

Vägledning

Samplanering för

Norrbottens utveckling

2020-10-15



I SAMARBETE MED:



MED FINANSIERING FRÅN:



Innehåll

1 Rapportens bakgrund och kontext.....	3
2 VAD och VARFÖR.....	12
3 Besöksnäring och planering.....	23
4 VILKA.....	28
5 HUR och vem gör vad.....	36
5 SLUTORD.....	44
Referenser och källor.....	45

Bilaga 1: Teoretiska tankefigurer utgör utgångspunkt

Bilaga 2: Aktörskartläggning Norrbotten

Bilaga 3: En övergripande kartläggning av styrdokument

Finansiering: Tillväxtverket

Beställare: Region Norrbotten

Arbetsgrupp:

Region Norrbotten,
avdelningen för regional utveckling
Trafikverket
Länsstyrelsen Norrbotten
Swedish Lapland Visitors Board
Piteå kommun

Författare: WSP Advisory

Kristina Westermark
Charlotta Fredriksson
Victoria Kalén
Sanja Vujicic

1 Rapportens bakgrund och kontext

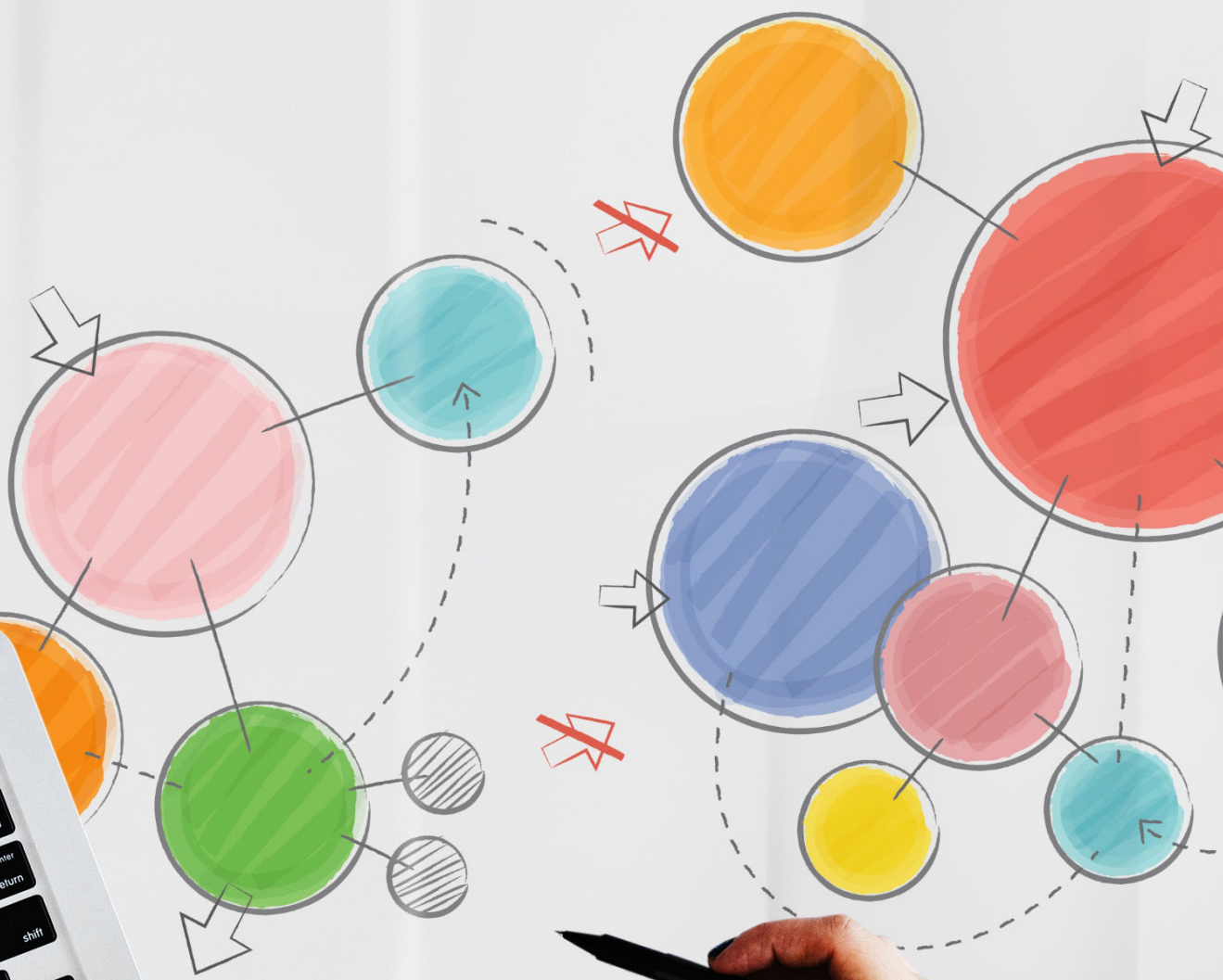
Region Norrbotten bedriver tillsammans med länsstyrelsen, Trafikverket, Piteå kommun och Swedish Lapland Visitors Board projektet **Regional strategisk samordning för hållbar tillväxt**. Projektet är en del av Tillväxtverkets utlysning **Tillväxtskapande Samhällsplanering**.

PROJEKTET HAR TVÅ ÖVERGRIPANDE SYFTEN:

- Att utifrån ett regionalt utvecklingsperspektiv etablera en effektiv samverkan och samordning mellan aktörerna: region, kommun, stat och näringsliv. Samverkan ska bidra till stöd för strategiska val och avvägningar som främjar hållbar utveckling i Norrbotten.
- Att tydliggöra hur fysisk planering bättre kan bidra till att nå målen i den regionala utvecklingsstrategin. Ett exempel är att underlätta för besöksnäringen att utvecklas i regionen.

PROJEKTETS LÅNGSIKTIGA MÅL ÄR:

- **Kunskapshöjning:** Projektet ska bidra till ökad kunskap hos Norrbottens parter om egna och andras ansvarsområden och roller inom samhällsbyggnadsprocesserna. Dessutom ska kunskapen öka om betydelsen av samordning och samverkan aktörerna emellan.
- **Stärkt koppling mellan RUS och fysisk planering:** Arbete i den Regionala utvecklingsstrategin (RUS) ska ha en tydlig koppling till fysisk planering. Samverkan och samordning ska bidra till att det strategiskt regionala sammanhanget utgör utgångspunkt för arbete med tillväxt och utveckling.
- **Ökad samordning och samverkan:** Kommunerna ska i sin fysiska planering ha utvecklat sin samordning och samverkan med region, andra kommuner, stat och näringsliv ur ett regionalt strategiskt perspektiv. Regionen, staten, kommunerna och näringslivet ska ha en etablerad samordning, samverkan och utveckling av planeringsunderlag av betydelse för tillväxtskapande strategisk hållbar samhällsplanering.



to specia
worthy at
help to come
need but w
this morning. We had
day we all went
me said



WSPS UPPDRAG

Som del i projektet Regional strategisk samordning för hållbar tillväxt fick WSP i uppdrag av Region Norrbotten att ta fram en **vägledning** för regional samordning och samverkan i tidiga skeden av planerings- och utvecklingsprocesser. Uppdraget har bedrivits i form av en förstudie och huvudstudie.

I rapporten "Förstudie. Samplanering för Norrbottens utveckling – exemplet besöksnäring" kartlade WSP samordning och samverkan i Norrbotten utifrån ett nulägesperspektiv. En grundbult i detta var att identifiera och beskriva strategiska planeringsunderlag av betydelse för tillväxtskapande hållbar samhällsplanering, dvs. styrdokument på EU-, regional-, och kommunal nivå. Planerings- och utvecklingskontexten beskrevs också i termer av aktörer och roller, samt mötesplatser och nätverk. Poängen med detta var att illustrera de många olika sätt som samtal, samordning och samverkan sker inom ramen för planerings- och utvecklingsarbete. WSP tog också "tempen" på samverkansklimatet med syfte att beskriva potentialer och utmaningar.

Besöksnäringen utgjorde "case" i förstudien för att studera hur regional strategisk samordning kan utvecklas. Anledningen är att besöksnäringen i Norrbotten har pekats ut som en näring med potential att verka som en "hävstång" och drivande kraft i samordningen och samverkan parterna emellan, på lokal, regional och nationell nivå. Dessutom har man pekat på behovet av stärkta rumsliga förutsättningar kopplat till besöksnäringens utveckling. I ett kapitel av förstudien lades därför fokus särskilt på besöksnäringens behov, önskemål, utmaningar och möjligheter. En Proof of concept (POC) beskrev resan från idé till verklighet hos två entreprenörer inom besöksnäringen i Norrbotten, med fokus på mötet med offentliga aktörer.

UPPDRAGET FICK ETT FÖRFLYTTAT FOKUS

Ett resultat av förstudien är insikten att den ansats som WSPs uppdrag började i, dvs. att **koppla samman planering och besöksnäring**, behövde problematiseras. Besöksnäring och planering har många kopplingar, och är trots sina olikheter beroende av varandra. Besöksnäringen har behov som planeringen kan svara på (bygglov, tillgänglighet etc.) och planeringen behöver se till besöksnäringen (arbetstillfällen, attraktivitet etc.). Men det finns också behov hos näringen som planeringen inte kan svara på. Under projektet har det blivit tydligt att **länkarna** mellan planering och besöksnäring behöver förtydligas – var bör länkarna finnas och var kan de göra mest nytta?



I arbetet med huvudstudien förflyttades därför fokus än tydligare mot planeringen, och den vägledning som presenteras i denna rapport **riktar sig i första hand till planeringens aktörer**. Planeringens många aktörer måste synkas i ett första steg innan besöksnäringen (och andra näringar) adderas.

Med grund i detta beskriver vägledningen former för samverkan och samordning mellan länets parter inom ramen för fysiska planerings- och utvecklingsprocesser. Syftet med samverkan är att stärka det strategiska planerings- och utvecklingsarbetet genom att ta utgångspunkt i det regionala utvecklingsperspektivet.

Under projektet har det blivit tydligt att länkarna mellan planering och besöksnäring behöver förtydligas – var bör länkarna finnas och var kan de göra mest nytta?

ANGREPPSSÄTT OCH METOD

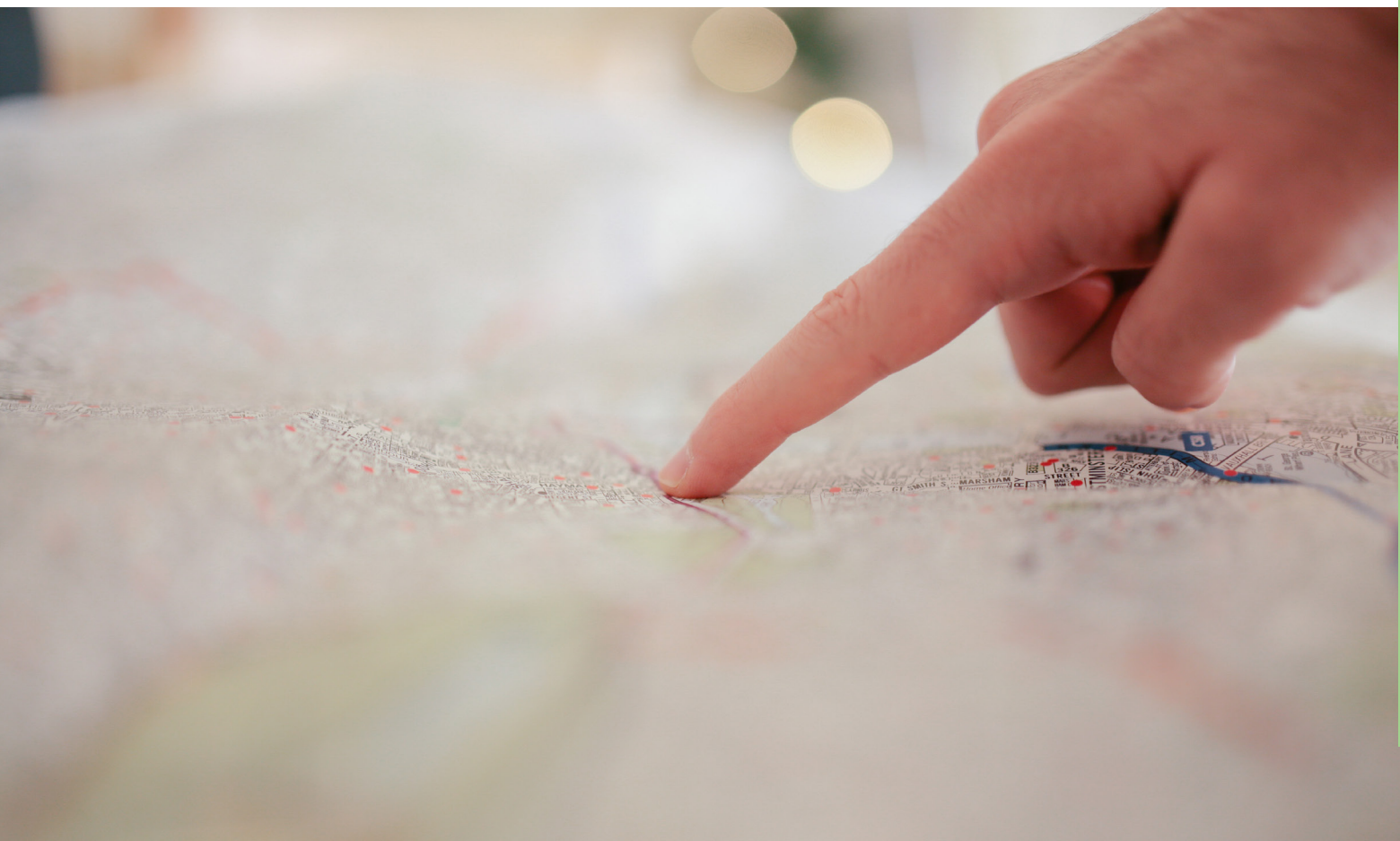
Detta uppdrag syftar i sin helhet till att ta fram en vägledning kring framtida arbetsformer kopplat till förankringsprocesser, planeringsprocesser och samarbeten. Detta ställer krav på att uppdraget genomförs iterativt och i nära dialog med uppdragsgivaren Region Norrbotten och dess arbetsgrupp. WSPs utgångspunkt är att det är uppdragsgivaren som tillsammans med övriga utvecklingsaktörer har mest kunskap om de rådande strukturerna, men att kunden kan behöva stöd utifrån för att kunna förstå och driva utvecklings- och förändringsprocesser och för att befästa samverkansformer. Utifrån det perspektivet är kunskapsinhämtning en del av processen som behöver kompletteras med olika förankringsinitiativ.

I både för- och huvudstudien har flera metoder använts för att skapa en förståelse för Norrbottens förutsättningar. Att systematiskt **kartlägga och sammanställa dokument** har varit en viktig metod. Intervjuer, fokusgrupper och workshops har fyllt de dubbla funktionerna kunskapsinhämtning och förankring. Totalt har 30 **intervjuer** genomförts, 21 kopplat till Norrbottens kontext och 9 inom ramen för en benchmark. De som intervjuats är representanter från offentliga aktörer; Region, länsstyrelse, Trafikverket, privata näringsidkare och organisationer som syftar

till att stödja näringslivet. Två **fokusgrupper** (gruppintervjuer) har genomförts, den ena med representanter för kommuner, den andra med representanter för Region Norrbotten, Trafikverket och länsstyrelsen. Två **workshops** har genomförts där aktörer i länet i olika skeden fått diskutera studiens preliminära resultat. De som deltog representerade kommuner, Regionen, Tillväxtverket, Swedish Lapland Visitors Board, Trafikverket och länsstyrelsen. Det var en tyngdpunkt på personer med planeringskompetenser men även näringslivsperspektivet var representerat.

Det bör betonas att de **förslag som presenteras i denna rapport kommer att kräva fortsatt processande och förankring** med länets parter. För att dessa ska komma att användas vägledningen krävs att de ser en nytta med den, en del i detta är att tydliggöra hur vägledningen kopplar till parternas respektive ansvarsområden och processer. De behöver känna ett ägarskap, att det handlar om en vägledning som stödjer Norrbottens parter i det gemensamma arbetet. Som en del i detta arbete presenterade WSP studiens slutresultat vid en **förankringsworkshop** i september 2020.

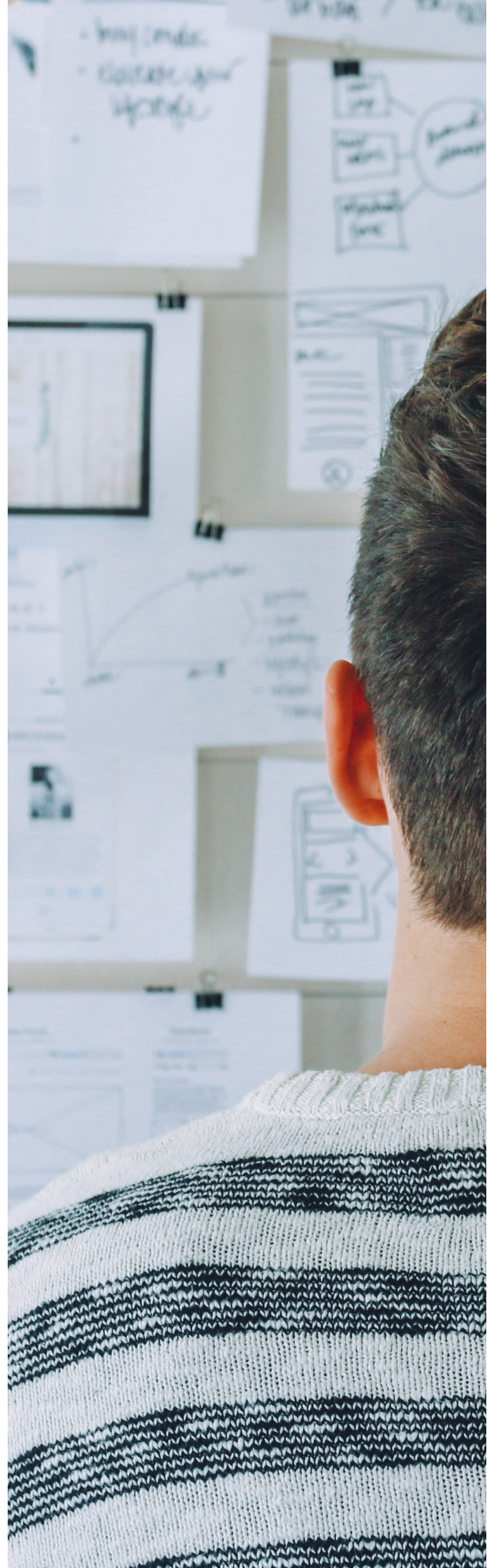
I både förstudien och huvudstudien tas inspiration från arbeten med samverkan och samplanering kopplat till regional rumslig planering i andra Regioner, framförallt Region Sörmland, Region Jämtland Härjedalen samt Region Kronoberg. Detta kan benämnas **benchmark**.

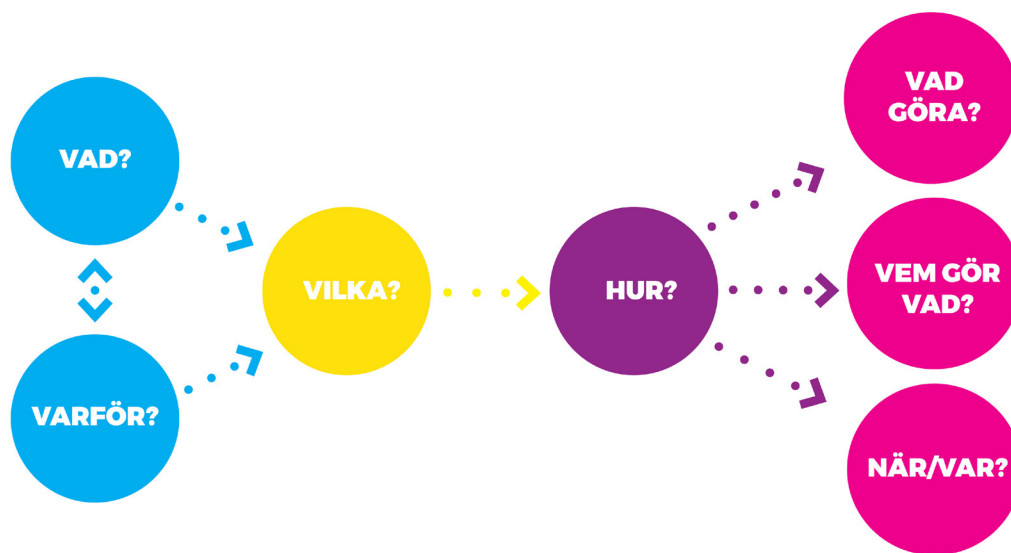


EN GRUND I GOVERNANCETEORI

WSP har erfarenheter av att stötta flera andra svenska regioner i processen med att påbörja och bedriva arbetet med regional rumslig/fysisk planering. Vår uppfattning är att en knäckfråga handlar om att lägga grunden för att Regionen, kommunerna och andra parter ska arbeta **gemensamt** för utvecklingen av en specifik geografi, t.ex. länet eller en funktionell region. I denna rapport använder vi begreppet 'samplanera' (se vidare kapitel 2). Inom teorin brukar begreppet "governance" användas för att beskriva att dagens **planerings- och utvecklingsarbete är en komplicerad process** med många parter och intressen inblandade. Parterna är ömsesidigt beroende av varandra. Detta beror på flera faktorer såsom att:

- ▶ Dagens samhällsutmaningar är komplexa. De består av frågeställningar som är sammanvävda med varandra och som skär över sektorsgränser, över sakområden, över administrativa geografiska gränser och över flera parters ansvar och rådighet. Frågeställningarna kan stå såväl i beroende- som motsatsförhållande till varandra. Detta exemplifieras inte minst av hållbarhetsproblematiken. Även besöksnäringens utveckling är ett tydligt exempel på komplexiteten.
- ▶ Det har skett en tyngpunktförskjutning i maktförhållandena mellan den offentliga sektorns formella planeringsorgan och den privata och ideella sektorns inflytande över samhällets fysiska strukturer under de senaste decennierna. Ett exempel på detta är att kommuner är beroende av hur de andra kommunerna i länet agerar, av Trafikverkets tilldelning av nationella medel för infrastruktur, av hur Regionens länstransportplan fördelar infrastrukturmedel, av hur näringslivet agerar etc. Ett annat exempel är evenemang och byggen av stora och små arenor eller andra anläggningar. Offentliga aktörer är delaktiga i beslut om var anläggningar skall byggas samt finansierar delar av anläggningarna via skattebetalarnas pengar. Den privata och ideella sektorns delaktighet består i planering, byggande och utförande av evenemang.





Figur 1.1 Illustration över grundfrågorna i en vägledning för samordning och samverkan för Norrbotten.

Oavsett om det handlar om att få till stånd ett evenemang eller om det handlar om utveckling av ett bostadsområde eller ett pendlingsstråk så utgör flera aktörer olika pusselbitar. Alla är viktiga, men de har olika ansvarsområden, intressen, agendor, makt m.m. Det ömsesidiga beroendet medför att samverkan är nödvändigt, parterna är "dömda till samverkan". Om Norrbottens parter inte samverkar kring länets utveckling finns risk för suboptimering och konkurrens. Om parterna å andra sidan samverkar kan synergier uppstå och skaleffekter skapas. Genom samverkan får parterna möjlighet att påverka sådant de inte har rådighet över utifrån de egna ansvarsområdena vilket kan innebära att respektive parts handlingsutrymme ökar. Genom

**Det ömsesidiga
beroendet medför att samverkan
är nödvändigt, parterna är "dömda
till samverkan".**

samverkan kan även en mobiliserande kraft uppstå som utvecklingsarbetet kan ta avstamp i.

Samverkan påverkas av förutsättningar såsom maktförhållanden, skillnader i drivkrafter och intressen, skillnader i sakkompetens, skillnader i hur parterna uppfattar förutsättningar, utmaningar och mål, skillnader i formella roller, ansvarsområden och lagstiftning, etc. Det är dock viktigt att ha i åtanke att parterna är självstyrande, de är autonoma.

FRÅN TEORI TILL VÄGLEDNING FÖR SAMORDNING OCH SAMVERKAN

WSPs förslag till vägledning för regional samordning och samverkan i tidiga skeden av planeringsprocesser tar stöd i governance-teorier, och då särskilt tre teoretiska tankefigurer som på olika sätt förklarar förutsättningarna att bedriva samverkan (samplanering) som gör skillnad. En tankefigur belyser hur samverkansarbetet måste "riggas" med beaktande av exempelvis drivkrafter/"sense of urgency" men också gemensamma bilder av förutsättningar och mål. En annan tankefigur tydliggör de olika skeden med olika "spelregler" som en samverkansprocess kan befinna sig i. En tredje visar hur ett handlingsutrymme kan vidgas när arbetssättet utgår från lokala drivkrafter och behov, men kan ta stöd i formella förutsättningar. Tankefigurerna beskrivs utförligt i bilaga 1.

Sammantaget kokar de teoretiska tankefigurerna ned till fem grundläggande frågeställningar; **vad**, **varför**, **hur**, **när/var** och **vilka**. Vägledningen är uppbyggd kring dessa fem frågeställningar:

- ▶ VAD är samverkan inom ramen för fysisk/rumslig planering i Norrbottens kontext?
- ▶ VARFÖR ska samverkan ske, dvs. vilka är nyttorna? Och vilka är riskerna om parterna inte samverkar?
- ▶ VILKA parter ska samverka?
- ▶ HUR ska samverkan gå till? Vem ska göra vad? Vilka roller och funktioner finns?
- ▶ NÄR/VAR ska samverkan ske; t.ex. vilka är mötesplatserna, dialogprocesserna?

