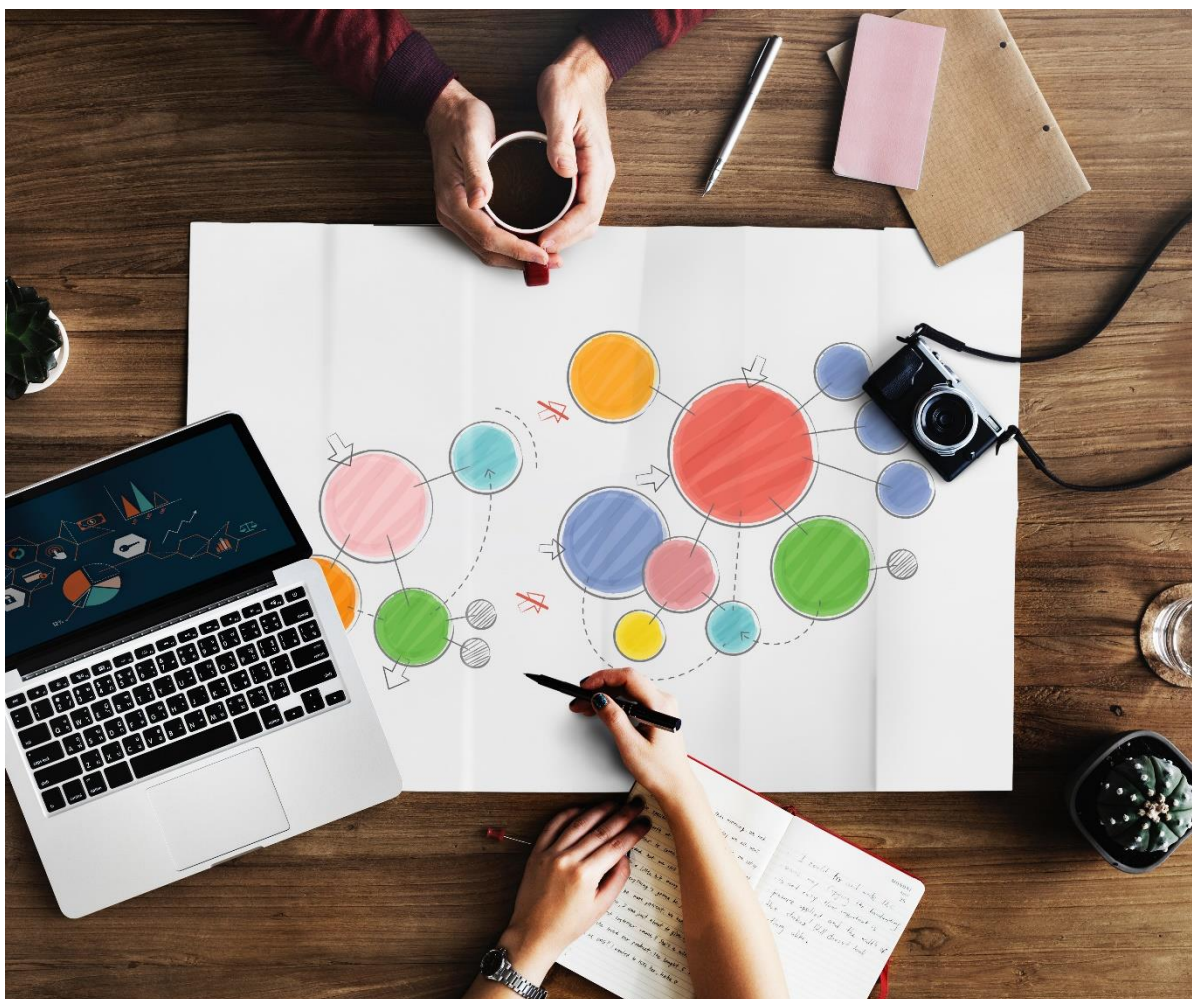


FÖRSTUDIE

SAMPLANERING FÖR NORRBOTTENS UTVECKLING – EXEMPLET BESÖKSNÄRING

2020-07-02



FÖRSTUDIE

SAMPLANERING FÖR NORRBOTTENS
UTVECKLING
– EXEMPLET BESÖKSNÄRING

KUND

Region Norrbotten

KONSULT

WSP Advisory

WSP Sverige AB
121 88 Stockholm-Globen
Besök: Arenavägen 7
Tel: +46 10 7225000

wsp.com

KONTAKTPERSONER

UPPDRAGSNAMN
Regional samordning och
samverkan

UPPDRAGSNUMMER
10293233

Kristina Westermark, uppdragsledare
Kristina.westermark@wsp.com

INNEHÅLL

| | |
|---|-----------|
| 1 BAKGRUND | 5 |
| WSPS UPPDRAG | 6 |
| ANGREPPSSÄTT OCH METOD | 6 |
| TEORETISKT AVSTAMP I "GOVERNANCE" | 7 |
| Två teoretiska tankefigurer | 8 |
| LÄSANVISNING | 10 |
| 2 DE FORMELLA FÖRUTSÄTTNINGARNA | 12 |
| EN ÖVERGRIPANDE KARTLÄGGNING AV STYRDOKUMENT | 12 |
| EU- och Nationell nivå | 14 |
| Regional nivå | 14 |
| Kommunal nivå | 16 |
| FORMELLA FÖRUTSÄTTNINGAR – NORRBOTTENPERSPEKTIVET | 17 |
| Europeiska styrdokument | 17 |
| Regionala styrdokument | 19 |
| Kommunala styrdokument (översiktsplan) | 24 |
| CENTRALA IAKTTAGELSER KRING NORRBOTTENS FORMELLA FÖRUTSÄTTNINGAR | 27 |
| Vilka frågor lyfts i styrdokumentet med perspektiv på tillväxtskapande hållbar samhällsplanering? | 27 |
| Vilken karaktär har styrdokumentet i fråga om grad av styrning? | 27 |
| "Strategy alignment" som ett mått på samverkan? | 28 |
| De formella förutsättningarna är stora men nyttjas inte till fullo | 30 |
| 3 AKTÖRSKARTLÄGGNING NORRBOTTEN | 31 |
| REGIONER | 31 |
| KOMMUN | 33 |
| LÄNSSTYRELSE | 36 |
| TRAFIKVERKET | 38 |
| ANSVAR OCH GEMENSAMMA NÄMNARE | 40 |
| 4 DE KONTEXTUELLA FÖRUTSÄTTNINGARNA | 41 |
| UTVECKLING I NORRBOTTEN- VAD HANDLAR DISKUSSIONEN OM? | 41 |
| De rumsliga aspekterna av Regional utveckling | 42 |
| Den regionala utvecklingsgeografin | 43 |
| SAMTAL OCH SAMVERKAN | 44 |
| Samtalsklimatet | 44 |
| Samverkan genom sakfrågor och nätverk | 45 |
| Samverkan genom projekt | 46 |
| Samverkan inom ramen för formella processer | 46 |
| Gränsöverskridande samverkan | 47 |
| Samverkan inom ramen för påverkansarbete | 47 |
| Samverkan genom kontinuerliga möten och besök | 47 |
| NYTTAN MED SAMVERKAN – A SENSE OF URGENCY | 47 |

| | |
|--|-----------|
| 5 NULÄGESBILD NORRBOTTEN | 49 |
| ÖKAD SAMVERKAN OCH MÖTESPLATSER | 50 |
| INFRASTRUKTUR FÖR ÖKAD RÖRLIGHET ELLER TILLGÄNGLIGHET? | 50 |
| 6 INSPIRATION FRÅN ANDRA REGIONERS UTVECKLINGSARBETEN | 52 |
| RUMSLIG DIMENSION AV REGIONAL UTVECKLINGSPLANERING | 52 |
| Exemplet Sörmland | 52 |
| Exemplet Jämtland-Härjedalen | 57 |
| UTVECKLINGSARBETE MED FOKUS PÅ TURISM OCH BESÖKSNÄRING | 61 |
| 7 TURISM- OCH BESÖKSNÄRING | 69 |
| BESÖKSNÄRING I NORRBOTTEN | 69 |
| Norrbottnens utmaningar, nyckelaktörer, närings behov och hur behoven tillgodoses | 69 |
| Infrastruktur | 70 |
| Kompetensförsörjning | 71 |
| Digital tillgänglighet | 71 |
| Samordning och policy | 71 |
| Nyckelaktörer | 72 |
| Offentliga aktörers samarbete sinsemellan och samarbetet med näringslivet | 74 |
| Nyttan av samarbeten | 75 |
| Önskat stöd från regionen/kommunen | 76 |
| Områden som offentliga aktörer arbetar med | 78 |
| PROOF OF CONCEPT (POC) | 79 |
| Verksamhetsresan, kontakt och samarbete med kommun/region | 79 |
| Offentliga och privata aktörers kontakt | 81 |
| Företagens beaktande av kommunala och regionala styrdokument | 82 |
| Sammanfattning | 82 |
| 8 BLICKEN MOT HUVUDSTUDIEN | 84 |
| RELATIONEN MELLAN BESÖKSNÄRING OCH REGIONAL RUMSLIG PLANERING | 84 |
| NÄSTA STEG- SAMPLANERING NORRBOTTEN | 85 |
| 9 REFERENSLISTA | 87 |
| 10 BILAGA 1: FORMELLA FÖRUTSÄTTNINGAR: LAGAR, FÖRORDNINGAR OCH STYRDOKUMENT | 89 |
| Lagar, förordningar och strategier på EU- och nationell nivå | 89 |
| Regionala styrdokument | 91 |
| Kommunala styrdokument | 94 |
| 11 BILAGA 2: INTERVJUER | 96 |

1 BAKGRUND

Projektet *Regional strategisk samordning för hållbar tillväxt* är en del i Tillväxtverkets utlysning *Tillväxtskapande Samhällsplanering*. Projektet syftar till att etablera en effektiv samverkan och samordning mellan region, stat, kommuner och näringsliv som stöd för strategiska val och avvägningar i tidiga skeden av planerings- och utvecklingsprocesser. Projektet syftar även till att tydliggöra hur man med hjälp av fysisk planering synkroniserad med utvecklings- och tillväxtarbete kan skapa bättre förutsättningar för att nå målen i den regionala utvecklingsstrategin och underlätta för besöksnäringen att utvecklas i regionen. Som viktig beståndsdel i projektet ingår inventering och precisering av strategiska planeringsunderlag, strategier och policyer av betydelse för tillväxtskapande hållbar samhällsplanering.

