CRS, CENTRUM FÖR
FORSKNING OM HÅLLBAR
SAMHÄLLSFÖRÄNDRING

STRATEGISK PLANERING I REGIONAL KONTEXT

Centrala begrepp och narrativ i svensk policy under 2010- och 20-talen

KAU.SE/CRS

Strategisk planering i regional kontext:
Centrala begrepp och narrativ i svensk policy under 2010- och 20-talen

Författare: Moa Tunström, *Karlstads universitet* & Ida Andersson, *Örebro universitet*

ISBN: 978-91-7867-593-7 (pdf)
DOI: https://doi.org/10.59217/fogo5518

Omslagsbild: Egen, med stöd från generativ AI.

FÖRORD

Sverige står inför stora samhällsomvandlingar som kräver nya sätt att tänka, samverka och planera. I tider av grön omställning och ökade krav på beredskap blir behovet av strategisk planering i det regionala utvecklingsarbetet alltmer påtagligt. Det är i detta sammanhang som regeringsuppdraget att erbjuda stöd om strategisk planering har sin grund.

Tillväxtverket har, tillsammans med Boverket, Trafikverket och länsstyrelserna, fått i uppdrag att stärka förutsättningar att arbeta med regional strategisk planering, i syfte att stärka de territoriella perspektiven och samverkan i det regionala utvecklingsarbetet. De regionalt utvecklingsansvariga aktörerna behöver ta ledartröjan, men även nationella myndigheter och länsstyrelser behöver bidra.

Den här rapporten är ett viktigt steg i det arbetet. Rapporten sammanfattar centrala begrepp, historiska utvecklingslinjer och aktuella utmaningar inom strategisk planering i en regional kontext. Den bygger på en omfattande genomgång av forskning, utredningar och policytexter från de senaste decennierna. Syftet är att skapa en gemensam kunskapsgrund för alla aktörer som deltar i uppdraget – oavsett om man verkar på nationell, regional eller lokal nivå.

Vi vill rikta ett varmt tack till Karlstads universitet och Örebro universitet för det gedigna arbete som ligger till grund för denna rapport. Vi vill också tacka alla medverkande myndigheter, regioner och andra aktörer som bidragit med kunskap, perspektiv och engagemang i uppdragets inledande faser. Det är vår förhoppning att denna rapport inte bara ska fungera som ett kunskapsunderlag, utan också som en inspiration och vägledning i det fortsatta arbetet med att utveckla en mer sammanhållen, långsiktig och platsanpassad strategisk planering i hela landet.

Östersund, maj 2025,

Åsa Bjelkeby
Enhetschef, Tillväxtverket

INNEHÅLL

Inledning **5**
En historisk kontext 6
Begreppet strategisk planering i forskning 9
Begreppet strategisk planering i det studerade materialet 12
Strategisk planering med andra ord 14
Varför behövs en regional planeringsnivå? 20
Vilka sakfrågor ska den strategiska planeringen i regional kontext handla om? 26
Hur ska man arbeta strategiskt i regional kontext? 29

Avslutande diskussion **30**

Referenser **33**

INLEDNING

Det finns många argument för en starkare strategisk regional planering. Men hur ska den vara organiserad? Vem ska ansvara för den? Vilka frågor ska den fokusera på? Forskning, utredningar och debatt under de senaste tio åren har handlat om både regionförsöken och etableringen av regionerna som de ser ut idag, om rollfördelningen mellan framför allt länsstyrelse, region och kommun, men även andra regionala aktörer, och om behovet att kunna hantera komplexa samhällsutmaningar över traditionella administrativa gränser.

Den här rapporten är resultatet av ett uppdrag från Tillväxtverket som innebar att ”ge en övergripande bild av vad strategisk planering i det regionala utvecklingsarbetet innebär”. Till uppdraget bifogades en litteraturlista om 26 titlar publicerade under perioden 2012–2024. En stor del av arbetet har inneburit att gå igenom materialet som består av utredningar, rapporter, böcker med mera, med fokus på planering och den regionala nivån i svensk förvaltning. Materialet återspeglar en tidsperiod när både regionförsök och regionbildning sker, vilket betyder att en då pågående diskussion om hur den regionala utvecklingen och den regionala planeringen ska organiseras kommer till uttryck i materialet. Dessutom är det en tidsperiod när Agenda 2030 och de globala hållbarhetsmålen kommer till, vilket bland annat skapar behov av aktörssamverkan på den sub-nationella nivån.

Ambitionen med rapporten är inte att förespråka ett visst synsätt på eller en viss förståelse av strategisk planering, utan att presentera olika perspektiv på och sätt att förstå begreppet och praktiken i en regional kontext. Men, det material som ligger till grund för rapporten innehåller flera ställningstaganden och definitioner. Materialet rör dessutom både regionen som geografi och regionen som aktör. Det betyder att texter ibland behandlar utveckling och/eller planering i en region eller på regional nivå, och ibland vad ’aktören’ region ska göra eller ha ansvar för när det handlar om regional utveckling och/eller planering. Vad strategisk regional planering är eller bör vara och vad regionen och andra aktörer ska göra på den regionala nivån är naturligtvis relaterade frågor, men de kan också leda till väldigt olika typer av diskussioner och slutsatser. Den här spridningen när det gäller perspektiv öppnar för en del lite olika fokus och resonemang i texterna, utöver att de är av olika genrer och utgivare.

Rapporten inleds med en kort och översiktlig historisk tillbakablick för att sätta in dagens diskussion om strategisk och regional planering i ett sammanhang, både nationellt och internationellt. Därpå följer ett avsnitt som tar utgångspunkt i forskningslitteratur för att fånga begreppet strategisk planering, även där både i svensk och internationell forskning. Det är med bakgrund i dessa båda sammanhang – det historiska och det forskningsmässiga – som källmaterialet har lästs och analyserats, och i de avsnitt som följer är det detta material som står i fokus. Först genom en redogörelse för det specifika begreppet strategisk planering och dess förekomst i texterna, därefter genom fokus på andra begrepp av betydelse för diskussionen om strategisk planering i regional kontext. För även om begreppet *strategisk planering* förekommer explicit i materialet så är det mer ett implicit begrepp som ges mening genom en diskussion om regional utveckling och regional planering, både som begrepp och praktik. I följande tre empiriska avsnitt

presenteras de tre huvudsakliga argument som finns i materialet för varför en regional planeringsnivå behövs i Sverige, vilka sakfrågor den ska handla om, och några av de arbetsformer som förespråkas. Sist i rapporten finns en avslutande diskussion som både summerar och reflekterar kring de viktigaste slutsatserna.

Transport är ett av de återkommande sakfrågeområdena som förekommer i materialet (foto: Pixabay, mammela)

EN HISTORISK KONTEXT

Under den period som källmaterialet har publicerats har såväl nationella som internationella impulser påverkat behovet av en mer sammanhållen regional planering. Det är exempelvis viktigt att påminna sig om att Agenda 2030 inte ratificerades förrän 2015, och dessförinnan fungerade Agenda 21 och Milleniemålen som riktmärken för hållbar utveckling. Även om dessa överenskommelser görs på den mellanstatliga och internationella nivån, har merparten av implementeringen varit inriktad på den regionala och lokala nivån, vilket i praktiken har inneburit att insatser för hållbar utveckling ska implementeras av de aktörer som är verksamma på dessa nivåer i planeringssystemet (Andersson & Hermelin, 2012; Grundel & Neudorfer, 2022). Det samma kan sägas gälla även för Parisavtalet som ratificerades 2016.

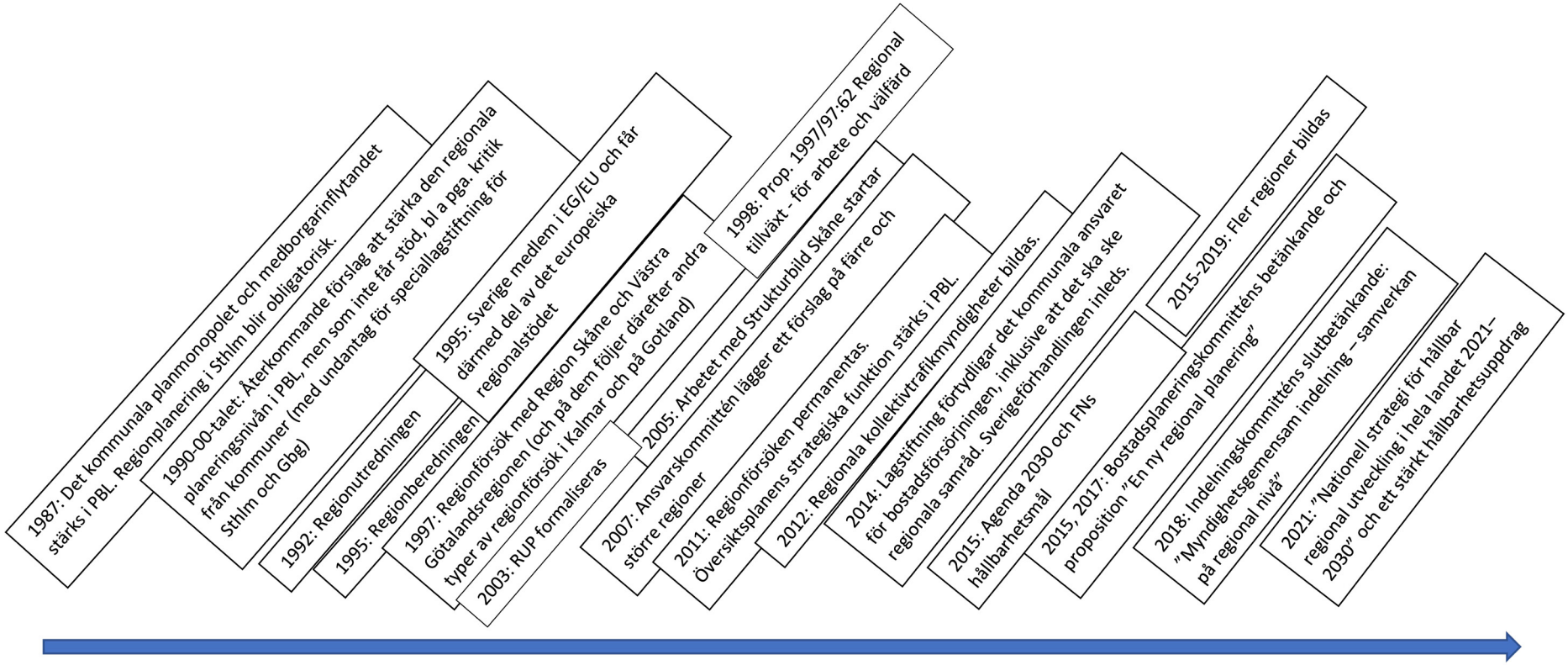
EU har också bidragit till att betona den regionala nivåns betydelse. En konkret faktor handlar om att EU:s strukturfonder och de projektinsatser som kan erhålla stöd därifrån är regionalt organiserade. Det handlar inte bara om regionala utvecklingsprojekt utan kan även inbegripa exempelvis kulturpolitik, utbildning och transporter (Blom et al, 2022). En annan sida av samma mynt kan sägas vara nyregionalismen och tanken om ’regionernas Europa’ som sedan 1993 varit formaliserat inom EU genom Maastrichtfördraget. I utvärderingen och uppföljningen av EU:s ekonomiska politik görs jämförelserna utifrån

NUTS-2[1] indelning, vilket bidrar till att förstärka den regionala blicken på ekonomisk utveckling inom EU (Lundmark, 2019). Sedan 2000 är EU:s budget och strategiska inriktning utformat i sjuårsprogram, med olika inriktning och betoning på politiska och samhälleliga frågor. I kölvattnet av denna utveckling har dessutom nya regionala konstellationer vuxit fram i Sverige. Ett exempel på detta är det Brysselbaserade regionkontoret *North Sweden European* Office, vars uppgift är att skapa förutsättningar för ”företag, akademi och offentlig verksamhet att agera framgångsrikt på EU-arenan”. Kontoret samägs av regioner, kommunförbund, handelskammare och universitet med hemvist i Sveriges fyra nordligaste län (northsweden.eu, 2025). I korthet kan det sägas att ”EU har byggt om landets storregionala geografi” (Blom et al, 2022, 150), vilket omfattat både formell och informell omorganisation i det politiska systemet.

