Västerbotten



utveckla processerna och samverkan för att gå från den stora samsynen som faktiskt finns, till att få saker gjorda”. Tjänsteman i Stockholm

Planeringsresurser

En process i nära samverkan mellan två eller flera aktörer tillför kompetens och resurser. Det gäller inte minst i det regionala perspektivet. Ett vanligt argument för kommunernas nytta av RUP är att den tillför ett perspektiv på omvärlden som enskilda kommuner har svårt att ha. Detta är särskilt påtagligt i Stockholm och Skåne.

Både regioner och kommuner önskar ökade resurser och framhåller vikten av praktiska redskap och nya forum för dialog. Region Skåne pekar på att regionens överblick och kontakter skulle kunna hjälpa regionens kommuner att söka EU-pengar.

Att större kommuner har lättare att bevaka och utveckla sina intressen kan i sämsta fall förstärka motsättningar i regionen. Detta ställer särskilda krav på det regionala organets arbetsätt.

Förankring hos medborgarna

Många anser att medborgarna både är mer intresserade av, och har lättare att ta till sig, ett kommunalt perspektiv än ett regionalt. Plan- och bygglagens krav på samråd och utställning samt de informationsmöten som ofta hålls i samband med planarbetet gör det möjligt att förankra lokala utvecklingsstrategier. Detta skulle även kunna användas för att förankra RUP:ens utvecklingsstrategier i kommunerna. Vid framtagandet av RUP saknas vanligtvis samråd och utställning, förutom när det gäller Stockholms RUFs som går igenom dessa steg i egenkap av regionplan.

Förankring hos politiker

För att länka samman ett kommunalt och ett regionalt ”tänk” bör ledande politiker medverka i ett tidigt skede av framtagandet av RUP. Det har också visat sig vara lättare att involvera politiker i avgränsade samarbeten. Flera studier visar att den politiska nivån måste företräda både regioner och kommuner i arbetet med regional utveckling. En

”Alla kommuner ser väl till sitt, att någon har det här lite övergripande är bra”

Tjänsteman i Tyresö.

”Genom dialog försöker vi få kommunerna att sluta upp kring regionalt strategiska frågor”

Tjänsteman i Skåne.

vanlig lösning är att kommunstyrelsens ledande politiker också utgör styrelse i regionförbundet.

Förankring hos tjänstemän

I Gävleborg finns bra exempel på hur kommunala dokument kan förankras på regional nivå. Även tjänstemän i Stockholm, Norrtälje och Tyresö anser att det regionala perspektivet blir allt tydligare. Flera kommuner i Stockholmsregionen uppskattar den samlade redovisningen av angelägna regionala frågor som finns i RUFs. Tjänstemän i Norrtälje och Tyresö önskar en process där frågor diskuteras mer ämnesvis, t.ex. efterfrågas regional feedback i form av remissvar på detaljplaner.

Förankring hos näringsliv och civila organisationer

Inom regionalpolitiken är det viktigt att visa gemensam handlingskraft för att få del av medel från staten och EU:s strukturfonder. I Malmös och Umeås fördjupningar avseende medicinsk verksamhet ges exempel på hur kommun, sjukhus, universitet och näringsliv samarbetar. Även entreprenörspektivet i Norrtäljeplanen kopplar samman kommunens strategiska utvecklingsplanering med näringslivet.

Företrädskap

RUP är en plattform för samspelet mellan stat och region. Att staten ställer vissa krav på RUP:en är naturligt. Det får dock inte innebära att RUP:ar i olika regioner blir mer lika varandra än vad ”verkligheten” motiverar. Ofta kräver olika delar av staten svar utifrån olika sektorsperspektiv. Utgångspunkten i arbetet med RUP bör dock vara att dokumentet ska uttrycka det regionala ledarskapets helhetsperspektiv och inte vara en sammanställd sektorsredovisning.