Besöksnäringen har identifierats som en näring med behov av stärkta rumsliga förutsättningar samt behov av ökad samordning aktörer emellan - på lokal, regional och nationell nivå. Besöksnäringen har samtidigt pekats ut som en näring med potential att verka dels som en drivande kraft för att stärka näringslivets förutsättningar, för utveckling av attraktiva livsmiljöer och landsbygdsutveckling. Dels som stöd i Regionens roll som strategisk samordnare i arbetet med Norrbottens fysiska planering. Av dessa skäl är besöksnäring i denna rapport det exempel som används för att visa hur en regional strategisk samordning inom fysisk planering kan utvecklas.

Region Norrbotten, länsstyrelsen, Trafikverket, Piteå kommun och Swedish Lapland Visitors Board samverkar i genomförandet av projektet. Projektet innefattar fyra resultatmål vilka är vägledande i arbetet med att etablera en samverkan och samordning som ska säkerställa en strategisk och hållbar tillväxt och ökad attraktivitet i länet:

Det finns ett dokumenterat resultat av genomförd kunskapsuppbyggnad avseende ansvarsområden och roller hos skilda aktörer i samhällsbyggnadsprocesserna samt betydelsen av samordning och samverkan i dessa.

Det finns en framtagen metod/vägledning för hur den fysiska planeringen nyttjar möjligheterna till samverkan och samordning i planerings- och utvecklingsprocesser och därmed skapar bättre förutsättningar för att nå strategiska mål och underlätta utveckling för besöksnäringen.

Det finns en framtagen metod/vägledning för hur kommunerna i sin fysiska planering kan hantera samverkan och samordning med region, stat, andra kommuner, stat och näringsliv för att på så sätt involvera den regionala strategiska utvecklingen och tillväxten.

Det finns en framtagen metod/vägledning för hur aktörerna hanterar planeringsunderlag och hur ansvaret för olika typer av underlag fördelas samt hur underlagen bäst utvecklas för att skapa en gemensam strategisk regional lägesbild som utgångspunkt för samordning och samverkan i de sammansatta tillväxt- och planeringssammanhangen.

WSPS UPPDRAG

Som del i projektet *Regional strategisk samordning för hållbar tillväxt* fick WSP i uppdrag av Region Norrbotten att stötta i dels framtagandet av kunskapsunderlag, dels ta fram en metod/vägledning för regional samordning och samverkan i tidiga skeden av planerings- och utvecklingsprocesser. Besöksnäringen är den röda tråden som agerar hävstång för att driva samverkansprocessen vidare.

Denna rapport syftar till att redovisa de första momenten i uppdraget vilka innefattar kartläggning av formella och kontextuella förutsättningar generellt i riket och specifikt i Norrbotten såväl som att beskriva besöksnäringens förutsättningar och önskemål, sett både från det offentliga och från privata aktörer. I rapporten sammanställs även utblickar mot hur andra Regioner och näringsidkare inom besöksnäringen utanför Norrbotten hanterar dessa frågor. Intervjuer med offentliga och privata aktörer i Norrbotten samt en workshop ger underlag i den genomgående analysen av nuläget i länet med blickar framåt.

Sammantaget ska denna rapport ses som en förstudie som kommer att byggas vidare med en fördjupning av en metod/vägledning som syftar till att bättre nyttja möjligheterna till samverkan och samordning i planerings- och utvecklingsprocesser. Vilket i sin tur syftar till att skapa bättre förutsättningar för att nå strategiska mål och underlätta utvecklingen för exempelvis besöksnäringen. Nästa steg är således att arbeta fram en metod/vägledning för de offentliga och privata aktörerna för hur de gemensamt kan skapa bättre förutsättningar för samplanering för Norrbottens utveckling, med besöksnäring som exempel.

ANGREPPSSÄTT OCH METOD

WSP:s angreppssätt i uppdrag som detta är att agera stöd och stärka Region Norrbotten i förankringsprocesser, planeringsprocesser och samarbeten. Detta innebär ett iterativt arbete där WSP arbetar tillsammans med uppdragsgivaren. Arbetssättet bygger på övertygelsen att det är uppdragsgivaren, i detta fall Region Norrbotten, som tillsammans med övriga utvecklingsaktörer, har mest kunskap om de rådande strukturerna, men att man 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.

Med utgångspunkt i samhällsplaneringens processer sammanställs och analyseras i denna rapport de *formella förutsättningarna* för exempelvis kommunernas översikts- och detaljplanering, Regionens planering genom RUS, länstransportplan, kollektivtrafikprogram, trafikverkets infrastrukturplanering, liksom parters formella ansvarsområden och uppdrag. Samtidigt krävs ett beaktande av *kontextuella förutsättningar*, såsom lokala förutsättningar och parters drivkrafter, intressen och perspektiv.

I denna rapport har olika metoder använts för att fånga den efterfrågade informationen. Att systematiskt kartlägga och sammanställa aktuella

dokument har varit en viktig metod genomgående i rapporten, och främst i de avsnitt som avhandlar formella förutsättningar. De mer interaktiva metoderna är intervjuer och workshop och de har använts för att förstå mer om de kontextuella förutsättningarna samt besöksnäringens behov och önskemål.

Totalt har 30 intervjuer genomförts, nio inom ramen för utblicken utanför Norrbotten och 21 med fokus på Norrbotten. De som intervjuats är representanter från offentliga aktörer; Region, länsstyrelse, Trafikverket, privata näringsidkare och organisationer som syftar till att stödja näringslivet¹.

Som del i arbetet genomfördes en större workshop i Luleå där aktörer i länet fick diskutera planeringen i Norrbotten och dess kopplingar till besöksnäringen. 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.

TEORETISKT AVSTAMP I "GOVERNANCE"

WSP har erfarenheter av att stötta flera andra svenska regioner i processen med att påbörja och bedriva arbetet med regional rumslig/fysisk planering.² 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' för att fånga det komplexa utrymme aktörer ska agera inom. Utifrån ett mer teoretiskt perspektiv brukar begreppet "governance"³ 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:*

- Dagen *samhällsutmaningar är komplexa*. De består av frågeställningar som är sammanvävda med varandra och som skär över sektorsgränser, över sakområden, över administrativa och 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.
- Det har skett en tyngpunktförskjutning skett i *maktförhållandena* mellan den offentliga sektorns formella planeringsorgan och den privata och ideella sektorns inflytande över samhällets fysiska strukturer under de senaste decennierna. Detta exemplifieras av 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.

¹ Se bilaga 2 för komplett intervju lista

² Exempelvis det treåriga FOI-projektet Den attraktiva regionen (DAR), stöd i arbete med RUS, strukturbilder, rumslig regional planering i Sörmland, Gävleborg, Kronoberg, Blekinge etc.

³ Exempel på referenser: Engström (2016); Fredriksson (2011); Fredriksson (2015); Hrelja et al (2016); Tornberg (2011).

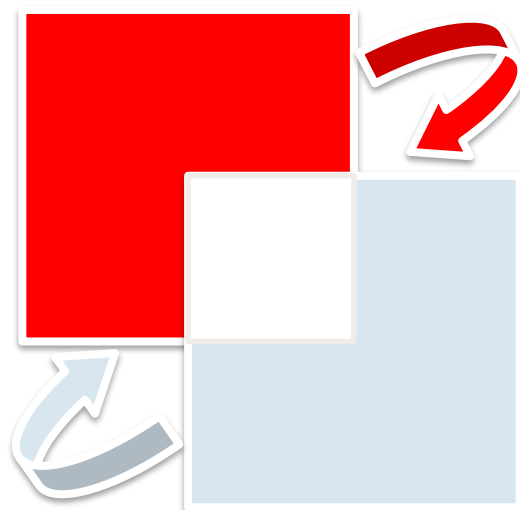
Det ömsesidiga beroendet medför att samverkan är nödvändig, parterna är "dömda till samverkan". Om Norrbottens parter *inte* samverkar kring länets utveckling finns risk för suboptimering och konkurrens. Om parterna å andra sidan samverkar kan synergier uppstå och skaleffekter skapas. Genom samverkan får parterna möjlighet att påverka sådant de inte har rådighet över utifrån de egna ansvarsområdena vilket kan innebära att respektive parts handlingsutrymme ökar. Genom samverkan kan även en mobiliserande kraft uppstå som utvecklingsarbetet kan ta avstamp i.

Två teoretiska tankefigurer

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.

I detta uppdrag har WSP, med avstamp i governance-teorins bredare fält, i första hand tagit stöd i två teoretiska tankefigurer för att analysera förutsättningarna för Samplanering i Norrbotten.

Den ena illustrerar hur planerings- och utvecklingsarbete bedrivs i spänningsfältet mellan förutsättningar av formell karaktär och förutsättningar av kontextuell karaktär. Formella förutsättningar är exempelvis regelverk, styrdokument, organisationsstrukturer. Kontextuella förutsättningar består av situationsspecifika kombinationer av t.ex. informella normer, praxis, personliga relationer, idéer, drivkrafter, behov.⁴



Figur 1.1 *Strategisk samordning*

WSPs erfarenhet är att "överlappet" ser olika ut i olika utvecklingskontexter. Det finns flertalet exempel på hur arbetet med regional utveckling primärt tar avstamp i de kontextuella förutsättningarna; det sker när exempelvis Regionen är duktiga på att "fånga upp" utvecklingsinitiativ som svarar mot

⁴ WSPs vidareutveckling av Kalén (2017).

behov som uppstår och tillvaratar drivkrafter som är synliga, exempelvis näringslivsaktörer. Risken är dock att en svag koppling mellan kontextuella förutsättningar och förutsättningar av formell karaktär ger upphov till olika tolkningar aktörer emellan, motstridiga och/eller felriktade prioriteringar och en verksamhetslogik som baseras på ett kortsiktigt perspektiv. På motsvarande sätt finns risker med att primärt arbeta utifrån de formella förutsättningar som står till förfogande. Baseras och begränsas (till exempel) Regionens arbete primärt till dessa, såsom samtal inom ramen för samråd i arbetet med den regionala utvecklingsstrategin, finns risken att befintliga initiativ inte fångas upp, att insatser blir felriktade och vidare även att gemensamma insatser för dess genomförande uteblir.