Till detta kan läggas den så kallade *regionfrågan* som har utretts under lång tid i Sverige. Här har sammanslagningar av två eller flera län diskuterats i omgångar. Med undantag av bildandet av Västragötalandsregionen och Region Skåne i slutet av 1990-talet, har emellertid inga geografiska sammanslagningar gjorts, och alla förslag på ytterligare ’storregioner’ har hittills avvisats (Blom et al, 2022; Johnson & Niklasson, 2023). Ursprunget till dessa utredningar och diskussioner om sammanslagningar handlar om att den regionala nivån i Sverige behöver organiseras så att offentlig sektor har förmåga att sköta alla sina uppdrag samt har kapacitet att möta förändringar i omvärlden (såsom ökad konkurrens och EU:s regionalpolitik). Regionfrågan blir således bredare än att bara omfatta storlek och dragning av administrativa gränser. Eftersom flera statliga aktörer såsom Skatteverket, Trafikverket och Polisen har omorganiserats regionalt – dock inte med samma territoriella indelning – har regionala utvecklingsfrågor och behovet av regional samverkan utkristalliserats även i relation till statliga myndigheter. I slutet av 2010-talet gjorde slutligen landstingen ”resan till regioner” (Blom et al, 2022, 74) där decennier av utredningar, reformer och diskussioner om regionfrågan landade i regionernas bildande och att de formellt tilldelades det regionala utvecklingsuppdraget. Lagen om regionalt utvecklingsansvar (SFS 2010:630) kan sägas vara ett första steg till att uppdra regionerna ett strategiskt ansvar för insatser att skapa hållbar regional tillväxt, vilket även omfattar upprättande och fastställande av länstransportplaner.

Utöver dessa strukturerande faktorer har det parallellt tillkommit en rad nationella insatser, utredningar och lagförslag som betonar behovet av en ökad kollektiv förmåga till strategiskt agerande i den regionala kontexten. I figur 1 (nedan) finns några av de viktigaste nationella och internationella impulser samlade som haft bäring på behovet av regional planering i Sverige. Figurens tidslinje börjar med obligatorisk regional planering i Stockholmsregionen redan 1987 och flera regionförsök under det sena 1990-talet. Under 2010-talet sker regionbildningar och bildandet av regionala kollektivtrafikmyndigheter. Andra halvan av tidslinjen är den period som står i fokus i den här rapporten, då frågor som bostadsförsörjning och hållbar regional utveckling kommit upp den regionala politiska agendan.

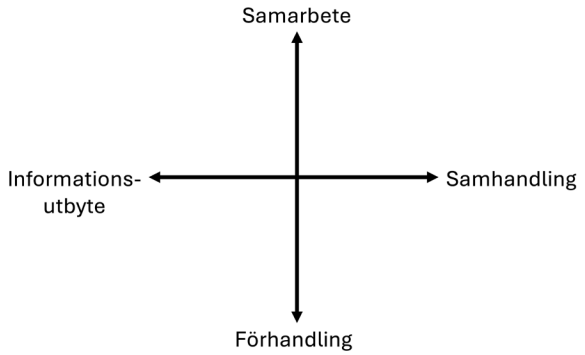
1 NUTS är den regionala indelning som används inom EU för statistikredovisning. I Sverige utgörs NUTS 1 av tre landsdelar, NUTS 2 av riksområden och NUTS 3 av län. Se tillvaxtverket.se för mer information.



Figur 1. En tidslinje som samlar några av de politiska beslut som format regional planering i Sverige under de senaste decennierna (källa: egen sammanställning)

BEGREPPET STRATEGISK PLANERING I FORSKNING

Begreppet *strategisk planering* har sin hemvist i den akademiska litteraturen och har vuxit upp ur myllan i en bredare diskussion om aktörssamverkan och flernivåstyrning, vilket med ett engelskt låneord brukar kallas för *(multi-level) governance* (Montin, 2009). Flernivåstyrning och samverkan handlar om att samordna agerande mellan olika offentliga och privata aktörer med målsättningen att flera – av varandra oberoende – aktörers agerande styr i liknande riktning och mot liknande (gärna också gemensamma) långsiktiga mål. När tillägget ’flernivå’ (på engelska *multi-level*) görs, handlar detta om att betona att de aktörer som deltar i samverkan befinner sig på olika skalnivå i förvaltningslandskapet (Betsill & Bulkeley, 2006). Flernivåstyrning och samverkan beskrivs utifrån olika intensitetsnivåer (från enkelt informationsutbyte till samhandling) och motiv (från samarbete till förhandling), och kan förstås utifrån ett flerdimensionellt spänningsfält (se figur 2 nedan). Det finns med andra ord ingen enskild definition av vare sig samverkan eller flernivåstyrning, utan begreppens exakta uppbyggnad och innehåll varierar med dess avsedda intensitet och motiv/geografiska och tematiska kontext (Andersson & Hermelin, 2019; Ringqvist, 2016).



Figur 2. Spänningsfält för samverkan och flernivåstyrning (källa: egen)

I Sverige har vi sett ett ökat behov av samverkan mellan olika samhällsaktörer i takt med att den regionala nivån har fått en mer framskjuten position efter inträdet i EU år 1995, och att allt fler samhällstjänster hanteras genom offentlig-privata samarbeten och av privata aktörer som agerar på uppdrag av offentliga instanser (Cars, 2008; Cars & Thune Hedström, 2006; Montin, 2009; Paulsson et al, 2018). Det är med denna inramning avseende aktörssamverkan och flernivåstyrning som en del av samhällsstyrningen som strategisk planering som akademiskt begrepp kan förstås. Därmed kan denna förståelse av begreppet separeras i akademisk mening från en mer allmän, språklig användning av ordkombinationen ’strategisk’ + ’planering’ som förekommer inom marknadsföringslitteraturen, organisationsutveckling och generellt strategiarbete framför allt inom företagsekonomi.

Den akademiska förståelsen av strategisk planering tar avstamp i tre parallella, men relaterade vetenskapliga begrepp: *Collaborative governance, Institutional capacity och*

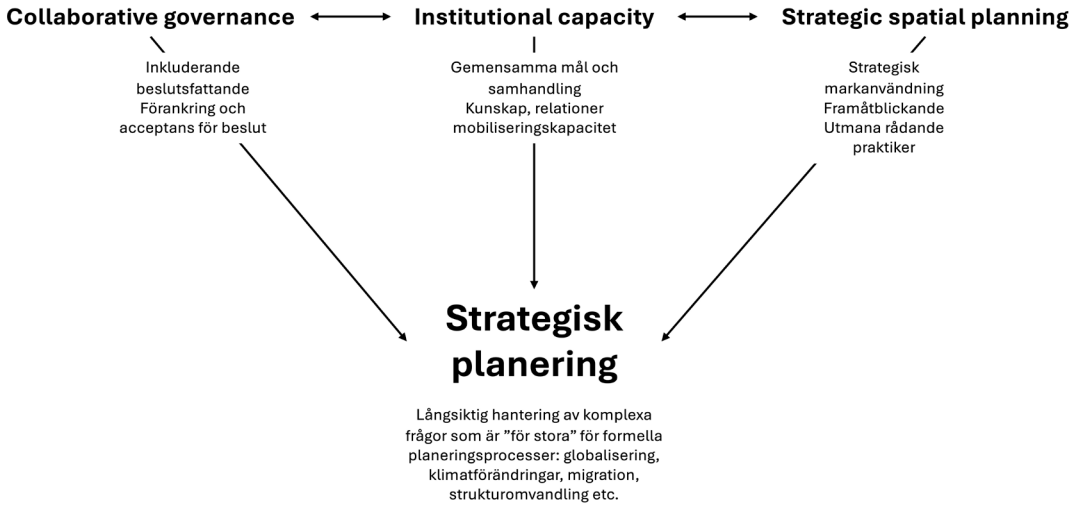
Strategic spatial planning (se figur 3 nedan). Vad som förenar de tre är att de alla har utvecklats och studerats av den brittiska planeringsforskaren Patsy Healey med kollegor (Healey, 1997; 1998; 2004; 2006; 2007; Healey et al, 2002; 2003). Med utgångspunkt i teorier om kommunikativ planering och i respons till expertstyre och så kallad rationell planering, har dessa begrepp bidragit till att forma perspektiv på strategisk planering.

Collaborative governance handlar om offentlig styrning genom samverkan, där formella förvaltningsorgan så som kommuner, regioner, länsstyrelser och myndigheter bjuder in olika aktörer till dialog. Det kan handla om intresseorganisationer, medborgare, företag och andra offentliga instanser som formellt sett inte har mandat att besluta i den aktuella frågan, men som trots detta bjuds in till inkluderande och jämlika samtal och meningsutbyten. Målsättningen är att skapa förankring och acceptans hos de olika användar- och aktörsgrupper som berörs av offentliga beslut, samt att långsiktigt etablera allianser och ömsesidigt förtroende mellan förvaltningsorgan och andra aktörer och grupper (Healey, 1997). Samtidigt har Collaborative governance kritiserats eftersom det bidrar till att sudda ut gränserna mellan olika aktörer, vilket kan göra det svårt med ansvarsutkrävning och transparens i demokratiska beslutsprocesser (Stead, 2014). En annan återkommande kritik handlar om de maktobalanser som kan uppstå mellan olika aktörsgrupper i fråga om ojämna styrkeförhållanden beträffande kapital, kunskap, tid eller andra slags resurser (Purcell, 2009).

Institutional capacity kan ses som en vidareutveckling av Healeys resonemang om collaborative governance, och syftar till att förklara varför bara vissa försök till att styra genom samverkan är framgångsrika. Här menar Healey (1998) att framgångsrik samverkan förutsätter att så kallad institutionell kapacitet finns hos de offentliga förvaltningsorgan som leder samverkan. I korta ordalag handlar det om att förmå aktörer som finns utanför den egna organisationen att agera i enlighet med gemensamma mål, så att samhandling uppstår. Det bygger på tre principer. Den första handlar om tillgång till olika slags kunskapsresurser, och att samverkansaktörer gemensamt bidrar till att tolka, reflektera och lära sig utifrån dessa. Den andra principen handlar om de relationella resurser och att fostra en kultur som bygger på ömsesidig respekt och förtroende, både för de deltagande aktörerna och för den struktur för samverkan som aktörerna ingår i. Den tredje principen handlar om mobiliseringskapacitet, och den organisatoriska förmågan hos de deltagande aktörerna att strukturera och mobilisera tillräckliga resurser så att den styrningseffekt som samverkan syftar till uppstår (Healey et al, 2002; 2003). Även här har kritik framförts mot Healeys resonemang som handlar om ojämna maktförhållanden mellan deltagande aktörer (Purcell, 2009), och att hela resonemanget bygger på ett normativt antagande om att samverkan alltid leder fram till goda resultat (Allmendinger, 2002; Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998).