LÄSHÄNVISNING

I denna huvudstudie utgår vi från fem grundfrågor som är basen för samverkan; Vad, Varför, Hur, När, Var och Vilka. Rapporten är uppdelad efter dessa fem frågeord. För att kunna besvara HUR behöver man ha diskuterat de tidigare frågorna först. Därför inleds kapitel två med frågan VAD. Vad innebär det – rent konkret - **att samordna och samverka i tidiga skeden av planerings- och utvecklingsprocesser?** Och vad ska denna samordning och samverkan leda till? Vad ska egentligen åstadkommas, vilka är "leveranserna"? Därefter belyses VARFÖR med syftet att tydliggöra nyttorna som kan uppstå med bättre samordning.

Rapportens tredje kapitel tar sig an de överlapp vi identifierar mellan planering och besöksnäring. Det råder inga tvivel om att besöksnäring och planering har många länkar, och är trots sina olikheter beroende av varandra. Men det finns också behov hos näringen, besöksnäringen såväl som andra näringar, som planeringen inte kan svara på.

När, hur och i vilken mån planeringens processer och logik sammanfaller med besöksnäringens behov och förutsättningar, var bör länkarna finnas och var kan de göra mest nytta?

Nästkommande kapitel, kapitel fyra handlar om VILKA parter som påverkar Norrbottens utveckling genom fysisk planering. Här beskrivs överstatliga aktörer såväl som nationella, regionala och kommunala aktörer. Påverkanskonstellationer, universitet och angränsande länder och län är ytterligare aktörer som mer eller mindre direkt påverkar Norrbottens utveckling.

I det sista kapitlet, kapitel fem, diskuteras sista frågeordet HUR samplaneringen ska gå till, vem som gör vad, när och var. Det innebär att belysa samplaneringens beståndsdelar som utgör grundstenarna i vårt vägledande förslag till vad som behöver göras för att dra nytta av samplanering som verktyg.



2 VAD och VARFÖR

Syftet med denna rapport är att vägleda kring samordning och samverkan i tidiga skeden av planerings- och utvecklingsprocesser med syfte att stärka det strategiska planerings- och utvecklingsarbetet med utgångspunkt i det regionala perspektivet. Att beskriva HUR det kan gå till och vem som förväntas göra vad. Men – för att vägleda kring HUR:et måste såväl VAD:et och VARFÖR:et vara tydliga. Regional samordning och samverkan i tidiga skeden av planerings- och utvecklingsprocesser – VAD menas med det? Och VARFÖR ska det göras, vilka är nyttorna?

VAD

Vad innebär det – rent konkret - **att samordna och samverka i tidiga skeden av planerings- och utvecklingsprocesser?** Och vad ska denna samordning och samverkan leda till? Vad ska egentligen åstadkommas, vilka är "leveranserna"?

Sannolikt innebär samordning och samverkan flera saker och det finns också flera potentiella "leveranser". Nedan ger vi en vägledning kring samordningens och samverkans VAD.

VAD ÄR RUMSLIG/FYSISK PLANERING?

Innan vi resonerar kring samverkan inom ramen för planerings- och utvecklingsprocesser behöver vi kika lite närmre på de två begreppen "rumslig/fysisk" och "planering".

Med syfte att förtydliga att det inte handlar om samordning och samverkan överlag utan just kopplat

till fysisk/rumslig planering introducerar vi begreppet **Norrbottens fysiska planering** (NFP). Det fysiska kan i denna mening definieras som rumsliga och geografiska strukturer, samband och förutsättningar.

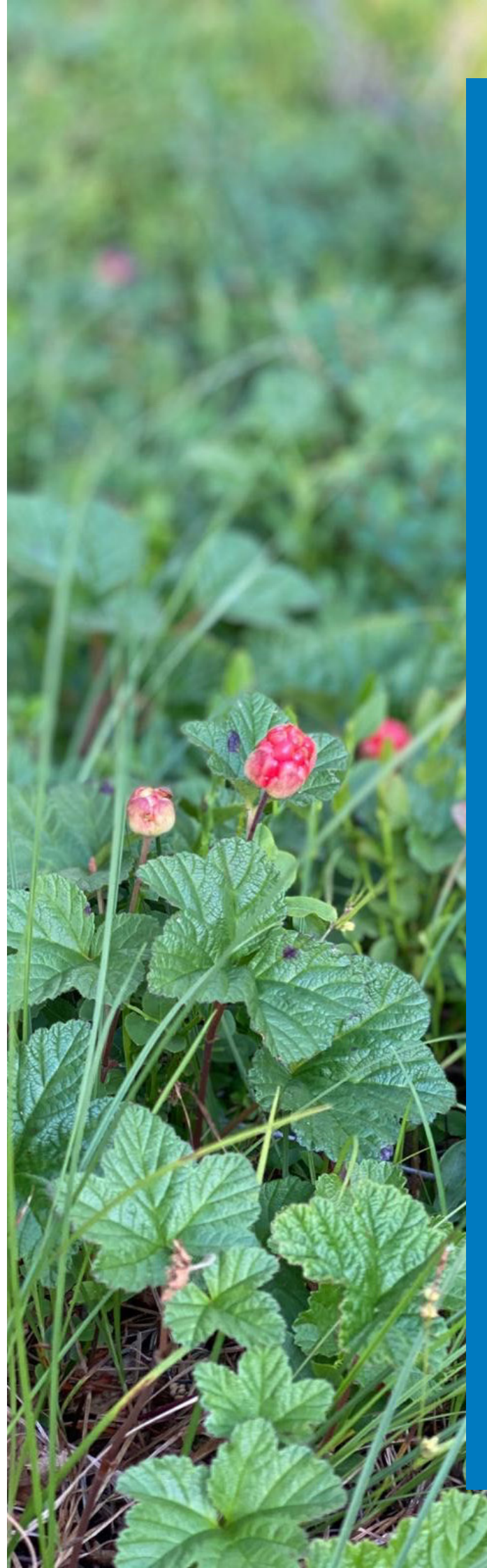
Genom att använda begreppet NFP - Norrbottens fysiska planering - tydliggörs också att länets utveckling bedrivs genom en **mångfald** av planerings- och beslutsprocesser med olika syften, med fokus på olika sakfrågor, och som olika parter på olika organisatoriska nivåer har ansvar för. Det handlar om planerings- och beslutsprocesser såsom exempelvis:

- ▶ Kommunernas översiktsplanering (ÖP, FÖP) men också mer genomförande planering i form av program och detaljplaner (DP)
- ▶ Regionens arbete med regional utvecklingsstrategi (RUS), Länstransportplan (LTP), inspel till Regionalt trafikförsörjningsprogram (RKM ansvarig för framtagandet), regionalt serviceprogram etc.
- ▶ Riksintresseprecisering
- ▶ Länsstyrelsens arbete med att ta fram och uppdatera planeringsunderlag, samt funktionen att vägleda och i slutändan granska planer
- ▶ Trafikverkets arbete med nationell plan, planeringsunderlag och bristbeskrivningar, åtgärdsvalsstudier (ÅVS), väg- och järnvägsplaneringsprocesserna
- ▶ Storregionala planeringsprocesser såsom Strukturfondsprogrammet Övre Norrland 2014 – 2020, Joint Barents Transportation plan 2019, Regional trafikstrategi för Luleåregionen (SARETS)

Genom att använda begreppet NFP blir det också tydligt att det finns ett **ömsesidigt beroende** dessa processer emellan. T.ex. har kommunerna genom planmonopolet rådighet över mark- och vattenplanering. Länstransportplanen fördelar å andra sidan medel för regional transportinfrastruktur. Begreppet "**planering**" behöver dessutom ses i skenet av att det fyller flera olika funktioner:

- ▶ Planeringens funktion som **dialogforum eller mötesplats**. Genom att ett planeringsarbete/planeringsprocess drar igång skapas en "anledning" till att prata kring ett specifikt tema/utmaning eller en viss geografisk plats, dvs. att **sätta fokus** på temat/platsen.
- ▶ Dialogen utgör i sin tur grogrund för att forma en gemensam bild av förutsättningar och mål, dvs. dialogen har en **samsynsskapande** funktion
- ▶ Dialogen utgör också grunden för att **bygga relationer och tillit**.
- ▶ Planeringens **styrande** funktion i egenskap av att en strategi/plan tas fram som i sin tur ska ligga till grund för fortsatta beslut kring användningen av mark och vatten
- ▶ Planeringen kan fylla en **länkande** funktion om planen sätts i ett strategiskt sammanhang. Den länkande funktionen alltså handlar om relationen till andra planer/strategier.
- ▶ Planeringens **underlagsfunktion**. Inom ramen för planeringsarbete tas olika underlag, statistik, kartor fram som beskriver förutsättningar

Givet att planering har flera olika funktioner kommer även samordningen och samverkan att ha olika funktioner.





VAD: FORMAT OCH KONTEXT

I denna vägledning benämns samordning och samverkan fortsättningsvis **samplanering**. Samplaneringen blir därmed formatet för samordning och samverkan, inte bara i tidiga skeden av planerings- och utvecklingsprocesser utan följer fram till genomförande.

Samplaneringen blir formatet/verktyget för att **navigera** mellan olika planeringsprocesser, att **synka** och **samordna** dessa. Det bör betonas att samplanering **inte** handlar om att styra andra parter. Det bör också betonas att **samplanering är ett verktyg** för att uppnå något, inte ett mål

i sig (nyttor och vinster som kan uppstå genom samplanering utvecklas under rubriken VARFÖR).

Men synkningen och samplaneringen rör inte bara formella planeringsprocesser. **Före och**

**Samplaneringen blir formatet/
verktyget för att navigera mellan
olika planeringsprocesser, att synka
och samordna dessa.**

mellan de formella processerna försiggår mer eller mindre strukturerade **utvecklingsdiskussioner**, något som är särskilt viktigt att beakta med hänsyn

till uppdragets fokus på tidiga skeden av planerings- och utvecklingsarbeten.

Det är också viktigt att beakta att NFP (dvs. Norrbottens fysiska planering) ingår i en **större strategisk kontext**. Dels handlar det om ett **större geografiskt omland**, och därmed kopplingar till planeringsprocesser i en storregional geografi. Dels kopplar de rumsliga/fysiska planeringsprocesserna till ett bredare samhällsplaneringsperspektiv och sakfrågor såsom kompetensförsörjning, utbildning, kultur etc. och därmed näringslivsstrategier etc.

Summerar vi är **samplaneringen både bred och snäv**, samtidigt. Bred i den bemärkelsen att den fångar många olika planeringar. Snäv i den bemärkelsen att den fokuserar på det rumsliga/fysiska.

VAD: SAMPLANERING HANDLAR OM ATT NAVIGERA OCH SYNKA

Samordning, samverkan och samplanering på det vis som beskrivs ovan sker redan i Norrbotten. Det finns mötesplatser där samtal sker. Det sker samverkan och samordning inom ramen för planeringsarbete. Kring vissa frågor och mellan vissa parter fungerar det bättre än i andra fall. Det denna vägledning syftar till är att **summera, strukturera, systematisera** men också förfina arbetssättet för att komma ett steg längre.

Samplaneringen är inte enbart de formella planeringsprocesserna, det är inte heller enbart de mer eller mindre strukturerade utvecklingsdiskussionerna, utan det är systematiken dessa emellan och med ett tydligt syfte att föra Norrbottens utveckling framåt. Likaså är samplaneringen inte personberoende utan handlar om att forma en struktur för samordning och samverkan mellan aktörer inom ramen för den rumsliga planeringen.

I det avseende som beskrivs ovan är samplaneringen som aktivitet (verb) att se å ena sidan som **samordning mellan processer**,

här kan särskilt lyftas att det finns ett särskilt politiskt uppdrag att samordna RUS och ÖP. Å andra sidan som **skapandet av en systematik i fråga om diskussioner** som förs inom och mellan mötesplatser såsom ÖP-nätverk respektive RUS-nätverk. Dvs. att navigera och att synka. Men samplaneringen kan också handla om att **driva en specifik process**, detta utvecklas nedan.

VAD: STRUKTURANALYS/STRUKTURBILD - EN VÄGVALSFRÅGA

Norrbottens regionala utvecklingsstrategi, RUS 2030, föreslår åtgärder såsom att skapa metoder för samverkan, stimulera dialog om hur den fysiska planeringen och andra utvecklingsinsatser kan bidra till ett ökat samspel mellan länets tätorter och landsbygder, och att skapa en **strukturbild** för Norrbotten som kopplar samman den regionala utvecklingsstrategin med kommunernas översiktsplaner. I de diskussioner som förts inom ramen för förstudien har intentionen att ta fram en **strukturanalys/strukturbild** också lyfts vid ett flertal tillfällen.

Ett rumsligt perspektiv på regional utveckling har under det senaste decenniet succesivt växt fram i de svenska regionerna. Region Stockholm har en lång tradition av att arbeta rumsligt med den regionala utvecklingsplaneringen, inte minst genom RUS (regional utvecklingsplan för stockholmsregionen). Även i andra regioner har frågan aktualiserats och man har försökt finna former för hur den rumsliga utvecklingsplaneringen ska gå till. Frågan om regional fysisk/rumslig planering

även varit föremål för en parlamentarisk utredning liksom för forsknings- och utvecklingsarbeten. Samtidigt kvarstår en relativt hög frihetsgrad att finna former som lämpar sig för den egna regionala kontexten; geografiskt, demografiskt, politiskt. I ett flertal regioner har diskussionen – över tid

- tagit uttryck i arbete med så kallade regionala **strukturanalyser och strukturbilder**. Ofta har dessa syftet att ge en rumslig konkretisering av RUS.

Samplaneringen är inte enbart de formella planeringsprocesserna, det är inte heller enbart de mer eller mindre strukturerade utvecklingsdiskussionerna, utan det är systematiken dem emellan.



VAD: Exemplet Kronobergs Samplaneringsmodell

I Kronoberg har man definierat Samplaneringsarbetet enligt följande:

Samplanering Kronoberg utgör en plattform för gemensamma processer mellan Kronobergs parter.

Samplanering med RUS som utgångspunkt bidrar till att stärka den strategiska och proaktiva rumsliga planeringen i länet. Detta genom att Kronobergs parter kommer överens om huvuddragen för länets rumsliga utveckling.

Därmed kan effektivare, samordnade och mer friktionsfria planeringsprocesser åstadkommas som främjar en hållbar utveckling i hela länet och som bidrar till att skapa mervärden/ nyttor för inblandade parter, framför allt Region Kronoberg, kommunerna, länsstyrelsen och Trafikverket.

De regionala strukturbilderna är inte bindande, utan deras genomförande bygger i huvudsak på att legitimitet skapas i processen med länets kommuner och andra utvecklingsparter. Bland de Regioner som arbetar och/eller har antagit strukturbilder kan nämnas Skåne (Det flerkärninga Skåne), Östergötland, Gävleborg och Sörmland. Därutöver har en strukturbild tagits fram för Östra Mellansverige (ÖMS 2050) i syfte att integrera arbets-, utbildnings- och bostadsmarknaderna i länen. I Jämtland/Härjedalen pågår arbete med en strukturanalys.

En gemensam riktning ger en möjlighet att kraftsamla. Det möjliggör också skapandet av en gemensam röst, att kunna påverka "uppåt".

Erfarenheten från andra regioner är dels att innebörden/tolkningen av begreppen strukturanalys/strukturbild kan skilja, dels att detta är en diskussion som kräver lyhördhet och ödmjukhet för olika perspektiv och behov, men också vilja till kompromisser och en förmåga att se nyttor utifrån ett större perspektiv. En sådan process tar tid, och handlar om att bygga upp det som kan benämnas 'strategisk kapacitet'.

Det finns ett **vägval** att göra i fråga om innebörden av begreppet strukturanalys/strukturbild. Det är viktigt att parterna är överens om vad det innebär att ta fram en strukturbild/strukturanalys i Norrbotten och vägvalet tydliggör förväntan på vad som ska åstadkommas, vad det gemensamma arbetet siktar mot. I stort handlar det om följande **ambitionsnivåer**:

- ▶ **Nivå 1: Gemensam beskrivning av nuläge**, i termer av Norrbottens förutsättningar, möjligheter och utmaningar.
- ▶ **Nivå 2: Gemensam beskrivning av potentialer**. Särskilt viktiga utvecklingspotentialer i Norrbotten pekas ut och motiveras.
- ▶ **Nivå 3: Gemensam viljeriktning**. En "committad" målbild för Norrbottens utveckling och utpekande av strategiskt viktiga insatser.

Det bör beaktas att ambitionsnivåerna kan eskaleras över tid vartefter ökad tillit, regional insikt och strategisk samverkans kapacitet byggs upp. I Norrbotten lyfter parterna fram nivå 2 och 3 som både önskvärda och rimliga, även om det också påtalas att det är en process som måste få ta tid.¹ Som övergripande motiv lyfts att strukturbilden kan vara ett verktyg för att forma **en gemensam riktning för Norrbottens utveckling**. Denna riktning behöver bygga på ett regionalt perspektiv som ser till hela länets och dess potential. En gemensam riktning kan synliggöra Norrbottens potentialer och vilja både gentemot länets egna parter och gentemot andra utanför. En gemensam riktning ger en möjlighet att kraftsamla. Det möjliggör också skapandet av en gemensam röst, att kunna påverka "uppåt".

VAD: STRATEGISK KAPACITET OCH DEN REGIONALA IDENTITETEN

En intressant iakttagelse är att inställningen till samplanering hos Norrbottens parter tycks skilja sig från andra håll i Sverige. På många håll är begrepp såsom strukturbild och strukturanalys "laddade", inte minst utifrån en upplevd farhåga av att det uppstår ett hot mot det kommunala planmonopolet. Vad kan detta bero på?

Det finns sannolikt flera orsaker vilka sammantaget kan beskrivas utifrån från begreppet "strategisk kapacitet" vilket kan sägas vara ett mått på samverkansmognad. Genom att träna sig i att samverka ökar samverkansmognaden. Den ömsesidiga förståelsen och respekten ökar. Tilliten ökar likaså. Förmågan till kompromisser, att ge och ta, ökar. En del i detta handlar givetvis om att se att nyttor kan uppstå genom samverkan, att man kan nå längre tillsammans än enskilt.

Under arbetets gång blev det tydligt hur ovanligt okomplicerat frågan om att samarbeta tycks vara i Norrbotten. Även om förstudien visar på att den strategiska kapaciteten skiljer mellan sakfrågor och mellan olika delar av länet, tycks det finnas en grundläggande insikt om det ömsesidiga beroendet. Identitet och upplevda värderingar som ligger till grund för denna grundläggande insikt är svåra att fånga och beskriva, samtidigt det är något som präglar hur aktörer tänker kring samverkan.

¹ Det bör i detta sammanhang betonas att detta uttrycks av tjänstepersoner inom länets kommuner, Regionen m.fl. Det finns således ett behov av att fördjupa frågan om ambitionsnivå i dialog med politiken på såväl kommunal som regional nivå.



Norrbotten har några särdrag som tycks påverka inställningen till samverkan mellan aktörer. Norrbotten är Sveriges nordligaste och till ytan största och mest glesbefolkade län. Det är alltså få individer som över långa avstånd behöver få saker och ting att fungera. Länet har landburna gränser till både Norge och Finland med relationer och flöden som går flera generationer tillbaka. Det finns således en funktionell geografi som korsar administrativa (nations)gränser. I fokusgrupperna lyfts att tack vare geografin har länets invånare en lång tradition att blanda språk och kultur och har därigenom tränats i att vara välkomnande. Välkomnande som också är ett ledord i Norrbottens RUS. Men geografin påverkar också Norrbottens utifrån ett försvarsperspektiv med sitt geopolitiska läge i Arktis. Arktis som geografi har flera intressenter, däribland EU som betraktar Arktis som intressant utifrån potentialen för nya transportleder, råvarutillgångar, känslig miljö (klimatförändringar tex), och utifrån ett säkerhetspolitiskt perspektiv. Sammantaget har Norrbotten många av Arktis särdrag; ett kallt klimat, långa avstånd, gles befolkning och känslig miljö.

Är ett län glesbefolkat behöver man utarbeta sätt att skapa möjligheter att driva utveckling avståndet till trots. Till det präglas Norrbotten av många olika språk och kulturer och en historisk gemensam utsatthet genom statens projekt att försvenska befolkningen. Försvenskningen var en hårdhänt storpolitisk process som drabbade Norrbotten och som kan ses som en grund till Norrbottens vi, en gemensam identitet för länets många minoriteter gentemot storpolitiken som bedrivs geografiskt någon annanstans (Stockholm, EU etc). Men det är ett "vi" som inkluderar inflyttare, generellt vill Norrbotten vara fler. Det finns ett inkluderande och pragmatiskt förhållningssätt, om folk bosätter sig i byn kan skolan vara kvar. Norrbotten hade inga stora motsättningar över flyktingmottagandet vid stora flyktingvågen 2015, det ses snarare som en utmaning att nyanlända flyttar vidare och inte stannar i Norrbotten. Det finns således en regional identitet som tycks bygga på en medvetenhet om att Norrbottens utveckling både behöver och har utrymme för fler invånare.

VARFÖR

Dagens **planerings- och utvecklingsarbete är en komplicerad process med många parter och intressen inblandade** och där parterna är **ömsesidigt beroende** av varandra. Det ömsesidiga beroendet medför att samverkan är nödvändigt, parterna är "dömda till samverkan".² Samtidigt är det viktigt att betona att parterna är autonoma, de är självständiga.

Samverkan (samplanering) som gör skillnad bygger på att parterna har **drivkrafter** att samverka med varandra kring den strategiska rumsliga planeringen i länet. Drivkrafterna behöver dock inte nödvändigtvis vara samma för alla parter. De kan vidare förändras över tid. För att drivkrafter ska uppstå krävs:

- ▶ att frågeställningarna parterna ska samverka kring uppfattas som angelägna, "a sense of urgency", just nu
- ▶ att parterna uppfattar att det finns nyttor och effektiviseringsvinster att uppnå genom att samverka som inte uppstår utan samverkan, "what's in it for me?"
- ▶ att parterna uppfattar att de är ömsesidigt beroende. Genom att parterna har olika intressen och drivkrafter möjliggörs en förhandlingszon där "win-win" kan uppstå. Samverkan måste löna sig, annars kommer det rinna ut i sanden.

WSPs uppfattning är att detta utgör grunden för samplanering. Om Norrbottens parter **inte** samverkar kring länets utveckling finns risk för suboptimering och konkurrens. Om parterna å andra sidan samverkar kan synergier uppstå och **nyttor och effektiviseringsvinster** skapas. Således är **samplanering ett verktyg** för att uppnå nyttor och vinster, inte ett mål i sig.

² Se vidare bilaga 1.

Exempel på referenser: Engström, C.J. (red) (2016) Den attraktiva regionen. Resultat, reflektioner och rekommendationer. Stockholm: KTH. Fredriksson, C. (2011) Planning in the 'New Reality' – Strategic Elements and Approaches in Swedish Municipalities. Stockholm: KTH. Fredriksson, C. (2015) En processmodell för strategisk samhällsplanering. Forum-Arena-Court. Stockholm: KTH. Hrelja, R.; Pettersson, F. & Wester Dahl, S. (2016). Dömd till samverkan! En kunskapsöversikt. K2 Outreach 2016:4. Tornberg, P. (2011) Making Sense of Integrated Planning: Challenges to Urban and Transport Planning Processes in Sweden. Stockholm: KTH. Björkman, Sandén & Johnson (2017), utifrån t.ex. Pregmark (2016); Beckhard & Harris (1987); Dannemiller & Jacobs (1992)

Samverkan som
gör skillnad bygger
på att parterna har
drivkrafter att
samverka med
varandra



VARFÖR: TEMAN I NORRBOTTENS UTVECKLINGSDISKUSSIONER

Grundläggande för samplaneringens "sense of urgency" är att parterna uppfattar frågorna som angelägna. Vad handlar då diskussionen om utveckling om i Norrbottens kontext? Vilka är frågeställningarna? Förstudien visar att följande teman är särskilt framträdande:

- ▶ **Norrbottens hållbarhet**, och då särskilt med koppling till Agenda 2030 och faktorer kopplade till attraktivitet och livskvalitet på såväl kort som på lång sikt. Återkommande begrepp är integration, klimatpåverkan och skyddande av natur- och kulturområden (inkl. Arktis) och bevarande av riksintressen.
- ▶ **Tillgång till samhällsservice** såsom sjukvård, skola och bredband i och med den demografiska utvecklingen, de långa avstånden samt avfolkning av landsbygden i länet. Ett särskilt perspektiv som framträdde handlade om "nedmontering" av välfärden.
- ▶ **Förutsättningar för näringslivsutveckling** i länet, vilket rör frågor såsom bristande kompetensförsörjning och näringslivets förutsättningar för innovationer, investeringar, export etc. Det rör exempelvis näringar såsom besöksnäringen (t.ex. besöksnäringens potential med fokus på jakt, fiske och skoter), råvaruproduktion (gruv- och skogsnäringen), grön elproduktion (vind- och vattenkraft) och samiska näringar.
- ▶ **Infrastrukturfrågan**, dels generellt kopplat till vägar, kollektivtrafik och flyg, dels mer specifikt kring Norrbottniabanan.