Oavsett om Regionens utvecklingsarbete i huvudsak sker i det kontextuella eller i det formella sammanhanget är risken på lång sikt en bristande tillit och tilltro samt ett sjunkande engagemang.

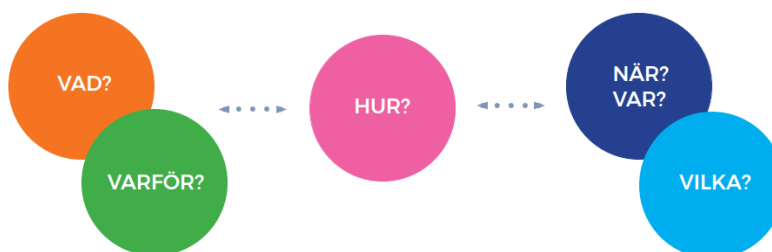
WSPs tankefigur visar på hur ett *handlingsutrymme* uppstår i gränssnittet mellan det formella och det kontextuella – ett handlingsutrymme som kan bidra till att *övergripande* främja ett gemensamt agerande för Norrbottens utveckling och i sammanhanget *specifikt* främja *Samplanering för Norrbottens fysiska planering*. Inte minst genom att bidra 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.

Den andra teoretiska tankefiguren beskriver att samverkan (samplanering) som gör skillnad bygger på *tre grundförutsättningar*.⁵

- 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.

⁵ WSPs vidareutveckling av: Björkman, Sandén & Johnson (2017), utifrån t.ex. Pregmark (2016); Beckhard & Harris (1987); Dannemiller & Jacobs (1992).

Sammantaget kan denna tankefigur illustreras genom följande grundläggande frågeställningar.



Figur 1.2. Genom att besvara grundfrågorna vad? varför? vilka? hur? när och var? ringas förutsättningar för samverkan in.

LÄSANVISNING

Rapporten inleds med ett kapitel om formella förutsättningar genom en *övergripande* kartläggning av styrdokument på EU-, regional-, och kommunal nivå. I denna del sammanställs strategiska planeringsunderlag som har betydelse för tillväxtskapande hållbar samhällsplanering generellt i riket.

Därefter fokuseras på Norrbottens styrdokument som har bäring på syftet med denna rapport. Detta görs genom att beskriva och analysera ett antal styrdokument, och de formella processerna som har bäring på den rumsliga relationen mellan regional utveckling och besöksnäringen i Norrbotten.

Nästföljande kapitel belyser de kontextuella förutsättningarna, det vill säga situationsspecifika kombinationer av t.ex. informella normer, praxis, personliga relationer, idéer, drivkrafter, behov som har en inverkan på Norrbottens fysiska planering och besöksnäringen. I denna del beskrivs bland annat hur aktörer i länet uppfattar diskussionen om utveckling i Norrbotten och hur diskussionen förs i olika typer av samtal och samverkan.

I kapitel fyra knyts de formella och kontextuella förutsättningarna ihop i ett synteskapitel, dvs. en nulägesbild över Norrbottens förutsättningar i fråga om samverkan kring Norrbottens fysiska planering och besöksnäring.

Norrbotten är såklart inte ensamma i att arbeta med frågor som rör tillväxtskapande hållbar samhällsplanering. I kapitel fem blickar vi in i andra län och andra organisationer offentliga såväl som privata för att ta del av deras erfarenheter och lärdomar. Detta görs både utifrån ett planerar- och ett besöksnäringsspektiv.

Uppdraget som ligger till grund för denna rapport består av två perspektiv, planering och besöksnäring. I kapitel sex läggs fokus på näringen och dess behov, önskemål, utmaningar och möjligheter. Detta görs genom en beskrivning och analys av nuläget sett utifrån näringen såväl som offentliga aktörer. Därefter följer en Proof of concept (POC) som beskriver resan, med fokus på mötet med offentliga aktörer, från idé till verklighet hos två entreprenörer inom besöksnäringen i Norrbotten.

I rapportens sista kapitel blickar vi framåt och gläntar på hur arbetet framöver kan ta form. Det arbetet syftar till att ta fram en metod eller vägledning för att skapa en tillväxtskapande hållbar samhällsplanering för hela Norrbotten.

2 DE FORMELLA FÖRUTSÄTTNINGARNA

Logiken i denna rapport utgår från två teoretiska tankemodeller, varav den ena illustrerar hur planerings- och utvecklingsarbete bedrivs i spänningsfältet mellan förutsättningar av formell karaktär och förutsättningar som härrör till det kontextuella (se fig 1.1). Formella förutsättningar är exempelvis regelverk, styrdokument, organisationsstrukturer. Kontextuella förutsättningar består av situationsspecifika kombinationer av t.ex. informella normer, praxis, personliga relationer, idéer, drivkrafter, behov.

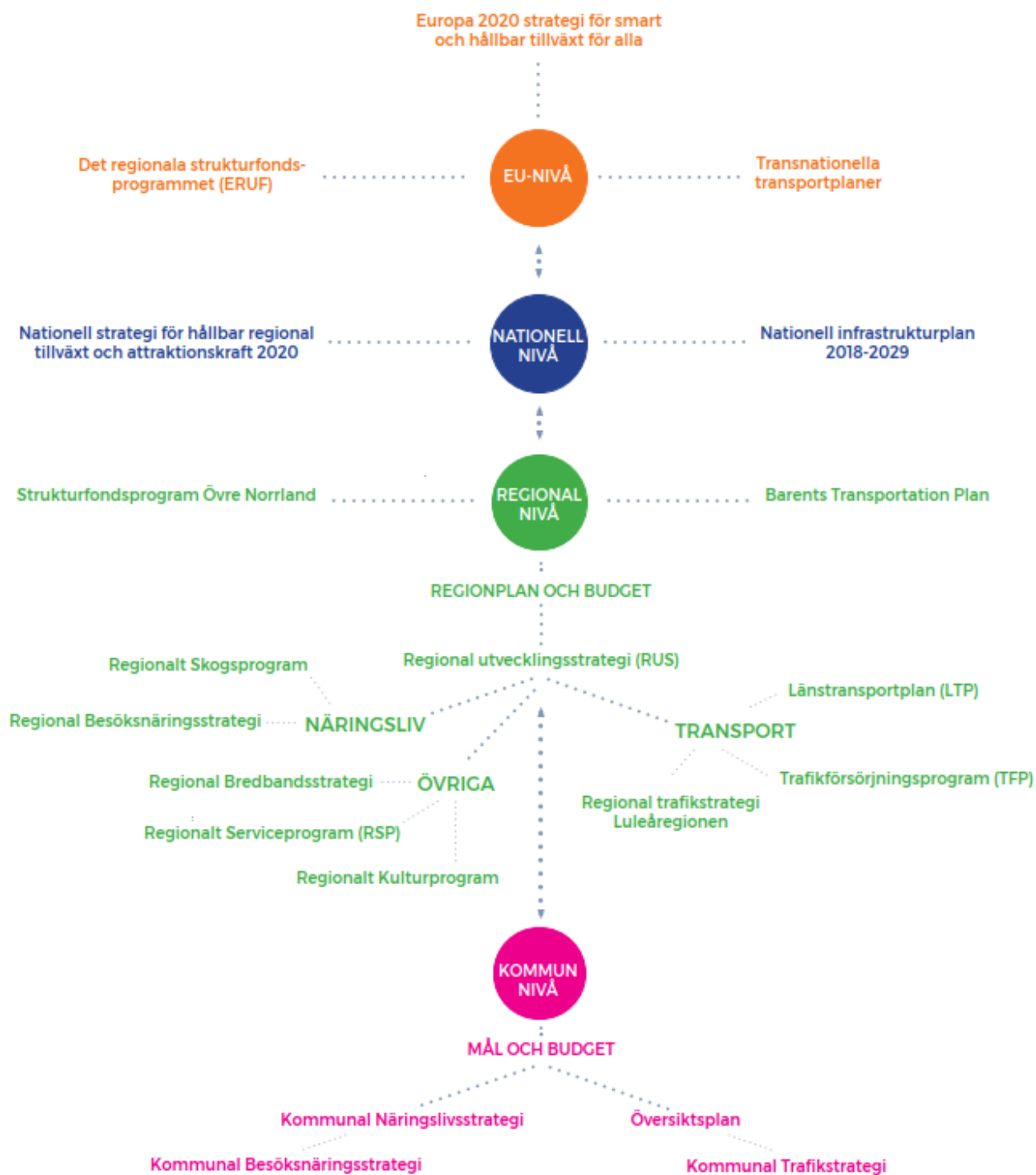
I detta kapitel fokuserar vi på de *formella förutsättningarna* genom att inventera och precisera strategiska planeringsunderlag som har betydelse för tillväxtskapande hållbar samhällsplanering. Vi gör detta i två steg. Först gör vi en övergripande kartläggning som tar avstamp i en bred svensk juridisk och strategisk kontext. Vilka regionala och kommunala styrdokument finns i det svenska planerings- och utvecklingssystemet som kan ha bäring för tillväxtskapande hållbar samhällsplanering?

Därefter vänder vi blicken mot Norrbotten och summerar regionala och kommunala styrdokument. Vilka finns, vilka frågor fokuserar de på, vilken karaktär har de? Finns det några som är särskilt relevanta utifrån perspektivet turism- och besöksnäringen?

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. Detta är inte att se som en komplett lista, utan den ska ses som ett försök att fånga dokument som lägger grunden för det planerings- och utvecklingsarbete som sker inom en region/läns geografiska kontext.

I detta avsnitt kartlägger vi styrdokument summariskt, se fig. 2.1 *Styrdokument - En översikt*. Syftet är att identifiera respektive aktörs formella förutsättningar. En fördjupad beskrivning återfinns i bilaga 1: Formella förutsättningar: lagar, förordningar och styrdokument.



Figur 2.1 Styrdokument Region Norrbotten – en översikt (WSP)

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 länens 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 delar⁶:

- 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 källor⁷:

- *Statens* finansiering består dels av *grundläggande/kompensatoriska medel* som innebär att finansiera det regionala utvecklingsansvar som staten ålagt regionerna genom så kallade 1:1-medel⁸, dels av *konkurrensutsatta medel* som regionerna söker i konkurrens med varandra och andra aktörer. I den senare kategorin återfinns t.ex. finansiering riktat mot forskning och

⁶ Förordning om regionalt tillväxtarbete, SFS (2017:583).