Det tredje av Healys begrepp är *Strategic spatial planning* (Healey, 2004; 2006) och det är till skillnad från de två förstnämnda tematiskt in-zoomat på rumsliga strategier för hur städer och regioner ska utvecklas på ett långsiktigt sätt. Här står strategisk markanvändning i fokus och målet är att genom dialogbaserade strukturer för planeringsprocessen bädda för minskade målkonflikter mellan olika aktörer och planeringslogiker som befinner sig

i samma geografiska kontext. Det är ett framåtblickande arbetssätt och är tänkt att erbjuda ett proaktivt alternativ till traditionella planeringsstrukturer genom att fokusera på handlande (agerande!) och funktionella prioriteringar i planeringen genom aktörssamverkan (Trygg & Grundel, 2025). En viktig komponent i strategisk rumslig planering handlar om att utmana rådande praktiker och inspirera till substantiell samhällelig förändring (Healey, 2007). Genom detta perspektiv har strategisk rumslig planering framhållits som särskilt tillämpbart inom fysiska planering för hållbar utveckling (Olesen, 2023). Kritik som har riktats mot begreppet och de perspektiv som framförs handlar om att utfallet av processen inte nödvändigtvis behöver vara realistiskt genomförbart i fråga om tillgängliga resurser eller inom planeringssystemets räckvidd, utan i stället riskerar mynna ut i visionära skrivbordsprodukter utan att konkreta och realiserbara insatser (Albrecht, 2004; 2015; Olesen, 2019; 2023).



Figur 3. Strategisk planering och dess akademiska ursprung (källa: egen)

Med inspiration från ovanstående perspektiv har *strategisk planering* lyfts fram av flera svenska forskare som en strategi för offentlig sektor att hantera tilltagande komplexa samhällsfrågor. Utöver de förändrade förutsättningar för planering som Sveriges EU-medlemskap och tilltagande offentlig-privata samarbeten har medfört, skapar globala megatrender som strukturomvandling, globalisering, urbanisering, migration och klimatförändringar svåra och sammansatta planeringsfrågor som inte kan hanteras av det kommunala planmonopolet. Det är dessa som strategisk planering är tänkt att adressera (Cars, 2008; Cars & Thune Hedström, 2006; Hermelin, 2019, Tornberg, 2008). Cars & Thune Hedström (2006) menar att denna tilltagande komplexitet skapar ”nya villkor för samhällsplaneringen” (s. 160) och att strategisk planering inte ska ersätta befintliga planeringsprocesser, utan ska ses som ett komplement till existerande strukturer i det svenska planeringssystemet.

Tornberg (2008) framhåller att strategisk planering ska vara sektors- och funktions-övergripande, där formella planeringsprocesser på olika nivåer behöver synkroniseras,

vilket skapar behov för flernivåstyrning och samverkan. Långsiktighet och förutsägbarhet är två hörnstenar för strategisk planering, vilket inbegriper att ett visst mått av flexibilitet inkluderas i formella planer och visionsdokument, något som föreslås bidra till stabilitet över tid då en viss beredskap för det oförutsägbara vävs in i planeringen (Tornberg, 2008). En konkret aktivitet för att skapa långsiktighet inom strategisk planering handlar om att skapa 'arenor' för samverkan och former för processledning. Genom dessa arenor kan olika perspektiv och intressen mötas och förutsättningar för att diskutera och identifiera gemensamma värden och gemensamma tolkningskulturer kan utvecklas (Hermelin, 2019; Tornberg & Cars, 2008). Förmågan hos offentlig sektors aktörer att utveckla och upprätthålla den typen av arenor "är en viktig strategisk kompetens" menar Tornberg och Cars (2008, 40). En annan dimension av att skapa stabilitet handlar om att säkerställa att tillräckliga resurser finns tillgängliga för att realisera långsiktiga mål. Detta förutsätter att möjliga finansiärer med mandat att fatta beslut inkluderas i arbetet. Brist på medel och bristande rådighet över tillgängliga medel riskerar att hämma strategisk planering (Cars, 2008).

Sammantaget kan det alltså sägas att forskningsperspektiven på det som kallas strategisk planering omfattar samverkan i flerskaliga och multi-aktörsnätverk, som utvecklas i syfte att ta sig an komplexa samhällsfrågor som är alltför stora för en enskild aktör att hantera. Strategisk planering beskrivs som något som ofta återfinns utanför de reguljära planeringsprocesserna, men som är beroende av – och behöver linjeras med – den reguljära planeringen.

BEGREPPET STRATEGISK PLANERING I DET STUDERADE MATERIALET

I uppdragets källmaterial förekommer den explicita användningen av begreppet strategisk planering totalt 38 gånger och i sammanlagt 16 av 24 dokument (I denna sammanställning ingår inte texterna av Blom et al, 2022, Johnson & Niklasson, 2023 då dessa inte varit tillgängliga i elektroniskt format). Det är inte särskilt ofta med tanke på att hela materialet omfattar cirka 2500 sidor (se figur 4 nedan). Majoriteten av gånger som begreppet strategisk planering förekommer i texterna handlar det om texter skrivna av forskare (t ex Göran Cars, Carl-Johan Engström, Brita Hermelin) eller med hänvisning till forskare (t ex Patsy Healey, Brita Hermelin). Det är i huvudsak statliga utredningar och i texter publicerade av myndigheter där begreppet förekommer, vilket tyder på att integreringen av begreppet hos regioner, länsstyrelser och konsultföretag – som också författat delar av materialet – är låg.

Regional tågtrafik är en återkommande fråga för strategisk planering i regional kontext. (foto: Sigurður Ólafsson/norden.org)

Ett av dokumenten i materialet sticker ut i detta sammanhang, eftersom begreppet strategisk planering förekommer hela 14 gånger i ett och samma dokument. Det handlar om en forskningsrapport inom projektet *Den Attraktiva Regionen* som kulturgeografen och planeringsforskaren Brita Hermelin är huvudförfattare för och som handlar om BanaVäg-projektet mellan Motala och Mjölby. I rapporten som fokuserar på den kommunala planeringsnivån beskriver Hermelin et al (2015) strategisk planering som ett komplement till fysisk planering, eftersom ”fysisk planering är nödvändigt men inte tillräckligt för att stödja lokal utveckling” (s.4). Här definieras strategisk planering både som objekt och process. Det handlar dels om konkreta kommunala styrdokument som uttrycker visioner och långsiktiga planer för lokal utveckling, dels om samverkan över samhällssektorer där kommunerna använder sig av visionsarbete för att ”attrahera genomförare” (s.42) av kommunala markanvändningsplaner, eftersom kommunerna själva inte har ekonomiska eller andra kapacitetsmässiga resurser att realisera dessa planer på egen hand.

Den relativa frånvaron av användandet av det explicita begreppet strategisk planering i materialet kan ha olika förklaringar, och vi har valt att inte fördjupa oss i detta, eller om de olika författare som använder sig av begreppet strategisk planering har olika definitioner av det i sina texter. I stället väljer vi att utgå ifrån Regeringskansliet (2023) som i sin ”lägesbild över regional planering” påpekar att många planeringsformer innehåller element av både mer ”traditionell” fysisk planering och planering av strategisk karaktär. Vi kan med andra ord inte förvänta oss en begreppsmässig stringens i det samlade materialet, då planeringens innehåll och karaktär styr mot olika begrepp och tillämpningar av desamma.

Figur 4. Förekomst av begreppet strategisk planering i uppdragets källmaterial baserat på publiceringsår. (Källa: egen)

STRATEGISK PLANERING MED ANDRA ORD

Även om användningen av begreppet *strategisk planering* alltså inte är så frekvent i materialet, så finns det andra begrepp som på olika sätt ger betydelse åt strategisk planering i en regional kontext. Det är lätt att konstatera att det förekommer en bred palett av begrepp i materialet, och därmed under den tidsperiod som det återspeglar. Flera används utan att riktigt definieras, och de tycks ibland utbytbara och ibland inte. De är mer eller mindre formella och de implicerar ibland en liten betydelse- eller fokusförskjutning. Det handlar om begrepp som regional fysisk planering, strukturbild, regionplan, regionala struktur- och målbilder, regionala bilder, planeringsstrategier, rumslig regional planering, delregionala samarbeten av strukturbildskaraktär, storregionala strukturbildsliknande samarbeten, samplanering, regional attraktivitet, regional utvecklingsplanering, samhällsplanering etc. Det är svårt att hävda att de ska uppfattas som helt synonyma då det kan bero på avsändare, mottagare och sammanhang. Men det kan konstateras att under tidsperioden som materialet återspeglar så pågår det en diskussion om vad planering på regional nivå ska kallas och handla om, liksom olika försök att etablera regionala planeringspraktiker. Och återkommande är argumentet att den regionala planeringen behöver bli mer rumslig och fysisk, och att den ska bidra till ökad attraktivitet och långsiktig regional utveckling. Det förekommer strävanden efter mer likhet, men också de som förespråkar att regioner behöver kunna göra på olika sätt beroende på sina specifika förutsättningar. I vissa texter framhålls att de utmaningar som krympande och mer glesa regioner har är helt annorlunda förutsättningar än vad tillväxtregioner och mer tätbefolkade regioner står inför. Ibland handlar det om administrativa regioner och indelningar, ibland kan det regionala sammanhanget omfatta funktionella regioner med fokus på till exempel arbetsmarknad, industriella stråk eller gemensam identitet. Så sammantaget går det alltså inte att påstå

att ett visst begrepp framstår som det rätta, med utgångspunkt i det studerade materialet. Som Rader Olsson & Witzell (2016, 126) föreslår så kan ”olika områdesavgränsningar […] vara motiverade utifrån den sakfråga som diskuteras [och] samhällsplanerare måste kunna etablera institutioner för samarbete som kan hjälpa orten att ingå i flera överlappande regionala sammanhang”. Det framstår som ett pragmatiskt sätt att se på relationen mellan strategisk planering (i vid bemärkelse) och de(n) regionala geografi(er) som berörs av den. I korthet handlar det om planeringsarbete som sträcker sig över en eller flera kommungränser (Regeringskansliet, 2023).

För att ge en mer detaljerad och fördjupad bild av hur begreppen inom materialet skiljer sig åt och vilka tematiska områden de spänner över går vi i nedanstående avsnitt igenom några av de mer frekvent förekommande begreppen – *strukturbild, regional fysisk planering och regionplan, samt regional utvecklingsplanering*. Liknande fördjupningar hade kunnat göras för flera av de ovanstående begreppen i ’familjen’ strategisk planering, men då genomgången inte är tänkt att vara en uttömmande beskrivning alla perspektiv utan snarare en illustration av fenomenets bredd nöjer vi oss med att diskutera dessa tre.