VARFÖR: NYTTOR OCH EFFEKTIVISERINGSVINSTER

Samplanering, samordning och samverkan kan antas bidra till flera olika typer av nyttor, effektiviseringsvinster, synergier och skaleffekter. Och motsatt, utan samverkan finns risk för suboptimering och konkurrens. Nyttorna av samverkan kan vara **strategiska och av långsiktig karaktär**, eller så kan de uppstå mer "här och nu" och vara av mer **operativ karaktär**. Specifika nyttor kan uppstå för alla parter, eller för någon enskild. Parter kan också värdera nyttorna olika. Nyttor och effektiviseringsvinster behöver därför diskuteras utifrån att olika parter kommer ha olika drivkrafter att samplanera. Skillnader i identifierade nyttor och effektiviseringsvinster är i stor mån kopplade till den roll och funktion respektive aktör har i det regionala "planerings- och utvecklingslandskapet", men även till att förutsättningarna skiljer exempelvis mellan länets olika kommuner.

Genom intervjuer och fokusgrupper har Norrbottens parter identifierat följande "leveranser" av att samordna och samverka i tidiga skeden:

Ökad regional insikt i fråga om geografiska förutsättningar, en funktionell geografi

- ▶ En helhetsbild kring geografiska förutsättningar och beroenden
- ▶ Ett perspektiv som ser bortom administrativa gränser och följer t.ex. rörelsemönster, arbetsmarknadsflöden etc.

Ökad regional insikt i fråga om beroenden mellan aktörer

- ▶ Ökad förståelse för varandras roller och ökad kunskap om varandras processer.
- ▶ Ökad insikt om det ömsesidiga beroendet aktörerna emellan

Bättre samordnade processer och strategier

- ▶ Relevanta styrdokument/strategier synkas/länkas samman bättre. Särskilt framhålls länken mellan RUS och kommunernas ÖP som bygger på "kommunen i regionen, regionen i kommunen"
- ▶ Samordna/länka samman infrastrukturplanering, kompetensförsörjningsplanering och "serviceplanering" med den fysiska planeringen

Ökad effektivisering

- ▶ En formaliserad samverkan som inte är personberoende
- ▶ En mer jämlik samverkan mellan länets olika kommuner och parter såsom Region Norrbotten, länsstyrelsen, Trafikverket
- ▶ Minskad risk för dubbelarbete
- ▶ Möjlighet att dela kompetens och ev. tjänster
- ▶ Delade underlag

Ökad transparens

- ▶ Tydlighet kring roller och ansvar
- ▶ Förbättrade relationer och tillit aktörer emellan
- ▶ Ökad förutsägbarhet gentemot brukaren.

Ökad tillit

- ▶ Det goda samtalet, den ärliga diskussionen som identifierar och belyser intressekonflikter och skillnader i synsätt
- ▶ Ökad förankring och trovärdighet gentemot politiker och beslutsfattare

Ökad samsyn (se ovan kring vägval)

Enad regional röst

- ▶ Underlättar diskussionen "uppåt" mot statliga aktörer och EU. Man uppfattas som en trovärdigare part i dessa diskussioner, genom att man kunna visa på förmåga att kompromissa och enas.

Ett starkare och mer synligt Norrbotten ur ett nationellt- och EU-perspektiv

- ▶ Stärkta förutsättningar för regionala "ambassadörer" som bygger budskapet på en gemensam grund

VAD - en summering

Formatet är **samplanering** vilket innebär att samordningen och samverkan specifikt rör planerings- och utvecklingsarbete av **rumslig/fysisk** karaktär.

Kontexten/inramningen är **Norrbottens fysiska planering** (NFP) vilket betonar att det rör sig om en **mångfald** av planerings- och beslutsprocesser med olika syften och med fokus på olika sakfrågor, och vilka parter på olika organisatoriska nivåer har ansvar för.

Samplanering handlar inte om att styra utan om att synka. Detta genom att **navigera** mellan formella processer och genom att fånga in de diskussioner som förs före och utanför de formella processerna.

Samplanering handlar inte om att styra utan om att synka. Detta genom att navigera mellan formella processer och genom att fånga in de diskussioner som förs före och utanför de formella processerna.

Samplaneringen kan också ta formen av ett gemensamt arbete med att ta fram en strukturbild/strukturanalys.

De nyttor/vinster som kan uppstå av samplanering är:

- Ökad regional insikt i fråga om geografiska förutsättningar, en funktionell geografi
- Ökad regional insikt i fråga om beroenden mellan aktörer
- Bättre samordnade processer och strategier
- Ökad effektivisering
- Ökad transparens
- Ökad tillit
- Ökad samsyn
- En enad regional röst
- Ett starkare och mer synligt Norrbotten

3 Besöksnäring och planering

Varför ska besöksnäringen bry sig om samplanering? Och i vilka frågor kan planeringen och besöksnäring dra mest nytta av varandra? I detta kapitel resonerar vi kring nyttor som uppstår i mötet mellan planering och besöksnäring.

Den vägledning som presenteras i denna rapport handlar om regional samordning och samverkan i tidiga skeden av planerings- och utvecklingsprocesser. Den näring som inkluderats som exempel är besöksnäringen. Men, som nämnts tidigare, under projektets gång och som resultat av förstudien kom insikten att ansatsen att **koppla samman planering och besöksnäring**, behövde problematiseras. Det råder inga tvivel om att besöksnäring och planering har många länkar, och är trots sina olikheter beroende av varandra. Men det finns också behov hos näringen, besöksnäringen såväl som andra näringar, som planeringen inte kan svara på. Under projektet har det blivit tydligt att **länkarna** mellan planering och besöksnäring behöver förtydligas – när, hur och i vilken mån planeringens processer och logik sammanfaller med besöksnäringens behov och förutsättningar, var bör länkarna finnas och var kan de göra mest nytta?

Besöksnäringen handlar om att uppleva, bo, äta, resa och göra. På sätt och vis kan man säga att planering också handlar om att uppleva, bo, äta, resa och göra i den meningen att planering skapar förutsättningar för alltifrån bygglov till större infrastrukturprojekt och visionära framtidsplaner. Det finns alltså flera beröringspunkter där planering och besöksnäring har gemensamma intressen. Besöksnäringen är i många fall beroende av planering precis som planering är beroende av en välmående besöksnäring som del i ett exempelvis ett attraktivt län.

Besöksnäringen är en viktig näring för regional utveckling och attraktivitet. Anledningen är att besöksnäringen är så heterogen med verksamheter som spänner över många olika branscher. Den bredden skapar relationer och beroenden mellan exempelvis transport och hotell, restaurang men även fysiska miljöer och attraktivitet. Besöksnäring handlar ofta om att möjliggöra fysiska möten för upplevelser av olika slag. Det ställer i sin tur krav på tillgänglighet att besökare kan nå hotellet, evenemanget eller besöksmålet.

På så sätt är besöksnäringen ett exempel på en näring där politiker och kommunala aktörer behöver sträva efter en funktionell samarbetsstruktur med det privata näringslivet och ideella organisationer. Besöksnäringen är därför en intressant, och uppfattad som en relativt okomplicerad, näring som genom sina behov pockar på behovet att sträva efter mer samordnade planeringsaktörer.

ÖVERLAPP PLANERING OCH BESÖKSNÄRING

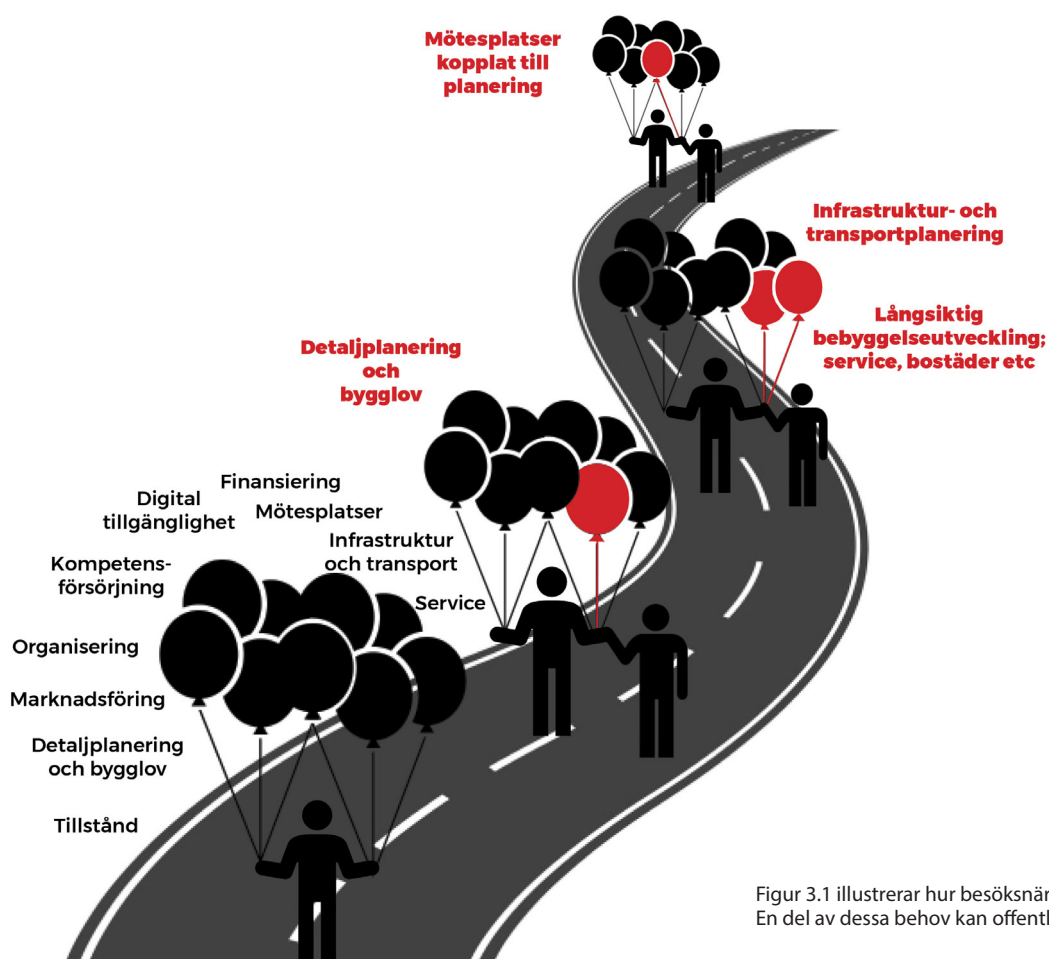
Kontentan av detta är att det är nödvändigt att problematisera vilka delar av planeringen som kan stötta vilka delar av besöksnäringens behov. Det råder ett samband mellan de två, men de är inte helt överlappande och för att få till en hållbar regional utveckling behöver man först konkretisera vilka överlapp som finns och vilka nyttor dessa överlapp kan generera.

En logisk kedja är att besöksnäringen har behov. En del av dessa behov kan offentliga aktörer (t.ex. Regionen) stötta och skapa förutsättningar för genom operativa och/eller strategiska insatser. En del av dessa insatser är av planeringskaraktär. Det är dessa som är de mest naturliga länkarna där besöksnäringen och planeringen kan stötta varandra och dra nytta av varandras behov och förutsättningar.

I figur 2.1 nedan återges dessa länkar grafiskt med besöksnäringens behov som ett fång svart

ballonger. De rör sig längs vägen för att möta planerings-sidan som kan ta näringen i hand och hjälpa till med sina röda ballonger som rör exempelvis detaljplanering och bygglov. Men även längre bort längs vägen med ett mer långsiktigt perspektiv kommer planeringsaktörer in kring långsiktig bebyggelseutveckling och infrastruktur och transportplanering. I det kanske mest långsiktiga strategiska perspektivet handlar relationen mellan planering och näring om att skapa mötesplatser där länkarna kan förtydligas, förfinas och eventuellt bli fler.

I figuren nedan fångas länkarna från ett helikopterperspektiv, om vi istället skulle gå ner på detaljnivå och studera en röd ballong skulle andra länkar kunna identifieras. Exempelvis en kommuns detaljplanearbete som involverar näringslivet, och därmed även besöksnäringen.



Figur 3.1 illustrerar hur besöksnäringen har behov. En del av dessa behov kan offentliga aktörer stötta

BESÖKSNÄRING SOM EN GEMENSAM ANGELÄGENHET

I kapitel 2 diskuterades hur begreppet "planering" behöver ses i skenet av att det fyller flera olika funktioner. Givet dessa olika funktioner möts besöksnäringen och planering utifrån **kartperspektivet/det fysiska perspektivet**, vilket kan ta sig uttryck i form av att underlag tas fram eller en plan/strategi. Besöksnäringens och planeringen möts då i första hand kopplat till infrastruktur och stråk, men också när det handlar om utpekade geografiska platser t.ex. när besöksmål såsom ett friluftsområde eller ett skidområde pekas på en karta. Besöksnäringen sammanstrålar också med den fysiska/rumsliga planeringen och utvecklingsarbetet utifrån perspektivet **intressekonflikter**.

Utifrån planeringens funktion som **forum/mötesplats/dialogarena** kan fysisk planering ses som ett verktyg/fora för att lyfta besöksnäringens frågor. När en plan/strategi, t.ex. RUS eller ÖP ska tas fram kan detta ses som ett tillfälle att passa på att lyfta besöksnäringen i relation till den regionala utvecklingen. Genom att lyfta upp frågor som rör besöksnäringen mer tydligt på regional nivå kan en gemensam syn skapas som underlättar förutsägbarhet, vilket i sin tur är en viktig faktor för att entreprenörer ska våga satsa. Inte minst kan detta bli ett angreppssätt i rådande

Utifrån planeringens funktion som mötesplats kan fysisk planering ses som ett verktyg för att lyfta besöksnäringens frågor.

situation med covid-19 pandemin som drabbar besöksnäringen extra hårt. Att besöksnäringen påverkas kraftigt tidigt av kriser och chocker skulle kunna bli en gemensam angelägenhet, en "sense of urgency" för länets parter att hitta samverkansmodeller för att stötta besöksnäringen. I och med covid-19 kommer många strategi- och handlingsplaner för besöksnäringen bli tvungna att revideras. En samverkans- och samarbetsplattform på Regionen skulle kunna ge än mer insyn kring

kommunernas olika förutsättningar, behov och effektivisera stöd som skapar ännu större tillväxt och utveckling i alla kommuner.

INFRASTRUKTUR OCH TILLGÄNGLIGHET SOM GEMENSAM FRÅGA

Ett tematiskt område som på ett tydligt sätt berör besöksnäring såväl som planering är infrastruktur, inte minst om man breddar begreppet till att handla om tillgänglighet. Besöksnäring handlar om att mötas och uppleva en plats eller en attraktion. Detta är svårt att göra på distans. Därför är näringen helt beroende av en välfungerande infrastruktur och en god tillgänglighet. Infrastruktur och tillgänglighet är en fråga som drivs av många aktörer, Trafikverket, Regionen, kommuner i första hand, och dess funktionalitet efterfrågas av bland annat besöksnäringens aktörer. Att fortsätta arbeta för tillgänglighet är en tydlig gemensam angelägenhet för planering såväl som för besöksnäring, inte minst i ett bredare diskussion om geografisk funktionalitet, exempelvis arbetsmarknadsregioner eller tätorters spänningsfält.

BESÖKSNÄRING OCH REGIONAL ATTRAKTIVITET

Genom workshop och intervjuer framkommer att besöksnäring i Norrbotten anses vara en relativt okomplicerad näring som de flesta aktörer ser som en positiv kraft för ett lokalt näringsliv och regional attraktivitet. I Norrbotten kopplar näringen ofta till upplevelser av natur- och kulturmiljö vilket överlappar med rumsligt ansvar hos länets olika planeringsaktörer. Därför är besöksnäring ett bra exempel för aktörerna att samlas kring för att hitta gemensamma synergier.

Besöksnäringen kan därför vara en lämplig plattform för diskussion generellt när det kommer till "svåra", konfliktfyllda frågor eftersom näringen är generisk men är en uppskattad näring av de flesta aktörer (offentliga, privata, ideella aktörer, politiker). Besöksnäringen kan vara en positiv ingång att stöta och blöta infrastrukturfrågor, näringslivsutveckling, strandskydd med mera. Besöksnäringen kan alltså vara en lämplig plattform för planerings-



och utvecklingsarbete som är en komplicerad process med många parter och intressen inblandade. Att besöksnäringen växer och att samtalsklimatet kring och med besöksnäringen är gott lyfts i intervjuerna som **goda förutsättningar för ökad samverkan kring det rumsliga perspektivet** av regional utveckling. Detta föranleder en tanke om att besöksnäringen har potential att utgöra "hävstång" för initiering av ett gemensamt arbete med att utveckla samverkan i länet, i första hand mellan offentliga parter i länet.

IAKTTAGELSER OCH REGIONALT STRATEGISKT ARBETE OCH BESÖKSNÄRING

Att arbeta strategiskt med planering utifrån ett regionalt perspektiv är en fråga som är relevant för många regioner och geografier i Sverige. Formen för hur arbetet ska gå till tas fram av respektive region utifrån egna förutsättningar, behov och politisk vilja. Likaså kommer det vara relevant att arbeta strategiskt med besöksnäring. Med stöd i förstudien vill vi lyfta följande iakttagelser:

- Regionens formella förutsättningar att arbeta med besöksnäringen ur ett rumsligt perspektiv är begränsade, och kopplar i dagsläget huvudsakligen till infrastruktur- och transportplanering och till viss del till rollen som finansär (EU medel etc). Däremot finns planeringsmässiga förutsättningar i högre grad hos andra aktörer, exempelvis kommunerna.

- Dock har formella processer som Regionen har rådighet över (länstransportplan, RUS, etc.) potential att skapa mötesplatser och forum för samverkan och dialog med regionens parter involverade direkt eller/och indirekt i besöksnäringens utveckling
- Därmed ligger Regionens huvudsakliga roll i att skapa **långsiktiga** förutsättningar för besöksnäringen i form fungerande infrastruktur/service men även i initierandet av nya processer såväl som stärkande av befintliga processer/initiativ i länet.

Besöksnäring är en konstaterat bra ingång till samtal, men inte den enda möjligheten till att initiera samtal.

Som en sammanfattande punkt är det viktigt att betona att samplaneringen behöver handla om frågor som är särskilt angelägna. Det kan vara frågor som rör besöksnäringen, men det kan också vara näringslivsutveckling i ett bredare perspektiv t.ex. kompetensförsörjning och tillgång till arbetskraft, eller frågor såsom tillgång till service och infrastruktur. Besöksnäring är en konstaterat bra ingång till samtal, men inte den enda möjligheten till att initiera samtal. Syftet med detta projekt är att skapa högre effektivitet, mer enhetlighet och förutsägbarhet, vilket gynnar besöksnäringen parter liksom andra näringar och utvecklingsaktörer.



4 VILKA

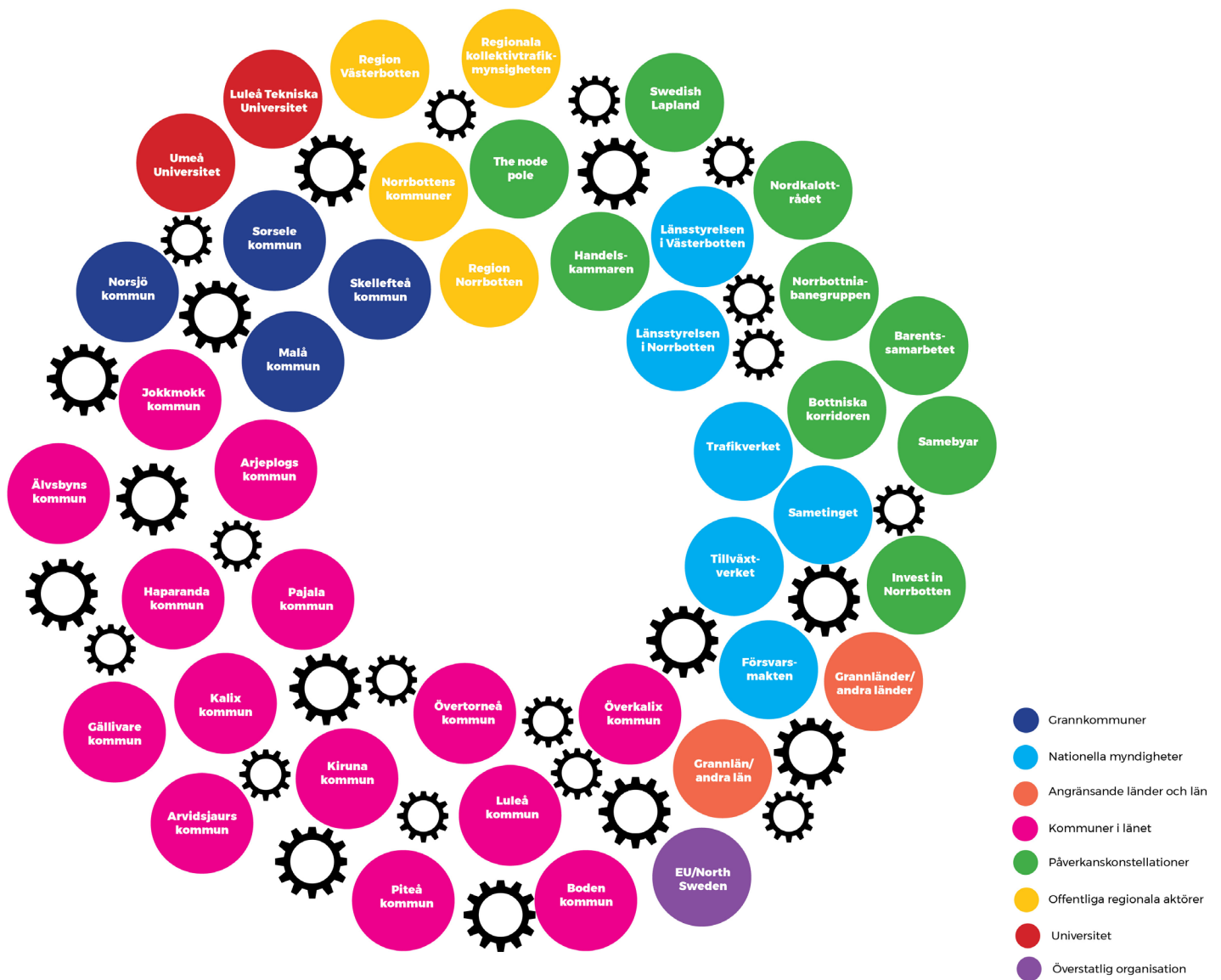
I denna rapport resoneras kring **vad** och **varför**, för att detta ska kunna bli verkstad behöver det finnas aktörer som utifrån sina olika perspektiv kan driva, ta ansvar, stödja, lyssna etc. I detta kapitel beskrivs aktörer som på olika sätt är med och driver Norrbottens fysiska utveckling framåt.

När man pratar planering innefattar det en bred palett av aktörer som agerar på olika skalor. Vissa agerar på en överstatlig nivå med kopplingar i det regionala och lokala. Andra har sin huvudfokus i det kommunala, men med tentakler till regional och nationell nivå. I vår analys i figur 4.1 är aktörerna klustrade efter var de har sin huvudsakliga hemvist, det vill säga Regionen är i huvudsak en offentlig regional aktör, även om de har relationer och kopplingar med aktörer på andra skalnivåer, exv EU eller kommuner. Vissa aktörer har politisk styrning medan andra är intresseorganisationer eller medlemsstyrda. Vissa aktörer driver en specifik fråga, medan andra har ett bredare ansvar.

De grupperingar vi gjort är följande:

- ▶ Överstatlig organisation
- ▶ Nationella myndigheter
- ▶ Offentliga regionala aktörer
- ▶ Kommuner i länet
- ▶ Kommuner i andra län
- ▶ Påverkanskonstellationer
- ▶ Universitet
- ▶ Organisationer i angränsande länder och län

I kapitlet beskrivs kategorierna med exempel på typ av aktör som ryms inom respektive kategori. De aktörer som beskrivs här (se figur 4.1) är inte de enda som påverkar den regionala utvecklingen eller den fysiska planeringen, dock har samtliga lyfts som viktiga vid våra intervjuer och/eller fokusgrupperna i länet .



Figur 4.1 ovan visar hur den heterogena aktörssammansättningen består av många olika "kuggjul" som tillsammans påverkar Norrbottens utveckling genom fysisk planering. Vissa är mer tongivande än andra, men samtliga behövs för helheten.

ÖVERSTATLIG ORGANISATION

EU är en överstatlig organisation som beskrivs av aktörer i Norrbotten som tongivande inom planering främst genom att vara finansjär. EU är stor och egentligen svår att beskriva som en enskild aktör. Det finns många olika delar av EU som på olika sätt påverkar Norrbottens aktörer. På så sätt kan EU ses som en övergripande struktur som har inflytande i många av de andra aktörerna.

För att ta del av EU behöver länder och enskilda delar av länder skapa sig en plattform och en röst i Bryssel. EU uppvakts av North Sweden som är norra Sveriges (Norrbottens, Västerbottens, Jämtland Härjedalens och Västernorrlands) röst gentemot EU. Redan 1997, två år efter att Sverige gick med i EU öppnade North Sweden European office, då bara med Norrbotten och Västerbotten. Målet med North Sweden och kontoret i Bryssel är att "skapa förutsättningar för regionens företag, akademi och offentlig verksamhet att agera framgångsrikt på EU-arenan" I fokusgrupperna lyftes EU nivån som ibland mer betydande än den nationella: "Det är lättare att påverka och utveckla sig via EU än via Stockholm". EU som finansjär är viktig del att skapa förutsättningar att driva Norrbottens utveckling, men vid fokusgruppen lyftes en oro över att medlen inte fördelas optimalt. Den övergripande regionala inriktningen upplevs idag som otydlig i bemärkelsen svår att ha som utgångspunkt i fördelningen av medel.