⁷ SKR (2020).

⁸ 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.

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*⁹ 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".¹⁰ Det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet ska genomsyras av ett perspektiv på rumslig/fysisk planering.¹¹ 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.¹² 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.¹³ 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.¹⁴

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*

⁹ Denna regionplan av ekonomisk karaktär ska inte förväxlas med regionplan enligt PBL, se vidare nedan.

¹⁰ Förordning om regionalt tillväxtarbete, SFS (2017:583).

¹¹ Förordning om regionalt tillväxtarbete, SFS (2017:583).

¹² 7 kap. i Plan- och bygglagen, SFS (2010:900).

¹³ Förordning om länsplaner för regional transportinfrastruktur, SFS (1997:263) och Lag om regionalt utvecklingsansvar, SFS (2010:630).

¹⁴ Lag om kollektivtrafik, SFS (2010:1065).

bredbandsstrategi, som regeringen presenterade 2016. Regeringen är i stånd att arbeta fram en *nationell strategi för besöksnäringen*, som ska sträcka sig 2020–2030.¹⁵ 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.¹⁶ 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.¹⁷

Kommuner tar i regel fram kommunala *näringslivsstrategier* i syfte att ange mål för kommunens näringslivsarbete.¹⁸ Som ett komplement till näringslivsstrategin tar ett antal kommuner fram en kommunal *besöksnäringstrategi* för att förtydliga kommunens viljeinriktning och ambition för besöksnäringen.

¹⁵ Regeringskansliet (2019).

¹⁶ 3 kap. i Plan- och bygglagen, SFS (2010:900)

¹⁷ Boverket (2017).

¹⁸ Se t.ex Kävling, Falköping, Laholm kommun m.fl

FORMELLA FÖRUTSÄTTNINGAR – NORRBOTTENPERSPEKTIVET

I detta avsnitt 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

Avslutningsvis lyfter vi centrala iakttagelser i fråga om Norrbottens formella förutsättningar.

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 (Norrbottnens och Västerbottnens län).

Programmet för Övre Norrland bygger på Europa 2020-strategin för en smart, hållbar och inkluderande tillväxt och består av fem tematiska mål¹⁹:

- ”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

¹⁹ Strukturfondsprogrammet Övre Norrland 2014-2020 (Tillväxtverket, 2014, s.30-35).

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 Partnerskapsöverenskommelsen²⁰, 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.²¹ *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*²² 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 besöksnäringsperspektivet* 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.”*²³

*“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.”*²⁴

²⁰ Partnerskapsöverenskommelsen fungerar som ett övergripande ramverk och strategiskt dokument för hur programmen inom ESI-fonderna ska genomföras i Sverige.

²¹ 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).

²² 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.

²³ Joint Barents Transport Plan (BEATA, 2019, s. 3)

²⁴ Joint Barents Transport Plan (BEATA, 2019, s. 4)

I Transportplanen rekommenderas fyra övergripande insatsområden²⁵:

”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*.²⁶ De fyra övergripande målen är att Norrbotten ska:

Vara välkomnande, hållbart och attraktivt

²⁵ Joint Barents Transport Plan (BEATA, 2019, s 52).

²⁶ RUS för Region Norrbotten 2030 (Region Norrbotten (2019, s.14).

Skapa hållbar tillgänglighet

Ha en väl fungerande kompetensförsörjning

Vara innovativt och konkurrenskraftigt

De fyra prioriterade insatsområdena är²⁷:

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 samhandling²⁸ 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).

²⁷ RUS för Region Norrbotten 2030 (Region Norrbotten, 2019, s. 15-16).

²⁸ RUS för Region Norrbotten 2030 (Region Norrbotten, 2019, s. 22).

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.²⁹ 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 transportsystemet³⁰:

- "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 RUS³¹. Särskilt har de två målområdena *Livsmiljöer* och *Tillgänglighet* bedömts vara av särskild relevans för transportplaneringen. Även den

²⁹ Regional systemanalys Norrbotten och Västerbotten (Region Västerbotten & Länsstyrelsen Norrbotten, 2016).

³⁰ Regional systemanalys Norrbotten och Västerbotten (Region Västerbotten & Länsstyrelsen Norrbotten, 2016, s. 3.)

³¹ Det bör betonas att detta är den föregående RUS, som antogs 2011.

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".³² 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.³³

Trafikförsörjningsprogrammet tar utgångspunkt i RUS³⁴ och kopplar också till de nationella transportpolitiska målen (hänsynsmålet och tillgänglighetsmålet). Visionen är "Kollektivtrafiken är en självklar del av vardagsresandet i ett hållbart samhälle".³⁵ Den övergripande målsättningen är "Kollektivtrafik i vardagsresandet - Öka andelen resenärer i Norrbotten"³⁶ vilket följs av fyra delmål³⁷:

- *"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

³² Inriktning och fördelning för planperioden 2018- 2029 har samma inriktning som planperiod 2014- 2025

³³ Regionalt Trafikförsörjningsprogram för Norrbottens län 2018-2030 (RKM, 2018).

³⁴ Det bör betonas att detta är den föregående RUS, som antogs 2011.

³⁵ Regionalt Trafikförsörjningsprogram för Norrbottens län 2018-2030 (RKM 2018, s. 2)

³⁶ Regionalt Trafikförsörjningsprogram för Norrbottens län 2018-2030 (RKM, 2018, s. 36).

³⁷ Regionalt Trafikförsörjningsprogram för Norrbottens län 2018-2030, (RKM, 2018, s 27-43).

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 antagits³⁸:

- *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”³⁹ 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.”⁴⁰

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 att 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.

³⁸ Regionalt Trafikförsörjningsprogram för Norrbottens län 2018-2030 (RKM, 2018, s. 24).

³⁹ Trafikstrategi för Luleåregionen (Trafikverket, 2016, s. 31).

⁴⁰ Trafikstrategi för Luleåregionen (Trafikverket, 2016, s. 31).

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.⁴¹ 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 styrdokument, däribland RUS⁴² fem prioriterade fokusområden och länets regionala tillväxtprogram⁴³ tillväxtfrämjande förutsättningar. 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".⁴⁴ I programmet finns tre prioriterade områden vilka efterföljs av ett antal förslag på insatser⁴⁵:

- 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.⁴⁶

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

⁴¹ Regionalt serviceprogram 2014-2018 (Länsstyrelsen Norrbotten, 2014).

⁴² 2011-2020

⁴³ 2004-2007

⁴⁴ Regionalt serviceprogram 2014-2018 (Länsstyrelsen Norrbotten, 2014, s. 3).

⁴⁵ Regionalt serviceprogram 2014-2018 (Länsstyrelsen Norrbotten, 2014, s. 20).

⁴⁶ Regionalt serviceprogram 2014-2018 (Länsstyrelsen Norrbotten, 2014, s 1).

roll. I avsnittet ovan kring Formella förutsättningar, kommunala styrdokument samt bilaga 1: Formella förutsättningar, förordningar och styrdokument finns en breddad beskrivning av kommunala styrdokument. 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 år 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."⁴⁷ 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 fokusområden⁴⁸:

- *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

⁴⁷ Översiktsplan för Piteå (Piteå kommun, 2016, s.7).

⁴⁸ Översiktsplan 2025 (Bodens kommun, 2017, s. 16).

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.⁴⁹

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 mål⁵⁰:

- 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 Kukkolaforseen till Haparanda-Torneå.⁵¹

⁴⁹ Översiktsplan (Haparanda stad, 2013, s. 5).

⁵⁰ Översiktsplan (Haparanda stad, 2013, s. 22).

⁵¹ Översiktsplan (Haparanda stad, 2013, s. 23-25).

CENTRALA IAKTTAGELSER KRING NORRBOTTENS FORMELLA FÖRUTSÄTTNINGAR

Hur ser då de formella förutsättningarna (ramarna) ut i Norrbotten med utgångspunkt i styrdokument och formella processer? Nedan lyfter vi några iakttagelser som vi uppfattar som särskilt centrala.

Vilka frågor lyfts i styrdokumentet med perspektiv på tillväxtskapande hållbar samhällsplanering?

Några teman återkommer nästintill genomgående i styrdokumentet på samtliga nivåer liksom i intervjuer. Ett av temana är behovet av *mötesplatser* i hela länet, såväl fysiska som virtuella. Andra teman är strategiskt *bostadsbyggande* respektive *tillgången till samhällsservice*. Dessa teman kopplas i sin tur – direkt eller indirekt – till frågor kring *transport- och it-infrastruktur*, framförallt då utifrån perspektivet att det finns brister i nuvarande struktur. Utifrån både *arbetsmarknads- och besöksnäringsspektivet* lyfts behovet av en fungerande transportinfrastruktur inom länet, över länsgränser och över landsgränser.

Ytterligare ett tema som lyfts både i styrdokument (framförallt de regionala) och intervjuer rör behovet av *ökad samverkan* mellan offentliga aktörer på olika nivåer. Den samverkan som efterfrågas och eftersträvas ser olika ut beroende på syfte och kontext. Som exempel kan nämnas "*en tidig dialog och samordning för att möjliggöra en fysisk planering på kommunal och regional nivå*" (se RUS), "*en plattform för dialog kring regionala trafikfrågor*" (se Länstransportplanen), "*samplanering mellan regionplanering, fysisk planering och transportplanering*" (se Regional systemanalys 2010 – 2020), samt "*samverkan för att ta fram ett samlat planeringsunderlag för att skapa en gemensam syn på vilka insatser som bör göras inom området fysisk infrastruktur för persontransporter*" (se den regionala trafikstrategin för Luleåregionen).

Vilken karaktär har styrdokumentet i fråga om grad av styrning?