Strukturbild

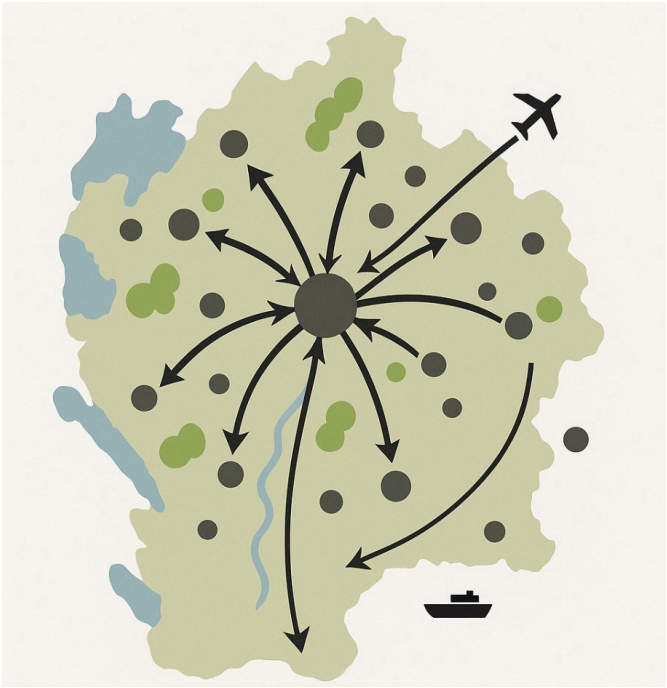
Begreppet och praktiken strukturbild etablerades i Region Skåne som i samband med sitt bildande inledde arbetet med en gemensam regional strukturbild (Tillväxtanalys 2013). Genom den strävade man efter att länka samman regionala och kommunala planeringsfrågor i gemensamma regionala ’bilder’. Men, för att inte utmana det kommunala planmonopolet så låg fokus till en början på att tillhandahålla kunskapsunderlag. Det tyder på en mindre analytisk, mindre framtidsinriktad och mindre handlingsinriktad strategi. En bild är i och för sig en tolkning, men det är inte en handlingsplan, inte en strategi, inte en checklista att bocka av. Regeringskansliet (2023) kallar strukturbilder för ”hybriduttryck” för att de både har karaktär av karta och plandokument men samtidigt är grunden för ”strategisk planering och samverkan”.

Enligt Tillväxtanalys (2013) har arbetet sen början av 2000-talet fördjupats och blivit ”djärvare”. De lyfter fram att bland drivkrafterna bakom det allt ambitiösare arbetet med strukturbilder i Skåne (dvs strategisk planering i regional kontext) fanns betydelsefulla stora infrastrukturprojekt som tunneln genom Hallandsåsen, Citytunneln och Öresundsbron, ”föreställningen om betydelsen av en regional enighet i regionens förhandlingar med statliga myndigheter omkring resurser för framtida infrastrukturinvesteringar” och ett upplevt ”hot om en tvingande regionplan” (Tillväxtanalys 2013, 46). Tillväxtanalys menar att den stora utmaningen för regionerna är att gå från ett strategiskt till ett mer praktiskt orienterat arbetssätt. Strategiskt är alltså här inte att likställa med praktiskt, och inte heller framstår det som att strategiskt arbete handlar om att ‘få saker gjorda’ i nya aktörskonstellationer. De skriver även om RUS och RUP att dessa ”... programmen, eller strategierna, har haft svårigheter att omsättas i praktisk handling” (Tillväxtanalys 2013, 137).

Begreppet och praktiken strukturbild spred sig från Region Skåne ut i landet. I Region Dalarna användes arbetssättet för att ”beskriva utgångsläget för ett antal frågor”, däribland infrastruktur. I kartläggningen av rumslig planering genomförd av konsultföretaget

WSP (Fredriksson et al 2022) så konstateras det att ett strukturbildsarbete kan vara ”ändamålsenligt för att visualisera utvecklingsriktning på en karta”. Det lyfts även där att strukturbilderna fått en förändrad betydelse över tid:

> ”Den begreppsförskjutning som skett medför att flera av de ”färdiga” strukturbilder som finns exempelvis på regionernas hemsidor numera i första hand betraktas som planeringsunderlag. Dessa ”gamla strukturbilder” beskrivs idag i termer av nulägeskartläggningar eller nulägesanalyser som exempelvis visualiserar funktionella samband.” (Fredriksson et al 2022, 13)



Ungefär så här kan en strukturbild se ut. (källa: egen, med stöd från generativ AI)

Regional fysisk planering och regionplan

I betänkandet ”En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning” (SOU 2015:59) utreds behovet av en starkare regional planering för bättre bostadsförsörjning. Där är det centrala begreppet ”regional fysisk planering”. I den efterföljande propositionen (Prop 2017/18:266) var förslaget dock att det skulle införas det som kallas en Regionplan. Behovet av regional fysisk planering kommer sig enligt både betänkandet och propositionen av dels en förändrad och mer komplex verklighet och ett för den föråldrat planeringssystem, dels oklarheter kring vem som är ansvarig för vad samt kritik mot att aktörer inte riktigt tar sitt ansvar. Till detta kan man sen lägga de endast delvis överlappande geografierna mellan exempelvis Trafikverkets, Skatteverkets, Polisens och Skogsstyrelsens regionala indelningar (Blom et al, 2022). En oklar regional praktik således, som på olika sätt diskuteras återkommande under hela den studerade tidsperioden. Följande beskrivning kan fungera som en illustration:

> ”Länsplaner för transportinfrastruktur omfattar tolv år, en regionplan gäller i åtta år, kollektivtrafikplanering ska ske regelbundet, riktlinjer för bostadsförsörjning ska upprättas varje mandatperiod, en översiktsplan ska aktualitetsprövas varje mandatperiod, och för de regionala utvecklingsstrategierna bestämmer ansvarig aktör den tidsperiod som de ska omfatta. Strategierna, programmen och planerna är till allra största del inte synkroniserade i tid. Länstransportplanerna är styrda av den nationella transportplanen. Regelverken ställer heller inga krav på att samordning ska ske mellan olika planeringsformer.” (SOU 2015:59, 22)

Enligt Blom et al (2022) var remisskritiken mot denna utredning stark, däribland från SKR som bland annat framförde att regionplanerna inte får inskränka kommunernas självbestämmande vad gäller markanvändning.

Att betona behovet av en regional fysisk planering innebär flera saker. Dels handlar det om att betona att regional utveckling också är (eller bör vara) fysisk planering. Det innebär att det anses finnas ett behov av att det regionala perspektivet stärks i den fysiska planeringen, att de regionala aktörerna lägger kraft på frågor som fysisk planering, infrastruktur och bostadsförsörjning, och att planeringen går från plan till genomförande på dessa områden. Det anses viktigt att den regionala planering som görs får påverkan på den kommunala planeringen. Men, det är också att i någon mån utmana det kommunala planmonopolet. Det nämns dock återkommande i både betänkande och proposition att det inte handlar om att ta ifrån kommunerna något, och att ett problem i rådande läge är bristen på samordning mellan aktörer och planeringsslag. Så, mycket handlar alltså om att stärka genomförandet. Att få saker gjorda.

Både regional fysisk planering och Regionplan som begrepp kan tolkas som försök att betona regional planering som något annat eller något mer än regional utveckling. Att betona det som planering av framför allt transporter och bostäder, snarare än som ekonomisk utvecklingsplanering. Hur som helst så framstår glappet mellan dessa betydelser som ett återkommande nyckelproblem. Det är inte i första hand näringslivsutveckling som ska ske genom regional planering, utan bostadsförsörjning:

> ”Vi har valt att benämna vårt förslag om en planering som ska avse frågor av mellankommunal och regional betydelse för den fysiska miljön för regional fysisk planering. Fysisk planering avser planering av frågor av betydelse för den fysiska miljön. Frågor av betydelse för den fysiska miljön kan vara alla frågor som har med användningen, utformningen, utvecklandet och bevarandet av den fysiska miljön att göra. (...) Regional fysisk planering bör syfta till att övergripande skapa förutsättningar för en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar utveckling. En hållbar utveckling bygger på att prioriteringar och beslut tas utifrån kravet på helhetssyn och att planeringen förmår att göra avvägningar som skapar förutsättningar för långsiktigt hållbara beteendemönster.” (SOU 2015:59, 339)

Den kartläggning av ”regional rumslig planering” som WSP gjorde 2022 (Fredriksson et al 2022) uppehåller sig mycket vid begreppsanvändning. I rapporten resonerar man till exempel kring att olika regioner kallar den regionala planering de ägnar sig åt för ”regional rumslig planering”, ”regional fysisk planering”, ”regional samhällsplanering” och i två fall ”samplanering”:

> ”Begreppet regional fysisk planering används exempelvis i Sörmland, Halland och Jämtland Härjedalen. I Sörmland har regionen tagit fram en strukturbild som visar ortsstruktur och funktionella samband inom länet och med omvärlden, som också finns som del av regionens RUS. (...) Region Halland står nu i begrepp att påbörja arbete med att ta fram en regionplan och kopplar valet av att använda begreppet ’fysisk planering’ till just detta. Regionerna Östergötland, Västra Götaland och Västmanland använder begreppet ’rumslig’, ett ordval som ter sig som ytterst medvetet. (...) Region Östergötland uttrycker exempelvis att ”Vi är inte regionplaneorgan, vi arbetar inte med regional fysisk planering.” (Fredriksson et al 2022, 28-29)

Ska man försöka sig på att dra en slutsats av detta så kan man säga att det inte tycks ha avgörande betydelse om ifall planeringen kallas fysisk, regional, rumslig etc., utan det avgörande är att det ges mening genom att ställas mot ’regional utveckling’. Fredriksson et al (2022) drar dessutom slutsatsen att den nationella nivån ska bestämma vad det regionala verktyget ska kallas, men att även om det är gynnsamt med likhet vad gäller begrepp så är frihetsgrader och variation i praktiken också viktigt (se även citatet av Rader Olsson & Witzell ovan på samma tema). Det behöver finnas utrymme för regioner att göra på olika sätt, och det är viktigt att regionerna får ha dialog med varandra, liksom med den nationella nivån.

Regional utvecklingsplanering

Begreppet regional utvecklingsplanering har sitt ursprung i den så kallade regionala utvecklingspolitiken och det regionala utvecklingsuppdraget som introducerades i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Denna politik innebar en omläggning från en centraliserad nationell fördelningspolitik till en decentraliserad regional utvecklingspolitik, där varje region ska utvecklas utifrån sina egna förutsättningar (Johnson & Niklasson, 2023). Inom denna politiska strömning beskrivs samverkan mellan offentliga och privata aktörer som en viktig del i strategiskt arbete (se även Blom et al, 2022). I korta ordalag förväntas den regionala utvecklingsplaneringen bidra till att stärka den regionala attraktiviteten. Vissa texter uttrycker detta som att simultant stärka social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet i regionen, medan andra pekar mot mer konkreta faktorer som att göra insatser för att stärka befolknings-, företags- och besöksutveckling (t ex Glassell, 2013; Westlund, 2013; Ålind & Tallhage Lönn, 2014).

Platsers attraktivitet är en återkommande fråga i regional utvecklingsplanering. (foto: Mads Schmidt Rasmussen/norden.org)

Regeringskansliet (2023) framhåller att den regionala utvecklingsplaneringen simultant ska stärka företagens konkurrenskraft och människors livsmiljö, oavsett regionala förutsättningar i fråga om demografi, infrastruktur eller näringslivsammansättning. Attraktivitet är den regionala utvecklingsplaneringens ’vita val’ då det är lätt att föreställa sig men svårt att konkret realisera. Således kan regional utvecklingsplanering vara olika saker i olika regioner, vilket bidrar till dess tillämpbara men samtidigt svårdefinierade karaktär (Pettersson 2013). Fler av texterna (Bosaeus & Sjölund Henriksson, 2014; Engström, 2016; Tillväxtanalys, 2014) betonar att regional utvecklingsplanering även kan handla om att utveckla metoder för hur sektorsövergripande samverkan mellan offentliga och privata aktörer kan gå till. I vissa texter (se till exempel Blom et al, 2022) framhålls att regional utvecklingsplanering kan vara ett sätt att samla regionala aktörer för att tillsammans utgöra en starkare förhandlingspartner gentemot statliga aktörer som exempelvis Trafikverket när det gäller storskaliga infrastruktursatsningar och liknande. Det finns med andra ord en spänning i begreppet både vad gäller innehåll och form.