En fördjupad dialog mellan stat och region kring regional utvecklingspolitik bör bygga på regionernas anspråk på staten. Dessa bör utgå från de styrkor som formulerats i en transparent process mellan

HANDLINGSKRAFT OCH PARTNERSKAP

För att kommunernas praktiska erfarenheter och lokala resurser ska leda till handlingskraft och partnerskap kring strategiska insatser inom ramen för regional utvecklingspolitik krävs:

- En regional nivå som förmår lyfta fram specifika förutsättningar för utveckling i de funktionella regioner i vilka den ingår.
- En regional aktör som kan lyfta fram genuint regionala intressen gentemot såväl staten som kommuner. Gentemot staten handlar det om att företräda regionen och gentemot kommunerna om att få mandat att driva frågor som gynnar den funktionella regionens utveckling.
- En kommunal nivå som förmår avsätta resurser och driva långsiktiga utvecklingsfrågor oavsett kraven på en budget i balans och ett fungerande välfärdssystem.
- Strategiska kommunala dokument som tagits fram med liknande metoder som översiktsplanen och som samtidigt har en bredd som motsvarar RUP.

Källa: ÖP - RUP från svag länk till plattform för utvecklingskraft. Forskningsprogrammet Stadsregioner och utvecklingskraft, STOUT (2010).

kommuner och region, och därför är det naturligt att regionens ”inspel” bottnar i en ÖP-RUP-process.

Ett företräderskap kan inte automatiskt legitimeras genom formella mandat, utan genom aktivt arbete i planeringsprocesserna och samarbete mellan personer på kommunal och regional nivå. Även den politiska nivån måste delta i det löpande arbetet eftersom uppföljning, benchmarking och omvärldsanalys oftast utförs av tjänstemän.

Att hantera målkonflikter

De långsiktiga och strategiska frågorna i ÖP-RUP är ofta abstrakta och svårfångade. En förklaring är att de nationella målen är svårtolkade, en annan att flera av de frågor som behandlas inte bara handlar om samverkan utan också om konkurrens. Genom att i planeringsprocessen aktivt söka upp konflikter ökar möjligheten att forma genomtänkta handlingsalternativ. I fallstudiernas RUP:ar undviker man att precisera målkonflikter inom de flesta områden. Ett undantag är frågor om infrastruktur där konkretiseringen oftast kommit längst.

I Örskelljunga uttrycker kommunen ett behov av att knytas till järnvägssystemet. Regionen gör en annan prioritering och uttrycker detta på ett sätt som Örskelljunga uppfattar som maktspråk – och inte som en acceptabel nytta utifrån regionala intressen. Norrtälje anser att RUFSS satsning på regionala kärnor inte ger den egna kommunen tillräckliga

”Det är en intressant förväntan att vi i vissa fall ska gå emot kommunen av regionala hänsyn”.

Tjänstemän i Stockholm

förutsättningar att utvecklas. Dessa skilda perspektiv behandlas inte explicit i RUFSS. Även vindkraftsplanerna i Västerbotten belyser hur en planprocess kan användas för att ta tag i målkonflikter. Genom att göra tillägg i sina översiktsplaner tolkar kommunerna statens riksintresseanspråk.

Både översiktsplaner och regionala utvecklingsprogram tenderar att byggas upp utifrån en målhierarki med vision, mål och medel. För att detta förhållningssätt ska vara trovärdigt är det viktigt att ta upp konflikter och prioritera mål. Samtidigt är det uppenbart att en så komplex fråga som regional utveckling inte kan ledas utifrån en rationell målstyrningsmodell. En utveckling som styrs mer av externa omständigheter kräver att aktörerna möter utmaningar och händelser som inte alltid kan förutses, och att de medvetet anpassar sig till uppställda mål. I en sådan process måste alla strategier relateras till förändringar i omvärlden.

Dokumentens format och retorik

Regionala utvecklingsprogram (RUP)

Länken mellan översiktsplan och regionala utvecklingsprogram är egentligen inte alls svag. Däremot är regionala dokument sällan anpassade för styrning mot kommunal nivå. En samsyn stärker den formella kopplingen mellan kommunala och regionala dokument men samtidigt riskerar dokumenten att urvattnas. Trots regionernas olika förutsättningar är dock RUP:arna slående lika i sin retorik och i synen på utveckling.

De studerade RUP:arna tenderar att vara övergripande med en visionär och allmängiltig retorik som det är svårt att argumentera emot. De formuleras inte heller som rumsliga konsekvenser eller som specifika regionala strategier för näringsliv eller hållbarhet. Samtliga regioner pekar ut stadsmiljön som både en lokal angelägenhet och en faktor för regional och nationell tillväxt. Om det finns en strävan mot ytterligare regionförstoring, är ofta strategierna för en trovärdig anpassning till klimathoten diffusa. Även kultur- och naturlandskapet som attraktionsfaktor är svår att översätta i konkret handling.