NATIONELLA MYNDIGHETER

- ▶ Länsstyrelsen
- ▶ Trafikverket
- ▶ Tillväxtverket
- ▶ Sametinget
- ▶ Försvarsmakten

De nationella myndigheterna som påverkar Norrbottens utveckling genom planering har mellan sig olika uppdrag med olika mandat och fokusområden. Den gemensamma nämnaren är att de är statlig styrda med regional och lokal anknytning. I planerings-sammanhang är

framförallt länsstyrelsen och Trafikverket viktiga aktörer med utpekat ansvar för olika aspekter av samhällsplaneringen.

LÄNSSTYRELSEN

Länsstyrelsens övergripande ansvarsområden består av att verka som en länk mellan det nationella och det regionala/lokala arbetet. Länsstyrelserna är regeringens företrädare i länet och ska verka för att de nationella målen ska få genomslag i länet och vidare att genomförandet får en regional eller lokal anpassning. Länsstyrelsen har även ett utpekat ansvar att främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet.

Tematiskt arbetar länsstyrelsen med regional tillväxt, infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende, energi och klimat, kulturmiljö och lantbruk och landsbygd. Inom samhällsplanering spelar länsstyrelsen en viktig roll som tillhandahållare av planeringsunderlagen, kunskaper om olika förutsättningar och även ansvar för vissa tillståndsprocesser. Länsstyrelsen ska vägleda angående tillämpningen av allmänna intressen och att ge vägledning om hur nationella (eller statliga) intressen ska beaktas. Länsstyrelsen utövar också tillsyn över kommunens planer och ska t.ex. upphäva en kommuns beslut om att anta en detaljplan om detaljplanen innebär att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Länsstyrelserna i Sveriges norra delar förvalta och attestera medel från EU:s strukturfonder. Därtill har myndigheten ett gränsöverskridande uppdrag då de ska "informera motsvarande myndighet i nordiska länder i sådana frågor om samhällsplanering och insatser för regional tillväxt inom länsstyrelsens verksamhetsområde som kan antas ha betydelse för den utländska myndighetens verksamhet".

TRAFIKVERKET

Trafikverkets uppdrag består först och främst i "att ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart". Därutöver ansvarar Trafikverket för byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar, för att upphandla interregional kollektivtrafik samt för att upphandla interregional kollektivtrafik samt för att bistå med sjöfartsstöd. I instruktionerna till



myndigheten går att läsa att de bland annat ska verka för att de transportpolitiska målen uppfylls och även att bidra till målen med regeringens landsbygdsolitik. Detta ska göras i samverkan med andra berörda aktörer. Verket ska "ha väl fungerande rutiner, arbetssätt och samverkansformer som tillvaratar och möjliggör nationellt, regionalt och lokalt inflytande".

Vid fokusgruppen framkom hur Trafikverket identifierar samverkan som viktig del i sitt uppdrag och något som genomsyrar hela verksamheten. Som ett exempel på strukturer för att planera tillsammans framhålls metodiken framtagen för åtgärdsvalsstudie (ÅVS) som är ett processuellt tänk vid infrastrukturplanering där flera aktörer vanligtvis inkluderas.

Precis som övriga nationella aktörer är Trafikverket involverade i andra aktörers processer, ofta som formell remissinstans eller som aktör som avger synpunkter. Exempelvis samverkar Trafikverket med länsstyrelsen i frågor som rör bland annat länens klimatstrategier och den del av samhällsplaneringen som ligger på länsstyrelserna "i alla skeden i planeringsprocessen".

I fråga om besöksnära frågor sträcker sig Trafikverket ansvar från forskning och utveckling till samverkan med näringen i planering och genomförande av åtgärder, inte minst inom ramen

för ÅVS-arbetet, som bidrar till lokal och regional utveckling.

TILLVÄXTVERKET

Tillväxtverket är en viktig möjliggörande aktör som stöttar med kunskap, nätverk och finansiering inom regional utveckling. Exempelvis finansieras detta uppdrag av Tillväxtverket. Precis som är fallet med övriga nationella myndigheter är Tillväxtverket en statlig aktör men som agerar på en regional och lokal skala.

SAMETINGET

Sametinget i Sverige har rollen både som statlig myndighet och ett samiskt parlament med folkvalda ledamöter. Sametinget beskriver sig som ett rådgivande organ och en expertmyndighet för samiska frågor. Det är dessutom en myndighet som har en viktig roll när det kommer till riksintressen.

FÖRSVARSMAKTEN

Försvarsmakten äger och förvaltar stora marktytor i Norrbotten. De är därmed en viktig aktör när det kommer till planering och markfrågor. Liksom sametinget fyller försvarsmakten en viktig funktion i relation till riksintressen.

OFFENTLIGA REGIONALA AKTÖRER

- ▶ Regioner
- ▶ Regionala kollektivtrafikmyndigheten (RKM)
- ▶ Norrbottens Kommuner

REGIONER

Regioner är en förhållandevis ny aktör i Sverige. Allteftersom att samtliga landsting i Sverige blivit Regioner har också ansvaret som tilldelats aktören ändrats. Exempelvis har Regionerna fått det regionala utvecklingsansvaret (RUA) som tidigare låg på länsstyrelsen. Rollen som RUA innebär att Regioner har i uppgift att "skapa förutsättningar för en utveckling som leder till en hållbar tillväxt i länet som utgår från lokala och regionala förutsättningar". Detta arbete finansieras främst av tre källor; statlig finansiering (grundläggande medel och medel som söks från statliga myndigheter), EU:s struktur- och investeringsfonder samt Regionerna själva som står för den del av finansieringen som kommer från den egna beskattningsrätten.

Regionerna styrs av politiker som röstas in i regionfullmäktige av länets medborgare var fjärde år i samband med de allmänna valen. Regioner är således politiskt styrda organisationer med en skattebas, vilket påverkar möjligheten att, i viss mån, själva styra vad de gör. Det innebär också en föränderlighet när vad som anses viktigt att prioritera i ett utvecklingsarbete kan skifta om den politiska majoriteten ändras. I och med förändringen att det Regionala utvecklingsansvaret (RUA) tilldelades Regionerna innebär det att arbetet med regional utveckling fick från en statligt styrd organisation till en politiskt styrd regional aktör.

Det regionala tillväxtuppdraget består av tre delar :

- ▶ Att utarbeta och fastställa en regional utvecklingsstrategi (RUS) samt samordna insatser för att genomföra denna
- ▶ Att besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete
- ▶ Att följa upp, låta utvärdera och årligen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet till regeringen

Utöver detta ansvarar Regioner även för ansvarsområden som tidigare låg på landstingen såsom hälso- och sjukvård, kollektivtrafik, kulturfrågor och internationell samverkan.

Regionen ska ta fram strategier där den mest tongivande inom planering är den regionala utvecklingsstrategin (RUS). RUSen ska utgöra en "en samlad och sektorsövergripande strategi för det regionala tillväxtarbetet som innehåller mål och långsiktiga prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet". Den ska utarbetas i samverkan med berörda kommuner, länsstyrelser, berörda statliga myndigheter och näringslivet. Även det civila samhällets organisationer ska erbjudas möjligheter till samverkan.

Analysen ska ta hänsyn till **funktionella regionala samband** såväl inom som över läns- och landsgränserna samt till olika typer av landsbygder och tätorter." I den regionala utvecklingsstrategin ska utöver andra regionala styrdokument kommunala översiktsplaner och riktlinjer för bostadsförsörjning beaktas. I flera regioner bedrivs rumslig regional planering genom strukturbilder vilket utgör en vidare konkretisering av RUSen.

REGIONALA KOLLEKTIVTRAFIKMYNDIGHETEN

2012 bildades regionala kollektivtrafikmyndigheten i Norrbotten (RKM). Organisationsformen är ett kommunalförbund vilket innebär att Regionen och kommunerna är medlemmar och påverkar förbundets arbete. Myndigheten ska "samordna, effektivisera och utveckla kollektivtrafiken i länet". RKM är den myndighet som ihop med Regionen tar fram Trafikförsörjningsprogrammet för länet. De är dessutom ägare till Länstrafiken och Norrtåg.

RKM ska även arbeta för att skapa förutsättningar för en fortsatta utveckling av kollektivtrafiken. Detta ska ske genom att medarbetare deltar i nätverk på lokal, regional och nationell nivå. I myndighetens uppdrag ligger således uppgifter att samverka och bygga kopplingar till andra aktörer på andra skalnivåer.

NORRBOTTENS KOMMUNER

Norrbottens Kommuner är en intresseorganisation som ägs av Norrbottens 14 kommuner. Norrbottens Kommuner bidrar till arbetet med Norrbottens utveckling genom att samordna sammankomster



mellan kommuner, t.ex. inom skola, regional utveckling och miljösamverkan. De anordnar konferenser och utbildning, bland annat ihop med Umeå universitet. Vid fokusgruppen betonades att detta blir en plats där kommunala politiker får chans att träffas och det finns en formell beredning för sakfrågor som rör länet utveckling. Det är en plattform för politiken att prata ihop sig. Men det är också en ingång för Regionen att prata med kommunerna. Sammantaget ses Norrbottens Kommuner som en viktig uppbyggd struktur där utvecklings- och infrastrukturfrågor kan drivas och inte minst en yta att skapa samsyn mellan kommunal och regional nivå.

KOMMUNER I OCH UTANFÖR LÄNET

Norrbottens 14 kommuners arbete kopplat till regional utveckling, planering och besöksnäringen består i huvudsak av näringslivs- och kompetensförsörjningsinsatser, i planering av den fysiska miljön, trafikplanering samt i fråga om bostadsförsörjning. Kommunerna styrs av politiker som röstas in i kommunfullmäktige av respektive

kommuns medborgare var fjärde år i samband med de allmänna valen. Precis som Regionen är kommunen en politiskt styrd organisation med skattebas som påverkar möjligheterna att, i viss mån, styra sin verksamhet. Det innebär också en föränderlighet när vad som anses viktigt att prioritera i ett utvecklingsarbete kan skifta om den politiska majoriteten ändras.

Den kommunala verksamheten finansieras primärt av den egna beskattningsrätten men även av utjämningsystemet vilket syftar till att garantera alla kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Kommuner tar fram flera tematiska strategier. En vanligt förekommande strategi är näringslivsstrategi. Syftet med en näringslivsstrategi är att ange mål för kommunens näringslivs- och kompetensförsörjningsarbete – inte sällan med besöksnäringens inriktning. Kommuner samverkar i näringslivsfrågor ofta med Region, kommunalförbund, ekonomiska föreningar, regionala samverkansplattformar och bolag. I Norrbotten lyfts bland annat Norrbottens kommunalförbunds näringslivsgrupp, Samebyarna, Visit Piteå, Swedish Lapland Visitors Board, Invest in Norrbotten och SKR och därutöver kommuners



deltagande i regionala utvecklingsinsatser både i projekt- och bolagsform.

Många av de kommunala ansvarsområdena spänner över en större geografi bortom den administrativa gränsen. Exempelvis besöksnäring-, och infrastrukturfrågor har behov som följer en mer funktionell geografi, varför det är viktigt att i vissa fall inkludera kommuner på andra sidan länsgränsen (och även nationsgränsen).

PÅVERKANS-KONSTELLATIONER

- ▶ Swedish Lapland Visitors Board
- ▶ Barentssamarbetet
- ▶ Samebyar
- ▶ Invest in Norrbotten
- ▶ Nordkalotträdet
- ▶ Bottniska korridoren
- ▶ Norrbottniabanegruppen
- ▶ The Node Pole
- ▶ Norrbottens handelskammare

I denna kategori samsas aktörer som utifrån olika sakfrågor påverkar länets utveckling genom fysisk planering. Det är en heterogen gruppering med allt från **samebyar** till **Invest in Norrbotten** och arktiska infrastrukturdrivna **Barentssamarbetet**. Mest tongivande utifrån ett planering- och besöksnäringssperspektiv är **Swedish Lapland Visitors Board**. Swedish Lapland är en näringslivsorienterad samverkansplattform som omfattar Norrbottens 14 kommuner, Skellefteå och Sorsele kommun i Västerbotten. De syftar till att "stötta näringens ambitioner att göra affärer av den internationella och nationella efterfrågan på destinationens utbud av subarktiska produkter och upplevelser i länet". Swedish Lapland beskriver själva styrkan i att arbeta tillsammans och syftar på sitt utvecklade samarbete med privata och offentliga på strategisk såväl som på operativ nivå.

UNIVERSITET

Universiteten, Luleå tekniska universitet och Umeå universitet, är aktörer som bidrar med utbildningskapacitet och som kompetensförsörjare. Vid fokusgruppen framkom universiteten som viktig part i flera av de utvecklingsprojekt som drivs vid offentliga aktörer i länet.

ANGRÄNSANDE LÄNDER OCH LÄN

Norrbottens geografiska läge med gräns till Finland och Norge och flera nationsöverskridande samarbeten inom exempelvis inom infrastruktur.

DE OFFENTLIGA OCH PLANERINGENS STYRDOKUMENT

Sammantaget består planeringen av en rad olika konstellationer av aktörer (se figur 4.1). En del av dessa aktörer är offentliga (se bilaga 2 för beskrivning av respektive aktör). De offentliga driver sin planering bland annat genom sina respektive styrdokument (se bilaga 3 för beskrivning av styrdokument). I figuren nedan återges ett urval av styrdokument och vilken aktör som har huvudsakligt ansvar för dokumentet. Men, att ha ansvaret för ett dokument innebär inte att det tas fram utan dialog med andra aktörer. Inom varje boll i figur 4.2 ryms möjligheter till dialog, exempelvis genom formella remissprocesser. Figur 4.2 visar på formella exempel där framtagandet av respektive dokument kan rymma samtal med olika parter, däribland besöksnäringens.

URVAL AV STYRDOKUMENT



Ansvarig aktör:



Figur 4.2 Urval av styrdokument i Norrbotten och ansvarig offentlig aktör

5 HUR och vem för vad

Liksom beskrivs inledningsvis har arbetet med för- och huvudstudien visat att planeringens förutsättningar att möta besöksnäringen, och andra näringars, behov, stärks av att först hitta former för samplanering. Detta kapitel syftar till att ge en vägledning kring HUR samplaneringen ska gå till. VEM GÖR VAD?

SAMPLANERINGENS BESTÅNDSDELAR

Liksom beskrivs i kap. 2 handlar samplaneringen om att finna en systematik för att **navigera och synka** den mångfald av planeringsprocesser som sammantaget skapar utvecklingsförutsättningar i (och kring) Norrbotten, från tidiga skeden till genomförande. Det handlar om formella planeringsprocesser, men också det som sker "före" och "mellan" dessa.

Även om vi pekar på strukturbildsarbete som en potentiell central process så är samplaneringen inte en, utan många aktiviteter. Vi ser att samplaneringen består av följande beståndsdelar:

- ▶ Forma en gemensam syn och samla kraft genom ett gemensamt "projekt"
- ▶ Bygg gemensam kunskap – en regional förståelse
- ▶ Se före och bortom planeringen
- ▶ Förankra, förankra, förankra
- ▶ Bygg vidare på den "strategiska kapaciteten" som finns i länet
- ▶ Bygg vidare på etablerade samverkansplattformar
- ▶ Synliggör nyttor
- ▶ Håll i, håll ut
- ▶ Skapa länkning mellan formella processer
- ▶ Säkerställ en tydlig rollfördelning
- ▶ Formalisera överenskommelser

Detta utvecklas vidare nedan.

FORMA EN GEMENSAM SYN OCH SAMLA KRAFT GENOM ETT GEMENSAMT "PROJEKT"

Att forma en gemensam syn är en grundfråga i samplaneringen, liksom i alla andra samverkansprojekt. Det handlar om att parterna ska se samma förutsättningar och enas om grunden för vägen framåt. De behöver inte vara överens om alla delar, men väl om principer och nyckelfrågor. Att forma en gemensam syn är en fråga om **lärande** och ökad **ömsesidig förståelse**. Men - det är också en fråga om **förhandling** vilket i sin tur innebär att parterna måste se att det finns mervärden att vinna som överstiger de eftergifter som de måste göra.

Sammantaget är den samsynsskapande processen långsiktig och mognar över tid. Den sker genom dialoger i olika sammanhang, inte minst kopplat till gemensamma "projekt". Ett RUS-arbete är ett centralt "tillfälle" att föra dialog om länets förutsättningar och riktning, och RUS:en som

styrdokument speglar därmed resultatet av en sådan dialog (och de "förhandlingar" som ägt rum).

Som ett nästa steg kan ett **strukturbilds/strukturanalysarbete** vara ett format där den samsynsskapande processen äger rum. En strukturbild är en fysisk konkretisering av RUS, på "karta" – **strategin i geografin**. Det finns dock en vägvalsfråga kopplat till vad strukturbilden "innehåller" (se kap. 2), om det är:

- 1) En gemensam nulägesbild över förutsättningar och utmaningar,
- 2) En gemensam bild över utvecklingspotentialer, eller
- 3) En gemensam målbild med prioriteringar.

Formella processer som "möjlighetsfönster"

I förstudien gjordes en benchmark av Region Sörmlands respektive Region Jämtlands-Härjedalens arbete med regional rumslig planering och turism- och besöksnäring. Benchmarken visar att regionala formella processer med att ta fram regionala styrdokument utgör viktiga tillfällen, "möjlighetsfönster", att driva samverkan och att "få snurr" på viktiga frågeställningar. Genom att bygga diskussionen kring frågeställningar som parterna uppfattar som angelägna kan samverkan stärkas. Både infrastruktur och besöksnäringen tycks utgöra sådana angelägna frågor.

Därmed kan effektivare, samordnade och mer friktionsfria planeringsprocesser åstadkommas som främjar en hållbar utveckling i hela länet och som bidrar till att skapa mervärden/nyttor för inblandade parter, framför allt Region Kronoberg, kommunerna, länsstyrelsen och Trafikverket.



BYGG GEMENSAM KUNSKAP - EN REGIONAL FÖRSTÅELSE

För att skapa en gemensam syn krävs en gemensam kunskapsbas. Därmed är **kunskapsbyggande** en uppgift för samplaneringen. Kunskapsbyggandet består av flera delar. En del kan handla om att dela planeringsunderlag med varandra, eller ta fram gemensamma underlag. En annan kan handla om att injicera ny kunskap kring metoder och förutsättningar.

I det regionala sammanhanget handlar det särskilt om kunskap som bidrar till att öka förståelsen om geografiska förutsättningar, en funktionell geografi. Denna ökade kunskap bidrar i sin tur till ökad regional insikt i fråga om beroenden mellan aktörer.

Kunskapsbyggandet kan göras genom att ta fram rapporter och underlag. Det kan också göras genom att skapa förutsättningar för dialog mellan länets parter. Att ta del av andra regioners samverkansarbete eller strukturbildsarbete, benchmark/erfarenhetsutbyte är också kunskapsuppbyggande. Likaså är det ett kunskapsbyggande att skapa en systematik för lärande om det egna pågående samplaneringsarbetet.

Kunskapsbyggandet är inte en "engångsaktivitet" utan något som behöver ske löpande. En föränderlig framtid kräver flexibilitet, och den lyhördhet som krävs byggs upp genom kontinuerlig kunskapsinhämtning och omvärldsbevakning.

Parterna kommer att ha olika uppgifter i detta kunskapsbyggandet. Regionens roll och ansvar är särskilt viktigt att definiera.

SE FÖRE OCH BORTOM DEN FORMELLA PLANERINGEN

Såväl intervjuer som workshops visar på att samverkan i Norrbotten idag sker på många sätt, kring olika frågor, i olika format, med olika parter. Ett övergripande medskick från intervjuerna är att **mer samverkan** behövs. Givet att samordning och samverkan redan sker, blir frågan mer av vad?

Vår uppfattning är att när man efterfrågar "mer samverkan" så kan det förvisso handla om att manifestera samplaneringen i ett gemensamt arbete, t.ex. genom ett gemensamt strukturbilds/strukturarbete. Men det handlar också om att summera, strukturera, systematisera och förfina annan planeringsrelaterad samverkan för att komma ett steg längre.

Samplaneringen är inte enbart de formella planeringsprocesserna, det är inte heller enbart de mer eller mindre strukturerade utvecklingsdiskussionerna, utan det är systematiken dessa emellan och med ett tydligt syfte att föra Norrbottens utveckling framåt. Samverkan sker förvisso till viss del inom ramen för det som traditionellt ses som planering, men en stor del sker också före och utanför den formella planeringen. Likaså är samplaneringen inte personberoende, utan handlar om att forma en struktur för samordning och samverkan mellan aktörer inom ramen för den rumsliga planeringen.

Givet att samplaneringen sätter den rumsliga planeringen i ett större kontext, handlar det också om att beakta (samt att visa på att man gör så) en storregional geografi samt att koppla planeringsfrågorna till frågor såsom utbildning, kompetensförsörjning eller besöksnäring.

Detta innebär också att samplanering är många saker, i ett spann från att medverka i ett gemensamt arbete (t.ex. en strukturbild), till att medverka i dialoger som på olika sätt handlar om länets utveckling, till att bistå en annan kommun i dess ÖP-arbete eller Trafikverket i dess planering, till att ingå i en "planerarpool", till att ge/ges information om andra processer.

FÖRANKRA, FÖRANKRA, FÖRANKRA

En nyckel för att lyckas med samplaneringen, eller vilken annan samverkan som helst som ska ske mellan parter (inte individer), är att säkerställa förankringsprocesser internt hos varje part. Förankring inåt den egna organisationens "kärna", uppåt gentemot ledning och beslutsfattare, och emellan olika förvaltningar och sakkompetenser. I denna vägledning vill vi särskilt peka kopplingar mellan de delar av förvaltningen som arbetar med näringsliv, de som arbetar med rumslig planering, och de som arbetar med transportinfrastruktur. Samplanering för länets utveckling kräver dessutom att länets **politiker är med på tåget**. Erfarenheten från andra regioner är dock att skilda förutsättningar kommuner emellan, och därmed maktbalansen dem emellan, kan utgöra en utmaning vad gäller de politiska incitamenten att samplanera.

BYGG VIDARE PÅ DEN "STRATEGISKA KAPACITETEN" SOM FINNS I LÄNET

I Norrbotten tycks parternas inställning till samplanering skilja från många andra håll i Sverige. En förklaring kan vara att Norrbottens specifika förutsättningar historiskt tycks ha byggt upp en "strategisk kapacitet" som visar sig genom insikter om ett ömsesidigt beroende och en självklarhet i fråga om nyttor som kan uppstå genom samverkan (se kap. 2 VAD).

Liksom i många andra län uttrycks också en "hotbild" i fråga om att kompetensbrist i fråga om planerare hos länets kommuner, vilket medfört att samverkan kopplat till planering ses som en "överlevnadsstrategi" för att underhålla kompetens och resurser.

Det bör dock beaktas att den strategiska samverkanskapaciteten kräver fortsatt arbete, inte minst med anledning av att det finns olika bilder av hur pass stark den är just kopplat till planering och kopplat till relationen kommun/Region. En person uttrycker t.ex. att "samverkan verkar avta med avståndet". Det är inte ovanligt att det finns en spänning mellan större orter och mindre samhällen med en känsla av mentalt avstånd och upplevelsen att mindre orter inte ges möjlighet att ta del eller inkluderas med samma självklarhet som större orter. I Norrbotten kan detta förstärkas av länets geografi med långa fysiska avstånd vilket kan påverka möjligheten att mötas, i alla fall i fysisk form.

Det är dock vår uppfattning, utifrån erfarenheter från andra regioner, att Norrbottens samplanering har förutsättningar till ett "försprång" genom att dra nytta av den redan uppbyggda strategiska kapaciteten och de övergripande insikter som finns om samverkansnyttor. Det som krävs är att tillit och förmåga till kompromisser översätts och överförs till ett planeringssammanhang.

BYGG VIDARE PÅ ETABLERADE SAMVERKANSPLATTFORMAR

En grundförutsättning för att samplanering/samverkan ska ske är att det finns "någonstans" att samverka (se bilaga 1, tankefigur 2). Det behöver alltså finnas någon form av **plattform för samverkan** där parterna kan föra dialog och samverka, i syfte att bygga gemensam kunskap, bygga tillit och relationer, och skapa gemensam handlingskraft.

I förstudien beskrevs hur samverkan sker på flera olika sätt i Norrbotten; genom nätverk, kopplat till sakfrågor, genom formella processer, genom påverkansarbete etc. Varje mötesplats behöver förstås i ett sammanhang utifrån syfte/mål med samplaneringen. Dessutom kan mötesplatserna fylla olika funktioner, i ett spann från "öppen" mötesplats för dialog och kunskapsbyggande kring länets förutsättningar och framtid (forum, se bilaga 1 tankefigur 3), till mer strukturerade mötesplatser kopplade till specifika planeringsprocesser eller projekt (arena) och vidare till mötesplatser av formaliserande karaktär såsom politiska beslutsprocesser, budgetarbeten (court).

I Norrbotten finns flera samverkansplattformar av forumkaraktär som på olika sätt kan utgöra byggstenar (rötter) för samplaneringen. Det handlar exempelvis om

- ▶ ÖP-nätverket
- ▶ RUS-nätverket
- ▶ Norrbottens Kommuner
- ▶ Regionalt forum

I detta sammanhang är det viktigt att anamma ett **inkluderande synsätt**, i den mening att parter som behöver vara med i utvecklingsdiskussioner och – arbete involveras även om de inte ingår i de plattformar som lyfts fram som särskilt centrala.