Regional utvecklingsplanering kopplar även till regionernas formella ansvar för att ta fram den regionala utvecklingsstrategin (RUS). Det medför att regional utvecklingsplanering inkluderar att knyta ihop olika lokala frågor med nationella och internationella impulser och förordningar. Inriktningen på RUS formuleras självständigt av respektive region (Blom et al, 2022), något som också förutsätter förmåga till strategiskt tänkande och planering internt i den regionala organisationen. Samtidigt förväntas privata aktörer genom samverkan bidra med ökat strategiskt tänkande i offentlig sektor, och att formaliserad samverkan med näringslivet kan bidra till en långsiktighet i planeringen som sträcker sig över mandatperioder och kan överbrygga politiska meningsskiljaktigheter. Under 2000-talet yttrade sig denna syn på regional utvecklingsplanering ofta i form av så kallade Triple helix-samarbeten, där näringsliv, akademi och kommun gick samman för att främja innovationer (Blom et al, 2022; Johnson & Niklasson, 2023).

Även om den regionala utvecklingsplaneringen har vuxit fram ur en tillväxtdoktrin, betonas samtidigt att regional utvecklingsplanering och attraktivitet inte kan vara likställt med en idé om regional tillväxt, och att krympande demografiska och ekonomiska resurser är en realitet för många av Sveriges kommuner och regioner (Syssner, 2013; Rader Olsson & Witzell, 2015; Regeringskansliet, 2023). Här handlar den regionala utvecklingsplaneringen snarare om att samla olika aktörer och skapa gemensamma resurser för ökat kollektivt handlingsutrymme. I sådana sammanhang blir det snarare en fråga om att stärka platsers attraktivitet och utveckla gemensamma synsätt, än att sätta upp målsättningar om befolkningsökning eller nya företagsetableringar som dessutom i många fall kan vara helt orealistiska.

VARFÖR BEHÖVS EN REGIONAL PLANERINGSNIVÅ?

Behovet av att stärka och utveckla den regionala planeringsnivån kan i källmaterialet härledas till tre centrala narrativ: *Bristfällig praktik, otillräcklig geografi samt tilltagande komplexitet i samhällsutmaningarna*. Dessa återspeglas i både äldre och nyare material, trots att det hänt en del under den studerade tidsperioden (2012–2024) både vad det gäller regionala strukturer och organisation (som regionbildning) och politiska beslut och ansvarsfördelning för att realisera dessa (som Agenda 2030). Trots dessa omfattande reformer så är alltså berättelsen och motiven till varför den regionala planeringsnivån behöver stärkas likartad.

Rådande praktik är bristfällig

Det första narrativet handlar om en kritik mot en bristfällig regional praktik som kommer till uttryck i sådant som avsaknad av regional planering, en regional nivå som inte gör rätt saker, en kommunal nivå som inte gör rätt saker, en statlig nivå som inte agerar tydligt eller samstämmigt, en regional nivå som inte har den rätta kompetensen, en mängd aktörer som inte är samordnade, en mängd olika lagar som styr och oklar ansvarsfördelning framför allt mellan länsstyrelse och region, och ett behov att samordna insatser som spänner över formella administrativa gränser och som utgår ifrån funktionella geografier och samband. Till detta ska också läggas en internationell nivå framför allt representerad av EU och FN som behöver hanteras på regional nivå.

Under 1990-talet och tidigt 2000-tal genomfördes ett antal decentraliseringsreformer som alla syftade till att vrida om den nationella fördelningspolitiken till en decentraliserad regional utvecklingspolitik, där den regionala och lokala nivån stärks på bekostnad av den nationella (Prop. 1997/98:62). Johnson & Niklasson (2023) pekar på hur denna förändring har pågått stegvis under lång tid och att de formella institutioner som återfinns på olika förvaltningsnivåer inte alltid har hunnit med att anpassas efter den nya strömningen, och att anpassningen fortsatt pågår. Samtidigt och parallellt med denna utveckling blev partnerskap mellan aktörer och över traditionella administrativa gränser en förutsättning för att möjliggöra en regionalpolitik underifrån, då regeringen i Prop. 2001/2004:4 framhöll att ”politiken så långt som möjligt skulle utgå ifrån funktionella regioner och att länsgränserna

inte fick utgöra ’ett hinder för att frågorna hanteras i de geografiska sammanhang som ger den största förståelsen och nyttan’” (Johnson & Niklasson, 2023, 68). Styrningen mot samverkan genom partnerskap på den regionala nivån stärkes ytterligare genom EU:s strukturfonder och den regionalt tvingande strukturen för mottagande av EU-medel för olika utvecklingsinsatser[2], vilket sammantaget skapade en förväntan om styrning som inte överensstämmer med de formella maktstrukturerna (Blom et al, 2022).

När betänkandet och propositionen om en Ny regional planering (SOU 2015:59 och Prop. 2017/18:266) kom, och föreslog regional fysisk planering i alla län, så byggde regionplaneringen i högre grad än idag på egna initiativ och frivillighet. Praktiken såg olika ut i olika delar av landet och kunde vara sakfrågeinriktad eller generell, mellankommunal eller regional. Det fanns behov av ökad transparens och förutsägbarhet i en rörig och rörlig praktik, och samordning både mellan olika aktörer och styrande nivåer. År 2023 kom en förstudie om Nationell planering (Ds 2023:28), och den berättar om en liknande problematik. Den regionala nivån är fortfarande, trots regionreformen, otydlig och det finns friktion mellan region och länsstyrelse:

> ”Förstudien har fått bilden av att det finns ett bristande förtroende mellan olika aktörer i samhällsplaneringen, något som vi har beskrivit som att det skaver. Detta skav förefaller finnas mellan kommunerna och länsstyrelsen, mellan länsstyrelsen och regionerna, mellan de nationella myndigheterna och länsstyrelserna samt mellan nationella myndigheter. (...) Det har också återkommande kommit synpunkter om att kommunerna upplever att länsstyrelsen kräver mer utredning när detaljplaner ska tas fram. Detta kan vara mycket kostsamt för kommunerna, i fråga om både tid och resurser. Flera av de kommuner som vi har haft dialog med upplever att de är ensamma i bostadsfrågan. Budskapet är tydligt: bostadsförsörjningen är viktig och prioriterad både för ordinarie bostadsmarknad och för särskilda grupper. Kommunerna upplever dock att de får för lite stöd i att möjliggöra för ökat bostadsbyggande. De menar att staten har många andra angelägna intressen och inte tydligt anger bostadsbyggande som ett prioriterat intresse.” (Ds 2023:28, 61)

Blom et al (2022) beskriver situationen som att ”den regionala nivån i svensk politik befinner sig i en skärningspunkt mellan två maktsfärer, dels den centrala statsmakten […], dels […] självstyrelsen på kommunal nivå […]. Bristen på överskådlighet […] leder till konflikter när det gäller roller och uppdrag” (s. 16). Samtidigt framhålls i materialet, bland annat av Johnson & Niklasson (2023) att den regionala nivåns breda ansvar och brokiga struktur är vad som skapar ordning och reda i förvaltningslandskapet, och har förmåga att ’göra verkstad’ utifrån den fragmenterade förvaltningsstruktur som statens många departement och myndigheter utgör.

2 Den 15 april 2025 överlämnade regeringen en proposition (prop. 2024/2025:158) om Upphävande av lagen om strukturfondspartnerskap. Om propositionen antas av riksdagen kommer lagändringen att träda i kraft 1 augusti 2025, vilket kommer att påverka på vilken nivå EU-medel fördelas i Sverige.

Storskaliga utvecklingsprojekt kräver samordning mellan olika aktörer. (foto: Moa Tunström)

Rådande geografi räcker inte till

Det andra narrativet handlar om den administrativa indelningen. Regional planering kan vara ett sätt att samla regionala aktörer för att tillsammans utgöra en starkare förhandlingspartner gentemot statliga aktörer, för att kunna söka strukturfondsstöd och andra EU-pengar, eller för att organisera sig utifrån det man uppfattar som funktionella geografier (Blom et al, 2022; Johnson & Niklasson, 2023). Det blir med andra ord ett sätt att bli tillräckligt stor för att kunna förhandla, för att agera i Bryssel och ett sätt att skapa en regional administrativ geografi som faktiskt motsvarar människors vardagliga geografi – som idag ofta korsar kommungränser och involverar statens infrastruktur. Vad gäller det sistnämnda vardagliga geografier och funktionella regioner resonerar Engström (2013):

> ”Region i detta sammanhang är en lokal arbetsmarknad där människor i vardagen har sitt arbete och service. (…) Behovet av samspel mellan människor och funktioner kan inte hanteras av en kommuns politiker. Dessutom sker vardagsrörligheten i stor utsträckning på statlig infrastruktur. (…) Detta skapar ett stort behov av samverkan mellan lokala och regionala institutioner (…) men också med statliga myndigheter med ansvar för infrastrukturens uppkomst och vidmakthållande” (Engström, 2013, 8, understrykning i original)

Utöver detta bidrar statens organisering till att skapa konflikter på den regionala nivån genom att tillämpa parallella principer om centralisering och decentralisering samtidigt, menar Johnson & Niklasson (2023). Å ena sidan ska en del av statens roller och ansvar drivas genom ”förstärkta stuprör” (s. 24) för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och

andra myndigheter, medan departement och ministrar försöker styra sina ansvarsområden med tydligare nationell styrning. Å andra sidan ges kommuner och regioner allt större friheter att själva besluta om finansiering genom bland annat statsbidrag, etablering av friskolor och välfärdsföretag samtidigt som de också uppmanas att samverka med varandra för att kunna ta del av särskilda medel och satsningar (Johnson & Niklasson, 2023). Det är lätt att inse att om statens styrning och förvaltning betonar flera geografiska principer samtidigt med delvis överlappande geografier så blir det svårt för lokala och regionala aktörer att samordna och ’få saker gjorda’.

Det finns också ett tema som handlar om att utbilda olika aktörer att umgås och vara verksamma inom flernivåstyrning och samverkan. Det kan såklart handla om att skapa förutsättningar för ett mer effektivt regionalt tillväxtarbete genom att skapa nätverk och kontakter mellan privata och offentliga aktörer (Tillväxtanalys, 2014), men även för att testa specifika workshopsmetoder (som Charette) för att organisera en inledande dialog mellan aktörer (Bosaeus & Sjölund Henriksson, 2014). Här handlar det om att fostra ett tankesätt och att lära in former för hur flernivåstyrning kan gå till.

Att ställa om samhället mot mer hållbara transporter är en komplicerad samhällsfråga inom strategisk planering. (foto: Jesper Johanson)

Dessutom, krympande och resurssvaga kommuner går samman för att skapa gemensamma förvaltningsområden, vilket kan ses som en annan form av regionalisering och regional samverkan som inte involverar den formella administrativa regionala nivån. Som exempel tas ”Samhällsbyggnad Bergslagen” och ”Sydnärkes överförmyndarnämnd” upp (Blom et al, 2022) och det ses som sätt att dela kompetens och resurser.