En analys av styrdokumentet visar att de skiljer sig åt i fråga om grad av styrning. De styrdokument som (i intervjuer) lyfts fram som *styrande* till sin karaktär är Strukturfondsprogrammet och Länstransportplanen med hänsyn till de ekonomiska medel som är kopplade till dessa bägge instrument. Även RUS och ÖP lyfts som i någon mån styrande utifrån den inverkan dessa har för framtagandet av andra styrdokument på olika nivåer. Både RUS och ÖP uppfattas dock primärt som *visionära* och/eller *strategiska* till sin karaktär, vilket också är det format som stöds av lagstiftning och förordningar. Det regionala trafikförsörjningsprogrammet, den regionala trafikstrategin för Luleåregionen och det regionala serviceprogrammet är tre styrdokument som i huvudsak tolkas som *strategiska* till sin karaktär. De åtgärder/insatser som föreslås i Joints Barents Transportation Plan och den regionala trafikstrategin för Luleåregionen är ibland mycket konkreta vilket gör att de i viss mån antar skepnaden av handlingsplaner.

Poängen med denna kortfattade analys är att peka på att styrdokument kan (och ska) ha olika funktioner i en glidande skala från styrande via strategisk till mer visionär karaktär. En inte ovanlig uppfattning (i Norrbotten liksom i övriga Sverige är att "*RUS är (alltför) abstrakt*", med kontentan att

styrdokumentet inte fyller den riktningvisande funktion som eftersöks. Ett strategiskt perspektiv på detta är att om ett styrdokument *uppfattas som alltför visionärt* finns en risk att det inte tas i beaktande, den förlorar "mening".⁵² Kopplingen mellan styrdokument och handlingsprogram/åtgärder respektive mellan olika styrdokument blir således avgörande för vilken funktion det ska spela. Detta kan illustreras genom citatet: "*Vision utan handling är en dagdröm. Handling utan vision är en mardröm*" (japanskt ordspråk)

"Strategy alignment" som ett mått på samverkan?

Från Region Norrbottens håll uttrycks att arbetsprocessen med att ta fram RUS karakteriseras en bred samverkan. En del av kommunrepresentanterna som intervjuats tycks dela denna bild, medan det från andra håll uttrycks andra perspektiv. En kommunrepresentant menar t.ex. att "*RUS görs till 90 % inom deras egna hus i Luleå. Sen har de två träffar för att "förankra" - men det är omöjligt!*". Motsvarande bild framförs i viss mån i fråga om kommunernas översiktsplanering, dvs. att kommunernas ÖP i hög grad "*tas fram internt*", även om det sker samråd och även förs en löpande dialog med länsstyrelsen kring t.ex. bostadsförsörjning.

Vår analys visar att kopplingen mellan styrdokument skiljer sig kraftigt åt. Det finns exempel på starka kopplingar, exempelvis mellan Länstransportplanen och den regionala trafikstrategin för Luleåregionen liksom den gemensamma systemanalysen. Det finns även vissa kopplingar mellan dessa infrastrukturfokuserade planer/program och RUS, även om det finns ett tidsglapp dessa processer emellan, "*de har hittills inte legat i synk*" (Region). Det finns också exempel på hur RUS genomsyrar några av översiktsplanerna. Samtidigt lyfts förbättringspotentialer fram, eller med en av regionrepresentanternas ord; "*När det gäller RUSens koppling till kommunernas översiktsplaner finns det mer att göra*".

Från både kommunalt och regionalt håll uttrycks en önskan om att *styrdokumenten på olika nivåer* ska hänga ihop mer tydligt. Det finns sannolikt flera olika aspekter på detta, inte minst utifrån perspektivet *samordning och synergier*. Men det tycks också finnas en underliggande kritik som härrör snarare till *relationen* mellan parterna. Ett uttryck för detta är kritik som en kommunrepresentant framför i intervju gentemot Regionen i fråga om i vilken grad kommunernas strategiska planering tagits i beaktande i framtagandet av RUS.

"Senast då RUS togs fram erkände Regionen att de inte tittat på vår översiktsplan. Då är det så att all kunskap som finns i 14 översiktsplaner gick förbi. Man läste inte ens det. Då känner man som planerare – varför? Samtidigt ska vi tydligen använda RUSen i vår planering." (kommunal tjänsteperson)

Bilden bekräftas av representanter för Regionen.

"Jag har ingen koll på hur kommunen påverkat utformningen av RUS." (regional tjänsteperson)

⁵² "En plan är inte en plan förrän någon säger att den är en plan", skriver Patrik Tornberg i sin doktorsavhandling *Making Sense of Integrated Planning* (Tornberg, 2011). Med detta vill han poängtera att centrala parter *uppfattning av och inställning till* en plan eller strategi är avgörande för hur/huruvida de kommer att agera utifrån den. Involverings- och förankringsprocessen är centrala byggstenar i detta.

På liknande sätt uttrycker länsstyrelsen tveksamhet i fråga om de planeringsunderlag länsstyrelsen tagit fram verkligen utgjort underlag för RUS.

"Jag tycker att vi [länsstyrelsen] och Regionen måste jobba tillsammans. Vi sitter på otrolig sakkunskap på länsstyrelsen som kan tas tillvara i andra strategier [på Regionen]. Vi har kompetenser inom alla områden".

(tjänsteperson länsstyrelsen)

"Önskar vi kunde komma längre så de "hängde ihop". (tjänsteperson länsstyrelsen)

Summerar vi citaten ovan framträder en bild som vi känner igen från flertalet regionala utvecklingskontext, där olika "spelare" 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. 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".⁵³ Med detta menas att för att skapa reell samordning dessa nivåer emellan är *ömsesidigheten* avgörande. Kommunen se att man utgör 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"⁵⁴ vilket kommer kräva "att samtliga aktörer tar ansvar för sina respektive ansvarsområden och att norrbottningarna engageras i arbetet".⁵⁵ Vår uppfattning är att överbryggandet av glapp är en del i detta. Hur detta ska gå till utvecklar vi vidare i den huvudstudie som bygger vidare på denna rapport. 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.

⁵³ Se exempelvis två rapporter från forskargruppen STOUT på KTH. Engström et al (2010); Engström & Fredriksson (2010).

⁵⁴ RUS för Norrbotten 2030 (2019, s. 53).

⁵⁵ RUS för Norrbotten 2030 (2019,s. 53).

De formella förutsättningarna är stora men nyttjas inte till fullo

Vår analys av de formella förutsättningarna i Norrbotten i fråga om styrdokument och de formella processerna med desamma tyder på att det finns god utvecklingspotential. Det kan t.ex. handla om:

- Att stärka *ömsesidigheten* i fråga om processer för framtagande av styrdokument. "Samtidighet"⁵⁶ 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. De kontextuella förutsättningar som beskrivs i nästa kapitel är en grund för detta.

⁵⁶ Engström et al (2010).

3 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 detta 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.⁵⁷ 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.⁵⁸

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"⁵⁹.

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:

- "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

⁵⁷

<https://skr.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunaltsjalvstyresastyrskommunenochregionen/sastyrregionerna.1790.html>

⁵⁸ SKR (2020).

⁵⁹

<https://skr.se/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsansvar.2689.html>

- följa upp, utvärdera och redovisa resultaten av tillväxtarbetet till regeringen
- utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram
- upprätta och fastställa länsplaner för transportinfrastruktur⁶⁰

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 kulturplan⁶¹. 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"⁶² och upprättas utifrån "en analys av de särskilda förutsättningarna för hållbar regional tillväxt och utveckling i länet"⁶³. Analysen ska ta hänsyn till *funktionella regionala samband* såväl inom som över läns- och landsgränserna samt till olika typer av landsbygder och tätorter.⁶⁴ I den regionala utvecklingsstrategin ska utöver andra regionala styrdokument *kommunala översiktsplaner och riktlinjer för bostadsförsörjning beaktas*.⁶⁵ I flera regioner bedrivs rumslig regional planering genom strukturbilder vilket utgör en vidare konkretisering av RUSen.

Vidare anges i plan och bygglagen, PBL⁶⁶, 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

⁶⁰

<https://skr.se/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsansvar.2689.html>

⁶¹ <https://www.sll.se/om-regionstockholm/uppdrag-och-ansvar/>

⁶² I plan och bygglagen, PBL⁶², 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.

⁶³ I plan och bygglagen, PBL⁶³, 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.

⁶⁴ Förordningen om regionalt tillväxtarbete SFS (2017:583) (9 §)

⁶⁵ Förordningen om regionalt tillväxtarbete SFS (2017:583)

⁶⁶ Plan- och bygglag (2010:900) 7 kap

näringslivet. Även det civila samhällets organisationer ska erbjudas möjligheter till samverkan.⁶⁷

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 länet⁶⁸.

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.⁶⁹

Regeringen är i stånd att arbeta fram en nationell strategi för besöksnäringen, som ska sträcka sig 2020–2030.⁷⁰ 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"⁷¹. 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.⁷² Precis som Regionen är kommunen en politiskt styrd organisation med skattebas som påverkar möjligheterna att,

⁶⁷ Plan- och bygglag (2010:900) 7 kap

⁶⁸ Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik

⁶⁹ <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/>

⁷⁰ <https://www.regeringen.se/artiklar/2019/07/regeringens-arbete-med-turism--och-besoksnaring/>

⁷¹ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/12/sou-201795/>

⁷²

<https://skr.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunaltsjalvstyresastyrskommunenochregionen/sastyrregionerna.1790.html>

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.⁷³

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 det⁷⁴.

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 bolagsform⁷⁵.

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".⁷⁶ Planförslaget ska samrådas med länsstyrelsen, Regionen och berörda kommuner. Länsstyrelsens uppgift är att företräda de statliga myndigheternas intressen.⁷⁷

⁷³ <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/utjamningssystem.1917.html>

⁷⁴ Lag (2019:835)

⁷⁵ Kommunal tjänsteperson, Piteå kommun, skriftlig kommunikation, juni 2020

⁷⁶ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/>

⁷⁷ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/uppratta/samrada/>

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 energistrategier⁷⁸.

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 bygg rätt. 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".⁷⁹

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 detaljplanering⁸⁰. 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 bygg rätt. I de fall områdesbestämmelser tas fram gäller samma regler för samråd som för detaljplanering⁸¹.