SYNLIGGÖR NYTTOR

För att parterna ska samplanera krävs att de ser mervärden av att göra så. Det handlar om att den "investering" i tid och kompromisser som krävs (man måste våga släppa lite på självbestämmandet) ska

vägas upp av de nyttor som uppstår. Exempel på nyttor är: (se vidare kap. 2 VARFÖR)

- ▶ Ökad regional insikt i fråga om geografiska förutsättningar, en funktionell geografi
- ▶ Ökad regional insikt i fråga om beroenden mellan aktörer
- ▶ Bättre samordnade processer och strategier
- ▶ Ökad effektivisering
- ▶ Ökad transparens
- ▶ Ökad tillit
- ▶ Ökad samsyn
- ▶ En enad regional röst
- ▶ Ett starkare och mer synligt Norrbotten

Det bör sägas att en del i samplaneringen blir att **synliggöra** nyttor som parterna kanske inte själva ser.

HÅLL I, HÅLL UT

Samplanering är ett långsiktigt åtagande, en process som mognar över tid. Den sker genom dialoger och nätverk, men också genom projekt och planeringar. Ibland är samplaneringen mer "intensiv" t.ex. när ett strukturbildsarbete bedrivs, ibland är den mer "lågintensiv". Det innebär att samplaneringen för Norrbottens utveckling kräver att parterna håller i och håller ut, och ser de långsiktiga nyttorna.

Att peka ut och arbeta mot en gemensam strategisk riktning är ett långsiktigt arbete som kräver tid och uthållighet. Man kan säga att det handlar om att "lägga mycket tid i tidiga skeden". Av en del kan detta upplevas som "ältande", och det är vanligt med krav på att "komma framåt". Inte sällan kritiserar också övergripande målbilder (i RUS edy) för att vara alltför breda och översiktliga, med kontentan att styrdokumentet inte fyller den riktningsvisande funktion som eftersöks. För att ge energi till det gemensamma utvecklingsarbetet är det därför viktigt att identifiera "långt hängande frukter" som kan "plockas" under processens gång för att visa på resultat. I ett strukturbildsarbete kan det exempelvis handla om att "leverera" och sprida

underlag, eller att hålla konferenser som visar på framsteg i arbetet.

SKAPA LÄNKNING MELLAN FORMELLA PROCESSER

I förstudien framträder en bild som vi känner igen från flertalet regionala utvecklingskontext, där olika "spelare" (de olika kommunerna, regionen, trafikverket etc) driver sina respektive utvecklingsprocesser men där det råder tveksamhet i fråga om graden av samordning dessa emellan. Frågan rymmer både aspekter kring effektivitet och samordning i termer av att arbeta i en gemensam riktning, men också aspekter av karaktären "syns vi", "beaktas vi"? Detta är en bild som dessutom präglad det regionala utvecklingsarbetet under en längre tidsperiod

I Norrbottenkontexten lyfts kopplingen mellan ÖP och RUS som särskilt viktigt att stärka, och kopplat till detta finns också ett utpekat politiskt uppdrag. Diskussionen kring kopplingen mellan översiktsplanering och regional utvecklingsplanering har diskuterats i drygt ett decennium, och ett "glapp" framträder i många fall. För att överbrygga glapp och stärka kopplingen lyfts i två studier från 2010 behovet av att synliggöra både "kommunen i regionen" och "regionen i kommunen". Med detta menas att för att skapa reell samordning dessa nivåer emellan är **ömsesidigheten** avgörande. Regionen måste visa kommunerna att man ser dem som en pusselbit i de diskussioner, processer och strategier som förs på regional nivå. Och tvärtom, det regionala perspektivet behöver vara synligt i kommunens diskussioner, processer och strategier. En kommunrepresentant hänvisar till RUS-processen som en av de viktigaste processerna för den regionala utvecklingen, men påpekar att bristen på samverkan kring RUS leder till "en RUS som dör". Citatet överensstämmer väl med vår bild av att dialog och involvering är centrala verktyg för att förankra och skapa accept kring en plan/ strategi/ styrdokument.

I RUS framhålls att utvecklingsarbetet framledes ska bygga på "en kontinuerlig dialog mellan den lokala och regionala nivån, där ny kunskap och nya perspektiv ständigt tillförs" vilket kommer kräva

"att samtliga aktörer tar ansvar för sina respektive ansvarsområden och att norrbottningarna engageras i arbetet". Vår uppfattning är att överbryggandet av glapp är en del i detta. En faktor handlar om att stärka de reella förutsättningarna för att aktörerna att ha insyn och inflytande på varandras processer. Det handlar både om att släppas in, och att själv ta plats. För att det ska ske krävs å ena sidan att processerna riggas för involvering, å andra sidan att både den som bjuder in och den som bjuds in ser ett mervärde med det. Att skapa en gemensam strategisk bild eller "Strategy alignment" syftar, något förenklat, till att säkerställa att den breda palett av strategiska dokumentet som finns pekar åt samma håll. För att möjliggöra det krävs det att aktörer som påverkas av dokumentet görs delaktiga i processen att ta fram dessa dokument.

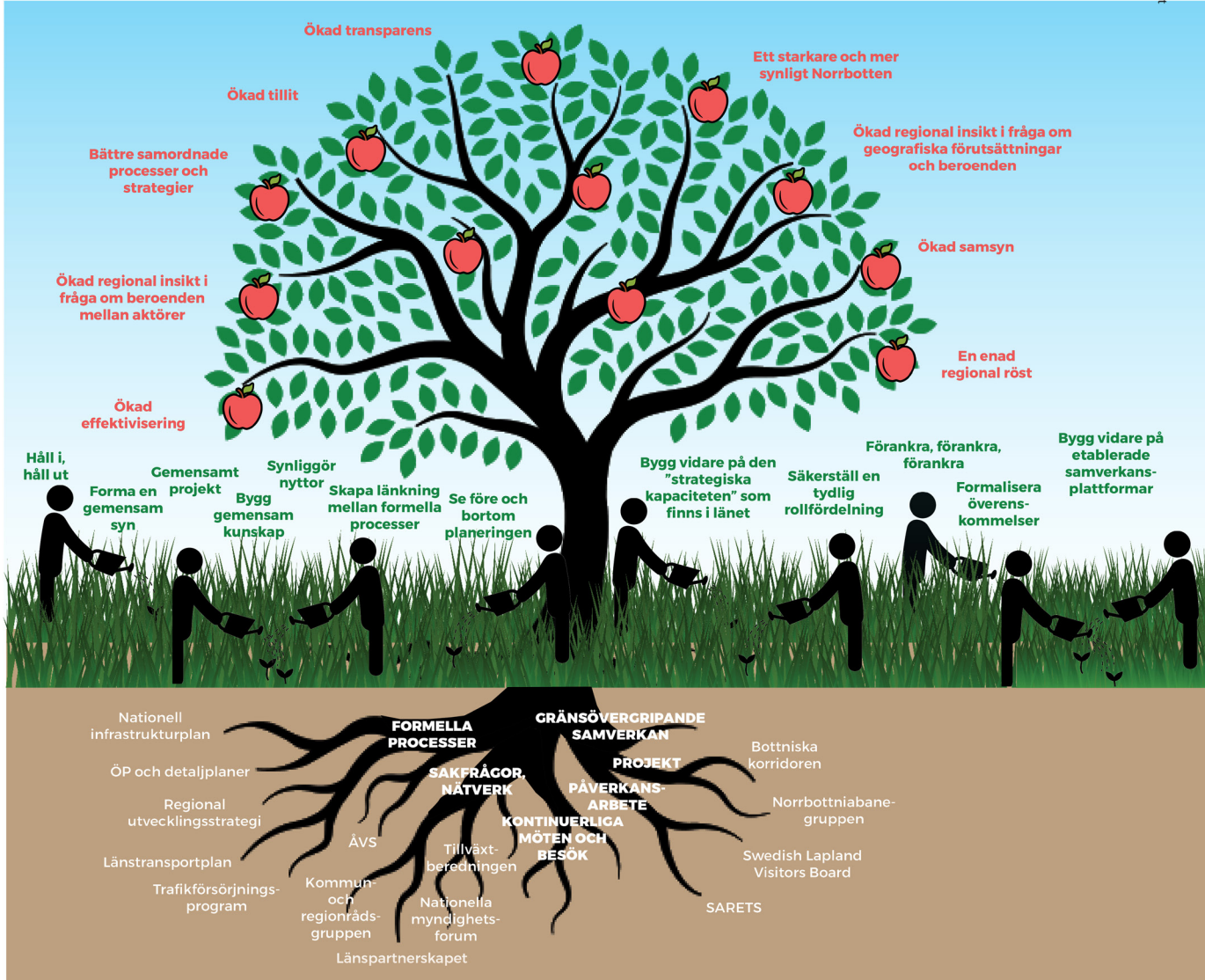
Vår förstudie i fråga om styrdokument och de formella processerna med desamma tyder på att det finns god utvecklingspotential, både när det gäller kopplingen mellan ÖP-RUS och mellan andra styrdokument. Det kan t.ex. handla om:

- ▶ Att stärka **ömsesidigheten** i fråga om processer för framtagande av styrdokument. "Samtidighet" i framtagandeprocesser är en framgångsfaktor, men inte alltid praktiskt möjligt. Länkning och kunskapsbärande blir då avgörande för att samordning och ömsesidighet ska uppstå.
- ▶ Att synliggöra "kommunen i regionen" och "regionen i kommunen", dvs. att det kommunala perspektivet (på förutsättningar, utmaningar, möjligheter) blir än mer synligt i regionala styrdokument, och tvärtom. Sammantaget handlar det om att lokalt viktiga frågor sätts i sitt regionala sammanhang, och att länkarna mellan styrdokument synliggörs.
- ▶ Att synliggöra en **gemensam** bild av en funktionell regional geografi i samtliga styrdokument. Att skapa en sådan är att se som en form av målbildsprocess.

Resultatet av samordning och samverkan i tidiga skeden

Hur?

Strategisk kontext



Figur 5.1. Samplaneringsträdet

SÄKERSTÄLL EN TYDLIG ROLLFÖRDELNING

Olika parter kommer att ha olika roller i samplaneringen. Ett effektivt samplaneringsarbete kräver att rollerna både definieras och förankras kontinuerligt. Detta för att tydliggöra vad respektive part ska göra, hur förväntningarna ser ut. Vem gör vad? Och vem tar lead på vad? Vilka är min organisations/min rolls uppgifter? Hur mycket tid tar det? Vilka möten ska jag vara med på? Ska jag/min organisation arrangera något? Hur kommer min organisations plan in i sammanhanget? Vilket inflytande kan jag/min organisation förväntas få på sådant andra gör? Vilket mandat har jag i min roll? Och har vi de resurser som krävs för att uppfylla förväntningarna? Med tanke på hur många aktörer som är involverade i Norrbottens regionala utveckling och planering är en tydlig rollfördelning viktig för att skapa förutsättningar för en effektiv samplanering (se figur 4.1 och bilaga 2 och 3 om roller, ansvar och processer).

Grovt betraktat kan de olika rollerna i samplaneringen beskrivas i termer av att:

- ▶ leda/driva
- ▶ medverka/bidra
- ▶ delta/observera
- ▶ besluta

Områdena kan gälla t.ex.

- ▶ strukturbildsarbete
- ▶ kunskapsbyggande
- ▶ planeringsunderlag
- ▶ dialoger/mötesplatser
- ▶ synkning mellan processer
- ▶ dela resurser/kompeten

Att definiera roller, ansvarsområden och förväntningar är ett centralt moment i samplaneringens tidiga skede, men inte bara då. Det är något som behöver omprövas över tid, och utifrån att förutsättningar förändras. Hänsyn behöver tas till att parterna har olika förutsättningar att bidra och medverka i arbetet, inte minst har de olika kommunerna olika förutsättningar utifrån ett resursperspektiv. Ett inkluderande arbetssätt innebär att parterna måste kunna medverka på olika sätt, utifrån sina förutsättningar. Arbetet får inte heller upplevas som för "tungrott", och det är viktigt att parterna uppfattar att vinsterna/nyttorna av arbetet överstiger "kostnaden". Det är samtidigt viktigt att reda ut vad det innebär att man deltar i samplanering. Kvaliteten på samverkan måste motsvara de förväntningar som ställs.

Regionens roll

I samplaneringen för Norrbottens utveckling har Region Norrbotten en särskild roll i att säkerställa den regionala överblicken, den regionala dimensionen. Detta kommer till uttryck på flera olika sätt:

- ▶ **En stödjande roll.** Detta kan handla om att fram eller summera/ sammanställa/ tillgängliggöra regionövergripande planeringsunderlag. Det kan också handla om att bistå i skapandet av effektiviseringspotentialer såsom att nyttja resurser bättre eller till och med dela på tjänster.
- ▶ **En samordnande roll.** En del i denna roll kan handla om att tillhandahålla kontinuerliga mötesplatser för dialog om länets utveckling. Dessa kan kopplas till RUS- och strukturbildsprocesser, men även nätverk och grupperingar såsom Regionalt forum och RUS-nätverket är exempel på fora för dialog. En annan del i den samordnande rollen kan vara att driva länkningen gentemot den mångfald av planeringsprocesser (NFP) som sammantaget skapar förutsättningar för utveckling, dvs. länkningen mellan t.ex. översiktsplaner, RUS, länstransportplan etc.
- ▶ **En ledande roll.** Denna roll handlar om att ta ett regionalt ledarskap, med RUS och en framtida strukturbild som utgångspunkt.

FORMALISERA ÖVERENSKOMMELSER

Under samplaneringen görs överenskommelser av olika slag. Kring vilka principerna ska vara för det gemensamma arbetet. Kring vilka parter som ska medverka (vilka som är "viktigast") och hur roller ser ut och därmed också både arbetsbörda och inflytande. Kring hur länets potentialer och utmaningar ska beskrivas. Kring vilken utvecklingsriktning som är mest lämpad. Kring vilket styrdokument som är överordnat andra.

Genom att formalisera överenskommelser stärks förutsättningarna minskar risken för omtag. Detta stärker förtroendet i processen.

SUMMERING: SAMPLANERINGENS GROGRUND, VERKTYG OCH RESULTAT

Figur 5.1 summerar samplaneringen och illustrerar samplaneringen som en trädgård. Rötterna utgörs av plattformar för samverkan i form av planeringsprocesser, nätverk, projekt etc. Äpplena är de nyttor som uppstår genom samplaneringen. Men det räcker inte med att rötter finns på plats, figurerna med vattenkannor visar på de aktiviteter som behöver ske för att nyttor ska uppstå.

Precis som med trädgårdsarbete är det ett kontinuerligt arbete som ska till, det blir inte färdigt i och med denna rapport utan kommer att behöva arbetas med och testas och övas framöver.

SLUTORD

En av de teoretiska tankefigurer som används i denna rapport illustrerar hur planerings- och utvecklingsarbete bedrivs i spänningsfältet mellan förutsättningar av **formell** respektive **kontextuell** karaktär (se fig 5.2 nedan samt fördjupad beskrivning i bilaga 1). Formella förutsättningar är exempelvis regelverk, styrdokument, organisationsstrukturer. Kontextuella förutsättningar består av t.ex. praxis, personliga relationer, idéer, drivkrafter, behov.

WSPs erfarenhet är att "överlappet" ser olika ut i olika utvecklingskontexter. Det finns flera exempel på hur arbetet med regional utveckling i huvudsak tar avstamp i de kontextuella förutsättningarna; det är exempelvis när Regionen är duktiga på att "fånga upp" utvecklingsinitiativ och tillvaratar drivkrafter hos exempelvis näringslivsaktörer. Om det är en svag koppling mellan kontextuella respektive formella förutsättningar i utvecklingsarbete kan detta ge upphov till olika tolkningar aktörer emellan, motstridiga och/eller felriktade prioriteringar och en verksamhetslogik som baseras på ett kortsiktigt perspektiv. Det finns också en risk för bristande tillit och ett sjunkande engagemang. Likaså finns en problematik om offentliga aktörer, t.ex. Regionen eller kommunen, begränsar sitt utvecklingsarbete till de formella förutsättningar som står till förfogande. Detta medför en risk att utvecklingsinitiativ inte fångas upp, att insatser blir felinriktade och att gemensamma insatser uteblir.

Tankefiguren visar på hur ett handlingsutrymme uppstår i gränssnittet mellan det formella och det kontextuella – ett handlingsutrymme som kan stärka det gemensamma agerandet för Norrbottens utveckling. Det handlar om att skapa förutsättningar att bedriva utvecklingsarbete utifrån drivkrafter och lokala behov med stöd av formella strukturer. Detta bidrar till effektivitet, enhetlighet och förutsägbarhet för de (privata) utvecklingsinitiativ som uppstår i länet samt genom ett systemstött arbetssätt som fångar upp initiativ, drivkrafter och behov.



Figur 5.2 Strategisk samordning – systemstött arbetssätt

Ett systemstött arbetssätt underlättar därmed för besöksnäringens parter, men även för andra näringar liksom parter som på olika sätt bidrar till utvecklingen. Samplaneringen, genom de beståndsdelar som beskrivits i detta kapitel, syftar till att "maxa" handlingsutrymmet.

Ett utveckla ett handlingsutrymme för att stärka det gemensamma agerandet för Norrbottens utveckling, är en föränderlig process. Det är viktigt att alla som är delaktiga inser att det krävs ett kontinuerligt arbete att förändra, såväl som att upprätthålla det handlingsutrymme man ser som ändamålsenligt. Det är en process som pågår, den har inget slut, men väl en början. Denna rapport hoppas kunna stödja i den början.

REFERENSER OCH KÄLLOR

Engström, C.J. (red) (2016) Den attraktiva regionen. Resultat, reflektioner och rekommendationer. Stockholm: KTH.
Engström, C-J, & Fredriksson, C. (2010). Regionala bilder och översiktsplanering. Forskargruppen för Stadsregioner och Utvecklingskraft, KTH.

Engström, C-J., Fredriksson, C. & Hult A. (2010). ÖP-RUP – Från svag länk till plattform för utvecklingskraft. Forskargruppen för Stadsregioner och Utvecklingskraft, KTH.

ESF (2019). <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=20336>

ESF (2020). <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=20336>

Fredriksson, C. (2011). Planning in the 'New Reality' – Strategic Elements and Approaches in Swedish Municipalities. Stockholm: KTH.

Fredriksson, C. (2015). En processmodell för strategisk samhällsplanering. Forum-Arena-Court. Stockholm: KTH.

Healey, P. (2006). Strategy-making in a Relational planning for our times. New York: Routledge.

Hrelja, R.; Pettersson, F. & Westerdahl, S. (2016). Dömd till samverkan! En kunskapsöversikt. K2 Outreach 2016:4.

Norrbottens kommuner & Region Norrbotten (2017). Norrbottens politiska plattform för Arktis.

North Sweden (2020). Tillgänglig: <https://www.northsweden.eu/om-oss/>

Plan- och bygglag (SFS 2010:900).

Rader Olsson, A. & Witzell (2016). Regional mobilisering, meningsskapande processer och byggande av strategisk kapacitet. Slutrapport från följeforskningen i Den attraktiva regionen. Slutrapport från följeforskningen i Den attraktiva regionen". Stockholm: KTH.

Regeringen (2015). Statlig förvaltning i Sverige. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/artiklar/2015/04/statlig-forvaltning-i-sverige/>.

Regeringens skrivelse 2018/19:117. Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av länsstyrelserna.

Regeringskansliet (2017). Ett land att besöka - En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/12/sou-201795/>.

Regeringskansliet (2019). Regeringens arbete med turism och besöksnäring. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/artiklar/2019/07/regeringens-arbete-med-turism--och-besoksnaring/>.

Region Stockholm (2020). Lär känna Region Stockholm. Tillgänglig: <https://www.sll.se/om-regionstockholm/uppdrag-och-ansvar/>.

RKM (2012). Regionala kollektivtrafikmyndigheten i Norrbotten. Tillgänglig: <http://www.rkmbd.se/sidor/regionala-kollektivtrafikmyndigheten.aspx#.X2rmjCgzZaR>

RUS för Norrbotten 2030 (2019). Regional Utvecklingsstrategi för Norrbotten 2030, Luleå: Luleå Grafiska.

SFS (2000:1383). Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Stockholm: Finansdepartementet.

SFS (2010:1065). Lag om kollektivtrafik. Stockholm: Finansdepartementet.

SFS (2010:185). Förordning med instruktion för Trafikverket. Stockholm: Infrastrukturdepartementet.

SFS (2017:583). Förordning om regionalt tillväxtarbete. Stockholm: Näringsdepartementet.

SFS (2017:868). Förordning med länsstyrelseinstruktion. Stockholm: Finansdepartementet.

SKR (2019). Det regionala utvecklingsansvaret. Tillgänglig: <https://skr.se/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsansvar.2689.html>.

SKR (2020). Så styrs regioner. Tillgänglig: <https://skr.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunaltsjalvstyresastyrskommunenochregionen/sastyrregionerna.1790.html>.

SKR (2020b). Utjämningsystem. Tillgänglig: <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/utjamningsystem.1917.html>.

SOU (2015:59). Bostadsplaneringskommittén, En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning

SOU (2020:8). Kommunutredningen. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.

Swedish Lapland Visitors Board (2020). Vad vi gör. Tillgänglig: <https://www.swedishlaplandvisitorsboard.com/om-destinationen/om-swedish-lapland-visitors-board/>.

Tornberg, P. (2011) Making Sense of Integrated Planning: Challenges to Urban and Transport Planning Processes in Sweden. Stockholm: KTH.

Trafikverket (2018). Planer och beslutsunderlag. Tillgänglig: <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/>



I SAMARBETE MED



MED FINANSIERING FRÅN



BILAGA 1: TEORETISKA TANKEFIGURER UTGÖR UTGÅNGSPUNKT

WSPs förslag till vägledning för regional samordning och samverkan i tidiga skeden av planeringsprocesser tar stöd i governance-teorier, och då särskilt tre teoretiska tankefigurer som på olika sätt förklarar förutsättningarna att bedriva samverkan (samplanering) som gör skillnad.

WSP har erfarenheter av att stötta flera andra svenska regioner i processen med att påbörja och bedriva arbetet med regional rumslig/fysisk planering¹. Vår uppfattning är att en knäckfråga handlar om att lägga grunden för att Regionen, kommunerna och andra parter ska arbeta **gemensamt** för utvecklingen av en specifik geografi, t.ex. länet eller en funktionell region. I denna rapport använder vi begreppet 'samplanera' (se vidare kapitel 2). Inom teorin brukar begreppet "governance"² användas för att beskriva att dagens **planerings- och utvecklingsarbete är en komplicerad process med många parter och intressen inblandade**. Parterna är **ömsesidigt beroende** av varandra. Detta beror på flera faktorer såsom att:

- Dagens **samhällsutmaningar är komplexa**. De består av frågeställningar som är sammanvävda med varandra och som skär över sektorsgränser, över sakområden, över administrativa geografiska gränser och över flera parters ansvar och rådighet. Frågeställningarna kan stå såväl i beroende- som motsatsförhållande till varandra. Detta exemplifieras inte minst av hållbarhetsproblematiken. Även besöksnäringens utveckling är ett tydligt exempel på komplexiteten.

- Det har skett en tyngpunktförskjutning i **maktförhållandena** mellan den offentliga sektorns formella planeringsorgan och den privata och ideella sektorns inflytande över samhällets fysiska strukturer under de senaste decennierna. Ett exempel på detta är att kommuner är beroende av hur de andra kommunerna i länet agerar, av Trafikverkets tilldelning av nationella medel för infrastruktur, av hur Regionens länstransportplan fördelar infrastrukturmedel, av hur näringslivet agerar etc. Ett annat exempel är evenemang och byggen av stora och små arenor eller andra anläggningar. Offentliga aktörer är delaktiga i beslut om var anläggningar skall byggas samt finansierar delar av anläggningarna via skattebetalarnas pengar. Den privata och ideella sektorns delaktighet består i planering, byggande och utförande av evenemang.

Oavsett om det handlar om att få till stånd ett evenemang eller om det handlar om utveckling av ett bostadsområde eller ett pendlingsstråk så utgör flera aktörer olika pusselbitar. Alla är viktiga, men de har olika ansvarsområden, intressen, agendor, makt m.m. Det ömsesidiga beroendet medför att samverkan är nödvändigt, parterna är "dömda till samverkan". Om Norrbottens parter **inte** samverkar kring länets utveckling finns risk för suboptimering och konkurrens. Om parterna å andra sidan samverkar kan synergier uppstå och skaleffekter skapas. Genom samverkan får parterna möjlighet att påverka sådant de inte har rådighet över utifrån de egna ansvarsområdena vilket kan innebära att respektive parts handlingsutrymme ökar. Genom

1 Exempelvis det treåriga FOI-projektet Den attraktiva regionen (DAR), stöd i arbete med RUS, strukturbilder, rumslig regional planering i Sörmland, Gävleborg, Kronoberg, Blekinge etc.

2 Exempel på referenser: Engström (2016); Fredriksson (2011); Fredriksson (2015); Hrelja et al (2016); Tornberg (2011).

samverkan kan även en mobiliserande kraft uppstå som utvecklingsarbetet kan ta avstamp i.

Samverkan påverkas av förutsättningar såsom maktförhållanden, skillnader i drivkrafter och intressen, skillnader i sakkompetens, skillnader i hur parterna uppfattar förutsättningar, utmaningar och mål, skillnader i formella roller, ansvarsområden och lagstiftning, etc.

Det är också viktigt att ha i åtanke att parterna är självstyrande, autonoma.