Komplexa samhällsutmaningar kräver regional planering

Det tredje narrativet handlar om komplexa samhällsutmaningar som en stark regional nivå behöver kunna hantera. Att det finns frågor som ingen enskild aktör kan hantera enskilt

och som kräver inom- och tvärregional samordning (Regeringskansliet, 2023). Som tidigare har nämnts är diskussionen om den regionala nivån under hela den studerade perioden påverkad av en samhällsutveckling präglad av konsekvenser av megatrenderna Klimatförändringar, Urbanisering, Globalisering, och Digitalisering (se t ex SOU 2015:59). Samtidigt finns det tendenser som visar på ett ökat behov av regional planering i en europeisk kontext (Regeringskansliet, 2023), och att Sverige i en jämförelse med många andra EU-länder har en del att hämta igen vad gäller regional planeringskapacitet och förmåga. Detta sätter in den lokala utvecklingen i en regional, nationell och global kontext, och när det gäller samhällsplanering så blir det till ett argument för starkare regional styrning och planering. Ökad mobilitet gör att både kommun- och regiongränser behöver hanteras i vardagen och i planeringen av till exempel kollektivtrafik, liksom att både arbets- och bostadsmarknader växer och gör sysselsättning och bostadsförsörjning till regionala angelägenheter. Hållbarhetsutmaningar rörande bland annat transporter, klimat och energi blir under perioden fastslagna i både nationella och globala hållbarhets- och klimatmål som för att ha en chans att uppfyllas behöver lyftas upp från den lokala nivån och hanteras både regionalt och nationellt. Regional utveckling kan således inte bara vara en ekonomisk tillväxt-fråga. Följande citat från SOU 2015:59 illustrerar hur en global megatrend blir en lokal planeringsutmaning:

> ”Vid nyetablering av bostadsområden och vid annan nybyggnation är det angeläget att inte i onödan bygga in sig i framtida transportbehov. IPCC betonar i sina senaste rapporter att det är viktigt att undvika koldioxidintensiv och energikrävande teknik och samhällsbyggnad, eftersom byggnader och infrastruktur är långlivade. Att anpassa och bygga om i efterhand är mer kostsamt än att redan från början planera och bygga långsiktigt hållbart. Kraven på transportsnålhet ökar därför. Det handlar om att samhällen, företag och organisationer måste byggas upp och organiseras så att transportbehoven med fordon som drivs med fossila bränslen minskar. Vinsterna med mindre vägtrafik är förutom lägre utsläpp av växthusgaser även mindre buller, mindre trängsel, mindre luftföroreningar, färre transportbarriärer i landskapsbilden och att mer av stadens yta kan användas för grönområden eller byggnader. Den starkaste drivkraften för att minska biltrafiken kan i många fall vara en strävan efter trivsammare och mer attraktiva städer. Genom att av dessa skäl bygga bort biltrafiken sker det betydande förändringar i stadsplaneringen på många håll i världen.” (SOU 2015:59, 277)

Bostadsbyggandet påverkas av regionförstoring och ökad rörlighet och anses därför vara en regional fråga. (foto: Moa Tunström)

Tillväxtanalys (2013) pekar på betydelsen av rumsliga perspektiv trots bland annat digitaliseringens möjligheter. Och återigen hur regionala perspektiv har stor betydelse för den lokala utvecklingen:

> ”Den ökade specialiseringen av arbetskraften förutsätter i vårt glest befolkade land två saker: att orter kan växa och att nya orter kan integreras i den lokala arbetsmarknaden. Dynamiska och tillräckligt diversifierade arbetsmarknader kräver således att de lokala arbetsmarknaderna vidgas genom arbetspendling och tjänsteresande samt att de mest attraktiva delarna av regionen kan fortsätta växa. Det innebär både regionförstoring och urban koncentration – vilket i sin tur kräver en större uppmärksamhet på verksamheters belägenhet i rummet. Skälen är att regionförstoring och urban koncentration kräver tillgänglighet, trygga och attraktiva fysiska miljöer och ett diversifierat utbud av bostäder och service. En ökad efterfrågan på fysisk tillgänglighet – kan förefalla paradoxalt i IT-samhället.” (Tillväxtanalys 2013, 34)

I viss kontrast till trycket från megatrender så menar dock Engström (2014) att det framförallt är i kommuner och regioner där utvecklings- och förändringstrycket inte sker automatiskt genom globala trender som urbanisering och strukturomvandling, som behovet av icke-traditionella planeringssätt behövs allra mest.

Det går nog, oavsett uppfattning om megatrendernas betydelse, att påstå att alla de här narrativen om behovet av en starkare regional planering får tydliga konsekvenser för den kommunala planeringen:

> ”Rummets ökade betydelse för såväl tillväxt som hållbar utveckling är central. Den regionala utvecklingsplaneringen behöver därför samverka i nya former med den kommunala översiktsplaneringen – som i sin tur måste utveckla ett strategiskt förhållningssätt.” (Tillväxtanalys 2013, 42)

Det kommunala planmonopolet kan uppfattas som ett hinder när planerings- och hållbarhetsutmaningar i högre grad är regionala till sin karaktär. Parallellt med att det regionala utvecklingsarbetet behöver bli mer orienterat mot fysiska planeringsfrågor rörande exempelvis bostadsförsörjning och kollektivtrafik så lyfts att den kommunala planeringen behöver bli mer ’visionär’ och ’strategisk’ och ta hänsyn till och samordna mellankommunala, regionala och nationella mål, planer och strategier i högre grad (se till exempel SOU 2015:59). Där någonstans på mitten av kontinuumet mellan praktisk och strategisk ska de uppenbarligen mötas.

> ”Det som idag tycks saknas i svensk planering är ett integrerat perspektiv mellan den territoriella agendan – som har störst relevans på en regional och nationellt rumslig nivå – och den urbana agendan, med större fokus på tematik och relevans på kommunal nivå.” (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, Ds 2023:28)

Dessutom lider både kommuner och regioner av kompetensbrist. Kommunerna har inte tillräckliga muskler att hantera de komplexa samhällsutmaningarna, och regionerna kan för lite om planering (SOU 2015:59; Tillväxtanalys 2013).

VILKA SAKFRÅGOR SKA DEN STRATEGISKA PLANERINGEN I REGIONAL KONTEXT HANDLA OM?

Utöver att den regionala nivån behöver stärkas av effektivitets- och samordningsskäl och att översiktsplaneringen behöver bli mer strategisk, vilka frågeområden är det som de här strukturbilderna eller regionplanerna framför allt ska röra? Vad är det man ska ’samplanera’ mer specifikt enligt det studerade materialet? Vi har valt att lyfta tre sakfrågeområden som förekommer mycket i materialet.

Transporter och transportinfrastruktur

Följer man till exempel Fredriksson et al (2022) är det helt klart transportfrågor som dominerar bland de sakfrågor som skulle gynnas av en starkare sammanhållen regional planering. Det finns också med i både betänkande (2015) och proposition (2017) om en ny regional planering, och när Länsstyrelsen Skåne (2022) listar frågeområden som

aktualiserar kravet på mellankommunal samordning. Länsstyrelsen Skåne nämner ”verksamheter med stor omgivningspåverkan” såsom *flygplatser och järnvägar, större täkter, sophanteringsanläggningar, regionalt betydelsefulla friluftsområden eller kulturmiljöer, men också regionala strukturfrågor som kollektivtrafikförsörjning och större detaljhandelsanläggningar*. I propositionen om en ny regional planering står följande om vilka frågeområden som en regional planering kan komma att gynna (våra kursiveringar) och där kopplas transporter och transportinfrastruktur till attraktivitet och boende:

> ”Utifrån såväl sociala utgångspunkter som ur miljö- och klimatsynpunkt ger en starkare samordning mellan planeringsslagen förutsättningar för en mer hållbar samhällsutveckling. Exempelvis bör en utökad samordning av planeringar leda till ökad *transporteffektivitet, minskade transportbehov* och bidra till väl samordnade gods- och persontransporter, bl.a. en *energieffektiv kollektivtrafik*. Regeringen bedömer att godstransporter och markanvändning som genererar godstransporter bör beaktas i högre utsträckning. Det gäller även i viss mån för *energifrågor*, som när *vindkraftsatsningar* behöver samordnas mellan kommuner inom en region, eller när *laddstolpar* för elfordon ska byggas upp längs längre vägstråk. En ökad samordning kan också bidra till att skapa mer *attraktiva bostadsmiljöer*. ” (Prop. 2017/18:266, 74-75, vår kursivering)

Bostäder och bostadsförsörjning

Även om transportfrågor alltså finns med i propositionen så är det framför allt regionala perspektiv på bostadsförsörjningen som det är fokus på i både betänkandet (SOU 2015:59) och propositionen om en ny regional planering (Prop. 2017/18:266). Betänkandet är präglat av en problembild där kommunerna inte klarar av sitt bostadsförsörjningsuppdrag, och där myndigheterna som är involverade i samhällsplanering inte samverkar tillräckligt, vilket drabbar bostadsförsörjningen negativt. Dessutom är det ovan nämnda narrativet om komplexa samhällsutmaningar tydligt, då bostadsbyggandet påverkas av regionförstoring och ökad rörlighet. Därför föreslås en ny regional planering och man lyfter framför allt behovet av bättre samordning, mellan regionala aktörer och mellan länsstyrelse och kommuner rörande planering och bostadsförsörjning. Bättre samordning antas gynna bostadsbyggandet som kommunerna inte anses klara på egen hand. Det handlar dock inte endast om att samordna den kommunala bostadsplaneringen, utan också om att stärka det fysiska planeringsperspektivet på den regionala nivån, och att få kommuner, statliga myndigheter som Trafikverket och länsstyrelserna, och den regionala administrationen, att arbeta för ett effektivt bostadsbyggande. I propositionen tas upp att det som där kallas ”En mer strategisk och strukturbildande regional fysisk planering” gynnar både planering för bostadsförsörjning, planering för transportinfrastruktur och kollektivtrafik och lokal tillväxt- och utvecklingsplanering. Det beror dels på att regionala och mellankommunala perspektiv i så fall stärks i den fysiska planeringen, dels på att större hänsyn tas till fysiska strukturer i utvecklingsplaneringen (SOU 2015:59, 35–36). Man lyfter också att behovet av regional planering tidigare ansetts störst i storstadsområden, men att det numera också finns behov av samverkan mellan mindre kommuner (SOU 2015:59, 331).

Regional utveckling och attraktivitet

Som tidigare har nämnts finns det ett nära samband mellan det regionala utvecklingsuppdraget och att stärka samverkan mellan olika offentliga aktörer och mellan offentliga och privata aktörer, för att utveckla platsers attraktivitet. Pettersson (2013) tar upp att platsers och regioners attraktivitet beror på hur de är uppkopplade och sammanlänkade med andra platser, vilket gör transportinfrastruktur och planeringen av den till en nyckelfaktor. I flera av pilotprojekten som beskrivs i Den attraktiva regionen lyfts exempel fram på stationssamhällen, expressbussar och ortsnätverk som binds samman genom infrastruktursatsningar (t ex Hermelin et al, 2015; Malmström, 2015; Oremark, 2016; Sandkvist & Källström, 2016). Men transportinfrastruktur ensamt skapar inte attraktivitet, menar Engström (2014), som poängterar att ”det är nödvändigt – men inte tillräckligt” för att utveckla platsers attraktivitet (s. 11). Socialt kapital, platsidentitet och sammanhållning är tre andra perspektiv på attraktivitet som framhålls i materialet (Westlund, 2013; Ålind & Tallhage-Lönn, 2014; Åhnberg, 2014).