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 innehålla⁸² 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.⁸³ 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

⁷⁸ <https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/att-ta-fram-riktlinjer/hansyn-till-relevanta-nationella-och-regionala-mal-planer-och-program/>

⁷⁹ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/standardforfarande/proceduren-i-korthet/>

⁸⁰ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/starta-planarbetet/program-till-detaljplan/>

⁸¹ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/starta-planarbetet/program-till-detaljplan/>

⁸² Lag (2000:1383)

⁸³ lag (2000:1383)

trafik och resor ska genomsyras av. En trafikstrategi kan vara en del av översiktsplanen eller tas fram separat.⁸⁴ 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 ansvaret⁸⁵. 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.⁸⁶

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.⁸⁷

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".⁸⁸ 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.⁸⁹

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

⁸⁴ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmanna-intressen/klimatpaverkan-och-oversiktsplanering/minska-transportsystemets-klimatpaverkan/trafikstrategi/>

⁸⁵ Lag (2010:1065)

⁸⁶ <https://www.regeringen.se/artiklar/2015/04/statlig-forvaltning-i-sverige/>

⁸⁷ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/03/landstingen-overtar-det-regionala-utvecklingsansvaret/>

⁸⁸ Förordningen (SFS 2017:868) med länsstyrelseinstruktion

⁸⁹ Förordningen (SFS 2017:868) med länsstyrelseinstruktion

Europeiskt territoriellt samarbete inom EU:s strukturfonder⁹⁰. 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”⁹¹.

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.⁹²

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.⁹³ 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, miljökvalitetsnormer och landsbygdsutveckling i strandnära lägen.⁹⁴

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 fiskeriprogrammet⁹⁵, Regionalt skogsprogram/-strategi⁹⁶, Åtgärdsprogram inom miljömål⁹⁷, Regional handlingsplan för grön infrastruktur⁹⁸, Regional handlingsplan för klimatanpassning⁹⁹. 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.

⁹⁰ Förordningen (SFS 2017:868) med länsstyrelseinstruktion

⁹¹ Förordningen (SFS 2017:868) med länsstyrelseinstruktion

⁹² Regeringens skrivelse 2018/19:117. Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av länsstyrelserna.

⁹³ <https://www.lansstyrelsen.se/sodermanland/samhalle/planering-och-byggande/planeringsunderlag.html>

⁹⁴ Förordningen (SFS 2017:868) med länsstyrelseinstruktion

⁹⁵ <https://www.lansstyrelsen.se/norrboten/om-oss/nyheter-och-press/nyheter---norrboten/2020-03-24-regionalt-skogsprogram-bidrar-till-hallbara-varden.html>

⁹⁶ <https://www.lansstyrelsen.se/sodermanland/samhalle/planering-och-byggande/regionalt-skogsprogram.html>

⁹⁷ <https://www.lansstyrelsen.se/norrboten/miljo-och-vatten/miljomal/atgardsprogram-inom-miljomal.html>

⁹⁸ <https://www.regeringen.se/artiklar/2015/05/gron-infrastruktur/>

⁹⁹ <https://www.lansstyrelsen.se/norrboten/samhalle/planering-och-byggande/klimatanpassning.html>

TRAFIKVERKET

Trafikverkets uppdrag består först och främst i "att ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart"¹⁰⁰. Därutöver ansvarar Trafikverket för byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar, för att upphandla interregional kollektivtrafik samt för att bistå med sjöfartsstöd.¹⁰¹ 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".¹⁰²

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 ska¹⁰³:

- "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 landsbygdpolitik" 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".¹⁰⁴

¹⁰⁰ <https://www.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet/trafikverkets-uppdrag/>

¹⁰¹ <https://www.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet/trafikverkets-uppdrag/>

¹⁰² Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket

¹⁰³ Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket

¹⁰⁴ <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=20336>

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, Luffartsverket och andra berörda myndigheter, såsom bl.a. Naturvårdsverket, Boverket och Riksantikvarieämbetet. Trafikverket ska efter samråd lämna uppgifter om områden är av riksintresse för kommunikationer.¹⁰⁵

Alla formella planeringsprocesser som rör infrastruktur ska inledas med en åtgärdsvalsstudie¹⁰⁶ (ÅVS) 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 aktör¹⁰⁷.

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.¹⁰⁸ Trafikverket ska vidare vara remissinstans för bygglov och tillståndsärenden som kan påverka eller påverkas av statliga vägar, järnvägar, flygplatser och hamnar.¹⁰⁹

Trafikverket samverkar i regel med Regioner i framtagande av Länstransportplan "både inför och vid planbygge och genomförande av planerna"¹¹⁰ och i RUS-arbetet. Trafikverket bistår med utredningar och underlag "ett underlag för vårt regionala bidrag i arbetet med inför kommande långsiktiga planer"¹¹¹ 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".¹¹²

I fråga om besöksnäringsfrågor sträcker sig Trafikverket ansvar från forskning och utveckling till samverkan med näringen i planering och

¹⁰⁵ <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Nationell-planering/>

¹⁰⁶ <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Atgardsval/>

¹⁰⁷ <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Atgardsval/>

¹⁰⁸ <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/>

¹⁰⁹ <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/samhallsplanering/Checklistor/Checklistor-vid-B bygglov-och-tillstandsarenden-enligt-miljobalken/>

¹¹⁰ Representant Trafikverket, skriftlig svarsunderlag, juni 2020

¹¹¹ Representant Trafikverket, skriftlig svarsunderlag, juni 2020

¹¹² Representant Trafikverket, skriftlig svarsunderlag, juni 2020

genomförande av åtgärder, inte minst inom ramen för ÅVS-arbetet, som bidrar till lokal och regional utveckling.¹¹³

Trafikverkets kunder består av primärt av medborgare och näringsliv "de som köper eller använder våra tjänster" ¹¹⁴ vilket görs "tillsammans med Trafikverkets samarbetspartners såsom Regioner, länsstyrelsen, kommuner, trafikhuvudmän, företag och övriga aktörer i transportsystemet".¹¹⁵ 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.

Tabell 3.1 *Ansvar och gemensamma nämna*

| 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 |

¹¹³ Representant Trafikverket, skriftlig svarsunderlag, juni 2020

¹¹⁴ Representant Trafikverket, skriftlig svarsunderlag, juni 2020

¹¹⁵ Representant Trafikverket, skriftlig svarsunderlag, juni 2020

4 DE KONTEXTUELLA FÖRUTSÄTTNINGARNA

I föregående kapitel beskrev vi formella förutsättningar för utvecklingsarbete med fokus på tillväxt och fysisk planering, dels utifrån ett övergripande perspektiv, dels utifrån ett Norrbottenperspektiv. I detta kapitel blickar vi mot de *kontextuella förutsättningarna*, dvs. situations specifika kombinationer av t.ex. informella normer, praxis, personliga relationer, idéer, drivkrafter, behov som har en inverkan på Norrbottens fysiska planering och undersöker när detta påverkar besöksnäringen.

I detta kontextuella kapitel fokuserar vi på frågeställningar: vad handlar diskussionen om utveckling om i Norrbottens kontext. Hur, när och med vilka sker samverkan? Vad uppfattas som nyttan med att samverka?

Kapitlet bygger i huvudsak på intervjuer med kommun-, region- och näringslivsrepresentanter samt den workshop som genomfördes i februari 2020 med representanter för kommuner, Regionen, Tillväxtverket, Swedish Lapland Visitors Board, Trafikverket och länsstyrelsen.

UTVECKLING I NORRBOTTEN- VAD HANDLAR DISKUSSIONEN OM?

De frågeställningar som styrte diskussionen är: Vad handlar diskussionen om utveckling om i Norrbottens kontext? Vilka är frågeställningarna? Syftet med delkapitlet är att lyfta de frågor och perspektiv som deltagare vid workshopen och intervjuerna såg som vanligt förekommande.

Under workshopen, med deltagare som i första hand utgjorde representanter för nationella och regionala myndigheter såsom Region, Länsstyrelse, Trafikverket och Tillväxtverket, utkristalliserades primärt fem teman.

- *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 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.
- *Strategisk fysisk planering* såväl gränsregionalt (Barents) som i länet som helhet och för enskilda kommuner. Inom ramen för strategisk fysisk planering lyftes vid workshopen *behovet av*

”samordning/samverkan/samhandling” samtidigt som olika intressen och olika anspråk på markanvändningen försvårar.

De teman som återkom under intervjuerna var primärt tillgång till samhällsservice, infrastrukturfrågan och strategisk fysisk planering men även förutsättningar för näringslivsutveckling – det sistnämnda primärt i relation till föregående teman med perspektiv på dessa som *förutsättningsskapande*. En förklaring till ett större fokus på det rumsliga perspektivet kan tänkas vara att intervjuer gjordes med ett antal fysiska planerare i länets kommuner.

De rumsliga aspekterna av Regional utveckling

Liksom beskrivs ovan lyftes vid workshopen och i intervjuerna *den rumsliga dimensionen av regional utveckling* som ett särskilt tema för den utvecklingsdiskussion som förs i Norrbotten. Detta lyfts i viss mån också i styrdokument, framförallt regionala sådana (se avsnitt *Formella förutsättningar - Norrbottenperspektivet*).

Men hur uppfattas frågan om vad som faktiskt är de rumsliga aspekterna av regional utveckling i Norrbotten? I intervjuer med offentliga aktörer lyfts framförallt *infrastrukturfrågan, strategisk fysisk planering och tillgång till samhällsservice*. I intervjuer med besöksnäringens parter lyfts *infrastruktur, digital tillgänglighet* och frågor kopplade till *kommunal fysisk planering* (se kap. 7. Turism- och besöksnäring).