Kommunala översiktsplaner (ÖP)

I flertalet kommunala översiktsplaner är utvecklingsstrategier inte bara en summering av ”nedbrutna” regionala mål och strategier. De utgör också en grund för hur planerna ska förverkligas. En ideal regional utvecklingspolitik uppstår ur en dialog mellan kommunala och regionala företrädare, vilket också är en förutsättning för ett enhetligt uppträdande mot statsmakterna. I denna process blir länken mellan ÖP och RUP nyckeln till en fast och transparent dialog mellan kommunal och regional nivå. Den blir också en garant för att regionala utvecklingsstrategier kan genomföras.

”Det svåra är inte att föra en diskussion kring vad som ska prioriteras i RUP, utan vad som ska prioriteras bort, så att inte RUP blir ett dokument som det inte går att planera utifrån eftersom allt är möjligt”.

Tjänsteman i Umeå

EN FUNKTIONELL REGION

En fokuserad utvecklingsstrategi för en funktionell region bygger på:

- › lokalt viktiga frågor satta i sitt sammanhang
- › kommunalt viktiga frågor prioriterade utifrån regional nytta
- › en hållbar utveckling byggd på de specifika näringslivsförutsättningar som ges i regionen och dess ingående kommuner
- › kommunala och regionala förutsättningar kopplade till regionens rumsliga egenskaper

Källa: ÖP - RUP från svag länk till plattform för utvecklingskraft. Forskningsprogrammet Stadsregioner och utvecklingskraft, STOUT (2010).

Tio kommuner och fyra regioner

Gävleborg

Region Gävleborg bildades 2008 och består av landskapen Hälsingland och Gästrikland med tio kommuner, varav denna studie omfattar **Gävle** och **Hudiksvall**. Fallstudien har ägnats åt Gävleborgs regionala utvecklingsprogram, Gävle kommuns fördjupning avseende Gävle stad samt Hudiksvalls kommuntäckande översiktsplan. Gävles plan antogs 2009, Hudiksvalls plan 2008 och Regionens RUP 2009. De tre planeringsprocesserna har en hög grad av samtidighet och arbetet med utvecklingsprogrammet har bedrivits parallellt på kommunal och regional nivå.

Skåne

Skåne är ett landskap, ett län och en region vars yta sammanfaller med Region Skåne och innefattar 33 kommuner, varav denna studie omfattar **Malmö** och **Örkelljunga**. Fallstudien har ägnats åt det regionala utvecklingsprogrammet för Skåne-regionen från 2009, Örkelljungas kommuntäckande översiktsplan från 2009 och Malmö kommuns fördjupning avseende området Triangeln UMAS Medeon från 2008. De kommunala dokumenten antogs några år efter det regionala dokumentet. De kommunala dokumenten har olika fokus, men båda planerna visar ett tydligt regionalt medvetande.

Stockholm

Stockholms län varav denna studie omfattar **Tyresö** och **Norrtälje**. Fallstudien har ägnats åt den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen RUFSS, Norrtälje kommuns utvecklingsplan över Norrtälje stad från 2004 samt Tyresös kommuntäckande översiktsplan från 2008.

Västerbotten

Region Västerbotten bildades den 1 januari 2008 och är ett kommunalt samverkansorgan med en politiskt styrd organisation. Regionens medlemmar är Västerbottens läns landsting samt länets 15 kommuner, varav denna studie omfattar **Umeå**, **Dorotea**, **Vilhelmina** och **Åsele**. Fallstudien har ägnats åt Västerbottens regionala utvecklingsprogram, Umeås arbete med ett antal fördjupningar av och tillägg till översiktsplanen samt Dorotea, Vilhelmina och Åseles gemensamma tillägg till översiktsplanerna avseende vindkraftsfrågan. De olika planformaten ger olika fokus på de frågor som behandlas.



ÖP-RUP

En plattform för utvecklingskraft

Det finns förutsättningar för strategisk planering mellan kommun och region! Här sammanfattas en forskningsrapport som i fyra regioner och åtta kommuner studerat kopplingen mellan kommunala översiktsplaner (ÖP) och regionala utvecklingsprogram (RUP). Vilka samarbetsformer förekommer mellan kommunal och regional nivå och vilka framgångsfaktorer går det att utläsa.

Beställ eller ladda ner på www.skl.se/publikationer

ISBN 978-91-7164-751-1