WSPs förslag till vägledning för regional samordning och samverkan i tidiga skeden av planeringsprocesser "bryter ner" governanceteorin i tre teoretiska tankefigurer som på olika sätt förklarar förutsättningarna att bedriva samverkan (samplanering) som gör skillnad. En tankefigur belyser hur samverkansarbetet måste "riggas" med beaktande av exempelvis drivkrafter/"sense of urgency" men också gemensamma bilder av förutsättningar och mål. En annan tankefigur tydliggör de olika skeden med olika "spelregler" som en samverkansprocess kan befinna sig i. En tredje visar hur ett handlingsutrymme kan vidgas när arbetssättet utgår från lokala drivkrafter och behov, men kan ta stöd i formella förutsättningar.

TANKEFIGUR 1: SYSTEMSTÖTT TANKESÄTT

Den första tankefiguren illustrerar hur planerings- och utvecklingsarbete bedrivs i spänningsfältet mellan förutsättningar av **formell** karaktär och förutsättningar av **kontextuell** karaktär (se fig B1.1). Formella förutsättningar är exempelvis regelverk, styrdokument, organisationsstrukturer. Kontextuella förutsättningar är situationsspecifika och handlar t.ex. om praxis, personliga relationer, idéer, drivkrafter, behov.

Tankefigur 1 visar på hur ett handlingsutrymme uppstår i gränssnittet mellan det formella och det kontextuella – ett handlingsutrymme som kan bidra till att främja ett gemensamt agerande för Norrbottens utveckling. Det handlar om att skapa förutsättningar att bedriva utvecklingsarbete utifrån drivkrafter och lokala behov med stöd av formella strukturer. Detta bidrar till effektivitet, enhetlighet och förutsägbarhet för de (privata) utvecklingsinitiativ som uppstår i länet samt genom ett systemstött arbetssätt som fångar upp initiativ, drivkrafter och behov.



Figur B1.1 Strategisk samordning – systemstött arbetssätt

TANKEFIGUR 2: TRE GRUNDFÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SAMVERKAN OCH SAMORDNING

Den andra teoretiska tankefiguren beskriver att samverkan (samplanering) som gör skillnad bygger på **tre grundförutsättningar**.³

1) Parterna måste dela en (någorlunda) **gemensam bild** av förutsättningar, utmaningar och vägen framåt. Det handlar om att förtydliga bilden av **vad som ska göras och varför, vilka parter** som ska vara med, **vem som ska göra vad** och **vad det förväntas leda till**. En tydlighet kring detta bidrar till att skapa tillit och förtroende parterna emellan.

2) Parterna måste ha **drivkrafter** att samverka med varandra kring de specifika frågeställningarna. Drivkrafterna behöver dock inte nödvändigtvis vara samma för alla parter. De kan vidare förändras över tid. För att drivkrafter ska uppstå krävs:

- ▶ att frågeställningarna parterna ska samverka kring uppfattas som **angelägna**, "a sense of urgency", just nu
- ▶ att parterna uppfattar att det finns **mervärden/vinster** att uppnå genom att samverka, "what's in it for me?"
- ▶ att parterna uppfattar att de är ömsesidigt beroende. Genom att parterna har olika intressen och drivkrafter möjliggörs en förhandlingszon där "win-win" kan uppstå. Samverkan måste löna sig, annars kommer det rinna ut i sanden. **Förhandlingslösningar** måste därför skapas där varje part kan få ut någonting.

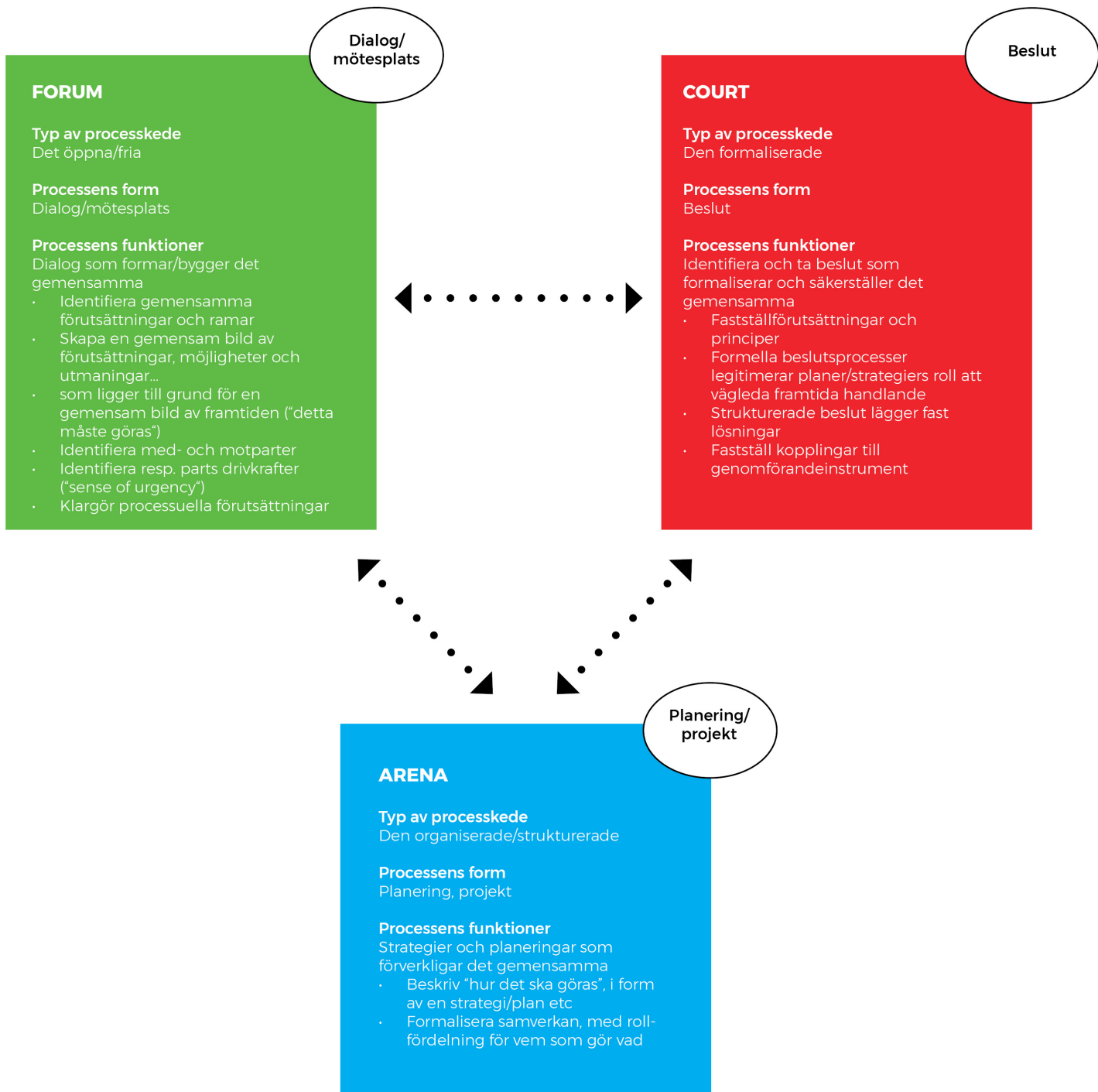
3) Det måste finnas någon form av **plattform för samverkan** där parterna kan föra dialog och samverka.

TANKEFIGUR 3: FAC SOM MODELL FÖR STRATEGISK SAMHÄLLSPLANERING

Den tredje tankefiguren är FAC-modellen (Forum-Arena-Court), en processmodell för strategisk samhällsplanering. FAC-modellen tydliggör att planerings- och utvecklingsarbete inte är en linjär process, utan beskriver tre processkedan – forumskedet, arenaskedet, courtskedet – som var och en har olika funktioner, uppgifter och "spelregler". En förutsättning för välfungerande samverkan är att parterna har samma bild av vilket processkede man befinner sig i, i ett givet sammanhang.⁴

³ WSPs vidareutveckling av: Björkman, Sandén & Johnson (2017), utifrån t.ex. Pregmark (2016); Beckhard & Harris (1987); Dannemiller & Jacobs (1992).

⁴ Fredriksson, 2015&2011; Engström & Fredriksson, 2010, baserat på Healey, 1997; Bryson, 2004

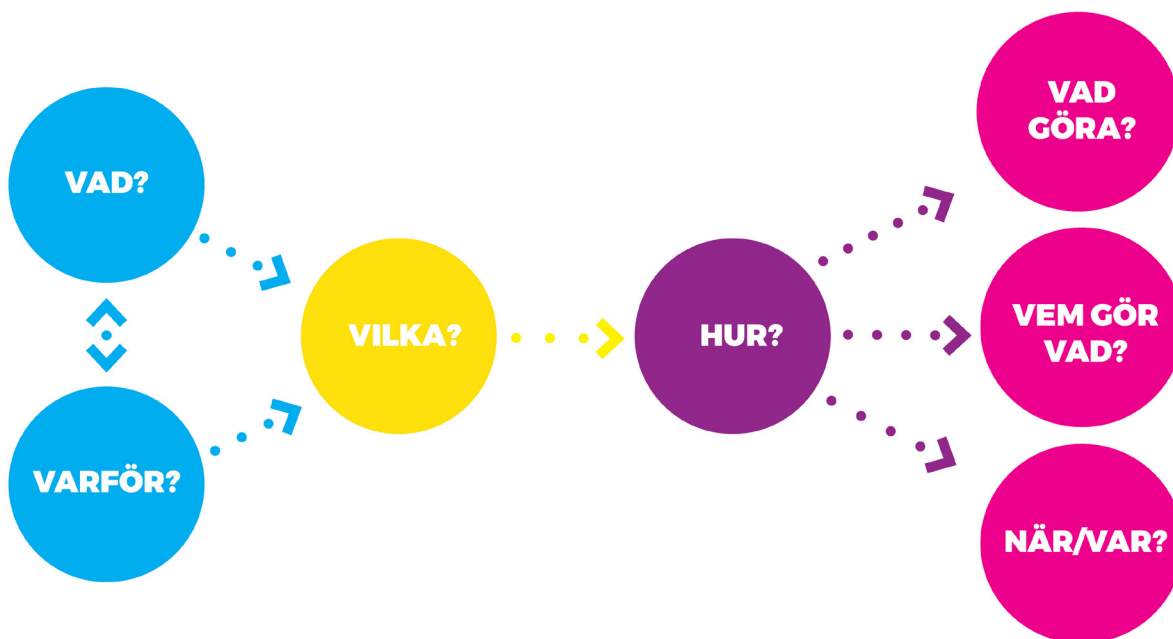


Figur B1.2 Forum-Arena-Court

FRÅN TEORI TILL VÄGLEDNING FÖR SAMORDNING OCH SAMVERKAN

Sammantaget kokar de tre tankefigurerna ned till fem grundläggande frågeställningar; **vad, varför, hur, när/ var** och **vilka**. Den vägledning för samordning och samverkan som presenteras i denna rapport grundar sig i dessa fem frågeställningar.

- ▶ VAD är samverkan inom ramen för fysisk/rumslig planering i Norrbottens kontext?
- ▶ VARFÖR ska samverkan ske, dvs. vilka är nyttorna? Och vilka är riskerna om parterna inte samverkar?
- ▶ VILKA parter ska samverka?
- ▶ HUR ska samverkan gå till? Vem ska göra vad? Vilka roller och funktioner finns?
- ▶ NÄR/VAR ska samverkan ske; t.ex. vilka är mötesplatserna, dialogprocesserna?



Figur B1.3 Illustration över grundfrågorna i en vägledning för samordning och samverkan för Norrbotten.

REFERENSER OCH KÄLLOR BILAGA 1

1 Exempelvis det treåriga FOI-projektet Den attraktiva regionen (DAR), stöd i arbete med RUS, strukturbilder, rumslig regional planering i Sörmland, Gävleborg, Kronoberg, Blekinge etc.

2 Exempel på referenser: Engström (2016); Fredriksson (2011); Fredriksson (2015); Hrelja et al (2016); Tornberg (2011).

3 WSPs vidareutveckling av: Björkman, Sandén & Johnson (2017), utifrån t.ex. Pregmark (2016); Beckhard & Harris (1987); Dannemiller & Jacobs (1992).

4 Fredriksson, 2015&2011; Engström & Fredriksson, 2010, baserat på Healey, 1997; Bryson, 2004

BILAGA 2: AKTÖRSKARTLÄGGNING NORRBOTTEN

Vilka roller och ansvarsområden har de aktörer som är involverade i projektet Regional strategisk samordning för hållbar tillväxt Region Norrbotten? Vari tar uppdraget/ansvarsområdet/rollen sitt stöd? Vilka är deras "kunder"? När och kring vad sammanfaller organisationens uppdrag och processer med de frågeställningar som utreds inom ramen för projektet?

I detta kapitel beskrivs fyra aktörer, Region, kommun och länsstyrelse och Trafikverket. Dessa är de fyra mest "planeringsintensiva" aktörerna. Det innebär dock inte att de är de enda som påverkar den regionala utvecklingen eller den fysiska planeringen. Dock är dessa viktiga aktörer som getts formellt mandat att arbeta med dessa frågor.

REGIONER

Regionerna styrs av politiker som röstas in i regionfullmäktige av länets medborgare var fjärde år i samband med de allmänna valen.¹ Regioner är således politiskt styrda organisationer med en skattebas, vilket påverkar möjligheten att, i viss mån, själva styra vad de gör. Det innebär också en föränderlighet när vad som anses viktigt att prioritera i ett utvecklingsarbete kan skifta om den politiska majoriteten ändras.

Det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet finansieras av tre källor; statlig finansiering (grundläggande medel och medel som söks från statliga myndigheter), EU:s struktur- och investeringsfonder samt Regionerna själva som står för den del av finansieringen som kommer från den egna beskattningsrätten.²

Regioner har i uppgift att "skapa förutsättningar för en utveckling som leder till en hållbar tillväxt

i länet som utgår från lokala och regionala förutsättningar".³

Regionen har flera uppgifter. I fråga om regional utveckling regleras Regionens uppdrag i huvudsak av Förordningen om regionalt tillväxtarbete (2017:583), Lagen om ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar (Ds 2017:61) och Lag (2010:1065) om kollektivtrafik. Utöver dessa ansvarsområden ansvarar Regioner även för ansvarsområden som tidigare låg på landstingen såsom hälso- och sjukvård, kollektivtrafik, kulturfrågor och internationell samverkan såsom inom ramen för EU.

Det regionala utvecklingsuppdraget finns reglerat i Förordningen om regionalt tillväxtarbete (2017:583) och Lagen om ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar (Ds 2017:61) och innefattar att Regionerna ska:⁴

- ▶ "arbeta fram och fastställa en strategi för utvecklingen i länet
- ▶ samordna insatser för att genomföra denna strategi
- ▶ besluta om hur medel för regionalt tillväxtarbete ska användas
- ▶ följa upp, utvärdera och redovisa resultaten av tillväxtarbetet till regeringen
- ▶ utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram
- ▶ upprätta och fastställa länsplaner för transportinfrastruktur"

I Förordningen om regionalt tillväxtarbete (2017:583) tydliggörs att det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet ska genomföras av ett perspektiv på rumslig/fysisk planering. I och med förändringen att det Regionala utvecklingsansvaret (RUA)

tilldelades Regionerna innebär det att arbetet med regional utveckling fick från en statligt styrd organisation till en politiskt styrd regional aktör.

De strategier som Regionerna tar fram ska utgöras av Regional utvecklingsstrategi (RUS), Länsplan för transportinfrastruktur, Regionalt trafikförsörjningsprogram och Regional kulturplan.⁵ Därutöver kan ytterligare tematiska program tas fram.

Den regionala utvecklingsstrategin (RUS) ska utgöra "en samlad och sektorsövergripande strategi för det regionala tillväxtarbetet som innehåller mål och långsiktiga prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet"⁶ och upprättas utifrån "en analys av de särskilda förutsättningarna för hållbar regional tillväxt och utveckling i länet".⁷ Analysen ska ta hänsyn till **funktionella regionala samband** såväl inom som över läns- och landsgränserna samt till olika typer av landsbygder och tätorter.⁸ I den regionala utvecklingsstrategin ska utöver andra regionala styrdokument **kommunala översiktsplaner och riktlinjer för bostadsförsörjning** beaktas.⁹ I flera regioner bedrivs rumslig regional planering genom strukturbilder vilket utgör en vidare konkretisering av RUSen.

Vidare anges i plan och bygglagen, PBL¹⁰, att regional fysisk planering ska ske i Stockholms län och i Skåne län. En **regionplan** ska antas och ange grunddrag för användningen av mark- och vattenområden tillsammans med riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse med betydelse för länet. Planen ska ge vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Regionplanen är inte bindande.

Den regionala utvecklingsstrategin/planen ska utarbetas i samverkan med berörda kommuner, länsstyrelser, berörda statliga myndigheter och näringslivet. Även det civila samhällets organisationer ska erbjudas möjligheter till samverkan.¹¹

Regionen har i uppgift att rollen som regional kollektivtrafikmyndighet ansvar för allmän kollektivtrafik i länet tillsammans med länets kommuner. Detta styrs av Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. I den regionala kollektivtrafikmyndighetens (Regionen) uppdrag ingår att ta fram ett **regionalt trafikförsörjningsprogram**. Detta ska bland

annat innehålla mål och grundläggande principer för kollektivtrafikens framtida utveckling, styra den upphandlade trafiken och vara vägledande för den kommersiella trafiken och redogöra för behovet av regional kollektivtrafik i länet.¹²

Regionen ansvarar även för att ta fram **länsplaner för regional transportinfrastruktur**. Länsplanen utgör en del av den statliga infrastrukturplaneringen och behandlar investeringar i det regionala transportsystemet. Regeringens uppgift är att fastställa de ekonomiska ramarna och Trafikverket tillsammans med kommuner och trafikhuvudmän bistår med underlag.¹³

Regeringen är i stånd att arbeta fram en nationell strategi för besöksnäringen, som ska sträcka sig 2020–2030.¹⁴ Till grund för denna ligger SOU 2017:95 **Ett land att besöka - En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring**. Syftet med utredningen har varit "att ge regeringen underlag för att stärka besöksnäringen som export- och jobbmotor i hela landet och lämna förslag till en politik som skapar förutsättningar för tillväxt, företagande och sysselsättning".¹⁵ Ett flertal Regioner har på eget initiativ antagit regionala turism- och besöksnäringstrategier. Ett exempel är Region Gotland som 2019 antog strategin Regional besöksnäringstrategi för Gotland vilken bland annat innefattar en strategi för besöksstråk.

KOMMUN

Kommuners arbete kopplat till regional utveckling, planering och besöksnäringen består i huvudsak av näringslivs- och kompetensförsörjningsinsatser, i planering av den fysiska miljön, trafikplanering samt i fråga om bostadsförsörjning. Kommunerna styrs av politiker som röstas in i kommunfullmäktige av länets medborgare var fjärde år i samband med de allmänna valen.¹⁶ Precis som Regionen är kommunen en politiskt styrd organisation med skattebas som påverkar möjligheterna att, i viss mån, styra sin verksamhet. Det innebär också en föränderlighet när vad som anses viktigt att prioritera i ett utvecklingsarbete kan skifta om den politiska majoriteten ändras.

Den kommunala verksamheten finansieras primärt av den egna beskattningsrätten men även av utjämningsystemet vilket syftar till att garantera alla kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar.¹⁷

Det kommunala uppdraget kopplat till ovan är i huvudsak Kommunallagen (2017:725), Plan- och bygglagen (2010:900), Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och Lag (2010:1065) om kollektivtrafik.

I enlighet med Kommunallagen (2017:725) 8 § får kommuner genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får dock endast lämnas om det finns "synnerliga skäl" för det.¹⁸

Ett stort antal kommuner tar fram **näringslivsstrategier** (i vissa fall även besöksnäringsstrategier) vilka i regel tas fram i samarbete med privata aktörer såsom näringslivet. Syftet är att ange mål för kommunens näringslivs- och kompetensförsörjningsarbete – inte sällan med en besöksnäringsinriktning. Kommuner samverkar i näringslivsfrågor ofta med Region, kommunalförbund, ekonomiska föreningar, regionala samverkansplattformar och bolag. I Norrbotten lyfts bland annat Norrbottens kommunalförbunds näringslivsgrupp, Visit Piteå, Swedish Lapland Visitors Board, Invest in Norrbotten och SKR och därutöver kommuners deltagande i regionala utvecklingsinsatser både i projekt- och bolagsform.¹⁹

Fysisk planering regleras i Plan- och bygglagen (2010:900) som betonar kommunernas starka position. Det så kallade "kommunala planmonopolet" innebär att kommunen ansvarar för planering av mark- och vattenområden samt bebyggelseplanering inom kommunens yta. De lagstadgade fysiska planer som tas fram av kommunen består av översiktsplan, detaljplan, planprogram och områdesbestämmelser.

Varje kommun ska ha en aktuell **översiktsplan**. Översiktsplanen "ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras".²⁰ Planförslaget ska samrådats med länsstyrelsen, Regionen och berörda kommuner. Länsstyrelsens uppgift är att företräda de statliga myndigheternas intressen.²¹

Översiktsplanens är även vägledande i kommunernas arbete att formulera andra kommunala strategier/program med perspektiv på hur kommunen tar hänsyn till och samordnar översiktsplanen med nationella och regionala mål, strategier och program av betydelse för en hållbar utveckling såsom regionala utvecklingsstrategier, länsplaner för transportinfrastruktur och regionala klimat- och energistrategier.²²

Detaljplaner upprättas av kommunen när det ska byggas nytt och reglerar var nya byggnader får placeras och hur de ska utformas. Detaljplanen är bindande och ger byggrätt. Under samrådet ska kommunen samråda med länsstyrelsen och Lantmäterimyndigheten och kommuner som berörs. Kommunen ska ge tillfälle till samråd med "kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs".²³

Kommunen kan ange mål och utgångspunkter för planarbetet i ett **planprogram** i syfte att underlätta detaljplanearbetet. I de fall detta görs gäller samma regler för samråd som för detaljplanering.²⁴ Därutöver finns **områdesbestämmelser**, ett mellanting mellan översiktsplan och detaljplan, som reglerar grunddragen i mark- och vattenanvändningen i syfte att säkerställa översiktsplanens syften, att tillgodose ett riksintresse eller bevara en värdefull bebyggelsemiljö. Områdesbestämmelser ger ingen byggrätt. I de fall områdesbestämmelser tas fram gäller samma regler för samråd som för detaljplanering.²⁵

I fråga om bostadsförsörjning tar kommuner fram **bostadsförsörjningsprogram**. Enligt lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska varje kommun genom framtagande av riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska innehålla²⁶ kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet, kommunens planerade insatser samt hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program. Uppgifterna ska grundas på den demografiska utvecklingen, efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar.²⁷ Regionen och länsstyrelsen ges i regel möjlighet att yttra sig över kommuners bostadsförsörjningsprogram.

De flesta kommuner har en kommunal, och politiskt antagen, trafikstrategi/plan i vilken strategier/riktlinjer som kommunens arbete med trafik och resor ska genomsyras av. En **trafikstrategi** kan vara en del av översiktsplanen eller tas fram separat.²⁸ I regel tas hänsyn till regionala målsättningar och inriktningar i regionala planer/strategier, såsom Regionalt trafikförsörjningsprogram och Länstransportplan, samt projekt och arbeten pågår på regional nivå.

I enlighet med Lag (2010:1065) om kollektivtrafik ansvarar Regionen och kommunerna inom ett län gemensamt för den regionala kollektivtrafiken. Regionen och kommunerna får dock komma överens om vem som ska bära ansvaret.²⁹ I praktiken innebär detta att kommunerna i regel har en stor roll i arbetet med framtagande av ett **regionalt trafikförsörjningsprogram**.

LÄNSSTYRELSE

Länsstyrelsens övergripande ansvarsområden består av att verka som en länk mellan det nationella och det regionala/lokala arbetet samt att samverka mellan myndigheter på olika nivåer. Länsstyrelserna är regeringens företrädare i länet.³⁰

Länsstyrelsens uppdrag och uppgifter styrs av Förordningen (SFS 2017:868) med länsstyrelseinstruktion och regeringens årliga regleringsbrev.

Före 1 jan 2019, då regeringen beslutade att Sveriges Regioner skulle tilldelas det regionala utvecklingsansvaret, ansvarade länsstyrelsen (och i vissa fall regionförbund) för regionalt tillväxtarbete och den regionala transport- och kollektivinfrastrukturen.³¹

I Förordningen (SFS 2017:868) med länsstyrelseinstruktion framgår att länsstyrelsen ska verka för att "nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar"; "ska främja länets utveckling"; "ska arbeta sektorsövergripande samt ska främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet".³² Länsstyrelsen ansvarar i enlighet Förordningen (SFS 2017:868) med länsstyrelseinstruktion för bland annat uppgifter i fråga om regional tillväxt, infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende, energi och klimat, kulturmiljö och lantbruk och landsbygd.³³

I Förordningen (SFS 2017:868) framhålls vidare att länsstyrelsens uppgifter även omfattar Barentssamarbetet i Västerbottens och Norrbottens län samt att länsstyrelsen i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län ska "vara förvaltande och attesterande myndighet för vissa program inom målet Europeiskt territoriellt samarbete inom EU:s strukturfonder".³⁴ Vidare att länsstyrelsen ska "informera motsvarande myndighet i nordiska länder i sådana frågor om samhällsplanering och insatser för regional tillväxt inom länsstyrelsens

verksamhetsområde som kan antas ha betydelse för den utländska myndighetens verksamhet".³⁵

Regleringsbrevet beslutas varje år av regeringen och innehåller uppdrag samt riktlinjer om hur länsstyrelsen ska arbeta. Den huvudsakliga uppgiften är att se till att de mål som riksdagen och regeringen slagit fast uppnås samtidigt som hänsyn tas till länets förutsättningar.³⁶

Länsstyrelsen tar fram olika planeringsunderlag och analyser kopplade till länsstyrelsens ansvarsområden och har i uppgift att samordna planeringsunderlag som myndigheter tar fram som stöd till inte minst kommuner.³⁷ Länsstyrelsen har vidare en viktig roll i att lämna råd, information och underlag samt att granska den kommunala fysiska planeringen. Länsstyrelsen har bland annat i uppgift att: yttra sig över planerna utifrån ett regionalt perspektiv, att identifiera behov av samordning med andra kommuner eller med andra insatser inom en eller flera regioner, samordna och försvara statens intressen; ge underlag och råd i frågor om allmänna intressen, riksintressen, miljö kvalitetsnormer och landsbygdsutveckling i strandnära lägen.³⁸

Länsstyrelsen ansvarar även för att ta fram ett antal strategier och program tillsammans med andra statliga myndigheter och aktörer i Sveriges län. Bland dessa kan nämnas Regional handlingsplan för landsbygdsprogrammet och havs- och fiskeriprogrammet³⁹, Regionalt skogsprogram/-strategi⁴⁰, Åtgärdsprogram inom miljömål⁴¹, Regional handlingsplan för grön infrastruktur⁴², Regional handlingsplan för klimatanpassning⁴³. Inom ramen för det regionala landsbygdsprogrammet utgör service, infrastruktur och en attraktiv landsbygd inte sällan ett tematiskt område med perspektiv på småskalig infrastruktur, infrastruktur för rekreation och turism samt för turistinformation och utveckling av natur- och kulturmiljöer.