Attraktivitet som del i regional utveckling är lätt att föreställa sig men svårt att konkret förverkliga, då det innebär olika saker för olika människor och i olika geografiska sammanhang (Pettersson, 2013). Gemensamt är dock en föreställning om att genom att offentliga instanser arbetar tillsammans (exempelvis med stöd till utbildning, nyföretagande och infrastruktur) kan förutsättningar för näringslivet stärkas, både genom ökad tillgång till utbildad arbetskraft, och genom fler företag som skärper den lokala konkurrensen och därmed stärker företagens internationella konkurrenskraft, samt möjligheterna till export genom förbättrade transportmöjligheter. Enligt Engström (2013, 9) handlar attraktivitet om ”att skapa en bred och diversifierad lokal arbetsmarknad” vilket är attraktivt för både hushåll och företag, och när det fungerar idealt blir en självförstärkande process.

Flera av texterna (t ex Syssner, 2013; Rader Olsson & Witzell, 2015; Ålind & Tallhage-Lönn, 2014; Åhnberg, 2014) handlar även om att lösa de små kommunernas problem i relation till den tillväxtdiskurs som regional utveckling ofta är präglad av. Detta kopplar till utmaningar som urbanisering och utflyttning, krympande och åldrande befolkning samt ekonomiska globala trender som är svårt för enskilda kommuner att påverka. Här handlar attraktivitet snarare om förmåga att möta globala utmaningar på ett bra sätt, än att satsa på expansion av det lokala näringslivet och den lokala arbetsmarknaden. Sammantaget spänner alltså regional utveckling och attraktivitet i det här sammanhanget mellan marknadsorienterade perspektiv på expansion och tillväxt, till mer nedväxtorienterade frågeställningar om att ’krympa med stil’ och att kraftsamla i relation till globala frågor bortom de lokala och regionala aktörernas kontroll.

Platsers attraktivitet är också en fråga för landsbygden. (foto: Pixabay, Sommerland)

Avslutningsvis så finns det också andra frågeområden som tas upp och som anses gynnas av en starkare regional styrning. Till exempel, år 2023 kom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet med en förstudie om Nationell fysisk planering (Ds 2023:28). Där lyfter man samma otydlighet som tidigare i relation till den regionala nivån, och tar upp energiförsörjning, vattenförsörjning och klimatanpassning som områden för en stärkt regional nivå.

HUR SKA MAN ARBETA STRATEGISKT I REGIONAL KONTEXT?

Att dra en tydlig slutsats av det studerade materialet om vad som saknas idag är svårt eftersom det till stor del återspeglar en diskussion som är några år gammal. De förslag som framförts under perioden som materialet återspeglar har antingen genomförts eller förkastats. Det nämns dock återkommande att det finns behov av en starkare koppling mellan regional utveckling och regional planering, liksom mellan regional utveckling och kommunal planering. Boverket (2014) och Tillväxtanalys (2013) anser att det behövs ett starkare rumsligt perspektiv i det regionala tillväxtarbetet, liksom att det arbetet behöver stärkt fysisk planeringskompetens. Tillväxtanalys (2013) menar dessutom att det krävs ett skifte mot ett ekonomiskt utvecklings- och tillväxtperspektiv på lokal nivå. I SOU 2015:59 drar man slutsatsen att svagheten i den regionala planeringen har varit genomförandet, och en tydligare och mer enhetlig regional nivå ska alltså försöka åtgärda detta. Samtidigt ska den regionala planeringen endast vara vägledande och inte bindande. Mycket tycks handla om att sända ut signaler, stödja och samordna och vara en arena/ett forum. Alla dessa är ord som inte i första hand ger intryck av *genomförande?*

Det arbetssätt som föreslås i betänkandet är att det man kallar regional fysisk planering ska omfatta frågor av mellankommunal och regional betydelse för den fysiska miljön och att den inte ska inskränka på den kommunala planeringen eller ta över ansvar som ankommer på någon annan. Även detta kan uppfattas som en förhållandevis svag roll i relation till de komplexa samhällsutmaningar som planeringen står inför. Men när man exemplifierar vad det kan handla om så skriver man på följande sätt, vilket förstås kan uppfattas som att kliva in på den kommunala planeringens områden:

> ”… övergripande fysiska strukturer för bebyggelse och tillhörande anläggningar, huvudstråk, regionala kärnor, natur- och grönområden, infrastruktur för transporter, energi- och vattenförsörjning, avfallshantering, avloppssystem och strukturer som minskar klimatpåverkan. Det kan också röra frågor om gränsregionala relationer. Bebyggelsestrukturer och tillhörande anläggningar kan exempelvis avse områden och byggnader för bostäder, näringsverksamhet, offentlig verksamhet, kulturverksamhet, idrott och friluftsliv.” (SOU 2015:59, 341)

Vidare när det gäller arbetssätt så föreslår betänkandet från 2015 att den regionala fysiska planeringen rörande ”regionalt tillväxtarbete, transportinfrastruktur och kollektivtrafik samt kommunal översiktsplanering och planering för bostadsförsörjning” ska beskriva hur hänsyn tagits och samordning skett med annan planering. Där handlar det alltså i första hand om processen, och om att dokumentera och beskriva. I betänkandet kallas det centrala verktyget för regional planering för ett ”regionalt fysiskt program”. Man föreslår även lagstiftning som ger stöd för ”en mer visionär och strategisk översiktsplan”, liksom en stärkt nationell nivå.

AVSLUTANDE DISKUSSION

Med utgångspunkt i en historisk överblick och en kortfattad akademisk litteraturöversikt har denna rapport haft för avsikt att ta reda på vad strategisk planering innebär i en regional kontext. Sammanfattningsvis och kortfattat kan det sägas att materialet givit oss följande svar på uppdragets inledande fråga:

- För det första; Strategisk planering i regional kontext ska inte förstås som en och samma sak, eller ens som ett och samma begrepp. Snarare behöver det förstås som en uppsättning av relaterade, delvis överlappande, begrepp som gemensamt pekar mot att något måste hända på den regionala nivån i det svenska planeringssystemet för att långsiktig möta komplexa utmaningar i samhällsplaneringen.
- För det andra; Denna påkallade och önskade förändring i planeringssystemet kan sägas drivas av tre parallella narrativ: a) rådande planeringspraktik är bristfällig, b) rådande planeringsgeografi är otillräcklig, c) det råder en tilltagande komplexitet i de samhällsutmaningar som offentliga aktörer förväntas hantera genom planering som vida överskrider den kapacitet som enskilda planeringsaktörer besitter på egen hand.

- För det tredje; Materialet pekar framför allt på tre sakpolitiska områden som utgör den skådeplats där denna planeringsmässiga förändring behöver äga rum. Det gäller transportplanering, bostadsplanering och regional utvecklingsplanering. Det är emellertid viktigt att betona att även andra teman (såsom energi, vatten, klimat) förekommer i materialet. På vilket sätt och med vilka aktörer sakfrågorna ska hanteras i det regionala sammanhanget lämnar materialet delvis öppet. En sammantagen bild från materialet är att organisatorisk och geografisk flexibilitet betonas, och att strategisk planering handlar om en beredskap/villighet att agera tillsammans snarare än att en specifik organisationsstruktur ska implementeras.

Från ett kulturgeografiskt perspektiv kan två relevanta betraktelser göras. Det första handlar om den förväntade strävan mot konsensus som impregnerar stora delar av källmaterialet. Trots att rumsliga skillnader i fråga om stora, små, glesa, täta, krympande, växande, dynamiska, stagnerande regioner betonas och lyfts fram, riskerar den ständiga driften mot att organisera för konsensus till att rummets geografiska föränderlighet inte riktigt ges utrymme. Det måste finnas förutsättningar för rumsliga och territoriella särdrag, konflikter och oliktänkande. Den andra betraktelsen handlar om hur ofta det är den kommunala planeringsnivåns ansvarsområden som berörs av strategisk planering, trots det lagstadgade ansvaret för regional utveckling som vilar på regionerna. Det är därför viktigt att påpeka att det sällan är en vertikal integrering av kommunens ansvar till den regionala nivån som föreslås i materialet (men det förekommer). Snarare betonas ett ökat horisontellt och mellankommunalt samarbete, där regionala aktörer så som Länsstyrelse, Region och statliga myndigheter deltar.

Utöver detta, och i relation till den akademiska diskussionen om strategisk planering, kan det sägas att det empiriska källmaterialet bidrar till att nyansera den praktiska förståelsen av begreppet. Det finns anledning att fundera på om det finns en specifik svensk strategisk planering. För även om det finns liknande och återkommande berättelser om behovet av och upprop för nätverksstyre, inkluderande aktörssamverkan och behovet av att föra dialog, så vittnar källmaterialet om mindre radikala förändringar i planeringssystemet än vad t ex litteraturen om strategic spatial planning gör gällande. Målet med strategisk planering i regional kontext handlar inte om att utmana befintligt system eller avskaffa rådande planeringspraktiker i linje med den kritiska praktik som en del av litteraturen öppnar för. Istället handlar om att stärka offentliga aktörers möjlighet att agera tillsammans och långsiktigt, och att det i hög utsträckning ska ske i tillägg till (och inte i stället för) befintlig rådighet och mandat.

En annan skillnad mellan den vetenskapliga förståelsen av begreppet och den empiri som materialet representerar handlar om hur strategisk planering ska organiseras. I den akademiska diskussionen om strategisk planering råder det inte enighet om ifall strategisk planering bör vara obligatorisk och standardiserad eller om den snarare ska vara mer öppen och flexibel. Det finns alltså inte något tydligt svar att finna i forskningen rörande den strategiska planeringens önskvärda karaktär. Det studerade svenska materialet handlar som framkommit i högre grad om regional planering än om explicit strategisk planering, och det tycks råda viss enighet om att sådan behövs och att den

behöver förtydligas och stärkas. Den regionala planeringen från statens och regionernas perspektiv ska inte i första hand vara kritisk – den ska vara handlingsinriktad. Den ska få saker gjorda. Den ska vara sakfrågeinriktad och likna kommunal planering, fast med fokus på mellankommunala, regionala och statliga intressen. Det har under tidsperioden inte rått någon uppenbar enighet om att den ska vara obligatorisk. Den ska struktureras, men det måste också finnas utrymme för olikhet.

Samtidigt är det svårt att komma ifrån att regional utveckling och regional planering är komplext och platsspecifikt, och att många aktörers uppdrag och agerande har betydelse. Till en del kan de oklarheter som tas upp ovan som problem förklaras av detta. Det kan till och med påstås att för mycket likhet och styrning kan vara ett hinder och att olika delar av landet behöver kunna göra på olika sätt beroende på specifika förutsättningar. I Sverige under 2000-talet kanske man dock säga att det hörs ett rop efter regional (och nationell) planering på grund av en förändrad omvärld. Kravet på starkare hållbarhetsperspektiv blir allt tydligare, och det framkommer en uppfattning att den kommunala fysiska planeringen inte räcker till. Det kommunala planmonopolet klarar inte av att hantera den komplexa samhällsutvecklingen, hållbarheten, transportfrågorna eller bostadsbyggandet, samtidigt som det heller inte ryms inom det regionala utvecklingsuppdraget. För även om ansvaret för att upprätta länstransportplaner ingår i regionernas lagstadgade uppdrag om regionalt utvecklingsansvar, är det till syvende och sist Trafikverket som beslutar om medfinansiering för att kunna realisera merparten av dessa.