Infrastruktur – en både grundläggande och sammanbindande aspekt av regional rumslig planering

WSPs erfarenhet är att frågan om vad som faktiskt är att se som rumsliga aspekter av regional utveckling är något som diskuteras i flertalet regioner, och har gjort så under en längre tid. Vi uppfattar att det finns en samsyn kring infrastrukturens centrala roll i regional rumslig planering. Andra rumsliga aspekter som ofta lyfts kopplar exempelvis till bostäder, servicefunktioner (offentlig och kommersiell), arbetsplatser etc. Även besöksnäringens fysiska placering lyfts på olika sätt. Dessutom lyfts också i regel kopplingen mellan just infrastrukturperspektivet och bostäder, service, arbetsmarknad eller besöksnäring. Det finns alltså en tydlig koppling som ges uttryck i termer av funktionalitet, arbetsmarknadsregioner, tätorters spänningsfält, tillgänglighet, attraktivitet etc. Infrastrukturens grundläggande funktion lyfts också tydligt i intervjuerna:

”Allt hänger ihop – infrastruktur ligger till grund för transporter vilket gör att det är kittet för en regional utveckling. Det är infrastrukturen som binder ihop olika aspekter för en regional utveckling såsom attraktivitet, besöksnäring och kompetensförsörjning.” (regional tjänsteperson)

”Infrastruktur är ur ett regionalt perspektiv kopplat till allt – arbetsmarknad, bostadsbebyggelse, företagsetablering, service. Behövs bra vägar, tåg- och flygförbindelser och fungerande kollektivtrafik. Norrbottniabanan en rumslig korridor som knyter ihop - Norrbottniabanan förkortar pendlingstid enormt. E4an en livsådra.” (kommunal tjänsteperson)

Från regionala tjänstepersoners sida lyfts infrastrukturfrågan även utifrån ett större *funktionellt perspektiv* som en inkluderar andra län men även grannländer. De länsövergripande strukturanalyserna lyfts fram som ett viktigt underlag att utgå från vid infrastrukturplanering, utifrån kartläggning av målpunkter och pendling. Vidare lyfter regionala tjänstepersoner att infrastruktur är en fråga som är nära sammankopplat även till *hälso- och sjukvårdsfrågan* där länets geografi med långa avstånd aktualiseras:

"Vi behöver titta på hälso- och sjukvård ur infrastrukturens synpunkt och tänka välfärdsstråk vid lokalisering och planering av infrastruktur." (regional tjänsteperson)

Från *besöksnäringens* sida lyfts infrastrukturfrågan främst med perspektiv på besökarens möjligheter att ta sig till och från destinationer med tåg, flyg och buss. I intervjuer beskrivs svårigheterna med att upprätthålla kollektivtrafik och vägar till besöksmålen och vidare bristen på öst-västliga förbindelserna ses som problematiskt.

"Norrbottnen är ett glest län och besöksnäringen karakteriseras av struktur med "små och utspridda besöksmål". (regional tjänsteperson)

"Turister rör sig över lands-, läns- och kommungränser vilket kräver goda förbindelser både till och från andra länder som inom landet. Transporten måste fungera mellan orterna - vi behöver se till att den biten funkar." (kommunal tjänsteperson)

Infrastrukturen kopplar också till besöksnäringen utifrån perspektivet att kunna tillgodose näringens kompetensförsörjningsbehov.

Den regionala utvecklingsgeografien

Som antyds ovan är flera olika geografier synliga i intervjuer och styrdokument, dvs. funktionella geografier på olika nivåer och utifrån olika perspektiv. Sverige som nation är en geografi, men även en nationsövergripande geografi är synlig i Norrbotten, primärt kopplat till Finland och i viss mån Norge. De frågor som lyfts utifrån en nationsövergripande och även en nationell geografi är främst trafikinfrastruktur kopplat till järnvägsnätet och flyg. Infrastrukturfrågan lyfts inte minst med perspektiv på den gränsöverskridande arbetsmarknaden och näringslivet med ett särskilt fokus på besöksnäringen och godstransport. En tredje geografi är den storregionala länsövergripande geografien, som kopplar starkt till arbetsmarknadsfrågor. En fjärde är den administrativa länets geografi. En femte är delregionala funktionella geografier som kan vara helt inomregionala eller röra sig över länsgräns. Här nämns frågor såsom kollektivtrafik och samhällsservice. Ytterligare en geografi är den administrativa kommunens. Frågor som framförallt nämns i intervjuerna är kollektivtrafikfrågor och planfrågor.

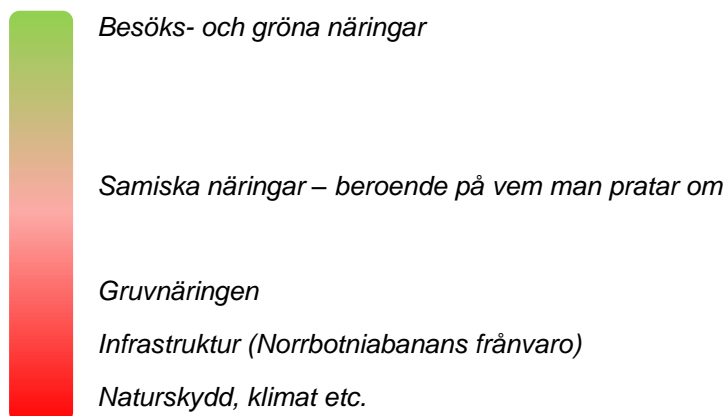
Genom exempelvis ÖP-nätverket (se vidare nästa avsnitt) samråder och stöttar kommunerna varandra, något som i sin tur även bidrar till ökat regionalt perspektiv. En kommunrepresentant uttrycker det på följande vis; *"Traditionellt har man bara tittat på sin egen kommun men nu har man börjat tänka på vad det innebär för grannkommuner. Kan vi hjälpas åt?"*

SAMTAL OCH SAMVERKAN

En grundförutsättning för att samverkan ska ske är att det finns "någonstans" att samverka (se avsnitt 1.3 Teoretisk utgångspunkt). Det behöver alltså finnas någon form av *plattform för samverkan* där parterna kan föra dialog och samverka. Hur och när samtalar och samverkar man kring Norrbottens utveckling? Hur är samtalsklimatet? En slutsats utifrån arbetet med denna rapport är att samverkan sker genom flera olika media; genom sakfrågor och nätverk, genom projekt, genom formella processer, genom påverkansarbete, och genom samtal och möten av mer eller mindre informell karaktär.

Samtalsklimatet

Under workshopen ombads deltagare att "ta tempen på samtalsklimatet". Den gemensamma bilden var att det i stor del beror på *vad* man pratar om och med *vem*. Samtalsklimatet kring och med besöksnäringen och gröna näringar ansågs vara god. Samtalsklimatet kring och med rennärings-, gruvindustrin, infrastruktur och infrastruktur, naturskydd och klimat ansågs dock vara "kallare" och därmed mer problematiska. Besöksnäringen uppfattades bland workshopdeltagarna som en relativt "lättpratad" fråga. Särskild lyftes den potential som infrastrukturfrågan kopplat till besöksnäringen har att utgöra en *anledning för parter att samtala och samverka*. Exempelvis lyfts att skogsnäringens och besöksnäringens behov "*ibland sammanstrålar vad gäller vägar*".



Det finns olika bilder av det övergripande samtalsklimatet. En kommunal representant lyfter fram det goda samverkanklimatet i Norrbotten, "*vi är bra på att samverka. Vi är få och har alltid haft den typen samverkan*". En annan kommun är av motsatt uppfattning; "*Samverkan är allt för dåligt i Norrbotten. Jag är mycket kritiskt.*"

Det finns sannolikt flera skäl till skillnaden i syn på samverkan. Liksom beskrivs ovan tycks det exempelvis skilja mellan sakfrågor. Det kan också handla om personliga erfarenheter. Likaså är vår erfarenhet och teoretiska utgångspunkt att samverkan påverkas av maktförhållanden, professionella roller, ansvarsområden, sakkunskap, perspektiv etc.¹¹⁶ En ytterligare faktor som deltagarna lyfte vid workshopen och i intervjuerna är länets relativt stora

¹¹⁶ Se avsnitt Teoretisk avstamp i "governance" kring governace-teori.

avstånd. Och, inte minst avståndet till de större orterna. En tjänsteperson från en kommun i utkanten av länet uttrycker det på följande sätt:

”Samverkan verkar avta med avståndet. Det finns en urvalsbias. Vi får väldigt sällan besök av Regionen. Det här måste vi akta oss för i länet om vi vill se en regional utveckling. Det är så nyttor med samverkan skapas.”

Det är inte ovanligt att det finns en spänning mellan större orter och mindre samhällen med en känsla av mentalt avstånd och att mindre orter inte får 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.

Samverkan genom sakfrågor och nätverk

Enligt en av de regionala tjänstepersoner som intervjuats finns ”*samverkansorgan för alla delar*”. Exempel på fasta samverkansgrupperingar som lyfts i intervjuer är *Länspartnerskapet*, *Kommun- och regionrådsgruppen*, *Kompetensförsörjningsrådet* och *Besöksnäringsrådet* med offentliga, privata och civilsamhällsaktörer.

Tillväxtberedningen fungerar som Regionens och kommuners gemensamma beredning i regionala tillväxtfrågor, där frågor kopplade till den regionala utvecklingsstrategin, infrastruktur och kommunikationer behandlas. Tillväxtberedningen har även i uppgift att omvärldsbevaka och driva påverkansarbete.¹¹⁷

Samverkan sker även *inom ramen för olika nätverk och ”nätverksträffar*”. Exempel på nätverksträffar är t.ex. näringslivsfrukostar, RUS-konferenser, nationella myndighetsforum, mellankommunala träffar och olika träffar som SKR arrangerar (Region).

Det finns flera exempel på formaliserade nätverk i länet, mer eller mindre kopplade till specifika sakfrågor. Kollektivtrafikmyndigheten driver *RKM-nätverket* där alla kommuner finns representerade. *Handelskammaren* har ett nätverk kopplat till främst infrastrukturfrågor där näringslivsaktörer och även Regionen deltar. *Regionalt forum* är ett nätverk som drivs av Regionen där bl.a. representanter från civilsamhälle (däribland Samrådet och TCO), näringsliv (Norrbottens Handelskammare) och Trafikverket sitter med. Nätverket lyfter olika frågor av vikt för Norrbottens utveckling. Luleå, Boden och Arvidsjaur bedriver ett *Fyrkantsamarbete* mellan kommunorganisationerna, än så länge främst näringslivsförvaltningarna.

Det finns även flertalet sakfrågespecifika nätverk. Genom *ÖP-nätverket* samverkar Region, länsstyrelse, Trafikverket, Försvarsmakten och länets kommuner. Länsstyrelsen driver *ÖP-nätverket* som är ett forum där stämmer kommunerna av sina översiktsplaner kommunerna emellan. Andra exempel är ett *regionalt nätverk för Norrbottens miljöstrategier* som Kommunförbundet driver, ett *näringslivsnätverk* där kommuner, länsstyrelsen och Trafikverket deltar, ett regionalt nätverk för *folkhälsa* och ett *detaljplanenätverk*.

Norrbotteniabanegruppen är en partipolitiskt obunden intressegrupp där Region Norrbotten tillsammans med andra aktörer verkar för Norrbotteniabanans förverkligande. De aktörer som samverkar är, utöver Region Norrbotten, även Norrbotteniabanans AB, näringslivsaktörer, Region Västerbotten, kommunerna Umeå, Robertsfors, Skellefteå, Piteå, Luleå,

¹¹⁷ Tillväxtberedningen (Region Norrbotten, 2020).