TRAFIKVERKET

Trafikverkets uppdrag består först och främst i "att ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart".⁴⁴ Därutöver ansvarar Trafikverket för byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar, för att upphandla interregional kollektivtrafik samt för att bistå med sjöfartsstöd.⁴⁵ För det senare finns ett särskilt beslutsorgan, Delegationen för sjöfartsstöd, på Trafikverket. Trafikverket får även "efter

överenskommelse med Sjöfartsverket ansvara för genomförandet av infrastrukturprojekt i farleder, slussar och kanaler".⁴⁶

Trafikverkets verksamhet regleras i Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket samt av Regleringsbrevet som är regeringens beslut om vad Trafikverket ska göra under ett budgetår och som anger de ekonomiska ramarna för budgetåret.

I Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket framgår utöver ovan nämnda uppdrag att Trafikverket bland annat även ska:⁴⁷

- ▶ "Skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem"
- ▶ "Tillhandahålla underlag för tillämpningen av miljöbalken och av plan- och bygglagen (2010:900)".
- ▶ "Verka för att de transportpolitiska målen uppnås genom att samverka med andra aktörer, bedriva omvärldsbevakning och analys samt genom att stödja andra myndigheter med expertkompetens"
- ▶ "Samverka med andra aktörer i syfte att utveckla och samordna krisberedskap."
- ▶ "Bidra med underlag till planeringsansvariga myndigheter och organ i arbetet med länsplaner för regional transportinfrastruktur."
- ▶ "Ha väl fungerande rutiner, arbetssätt och samverkansformer som tillvaratar och möjliggör nationellt, regionalt och lokalt inflytande"
- ▶ "Samverka med Luftfartsverket och Sjöfartsverket i frågor som rör respektive myndighetsområde."
- ▶ "För interregional kollektivtrafik, inklusive flygtrafik, som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift."

I Regleringsbrevet för 2020 framgår bland annat att Trafikverket "ska redovisa hur myndigheten har bidragit till relevanta mål för en sammanhållen landsbygdsolitik" samt "ska slutredovisa och analysera genomförda insatser inom regional tillväxt, inom ramen för sin långsiktiga strategi för myndighetens medverkan i det regionala tillväxtarbetet för perioden 2014–2020".⁴⁸

Trafikverket genomför sitt uppdrag i enlighet med Förordning (2010:185) med instruktion för

Trafikverket och Regleringsbrevet genom att ta fram en Nationell plan för infrastrukturplanering vilken beskriver transportsystemets utveckling och fördelning av medel för infrastrukturen.

Trafikverket ska samråda med länsplaneupprättarna, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och andra berörda myndigheter, såsom bl.a. Naturvårdsverket, Boverket och Riksantikvarieämbetet. Trafikverket ska efter samråd lämna uppgifter om områden är av riksintresse för kommunikationer.⁴⁹

Alla formella planeringsprocesser som rör infrastruktur ska inledas med en åtgärdsvalsstudie (ÅVS)⁵⁰ vilket utgör ett informellt steg i transportplaneringens tidiga skeden. ÅVS är en processmodell/arbetsätt som bygger på att parterna gemensamt skapar en förståelse av situationen, utifrån detta prövar tänkbara lösningar utifrån den så kallade fyrstegsprincipen (tänk om, optimera, bygg om, bygg nytt) för att slutligen landa i inriktning och rekommendationer för åtgärdsförslag. En åtgärdsvalsstudie kan initieras av Trafikverket, en kommun, en region eller en annan aktör.⁵¹

När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan eller detaljplan lämnar Trafikverket synpunkter via länsstyrelsen i frågor som rör till exempel riksintressen för kommunikationer, mellankommunala intressen, eventuella åtgärdsvalsstudier som bör genomföras kopplade till översiktsplaneprocessen, lokalisering för effektiva transporter, hälsa och säkerhet.⁵² Trafikverket ska vidare vara remissinstans för bygglov och tillståndsärenden som kan påverka eller påverkas av statliga vägar, järnvägar, flygplatser och hamnar.⁵³

Trafikverket samverkar i regel med Regioner i framtagande av Länstransportplan "både inför och vid planbygge och genomförande av planerna"⁵⁴ och i RUS-arbetet. Trafikverket bistår med utredningar och underlag "ett underlag för vårt regionala bidrag i arbetet med inför kommande långsiktiga planer"⁵⁵ och i fråga om kommande ÅVS-studier.

Trafikverket samverkar med länsstyrelsen i frågor som rör bland annat länens klimatstrategier och den del av samhällsplaneringen som ligger på länsstyrelserna "i alla skeden i planeringsprocessen".⁵⁶

I fråga om besöksnärringsfrågor sträcker sig Trafikverket ansvar från forskning och utveckling till samverkan med näringen i planering och genomförande av åtgärder, inte minst inom ramen för ÅVS-arbetet, som bidrar till lokal och regional utveckling.⁵⁷

Trafikverkets kunder består av primärt av medborgare och näringsliv "de som köper eller

använder våra tjänster”⁵⁸ vilket görs ”tillsammans med Trafikverkets samarbetspartners såsom Regioner, länsstyrelsen, kommuner, trafikhuvudmän, företag och övriga aktörer i transportsystemet”.⁵⁹ Trafikverkets uppdragsgivare är Regeringen och planupprättare.

ANSVAR OCH GEMENSAMMA NÄMNARE

Gemensamma ämnesspecifika frågor som sammanfaller med de frågeställningar som utreds inom ramen för projektet Regional strategisk samordning för hållbar tillväxt i Norrbotten handlar främst om infrastruktur och kollektivtrafik, fysisk planering och bostadsförsörjning och i frågor som rör regional utveckling och näringslivsutveckling (däribland kopplat till besöksmål). Nedan i tabell 3.1 återges ett urval av styrdokument, vilken aktör som har huvudansvar samt vilka som är samverkansaktörer.

Styrdokument	Huvudansvar	Samverkansaktörer
Regional utvecklingsstrategi	Region	Samtliga
Länstransportplan	Region	Främst Trafikverket och kommuner
Trafikförsörjningsprogram	Region och länets kommuner	Främst Trafikverket
Kommunala fysiska planer och bygglov (ÖP, FÖP, DP etc.)	Kommun	Främst Länsstyrelsen och Trafikverket
Trafikstrategi/plan	Kommun	-
Bostadsförsörjningsprogram	Kommun	Främst Länsstyrelse
Näringslivsstrategi	Kommun	Främst näringslivsaktörer
Landsbygdsprogram	Länsstyrelse	Region och kommunalförbund

Tabell B3.1 Ansvar och gemensamma nämnamn

REFERENSER OCH KÄLLOR BILAGA 2

1 SKR (2020) <https://skr.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunaltstjvstyresastyrskommunenochregionen/sastyrregionerna.1790.html>

2 SKR (2020).

3 SKR (2019) <https://skr.se/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsansvar.2689.html>

4 SKR (2019). <https://skr.se/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsansvar.2689.html>

5 Region Stockholm (2020). <https://www.sll.se/om-regionstockholm/uppdrag-och-ansvar/>

6 I plan och bygglagen, PBL, anges att regional fysisk planering ska ske i Stockholms län och i Skåne län. En regionplan ska antas och ange grunddrag för användningen av mark- och vattenområden tillsammans med riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse med betydelse för länet. Planen ska ge vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Regionplanen är inte bindande.

7 I plan och bygglagen, PBL, anges att en regionplan ska tas fram i Stockholms län och i Skåne län som anger grunddragen för användningen av mark- och vattenområden. Regionplanen är inte bindande.

8 Förordningen om regionalt tillväxtarbete SFS (2017:583) (9 §)

9 Förordningen om regionalt tillväxtarbete SFS (2017:583)

10 Plan- och bygglag (2010:900) 7 kap

11 Plan- och bygglag (2010:900) 7 kap

12 Lagen om kollektivtrafik SFS (2010:1065)

13 Trafikverket (2018). <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/>

14 Regeringskansliet (2019). <https://www.regeringen.se/artiklar/2019/07/regeringens-arbete-med-turism--och-besöksnaring/>

15 Regeringskansliet (2017). <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/12/sou-201795/>

16 SKR (2020). <https://skr.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevaldakommunaltstjvstyresastyrskommunenochregionen/sastyrregionerna.1790.html>

17 <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/utjamningssystem.1917.html>

18 Lag (2019:835)

19 Kommunal tjänsteperson, Piteå kommun, skriftlig kommunikation, juni 2020

20 <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/>

21 <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/uppratta/samrada>

22 <https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/att-ta-fram-riktlinjer/hansyn-till-relevanta-nationella-och-regionala-mal-planer-och-program/>

23 <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/standardforfarande/processen-i-korthet/>

24 <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/starta-planarbetet/program-till-detaljplan/>

25 [https://www.boverket.se/sv/](https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/starta-planarbetet/program-till-detaljplan/)

26 SFS (2000:1383)

27 SFS (2000:1383)

28 <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allman-na-intressen/klimatpaverkan-och-oversiktsplanering/minska-transportsystemets-klimatpaverkan/trafikstrategi/>

- 29 SFS (2010:1065).
- 30 <https://www.regeringen.se/artiklar/2015/04/statlig-forvaltning-i-sverige/>
- 31 <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/03/landstingen-overtar-det-regionala-utvecklingsansvaret/>
- 32 Förordningen med länsstyrelseinstruktion (SFS 2017:868)
- 33 Förordningen med länsstyrelseinstruktion (SFS 2017:868)
- 34 Förordningen med länsstyrelseinstruktion (SFS 2017:868)
- 35 Förordningen med länsstyrelseinstruktion (SFS 2017:868)
- 36 Regeringens skrivelse 2018/19:117. Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av länsstyrelserna.
- 37 <https://www.lansstyrelsen.se/sodermanland/samhalle/planering-och-byggande/planeringsunderlag.html>
- 38 Förordningen (SFS 2017:868) med länsstyrelseinstruktion
- 39 <https://www.lansstyrelsen.se/norrboten/om-oss/nyheter-och-press/nyheter---norrboten/2020-03-24-regionalt-skogsprogram-bidrar-till-hallbara-varden.html>
- 40 <https://www.lansstyrelsen.se/sodermanland/samhalle/planering-och-byggande/regionalt-skogsprogram.html>
- 41 <https://www.lansstyrelsen.se/norrboten/miljo-och-vatten/miljomal/atgardsprogram-inom-miljomal.html>
- 42 <https://www.regeringen.se/artiklar/2015/05/gron-infrastruktur/>
- 43 <https://www.lansstyrelsen.se/norrboten/samhalle/planering-och-byggande/klimatanpassning.html>
- 44 <https://www.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet/trafikverkets-uppdrag/>
- 45 <https://www.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet/trafikverkets-uppdrag/>
- 46 Förordning med instruktion för Trafikverket SFS (2010:185)
- 47 Förordning med instruktion för Trafikverket SFS (2010:185)
- 48 ESF (2019). <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=20336>
- 49 <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Nationell-planering/>
- 50 <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Atgardsval/>
- 51 <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Atgardsval/>
- 52 <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/samhallsplanering/Checklistor/Checklistor-vid-detaljplanering/> & <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/samhallsplanering/Checklistor/Checklistor-vid-oversiktsplanering/>
- 53 <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/samhallsplanering/Checklistor/Checklistor-vid-Bbygglov-och-tillstandsarenden-enligt-miljobalken/>
- 54 Representant Trafikverket, skriftlig svarsunderlag, juni 2020
- 55 Representant Trafikverket, skriftlig svarsunderlag, juni 2020
- 56 Representant Trafikverket, skriftlig svarsunderlag, juni 2020
- 57 Representant Trafikverket, skriftlig svarsunderlag, juni 2020
- 58 Representant Trafikverket, skriftlig svarsunderlag, juni 2020
- 59 Representant Trafikverket, skriftlig svarsunderlag, juni 2020

BILAGA 3: EN ÖVERGRIPANDE KARTLÄGGNING AV STYRDOKUMENT

Offentliga aktörer på regional respektive kommunal nivå har ett flertal olika styrdokument att använda för att driva utvecklingsarbete. Styrdokumenterna har på olika sätt och i olika grad bäring för tillväxtskapande hållbar samhällsplanering. Ett antal regelverk, förordningar och strategier på EU och nationell nivå påverkar det fysiska planerings- och tillväxtarbetet i ett län. Figuren nedan är inte att se som en komplett lista, utan den ska ses som ett försök att fånga ett urval av relevanta dokument som lägger grunden för det planerings- och utvecklingsarbete som sker inom en region/läns geografiska kontext.

EU- och Nationell nivå

På EU- och nationell nivå finns ett flertal lagar, förordningar, riktlinjer och strategier vilka sätter ramarna för tillväxtarbetet och den fysiska planeringen som sker inom ett län.

Exempel som är direkt kopplade till **tillväxtarbetet** i ett län är **dels** direktiv, policies och program på EU-nivå såsom Europa 2020 strategin för smart och hållbar tillväxt för alla, det regionala strukturfondsprogrammet och transnationella transportplaner såsom Barents Transportation Plan (se Formella förutsättningar - Norrbottenperspektivet), **dels** nationella strategier såsom **Nationella strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020** och strategier kopplade till exempelvis bredband, skog och kulturella och kreativa näringar.

Exempel direkt kopplade till **fysisk planering** i ett län är **Plan- och bygglagen** som sätter ramarna för regionplan (i Regionerna Skåne och Stockholm) samt kommunernas översikts- och detaljplanering.

Parallellt finns även nationella planer och riktlinjer med påverkan på tillväxtarbetet och den fysiska planeringen i länen såsom den **nationella planen för transportinfrastruktur** samt **riksintressen av nationellt betydelsefulla** områden. Den nationella planen för transportinfrastruktur har stark påverkan på länsens utvecklingsförutsättningar genom att den utgör den finansiella ramen för investeringar i transportinfrastruktur. Riksintressepreciseringen har betydande påverkan på markanvändningen i länet och ska beaktas i både regional och kommunal planering.

Regional nivå

Det regionala tillväxtuppdraget består av tre delar: ¹

- ▶ Att utarbeta och fastställa en regional utvecklingsstrategi (RUS) samt samordna insatser för att genomföra denna
- ▶ Att besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete
- ▶ Att följa upp, låta utvärdera och årligen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet till regeringen

Det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet **finansieras** primärt av tre källor: ²

- ▶ **Statens** finansiering består dels av **grundläggande/kompensatoriska medel** som innebär att finansiera det regionala utvecklingsansvar som staten ålagt regionerna genom så kallade 1:1-medel ³, dels av **konkurrensutsatta medel** som regionerna söker i konkurrens med varandra och andra aktörer. I den senare kategorin återfinns t.ex. finansiering riktad mot forskning och innovation, såsom utlysningar från Vinnova eller inom ramen för EU:s forskningsprogram.
- ▶ **Europeiska Unionen** och så kallade EU:s struktur- och investeringsfonder (Socialfonden, Regionalfonden, Landsbygdsprogrammet och INTERREG) står för en stor del av finansieringen av det regionala utvecklingsuppdraget. En fördelning bland EU:s samtliga regioner sker baserad på de förutsättningar som föreligger.
- ▶ **Regionerna själva** står för den del av finansieringen som kommer från den egna beskattningsrätten. Det är upp till regionfullmäktige att avgöra hur mycket av dessa medel som ska finansiera regional utveckling. Regionplan ⁴ och budget är ett politiskt styrdokument som anger inriktningen för regioners verksamhet och för regioners ekonomi.

På den regionala nivån finns ett flertal regionala styrdokument med bäring på länets utvecklingsarbete, utifrån olika perspektiv och i olika grad. Det handlar exempelvis om den **regionala utvecklingsstrategin** (RUS), "en samlad och sektorsövergripande strategi för det regionala tillväxtarbetet som innehåller mål och långsiktiga prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet".⁵ Det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet ska genomsyras av ett perspektiv på rumslig/fysisk planering.⁶ I flera Regioner tar detta sig uttryck i form av så kallade "**Strukturbilder**". Specifikt i Stockholms och i Skåne län ska regionplanering ske som anger grunddrag för användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse med betydelse för

länet.⁷ Regionplanen är inte bindande men ska ge vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.

Den långsiktiga statliga planeringen av infrastruktur sker genom **Nationell plan för transportinfrastruktur**. Regionens verktyg att planera transportinfrastrukturen inom länet är **länstransportplanerna**, som en del i arbetet med den nationella planen.⁸ Regionen och kommunerna inom ett län ansvarar gemensamt för den regionala kollektivtrafiken. I den regionala kollektivtrafikmyndighetens (RKTM) uppdrag ingår att ta fram ett **regionalt trafikförsörjningsprogram** som bl.a. ska innehålla mål och grundläggande principer för kollektivtrafikens framtida utveckling.⁹

Utöver dessa styrdokument av tydlig rumslig karaktär finns ytterligare ett flertal regionala styrdokument med bäring på tillväxtskapande hållbart planerings- och utvecklingsarbete utifrån ett bredare perspektiv. **Regionalt serviceprogram** (RSP) har som syfte att samordna insatser och aktörer i arbetet med att främja tillgänglighet till kommersiell och viss offentlig service. Ett stort antal Regioner har antagit **regionala bredbandsstrategier** till följd av den nationella bredbandsstrategi, **Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi**, som regeringen presenterade 2016. Regeringen är i stånd att arbeta fram en **nationell strategi för besöksnäringen**, som ska sträcka sig 2020–2030.¹⁰ I avvaktan på denna utredning har dock ett flertal Regioner på eget initiativ antagit **regionala turism- och besöksnäringstrategier**. Några Regioner har påbörjat arbetet med **regionala skogsstrategier** med fokus på förädling av skogsråvara, kunskapshöjande insatser och hållbart brukande. **Regional kulturplan** beskriver de regionala kulturpolitiska prioriteringarna och hur de förhåller sig till de nationella kulturpolitiska målen.

Kommunal nivå

Kommunens mål- och budget regleras i Kommunallagen (2017:725). Utgångspunkten i det kommunala styrsystemet är att kommunfullmäktige beslutar om utvecklingsmål, målsatta mått och ekonomiska ramar. Målen uttrycker övergripande prioriteringar och strategiska ställningstaganden. Nämndernas Mål och budget beskriver hur målen ska uppfyllas och arbetar sedan för att uppfylla mål inom den angivna ekonomiska ramen.

Ett flertal styrdokument på kommunal nivå har bäring för tillväxtskapande hållbar samhällsplanering. Varje kommun ska ha en aktuell **översiktsplan**, som ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.¹¹ De flesta kommuner har vid sidan av översiktsplanen även en kommunal, och politiskt antagen, **trafikstrategi** i vilken strategier/riktlinjer som kommunens arbete med trafik och resor ska genomsyras av.¹²

Kommuner tar i regel fram kommunala **näringslivsstrategier** i syfte att ange mål för kommunens näringslivsarbete.¹³ Som ett komplement till näringslivsstrategin tar ett antal kommuner fram en kommunal **besöksnäringsstrategi** för att förtydliga kommunens viljeinriktning och ambition för besöksnäringen.

NORRBOTTENPERSPEKTIVET

Nedan vänder vi blicken mot de **formella förutsättningarna** för fysisk regional utveckling utifrån Norrbottens perspektiv. Detta görs genom att beskriva och analysera ett antal styrdokument, och de formella processerna med desamma, med bäring på den rumsliga relationen av regional utveckling och besöksnäringen i Norrbotten.

Urvalet av styrdokument baseras primärt på vilka styrdokument som lyfts i de intervjuer som genomförts inom ramen för uppdraget (med tjänstepersoner från länsstyrelsen, Regionen, Trafikverket och länets kommuner). De styrdokument som återkommande lyfts är:

- ▶ Strukturfondsprogrammet Övre Norrland 2014 – 2020
- ▶ Joint Barents Transportation plan 2019
- ▶ RUS för Norrbotten
- ▶ Länstransportplan 2018 – 2029
- ▶ Regionalt Trafikförsörjningsprogram Norrbotten län 2018 – 2030,
- ▶ Regional trafikstrategi för Luleåregionen (SARETS),
- ▶ Regionalt serviceprogram för Norrbotten 2014 – 2018
- ▶ samt kommunala översiktsplaner

Europeiska styrdokument

Planerings- och utvecklingsarbetet i Norrbottens län berörs av läns- och nationsövergripande styrdokument. Med utgångspunkt i denna rapportens fokus lyfts Strukturfondsprogrammet och Joints Barents Transportation Plan särskilt fram.

Strukturfondsprogrammet Övre Norrland 2014 – 2020

Under perioden 2014–2020 har den Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) investerat nästan 2 miljarder kronor för tillväxt och sysselsättning i Övre Norrland (Norrbottens och Västerbottens län).

Programmet för Övre Norrland bygger på Europa 2020-strategin för en smart, hållbar och inkluderande tillväxt och består av fem tematiska mål:¹⁴

- ▶ "Att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation."
- ▶ "Att öka tillgången till, användningen av och kvaliteten på informations- och kommunikationsteknik (ITK)."
- ▶ "Att öka små och medelstora företags konkurrenskraft."
- ▶ "Att stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi i alla sektorer."
- ▶ "Att främja hållbara transporter och få bort flaskhalsar i viktig nätinfrastuktur."

De fem tematiska målen stakar ut inriktningen för arbetet och ligger till grund för fördelning av medel. Målen konkretiseras i aktiviteter. Exempel på aktiviteter som kan få stöd är bl.a. att utveckla fysiska och virtuella mötesplatser och science parks, att öka tillgången till IT-infrastruktur och utveckla distansöverbyggande teknik, att reducera flaskhalsar i transportsystemet såväl för gods- som persontrafik samt att utveckla kollektivt resande till stöd för arbetspendling och företagens kompetensförsörjning.

Motivering till valet av tematiska mål och investeringsprioriteringar baseras dels på Partnerskapsöverenskommelsen¹⁵, Regeringens riktlinjer för programframtagandet och den Regionanalys som togs fram inom ramen för Strukturfondsprogrammet, dels på regionala styrdokument såsom RUS, regionala transportplaner, regionala digitala agendor, regionala innovationsstrategier (RIS) samt de länsvisa klimat- och energistrategierna.¹⁶ **Regionala styrdokument är således viktig input till programmet.** Region Västerbotten och länsstyrelsen i Norrbotten har också medverkat i arbetet med att ta fram strukturfondsprogrammet för övre Norrland.

Joint Barents Transportation plan 2019
Inom ramen för det regionala samarbetet, **Barentssamarbetet**¹⁷ bedrivs ett regeringsövergripande samarbete **Steering Committee for the Barents Euro-Arctic Transport Area (BEATA)** mellan Trafikverket och de övriga ländernas motsvarighet till Trafikverket. Under Sveriges ordförandeskap tog BEATA 2017 beslutet att revidera den gemensamma transportplanen för Barentsregionen **the Joint Barents Transport Plan**.

Transportplanen utgår från respektive lands nationella transportplaner och hänsyn har tagits till Nationell infrastrukturplan 2018-2029. Transportplanen togs fram under ledning av en expertgrupp med representanter från respektive lands motsvarighet till trafikverket.

Ett av huvudskälen till att revidera planen var att **integrera besöksnäringsspektivet** med bakgrund i den potential som besöksnäringen har för en hållbar utveckling och tillväxt i regionen:

“In our revision of the new Draft Joint Barents Transport Plan, main emphasis has been to incorporate the issues of the tourism industry and a connected mobility.”¹⁸

“Despite the growth and development of the tourism in the Arctic region its full potential is still far from achieved. The main deterrents are as follows: limited access to transportation, special climate conditions, seasonality of tourist offers and the low level of tourist infrastructure in many places.”¹⁹

I Transportplanen rekommenderas fyra övergripande insatsområden:²⁰

- ▶ “Öka kunskapen om transportflöden och behov i Barentsregionen.”
- ▶ “Skapa förutsättningar för att transportsystemets användare ska kunna minska sina utsläpp av växthusgaser.”
- ▶ “Öka säkerheten på väg och till havs.”
- ▶ “Skapa ett effektivare transportsystem och minska hinder vid gränser.”