Det är mycket fokus på hur den regionala styrningen ska vara organiserad. Länsstyrelse och region ska samverka bättre, till exempel. Staten behöver tala med en röst. Det studerade materialet tar upp roller, ansvarsfördelning, samverkan etc., möjligen mer än det tar upp i detalj vad som ska ske i detta system och i denna samverkan. Det är med andra ord en viss slagsida mot styrning och organisation istället för mål och sakfrågor. De komplexa samhällsutmaningarna finns där, och det finns en diskussion om sakfrågor, men eftersom materialet huvudsakligen rör hela landet och har en nationell överblick, så är inte fokus på vilka frågor den regionala planeringen i till exempel Region Örebro län eller Region Värmland ska ägna sig åt just nu.

Det är slående att det i materialet tycks framkomma en polarisering mellan å ena sidan strategiskt, visionärt, tillväxtorienterat arbete (= regional utveckling) och å andra sidan fysisk planering på regional nivå. Kommunerna behöver bli mer strategiska och regionerna mer fysiska. Båda dessa arbetssätt kan dock förstås som olika uttryck för strategisk planering i regional kontext.

REFERENSER

Albrecht, L. (2015) Breaking out of the box: Ingredients for a more radical planning. *Procedia – Social and Behavioural Sciences*, 184, 104–110.

Albrechts, L. (2004) Strategic (Spatial) Planning Reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design, 31(5)*, 743–758.

Allmendinger, P. (2002) *Planning Theory.* London: Palgrave.

Andersson, I., & Hermelin, B. (2019) Om regional samverkan för hållbara persontransporter. I: Syssner, J. (red.) *Ett nytt kontrakt för samhällsbyggandet.* Boxholm: Linnefors förlag, 157–180.

Andersson, I., & Hermelin, B. (2012) Hur hållbar utveckling blev en fråga om hållbara städer, nätverksplanering och hållbar tillväxt. I: Tonell, L. (red.) *Hållbar utveckling: samhällsplanering, lokala villkor och globala beroenden*. Stockholm: Svenska sällskapet för antropologi och geografi, *79–96.*

Betsill, M. M., & Bulkeley, H. (2006) Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change. *Global Governance, 12*(2), 141–159.

Blom, A., Johansson, J., & Persson, M. (2022) *Regionboken. Sverige på regional nivå.* Lund: Studentlitteratur.

Bosaeus, M., & Sjölund Henriksson, S. (2014) *Charette som metod för att bli Den attraktiva regionen i Västmanland*. Trafikverket, 1–22.

Boverket (2014) *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering,* Boverket 2014:15.

Cars, G. (2008) Planerings- och beslutsprocesser för regional utveckling. I: Cars, G. & Engström, C-J. (red.) *Stadsregioners utvecklingskraft – trender och nya perspektiv*, 99–106.

Cars, G., & Thune Hedström, R. (2006) Nya villkor för den kommunala planeringen. I: Blücher, G. & Graninger, G. (red.) *Planering med nya förutsättning. Ny lagstiftning, nya värderingar*. Linköping University Interdisciplinary Studies.

Ds 2023:28. *Förstudie om nationell planering*.

Engström, C-J. (2013) Inledning. I: Engström, C-J. (red) *Den attraktiva regionen. En antologi om tillgänglighet och regional utveckling*. Trafikverket 2014:037, 7-18.

Engström, C-J. (2014) Inledning. I: Engström, C-J. (red.) *Den attraktiva regionen. Målbilder och utvecklingsstrategier*. Trafikverket 2014:147, s. 9-19.2014

Engström, C-J. (2016) Inledning. I: Engström, C-J. (red.) *Resultat, reflektioner och rekommendationer*. Trafikverket 2016:089, 9-18.

Fredriksson, C., Hedman, S., Sundelöf, J., Franklin, J. & Kronlid, K (2022) *Kartläggning regional rumslig planering.* WSP.

Glassell, J. (2013) Näringslivet, transporter och attraktion. I: Engström, C-J. (red.) *Den attraktiva regionen. En antologi om tillgänglighet och regional utveckling*. Trafikverket 2014:037, 63-74.

Grundel, I., & Neudorfer, C. (2022) Regioner och regional utveckling – en inledning. I: Grundel, I. (red.) *Regioner och regional utveckling i en föränderlig tid.* Stockholm: Svenska sällskapet för antropologi och geografi, 7-24.

Healey, P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.

Healey, P. (1998) Building Institutional Capacity through Collaborative Approaches to Urban Planning. *Environment and Planning A*, 30(9), 1531-1546.

Healey, P. (2004) The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 45–67.

Healey, P. (2006) *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times*. London: Routledge.

Healey, P., Cars, G., Madanipour, A., & de Magalhães, C. (2002) Transforming Governance, Insitutionalist Analysis and Institutional Capital. I: Healey et al (red.) *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*, Ahsgate: Burlington, 6-28.

Healey, P., de Magalhaes, C., Madanipour, A., and Pendlebury, J. (2003) Place, Identity and local politics: analysing initiatives in deliberative governance. I: Hajer, M. A., & Wagenaar, H., (red.) *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, Cambridge: Cambridge University Press, 60-87.

Hermelin, B. (2019) Flernivåstyrning och omfördelning av planeringsansvar. I: Forsberg, G. (red.) *Samhällsplaneringens teori och praktik*. Stockholm: Liber, 285–293.

Hermelin, B., Fenton, P., & Ragnarsson, T. (2015) *Infrastrukturinvesteringar, kommunal planering och hållbar samhällsutveckling – erfarenheter från BanaVäg Motala-Mjölby.* Den Attraktiva Regionen, Trafikverket 2015:156.

Johnson, G. & Niklasson, L. (2024) *Regionerna skapar ordning i den fragmenterade staten*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos.

Lundmark, M. (2019) EU:s regional- och strukturfondspolitik. I: Gunnel Forsberg (red.) *Samhällsplaneringens teori och praktik.* Stockholm: Liber, *294–306.*

Länsstyrelsen Skåne (2022) *Länsstyrelsens roll i den regionala fysiska planeringen*. Remissversion 2022.

Malmström, B. (2015) *Regionala sammanhang och lokal utveckling: Vikingstad, Borensberg och Skänninge. Delprojekt i Östergötland, del av det nationella projektet "Den Attraktiva Regionen"*. Trafikverket 2015:131.

Montin, S. (2009) *Governance på svenska*. Santérus förlag. Stockholm.

northsweden.eu (2025) *North Sweden European Office – Om oss*. www.northsweden.eu/om-oss/ [besökt 2025-04-24]

Olesen, K. (2019) Infrastructure imaginaries: The politics of light rail projects in the age of neoliberalism. *Urban Studies, 57*(9), 1811–1826.

Olesen, K. (2023) Reviving strategic spatial planning for the challenges ahead. *European Planning Studies, 31*(11), 2318–2326.

Oremark, K. (2016) Från spårkorridor till ortsnätverk – en planeringsprocess som förändrar bilden av regional utveckling i Gävleborg. I: Engström, C-J. (red.) *Resultat, reflektioner och rekommendationer.* Trafikverket 2016:089, 19-38.

Paulsson, A., Isaksson, K., Hrelja, R., Rye, T., Lindkvist Scholten C. & Hedegaard Sørensen C. (2018) *Samverkan i kollektivtrafiken – Varför, hur och med vilka konsekvenser?,* K2, Media-Tryck, Lunds universitet.

Pettersson, L. (2013) Tillgänglighet och ortsattraktivitet. I: Engström, C-J. (red) *Den attraktiva regionen. En antologi om tillgänglighet och regional utveckling*. Trafikverket 2014:037, 19–38.

Prop. 1997/98:62 *Regional tillväxt – för arbete och välfärd*.

Prop. 2017/18:266. *En ny regional planering*.

Purcell, M. (2009) Resisting Neoliberalization: Communicative Planning or Counter-Hegemonic Movements? *Planning Theory*, 8(2), 140–165.

Rader Olsson, A., & Witzell, J. (2015) *Strategisk kapacitet för regional rumslig planering. Förutsättningar för samverkan i Den attraktiva regionen*. Trafikverket, Delrapport december 2015.

Rader Olsson, A., & Witzell, J. (2016) Strategisk kapacitet och meningsskapande i attraktiva regioner – reflektioner från följeforskningen. I: Engström, C-J. (red.) *Den Attraktiva Regionen – Antologi III. Resultat, reflektioner och rekommendationer*, Trafikverket 2016:089, 121-134.

Regeringskansliet (2023) *Sveriges regioner – lägesbild över regional planering. En intervjustudie med 21 regioner.* Näringsdepartementet, Landsbygdsavdelningen.

Ringqvist, S. (2016) *Kollektivtrafikens styrning och organisering. Utveckling och erfarenheter av lokal och regional kollektivtrafik 1970 – 2015*. K2 Outreach, 2016:11.

Sandqvist, G., & Källström, J. (2016) *Östersjöexpressen – Ett tåg på gummihjul. Förutsättningar för införande av ett nytt busskoncept längst Ostkuststråket*. Trafikverket 2016:072.

SFS 2010:630 Lag om regionalt utvecklingsansvar

SOU 2015:59. *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*.

Stead, D. (2014) European Integration and Spatial Rescaling in the Baltic Region: Soft Spaces, Soft Planning and Soft Security. *European Planning Studies, 22*(4), 680–693.

Syssner, J. (2013) Regionaliseringens platser, aktörer, värden och bilder. I: Engström, C-J. (red) *Den attraktiva regionen. En antologi om tillgänglighet och regional utveckling.* Trafikverket 2014:037, 39–50.

Tewdwr-Jones, M., & Allmendinger, P. (1998) Deconstructing Communicative Rationality: A Critique of Habermasian Collaborative Planning. *Environment and Planning A*, 30(11), 1975–1989.

Tillväxtanalys (2013) *Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram.* Rapport 2013:01.

Tillväxtanalys (2014) *Samverkan inom ramen för flernivåstyrning.* PM 2014:09

Tornberg, P. (2008) En samordnad planering för städers utveckling. I: Cars, G., & Engström, C-J. (red.) *Stadsregioners utvecklingskraft – trender och nya perspektiv*, 75–86.

Tornberg, P., & Cars, G. (2008) *En samlad planering av städer och transportsystem? Slutrapport från utvärderingen av Den Goda Stadens första etapp.* Vägverket: 2008:52.

Trygg, K., & Grundel, I. (2025) Strategic spatial planning in the implementation of mobility hubs. *Journal of Urban Mobility*, 1–10 (online first).

Westlund, H. (2013) De undanskymda utvecklingskrafterna – Socialt kapital, ”platsöverskott” och entreprenöriell samverkan. I: Engström, C-J. (red.) *Den attraktiva regionen. En antologi om tillgänglighet och regional utveckling*. Trafikverket 2014:037, 51–62.

Åhnberg, M. (2014) Att tillsammans äga en målbild. I: Engström, C-J. (red) *Den attraktiva regionen. Målbilder och utvecklingsstrategier*. Trafikverket 2014:147, 100–115.

Ålind, P., & Tallhage Lönn, I. (2014) Mer Kalmarsund – Ett pilotprojekt om samverkan för utveckling av gemensam attraktivitet och identitet. I: Engström, C-J. (red.) *Den attraktiva regionen. Målbilder och utvecklingsstrategier*. Trafikverket 2014:147, 76–87.

Layout: Universitetstryckeriet, Karlstad 2025

CRS, CENTRUM FÖR
FORSKNING OM HÅLLBAR
SAMHÄLLSFÖRÄNDRING

Den här rapporten är en sammanställning gjord på uppdrag av Tillväxtverket. Den är utgiven av Centrum för forskning om hållbar samhällsförändring (CRS) vid Karlstads universitet. Ladda ner rapporten, och läs mer om CRS verksamhet, på www.kau.se/crs