



## Vad är problemet?

# Regional planering i Europa – utblickar och infallsvinklar på svensk samhällsplanering

*Lukas Smas, Stockholms universitet*

Lukas berättade kort om EU-projektet Epsilon Compass, om hur planeringssystem och planeringsinstrument kan se ut i olika europeiska länder.

## ***Vart är regional planering på väg?***

– En av våra slutsatser är att det skett stora förändringar vad gäller planeringskompetensen och kring systemen. I stora delar av Europa har det skett en decentralisering av beslutsfattandet, från statlig till regional, och från regional till kommunal nivå. Men vissa länder har sett en centralisering uppåt i systemet, staten har tagit på sig ett större ansvar för den regionala planeringen eller samhällsplanering rent generellt. Storstadsregionerna har fått både ökade befogenheter och krav.

## ***Om EU-projektet Epsilon Compass***

- Jämförande analys av 32 planeringssystem i Europa
- Två år
- Projektet leddes av Delft University of Technology, Nederländerna
- Sju forskningsinstitutioner med representanter från alla länder ingick i forskningsgruppen
- Syftet var att beskriva planeringssystemen och vilka förändringar som skett sedan år 2000
- Metod: expertintervjuer, expertkunskap, kvalitativa enkäter och fallstudier

Mer information om projektet: <https://www.espon.eu/planning-systems>

## ***Regional urban planering***

– Vi har en stark teoretisk bias att förhålla oss till när vi diskuterar "det urbana". I hundra år har man inom planeringsteorin och den akademiska litteraturen refererat den regionala planeringen i förhållande till staden. Sir Patrick Geddes bok *Cities in evolution* (1915) är en av grundstenarna. Lewis Mumford (1960-talet) talar om staden som en container som brustit vilket kräver



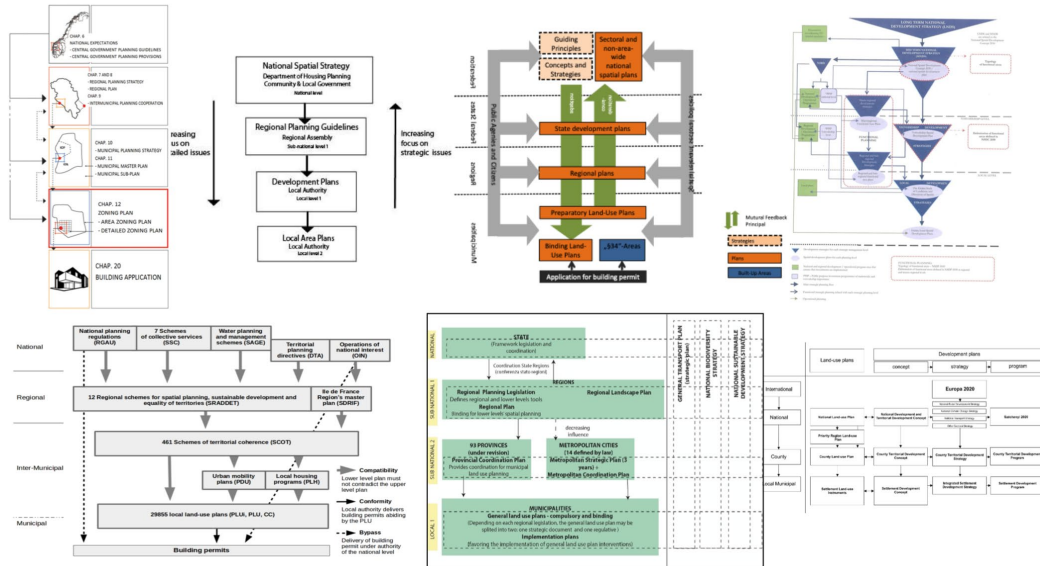
regional planering. John Friedmann, en av de stora planeringsteoretikerna, var 1963 också inne på samma tankar kring staden.

– I dag finns stora förväntningar på den regionala planeringen. Regionen anses av forskare, institutioner som OECD med flera som en av de mest adekvata nivåerna för att lösa framtidens problem. Alltifrån klimatkris till bostadsfrågor och infrastruktur. Den regionala nivån framhålls också ofta som den bästa på att jobba med vertikal och horisontell koordinering och integrering av olika sektorsintressen. Regional planering definieras som att koordinera olika intressen, det statliga med det lokala och mellan kommunala intressen.