Det som genomgående lyfts i transportplanen är behovet av att möjliggöra landsövergripande öst-västliga resor. För Sverige betonas behovet av omedelbara investeringar i Botniabanan vilken pekats ut som “flaskhals” såväl för gods- som persontrafik i Barentsregionen. Därtill lyfts behovet av åtgärder som stödjer kunskapsuppbyggnad.

Transportplanen mynnar ut i ett antal rekommendationer, vilka var och en mynnar ut i **rekommenderade** åtgärder på lång, medellång respektive kort sikt och med ansvariga för respektive åtgärd utpekade. Det framgår att ambitionen med planen är att den ska utgöra ett underlag till respektive lands motsvarighet till Trafikverket, och även att möjliggöra **en gemensam ansats att gå i samma riktning** vad avser infrastrukturplanering.

Regionala styrdokument

Centrala regionala styrdokument för Norrbotten tas fram av Region Norrbotten och länsstyrelsen. Samtidigt finns exempel på regionala eller delregionala initiativ, exempelvis Regional trafikstrategi för Luleåregionen där länets kommuner

varit drivande. Regional systemanalys för Norrbotten och Västerbottens län har tagits fram i samverkan mellan två Regioner.

Regional utvecklingsstrategi Norrbotten 2030 (RUS)

Arbetet med den Regionala utvecklingsstrategin (RUS) påbörjades 2017, och RUS antogs 2019. Länets parter har på olika sätt deltagit i dialogen. En av de regionala tjänstepersoner som intervjuats uttryckte det som att: "Inom RUS-processen samverkade alla! Kommuner, ideella organisationer, näringsliv, länsstyrelsen, olika myndigheter och fler".

Exempelvis inleddes arbetet med en gemensam konferens kring framtida prioriteringar där representanter från Region Norrbotten, länsstyrelsen, Norrbottens kommuner, myndigheter, universitetet, civilsamhället, organisationer och näringslivet medverkade. Regionens förtroendevalda har besökt länets samtliga kommuner. Dialoger har även genomförts i flera kommuner med beslutsfattare och representanter från civilsamhälle och näringsliv.

RUS:en tar sikte mot år 2030 med **visionen/ framtidsscenario** "Norrbotten Sveriges mest välkomnande och nytänkande län". Regionen har antagit fyra **övergripande mål** och fyra **insatsområden**. De fyra övergripande målen är att Norrbotten ska:²¹

- ▶ Vara välkomnande, hållbart och attraktivt
- ▶ Skapa hållbar tillgänglighet
- ▶ Ha en väl fungerande kompetensförsörjning
- ▶ Vara innovativt och konkurrenskraftigt

De fyra prioriterade insatsområdena är:²²

- ▶ Hög livskvalitet i attraktiva livsmiljöer
- ▶ Hållbara transporter och tillgänglighet
- ▶ Flexibel och väl fungerande kompetensförsörjning
- ▶ Smarta, hållbara innovationer och entreprenörskap

Ett stort antal **åtgärder** föreslås inom respektive insatsområde. Frågeställningarna av särskild relevans för denna rapport återfinns främst inom ramen för insatsområdena "Hög livskvalitet i attraktiva livsmiljöer" respektive "Hållbara transporter och tillgänglighet".

Inom ramen för insatsområdet "Hög livskvalitet i attraktiva livsmiljöer" föreslås ett antal tematiska åtgärder såsom att öka bostadsbyggandet, verka för en levande landsbygd och trygga miljöer samt att tillvarata på Norrbottens natur- och kulturvärden. Därutöver föreslås ett antal åtgärder av **process- och samverkanskaraktär**, däribland åtgärder för tidig dialog och samordning för att möjliggöra en fysisk planering på kommunal och regional nivå. Exempelvis lyfts åtgärder såsom att utveckla metoder för samverkan, samordning och samhandling²³ kring mellankommunala frågor, insatser för ökad dialog om hur den fysiska planeringen kan bidra till ett ökat samspel mellan länets tätorter och landsbygder samt att ta fram en **strukturbild** för Norrbotten som kopplar samman RUS med kommunernas översiktsplaner.

Inom ramen för insatsområdet "Hållbara transporter och tillgänglighet" föreslås åtgärder för ett effektivt och funktionellt transportsystem för näringslivet, hållbart resande och gränsöverskridande transporter. En näring som särskilt lyfts är den växande besöksnäringen och dess behov av god samordning och tillgänglighet via flyg, tågtrafik och vägnätet.

Inom ramen för insatsområdena "Flexibel och väl fungerande kompetensförsörjning" samt "Smarta, hållbara innovationer och entreprenörskap" lyfts bl.a. att nationella, regionala och lokala insatser inom arbetsmarknad och utbildning ska prioriteras i **hela länet**, att digitalisering ska kunna överbrygga geografiska hinder och behovet av innovativa miljöer och mötesplatser i länet.

Regional systemanalys Norrbotten och Västerbotten 2016

Under 2016 fick Sveriges samtliga regionala planupprättare möjlighet att upprätta regionala systemanalyser som ett underlag i inriktningsplaneringen inför åtgärdsplaneringen 2018-2029. Region Norrbotten och Västerbotten valde att i samverkan upprätta en **gemensam regional systemanalys**. Denna är inte en strategi men lyfts ändå i detta kapitel då det utgör ett viktigt underlag till Trafikverkets inriktningsplanering och åtgärdsplanering liksom för Norrbottens länstransportplan (se nedan).

Systemanalysen tar avstamp i de nationella funktions- och hänsynsmålen samt de regionala målsättningarna i de två Regionernas RUS, för Norrbottens del bl.a. att stärka transportinfrastrukturen för fortsatt utveckling av besöksnäringen.

I framtagandeprocessen hölls ett antal workshops med kommuner, kommunförbund, kollektivtrafikmyndigheten, länsstyrelserna, Trafikverket, Handelskammaren, ansvariga för länens flygplatser och hamnar, gods-, åkeri- och industriföretag samt representanter för besöksnäringen.²⁴ Fokus för diskussionen var de bägge länens förutsättningar, utmaningar och funktioner med syfte att skapa en tydliggemensam bild av de viktigaste utmaningarna samt vilka funktioner som transportsystemet behöver tillhandahålla.

I systemanalysen har **fyra prioriterade funktioner** pekats ut för transportsystemet:²⁵

- ▶ "En samspelande region med hög tillgänglighet mellan regionens orter för att kunna leva och samverka inom hela regionen och med goda kopplingar till angränsande länder och regioner."
- ▶ "Ett samverkande transportsystem med effektiva kopplingspunkter för ett hållbart och funktionellt samverkande transportsystem."
- ▶ "Tillgänglighet till Sverige och världen med över dagen resmöjligheter till Arlanda för nationell och internationell tillgänglighet."
- ▶ "Kapacitetsstark och robust järnväg inom Botniska korridoren och Northern Axis."

I två av de prioriterade funktionerna, "En samspelande region" och "Tillgänglighet till Sverige och världen", lyfts bland annat behovet av förbättrade förutsättningar för besöksnäringen genom förbättrad transportinfrastruktur.

Länstransportplan 2018 – 2029

I mars 2017 gav regeringen samtliga länsplaneupprättare i uppdrag att ta fram länstransportplaner för perioden 2018 – 2029. Länstransportplanen utgör grunden för framtida investeringar i transportinfrastrukturen (för respektive åtgärdsområde fastställs fördelning av medel).

I arbetet med framtagande av planen har Regionen haft avstämningar och dialoger med

Trafikverket Region Nord samt med kommuner i Norrbotten men även kommunorganisationer och näringslivsaktörer.

Nationella och regionala mål har varit utgångspunkten i processen med att formulera de prioriterade funktionerna inom transportsystemet. Länstransportplanen utgår från de fem målområdena i den då aktuella RUS.²⁶ Särskilt har de två målområdena **Livsmiljöer** och **Tillgänglighet** bedömts vara av särskild relevans för transportplaneringen. Även den gemensamma regionala systemanalysen för Norrbotten och Västerbotten från 2016 utgör en av utgångspunkterna för länstransportplanen.

Den övergripande inriktningen i Länstransportplanen är ett hållbart samhälle med åtgärder som bidrar till "regional tillväxt och ett livskraftigt Norrbotten samt en ökad trafiksäkerhet".²⁷ Bland annat lyfts behovet av resurser till länets transportsystem för att stärka förutsättningar att bo, verka och besöka länet samt för näringslivet och universitet/lärcentra i Norrbottens län. Besöksnäringen lyfts som en av flera viktiga branscher med behov av förbättrad trafikinfrastruktur.

Regionalt Trafikförsörjningsprogram Norrbotten län 2018 – 2030

Det regionala trafikförsörjningsprogrammet utgör den långsiktiga strategiska planeringen av den regionala kollektivtrafiken med sikte mot år 2030. Nu gällande program antogs 2017. Programmet togs fram av den regionala kollektivtrafikmyndigheten (RKTm) med stöd av en arbetsgrupp bestående av tjänstepersoner från Regionala kollektivtrafikmyndigheten i Norrbotten, länsstyrelsen i Norrbotten, Länstrafiken i Norrbotten, Norrbottens kommuner och Trafikverket Region Nord. Samråd har skett med bransch- och intresseorganisationer, kommuner, myndigheter, företag och privata aktörer.²⁸

Trafikförsörjningsprogrammet tar utgångspunkt i RUS²⁹ och kopplar också till de nationella transportpolitiska målen (hänsynsmålet och tillgänglighetsmålet). Visionen är "Kollektivtrafiken är en självklar del av vardagsresandet i ett hållbart samhälle".⁹³ Den övergripande målsättningen är "Kollektivtrafik i vardagsresandet - Öka andelen resenärer i Norrbotten"³¹ vilket följs av fyra delmål:³²

- ▶ **"Tillgänglighet;** Kollektivtrafiken ska vara tillgänglig för alla i hela systemet och vara ett sammanhållet system mellan regional och lokal trafik samt mellan länet och angränsande länder och län."
- ▶ **"Resenären;** Kollektivtrafiken ska vara enkel, attraktiv, användbar och jämställt med utgångspunkt från resenärens behov."
- ▶ **"Miljö;** Kollektivtrafiken ska vara det bästa miljövalet för resenären, ett miljövänligt sätt att resa."
- ▶ **"Ekonomi;** Kollektivtrafiken ska möjliggöra en resa för alla."

Regional trafikstrategi för Luleåregionen (SARETS)

2016 tog sen regional trafikstrategi **Tillsammans framåt – Trafikstrategi för Luleåregionen** fram. Strategiarbetet bedrevs som ett samverkansprojekt där fem kommuner (Boden, Kalix, Luleå, Piteå och Älvsbyn) arbetade tillsammans med Trafikverket Region Nord, länsstyrelsen Norrbotten, Regionala kollektivtrafikmyndigheten och (dåvarande) Norrbottens läns landsting.

Trafikstrategin syftar till att kommunerna och övriga aktörer ska ha en **gemensam** grund och gemensamma mål för trafikplaneringen, däribland gemensamma prioriteringar av centrala noder och stråk samt en välfungerande kollektivtrafik i tätort och på landsbygd. Syftet är också att skapa gemensamma arbets- och samarbetsformer.

Fokus i trafikstrategin ligger på arbets- och studiependling. Fem samarbetsområden har gemensamt formulerats och antagits:³³

- ▶ **Regionalt samarbete;** "en plattform för regionala trafikfrågor" och "utveckling av befintliga arbetsformer för dialog och samarbete".
- ▶ **CO2-snåla transporter och klimatsmarta bilresor;** såsom genom att göra resorna mer energieffektiva, genom val av trafikslag och genom minskad bränsleanvändning.
- ▶ **Gemensam Mobility Management;** beteendepåverkande åtgärder med hjälp av system "som underlättar för och inspirerar resenären till ett mer hållbart resande".

- ▶ **Fysisk infrastruktur;** ta fram ett samlat planeringsunderlag "för att skapa en gemensam syn på vilka insatser som bör göras inom området fysisk infrastruktur för persontransporter".
- ▶ **Utvecklad kollektivtrafik;** "åtgärder och aktiviteter som gör det enklare att resa kollektivt och som bidrar till att kollektivtrafik blir konkurrenskraftig med bilen".

De fem samarbetsområdena följs av ett stort antal åtgärder såsom exempelvis "Årliga regionala plansamråd med genomgång av aktuella planer kopplat till kollektivtrafiksatsningar"³⁴ eller "Utveckla realtidssystem för att ge resenärerna bättre kontroll över sitt resande, t.ex. scanning av QR-kod på hållplatser för reseinformation, direktinformation om trafikstörningar etc. via t.ex. sms eller app."³⁵

De utpekade samarbetsområdena har nära beröringspunkter till kommunernas översiktsplaner, trafik- och bebyggelseplanering samt trafikplaner/strategier. I trafikstrategin framhålls vikten av att i det fortsatta arbetet hitta "gemensamma nämnare" i kommunernas översiktsplaner avseende ambitioner och inriktningar.

Regionalt serviceprogram för Norrbotten 2014 – 2018

Tillgång till service är en förutsättning för tillväxt och för att en bygd ska vara attraktiv för boende, företag och besökare. Den spelar även en avgörande roll för företag och besöksnäring och i förlängningen för länets attraktivitet.

Länsstyrelsen i Norrbotten fick av regeringen i uppdrag att utarbeta ett regionalt serviceprogram (RSP) för Norrbottens län för perioden 2014-2018. Programmet togs fram i bred samverkan med bl.a. representanter för länets kommuner, (dåvarande) Norrbottens läns landsting, Kommunförbundet, Hela Sverige ska leva, Coompanion, Posten, Sparbanken Nord och Handikappförbundet med flera.³⁶ Vid programtidens utgång förlängdes programmet till att gälla till och med 2020.

Syftet med programmet är att vara vägledande för alla som arbetar med att utveckla och stärka servicen i Norrbottens gles- och landsbygd och ligga till grund för prioriteringar när det gäller insatser inom dessa områden.

Programmet tog avstamp i en mängd internationella, nationella och regionala

tillväxtprogram.³⁸ Särskilt beaktning tas till RUS fokusområden **Livsmiljöer** och **Tillgänglighet** samt det Regionala serviceprogrammets Tillväxtfrämjande förutsättningar.

Programmets övergripande mål är att "skapa förutsättningar för människor och företag att bo och verka var de vill i länet och till dessa erbjuda god servicenivå utifrån realistiska förutsättningar och inom rimliga avstånd".³⁹ I programmet finns tre prioriterade områden vilka efterföljs av ett antal förslag på insatser:⁴⁰

- ▶ Ökad samordning av serviceslag inom offentlig och kommersiell service
- ▶ Tillgänglighet till drivmedel och dagligvaror
- ▶ Tillgång till grundläggande betaltjänster

Ett särskilt fokus är att serviceprogrammet ska bidra till att "lokala, regionala och nationella aktörer tillsammans långsiktigt ska utveckla och främja tillgången till kommersiell och offentlig service i gles- och landsbygd" då denna är av central betydelse länets framtida utveckling och skapar förutsättningar för boende, besökare och näringsliv.⁴¹

Den fysiska planeringen och kollektivtrafikens utveckling lyfts som två strategiska och långsiktiga uppgifter som spelar en stor roll för möjligheten att erbjuda service inom rimligt avstånd för länets invånare.

I programmet framhålls att **länsstyrelsen har en samlande roll** i länet för att främja dialogen mellan olika aktörer på landsbygden, sprida kunskap samt i att stötta kommunerna och andra aktörer i deras arbete. Kommunerna pekas ut som en särskilt viktig aktör för planens genomförande med hänvisning till det kommunala planeringsansvaret och det faktum att kommunerna ansvarar för offentliga servicefunktioner inom skola, omsorg och vård.

Kommunala styrdokument (översiktsplan)

I detta avsnitt fokuserar vi på kommunernas översiktsplaner som ett centralt styrdokument i tillväxtskapande hållbar samhällsplanering. Förvisso finns flertalet andra styrdokument, men i intervjuerna lyfts just översiktsplanernas roll. Utifrån urvalet i intervjustudien har tre kommuners

översiktsplaner; Piteå, Boden och Haparanda valts ut att beskrivas i detta kapitel.

Vårt framtida Piteå – Översiktsplan för Piteå kommun 2030

Piteå kommuns översiktsplan (ÖP) antogs av kommunfullmäktige 2016.

Översiktsplanen beskriver önskvärd utveckling för stad, landsbygd och skärgård. Planens utgångspunkt är att det ska finnas levande och modern landsbygd samt en attraktiv stadskärna. Huvudmålet är att kommunen ska växa från 41 500 invånare år 2016 till 46 000 pitebor år 2030.

Kommunen har antagit fem strategier som visar principerna för Piteås framtida utveckling och som ska fungera som ett stöd för det interna arbetet:

- ▶ En modern landsbygd och en levande stadskärna
- ▶ Klimat, hälsa och säkerhet
- ▶ Hållbara resor och transporter
- ▶ Havet, vattnet och naturen
- ▶ Näringsliv och sysselsättning

Piteå kommuns fullmäktige har antagit en policy för mellankommunal samverkan där kommunen uttrycker att kommunen för att stärka attraktionskraften i kommunen ska samarbeta mer i sin arbetsmarknadsregion. Särskilt framhålls samverkan med Älvsbyn, Luleå och Skellefteå kommun.

Besöksnäringen pekas ut som en viktig resurs i kommunen som är beroende av befolkningskoncentration och god infrastruktur. Näringen ska enligt kommunen "fortsätta utvecklas som en stark kraft genom en attraktiv stadskärna, lockande evenemang och ett stort utbud av besöksmål året runt."⁴² Besöksnäringen utgör ett av flera tematiska områden där kommunen avser att fördjupa sin mellankommunala samverkan.

Översiktsplan 2025 Boden kommun

Bodens kommuns ÖP antogs av kommunfullmäktige 2017. Under planeringsprocessen har kommunen fört dialog med kommuninvånare, föreningar, myndigheter och andra intressenter.

Inom ramen för ÖP finns en utvecklingsstrategi som tydliggör kommunens långsiktiga intention för mark- och vattenanvändningen. Utgångspunkten för strategin är kommunens vision om en

befolkningstillväxt med ca 2000 personer till år 2025, dvs. från dåvarande 28 000 till 30 000. Utvecklingsstrategin behandlar fyra fokusområden: ⁴³

- ▶ **Primära och sekundära kärnor;** "Det finns ett väl utvecklat nätverk av tätorter och byar som erbjuder ett varierat utbud av olika boendemiljöer. Kommunens intention är att det även i framtiden ska finnas möjligheter för människor att bo såväl i centralorten Boden som i andra tätorter och mindre byar."
- ▶ **Kommunikationssamband;** "Samband är viktiga för att sammanbinda kommunens olika delar men också för att stärka och utveckla kommunens koppling till angränsande kommuner."
- ▶ **Kärnområde för friluftsliv och turism;** "Kärnområde för friluftsliv och turism har identifierats..." "Ambitionen är att bibehålla förutsättningarna för turism och friluftsliv inom kärnområdet."
- ▶ **Primärt utvecklingsområde för bebyggelse;** Planen föreslår "ett primärt utvecklingsområde för bebyggelse"... "Tillväxt inom utvecklingsområdet stärker de regionala sambanden och främjar arbetsmarknadsregionen."

Samverkan mellan statliga, regionala och kommunala aktörer i frågor som rör infrastruktur, transporter, kollektivtrafik, fysisk planering och samhällsservice pekas ut som särskilt viktiga för att skapa förutsättningar för tillväxt. Norrbotniabanan, persontrafik på Haparandabanan samt dubbelspår på sträckan Boden-Luleå lyfts fram som viktiga framtidsfrågor. Strategierna som föreslås i ÖP syftar till att skapa förutsättningar för detta.

Haparanda översiktsplan

Haparanda kommuns ÖP antogs av kommunfullmäktige 2013. I framtagandet fördes dialog i flera orter med olika organisationer och föreningar. ⁴⁴

Haparanda stad har tillsammans med finska Torneå stad tagit fram en gemensam framtidsvision för hur livet ska se ut i tvillingstäderna år 2020. Haparandas ÖP utgår från dess vision om "Ett internationellt centrum mitt i Barents" och tillhörande mål: ⁴⁵

- ▶ Gränslös kunskap
- ▶ Logistisk nod
- ▶ Dynamisk företagsamhet
- ▶ Hållbar livsmiljö
- ▶ Upplevelserik handels- och besöksplats

För målsättningen om en **upplevelserik handels- och besöksplats** lyfts i ÖP ett antal åtgärder som i vissa fall ligger på Region och i andra fall kommunerna. Däribland att slutföra infrastrukturinvesteringarna i anslutning till Rajalla - På Gränsen (ett område som ligger på gränsen mellan Haparanda och Torneå med ett betydelsefullt handelscentrum) och utveckla området till ett upplevelserikt turistmål samt att utveckla ett gemensamt turistcentrum från Kukkolaforsen till Haparanda-Torneå. ⁴⁶

REFERENSER OCH KÄLLOR BILAGA 3

- 1 Förordning om regionalt tillväxtarbete, SFS (2017:583).
- 2 SKR (2020).
- 3 Det operativa tillväxtarbetet bedrivs till stora delar i projektform – där Anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder och medel från de Europeiska struktur- och investeringsfonderna utgör centrala delar. Medlen ska användas i enlighet med nationella förordningar och respektive strukturfondsprogram.
- 4 Denna regionplan av ekonomisk karaktär ska inte förväxlas med regionplan enligt PBL, se vidare nedan.
- 5 Förordning om regionalt tillväxtarbete, SFS (2017:583).
- 6 Förordning om regionalt tillväxtarbete, SFS (2017:583).
- 7 7 kap. i Plan- och bygglagen, SFS (2010:900).
- 8 Förordning om länsplaner för regional transportinfrastruktur, SFS (1997:263) och Lag om regionalt utvecklingsansvar, SFS (2010:630).
- 9 Lag om kollektivtrafik, SFS (2010:1065).
- 10 Regeringskansliet (2019).
- 11 3 kap. i Plan- och bygglagen, SFS (2010:900)
- 12 Boverket (2017).
- 13 Se t.ex Kävlings, Falköping, Laholm kommun m.fl
- 14 Strukturfondsprogrammet Övre Norrland 2014-2020 (Tillväxtverket, 2014, s.30-35).
- 15 Partnerskapsöverenskommelsen fungerar som ett övergripande ramverk och strategiskt dokument för hur programmen inom ESI-fonderna ska genomföras i Sverige.
- 16 Strategi för det operativa programmets bidrag till Unionens strategi för smart och hållbar tillväxt för alla och för att uppnå ekonomisk, social och territoriell sammanhållning Övre Norrland (Tillväxtverket, 2014, s.30-35).
- 17 Består både av Barentsrådet (Barents Euro-Arctic Council, BEAC) för samarbete mellan regeringarna i Finland, Norge, Ryssland och Sverige och av Barents regionkommitté (Barents Regional Committee, BRC) för samarbete mellan de regionala förvaltningarna i området.
- 18 Joint Barents Transport Plan (BEATA, 2019, s. 3)
- 19 Joint Barents Transport Plan (BEATA, 2019, s. 4)
- 20 Joint Barents Transport Plan (BEATA, 2019, s 52).
- 21 RUS för Region Norrbotten 2030 (Region Norrbotten (2019, s.14).
- 22 RUS för Region Norrbotten 2030 (Region Norrbotten, 2019, s. 15-16).
- 23 RUS för Region Norrbotten 2030 (Region Norrbotten, 2019, s. 22).
- 24 Regional systemanalys Norrbotten och Västerbotten (Region Västerbotten & Länsstyrelsen Norrbotten, 2016).
- 25 Regional systemanalys Norrbotten och Västerbotten (Region Västerbotten & Länsstyrelsen Norrbotten, 2016, s. 3.)
- 26 Det bör betonas att detta är den föregående RUS, som antogs 2011.
- 27 Inriktning och fördelning för planperioden 2018- 2029 har samma inriktning som planperiod 2014- 2025
- 28 Regionalt Trafikförsörjningsprogram för Norrbottens län 2018-2030 (RKM, 2018).
- 29 Det bör betonas att detta är den föregående RUS, som antogs 2011.
- 30 Regionalt Trafikförsörjningsprogram för Norrbottens län 2018-2030 (RKM 2018, s. 2)
- 31 Regionalt Trafikförsörjningsprogram för Norrbottens län 2018-2030 (RKM, 2018, s. 36).
- 32 Regionalt Trafikförsörjningsprogram för Norrbottens län 2018-2030, (RKM, 2018, s 27-43).
- 33 Regionalt Trafikförsörjningsprogram för Norrbottens län 2018-2030 (RKM, 2018, s. 24).
- 34 Trafikstrategi för Luleåregionen (Trafikverket, 2016, s. 31).
- 35 Trafikstrategi för Luleåregionen (Trafikverket, 2016, s. 31).
- 36 Regionalt serviceprogram 2014-2018 (Länsstyrelsen Norrbotten, 2014).
- 37 2011-2020
- 38 2004-2007
- 39 Regionalt serviceprogram 2014-2018 (Länsstyrelsen Norrbotten, 2014, s. 3).
- 40 Regionalt serviceprogram 2014-2018 (Länsstyrelsen Norrbotten, 2014, s. 20).
- 41 Regionalt serviceprogram 2014-2018 (Länsstyrelsen Norrbotten, 2014, s 1).
- 42 Översiktsplan för Piteå (Piteå kommun, 2016, s.7).
- 43 Översiktsplan 2025 (Bodens kommun, 2017, s. 16).
- 44 Översiktsplan (Haparanda stad, 2013, s. 5).
- 45 Översiktsplan (Haparanda stad, 2013, s. 22).
- 46 Översiktsplan (Haparanda stad, 2013, s. 23-25).