## Regional planering i Europa

I Europa är regional planering väletablerad och en institutionaliserad praktik, till exempel genom formella regionala planeringsinstrument. Sverige framstår som ett undantag, med få institutioner och instrument. Regionplaneringen är centralt positionerad och tydligt integrerad i planeringssystemen. Den har en central position som länk mellan nationella och lokala. Den ska också koordinera olika politikområden och sektorer.

Några exempel på hur det kan se ut:



Bilderna från vänster, rad 1: Norge, Irland, Tyskland, Polen. Rad 2: Frankrike, Italien, Ungern.



## Ett dynamiskt regionalt landskap

Det finns en tydlig gemensam bild av hur ett system ska se ut: det är hierarkiskt och oftast med nedåtgående pilar.

Betydande förändringar av planeringssystem i olika riktningar:

- Minskat mandat för den regionala nivån (Ungern)
- Ökat mandat till större regionala organisationer (Frankrike, Irland) och stadsregioner (Italien, Polen)
- Färre (formella) förändringar av planeringssystemen i länder med en tradition av integrerad planering (Tyskland, Norge och Sverige)
- Huvudstadsregioner har ofta en särskild status och befogenheter (och krav) (Frankrike (Paris), Storbritannien (London), Sverige (Stockholm), Ungern (Budapest))

– Danmark är med sin berömda regionplan fingerplanen från 1947 ett avvikande exempel. Staten tar fram regionplanen för Köpenhamn, den senaste versionen kom 2019. Fingerplanen är reglerad, bindande för kommunen. Kommunen kan inte bygga ut ”mellan fingrarna”, staten kan lägga in veto. Detta skulle vara otänkbart i ett svenskt sammanhang. Utifrån det kan man fundera över: Vem gör regionplaneringen? Ska regionerna eller kan andra aktörer göra den?

## ***Regionala planeringsinstrument***

Det pågår mycket utvecklingsarbete för att ta fram nya, eller revidera, planinstrument. Dessa får en allt mer strategisk roll.

- Nya eller reviderade planeringsinstrument (till exempel Ungern, Polen, Norge, Frankrike, Italien, Irland)
- Regionala planeringsinstrument mer explicit strategiska och strategiska instrument har inkluderats i det formella planeringssystemet (Norge, Italien)
- Stadsregioner har fått nya planeringsinstrument (befogenheter och förväntningar) (till exempel Italien, Polen) vilket skapar asymmetriska rumsliga relationer

– Många länder har regionala planer som är bindande för kommunerna. Endast fem av 32, däribland Sverige, har inte en reglerande regionplan. En del instrument är visionära, en del mer strategiska än som ramverk.

– Det finns stora förväntningar på den regionala planeringen. Men, produktionen och tillämpningen av regional planering varierar. De flesta indikerar att



planerna uppdateras på någorlunda regelbunden basis, men de blir ofta inaktuella ganska snabbt. Och kanske inte fylls med så mycket innehåll.

– Många av de strategiska planerna byggs in i de formaliserade processerna, för att skapa demokratisk legitimitet. Detta gör att de blir svårare att uppdatera, de tar lång tid, det finns krav på deltagande, på konsekvensutredningar och formaliserade processer. Det upplevs som en börda. Då utvecklas i stället nya strategidokument som kopplar till planen.

– När vi frågar om planen är verkfull, gör avtryck, om den styr den rumsliga utvecklingen, svarar de flesta: Ja, om den är reglerad.

### ***Sammanfattning***

- Regional planering är institutionaliserat i Europa, men dess position varierar mellan och inom länderna. Men i de formella systemen finns ofta en tydlig regionplan eller motsvarande.
- Den regionala planeringen och dess instrument har moderniserats och uppdateras runt om i Europa.
- Regionala planeringsinstrument har ofta många funktioner och förväntas vara visionära, strategiska, och/eller reglerande.
- Det föreligger processuella (och politiska) svårigheter att praktisera regional planering och göra regionala planer-

### ***Några reflektioner utifrån ett svensk perspektiv***

Kan man tänka sig andra regionala planeringar? Samhällsplanering på regional nivå?

– Historiskt finns en cementerad bild av regionplanering kopplad till staden. Å andra sidan, när den kom var den radikal och ville utmana den rådande samhällsstrukturen. Det är en enorm utmaning vi står inför om vi ska omdefiniera regional planering utifrån andra perspektiv och funktioner.

### ***Frågor***

– Förvånades dina forskarkollegor av något i det svenska systemet?

– Många av länderna går emot ett svenskt-tyskt system. Någon förvånades över att vi talar om regioner som aktörer – och menade att en region inte gör något, det är människorna som gör.