Boden, Kalix och Haparanda kommun, länsstyrelserna i Norrbotten och Västerbotten samt EU.

Region Norrbotten ingår också i det storregionala nätverket *The Node Pole* som har i syfte att "marknadsföra Norrbotten som en lämplig plats att förlägga elitintensiva datacenterverksamheter med krav på hållbar energiproduktion".¹¹⁸

Swedish Lapland Visitors Board är en näringslivsorienterad samverkansplattform som verkar för att genom samarbete stötta näringsambitioner att göra affärer av den internationella och nationella efterfrågan på destinationens utbud av subarktiska produkter och upplevelser i regionen. Huvuddelen av verksamheten inom Swedish Lapland Visitors Board bedrivs i form av *gemensamma utvecklingsprojekt*.

Samverkan genom projekt

Utöver samverkan inom ramen för ramen för olika samverkansgrupperingar och nätverk sker samverkan även inom ramen för projekt.

Ett exempel på samverkan genom projekt är *SARETS* (se avsnitt 2.2 *Formella förutsättningar - Norrbottenperspektivet*). Ett annat är projektet *Attraktiv stadskärna genom platsinnovativa synergier* som Luleå tekniska universitet drev 2017-2019 i syfte att utveckla kunskap om platsinnovativa synergier mellan handel och besöksnäring för attraktiva stadskärnor. Projektet tog avstamp i den expanderande kuststaden Piteå och kopplades även till Kirunas stadsomvandling. Projektet genomfördes i samverkan med Piteå Science Park, Piteå kommun, Kiruna kommun och en rad branschaktörer från centrumhandel och besöksnäring.

Ytterligare exempel på projekt driven samverkan är *Stöd för kommuner i hantering av Strandskyddsregelverket*. Norrbottens kommuner samt Skellefteå kommun gick ihop för att öka kompetensen om den (då) nya strandskydds-lagstiftningen (som medförde en ökad arbetsbelastning och omställning i samtliga kommuner) i ett gemensamt projekt med det övergripande gemensamma syftet att stärka förutsättningarna för landsbygdsutveckling i strandnära lägen i länet.

Regionen samverkar även med *besöksnäringen*, både i form av dialoger kring förutsättningar och behov, och riktade satsningar för att stödja näringen med utredningar och underlag kring transportinfrastruktur, bredband etc. eller genom att finansiera projekt. Ett exempel på det senare är Swedish Lapland Visitors Board - en projekt driven samverkansplattform för destinationsutveckling. (se mer i kapitel 6)

Samverkan inom ramen för formella processer

Samverkan mellan länets aktörer sker också genom formella processer som initieras för att ta fram regionala styrdokument såsom med *RUSen*. Arbetet med *Länstransportplanen* är ett annat exempel på process där samverkan sker. Aktörerna samlas kring befintliga planer och infrastrukturfrågor och dialog förs med kommuner, kommunorganisationer, näringslivsaktörer däribland Swedish Lapland Visitors Board med även med aktörer på

¹¹⁸ Nätverket bildades 2011 av Luleå Näringsliv AB, Norrbottens läns landsting och Boden, Luleå och Piteå kommuner och sedan 2015 ingår även Älvsbyns kommun och länsstyrelsen i Norrbotten i samarbetet.

nationell nivå. I framtagande av *Trafikförsörjningsprogram* är inte minst kommunerna delaktiga men även handikapporganisationer i Norrbotten ur ett tillgänglighetsperspektiv.

Kommunens planarbete (ÖP, DP) ger upphov till samverkan dels genom samrådsförfarandet, dels genom specifika samverkansinsatser. Exempelvis samverkar länsstyrelsen med kommunerna i tidiga skeden "*vi säger till att vi vill vara med tidigt, särskilt i översiktsplaneprocessen, innan de börjat sina ärenden*". Kopplat till översiktsplaneringen nyttjas också *ÖP-nätverket* som är ett forum där stämmer kommunerna av sina översiktsplaner kommunerna emellan.

Gränsöverskridande samverkan

Regionen och kommunerna samverkar även med angränsande län liksom de två grannländerna Finland och Norge. Samverkan rör t.ex. Bottniska korridoren. Regionen har också samverkan med Tornedalen eftersom en stor andel av befolkning rör sig över gränsen Sverige-Finland för arbete och boende.

Samverkan inom ramen för påverkansarbete

Liksom beskrivs ovan är påverkansarbete en del av flera av nätverkens uppgifter, mest tydligt när det gäller Norrbottniagruppern och Swedish Lapland Visitors Board.

Region Norrbotten arbetar t.ex. tillsammans med andra aktörer med prioriterade frågor (oftast infrastruktur) utifrån bredare systemtänk över läns- och landsgränser. Detta kopplar ofta mot EUs prioriteringar i syfte att synliggöra Norrbottens behov "gentemot staten".

Samverkan genom kontinuerliga möten och besök

Samverkan sker också i lösare former genom möten av såväl allmän som mer specifik karaktär. Kommunerna besöker Regionen, Regionen besöker kommunerna, kommunerna besöker varandra.

Samverkan sker (givetvis) också i hög utsträckning genom informella möten mellan tjänstepersoner, politiker, medborgare, näringsliv etc.

NYTTAN MED SAMVERKAN – A SENSE OF URGENCY

En teoretisk utgångspunkt i denna rapport är att för att samverkan ska leda till att något händer krävs att parterna har *drivkrafter* att samverka med varandra kring de specifika frågeställningarna (se vidare kap. 1.3 *Teoretisk avstamp i "governance"*). Det handlar dels om att frågeställningarna uppfattas som *angelägna*, "a sense of urgency", *just nu*, dels om att parterna uppfattar att det finns *mervärden/vinster* att uppnå genom att samverka, "what's in it for me?". Parterna måste också uppfatta att de faktiskt är ömsesidigt beroende. Denna fråga kommer att fördjupas i huvudstudien, nedan gör vi några nedslag i hur parterna uppfattar nyttan med samverkan med utgångspunkt i intervjuerna.

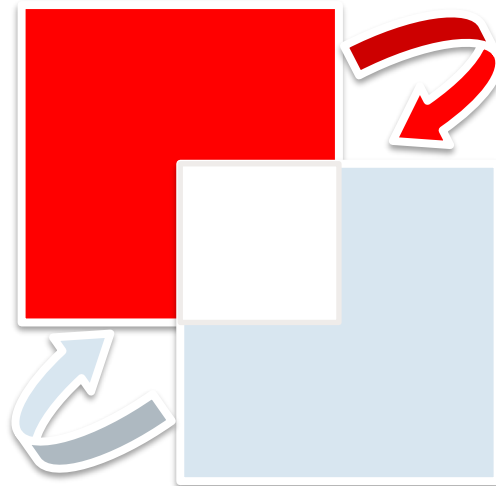
- Genom ökad samverkan kan *förbättrade relationer aktörer emellan* uppstå, liksom ökad tillit och tilltro.
- En del i detta är att ökad samverkan bidrar till en ökad förståelse parterna emellan för varandras *roller* och ökad *kunskap* om varandras processer.
- Ökad samverkan bidrar även till kunskaps- och erfarenhetsutbyte ...
- ... som i sin tur skapar förutsättningar för att forma en *gemensam nulägesbild* kring Norrbottens förutsättningar. Som ett särskilt spår i detta lyfts den rumsliga dimensionen av den regionala utvecklingsplaneringen (se vidare nedan)
- En gemensam bild bäddar för färre intressekonflikter. Det ger också en gemensam grund för att lyfta och hantera intresse- och målkonflikter.
- En gemensam bild utgör en grund för att Norrbottens parter ska kunna tala med en *enig röst* i internationella, nationella och regionala sammanhang. En informant uttryckte det på följande vis; *"Vi behöver samla ihop allas behov i länet hos de lokala organisationerna för att kunna tala som en enad röst i till exempel infrastruktur- och kollektivtrafikfrågor."*
- Samverkan och samordning skulle också kunna leda till konkreta samordningsvinster, såsom snabbare planprocesser.
- Samordning medför också en potential att *dela på tjänster och kompetens*. Exempel på detta kan ses idag mellan kommuner i länet genom GIS-samverkan och ÖP-nätverket, liksom i att Trafikverket och Regionen idag delar på underlag och bistår varandra i framtagande av styrdokument av olika slag.
- Som ett särskilt spår lyfts den rumsliga dimensionen av regionala utvecklingsfrågor. En potentiell nytta med samverkan utifrån den rumsliga dimensionen av regional utveckling som lyfts är att det möjliggör för aktörer få *"en helhetssyn över den fysiska planeringen"* i länet. Ett annat perspektiv som lyfts är infrastrukturens gränsöverskridande karaktär. En kommunrepresentant uttrycker det på följande sätt. *"Jag är en vän av stråk – vi kan inte tänka i punkter eller sektorer. Trafikplanering och kollektivtrafiken måste hänga ihop, den kan inte brytas vid kommungräns. Vi kan inte 'snuttifiera'. För detta behöver vi samverka!"*. Ett liknande citat kring det ömsesidiga beroendet kommer från en representant för Trafikverket med hänvisning till frågor om hållplatser, tidtabeller, finansiering etc. *"att vi i länet är så beroende av varandra eftersom de enskilda aktörerna är små och inte klarar sig var och en för sig."*

En rumslig RUS..?

"HUR:et" nämns i flera sammanhang, exempelvis att samordningsvinster kan uppstå genom samordning av parternas respektive planeringsunderlag och ett gemensamt arbete med att staka ut en gemensam riktning. En del av informanterna efterfrågar specifikt en *RUS med tydligare rumslig/fysisk dimension* för att i förlängningen kunna utgöra inspel till den kommunala strategiska fysiska planeringen såväl som för den kommunala detaljplaneringen.

5 NULÄGESBILD NORRBOTTEN

I detta kapitel vävs det formella och det kontextuella samman för att ge en nulägesbild av Norrbotten. Genom att beskriva rådande förutsättningar med utgångspunkt i det formella och det kontextuella presenteras nulägesbilden som kan agera en plattform för vidare samtal. Kapitlet ska ses som en första del i en diskussion inför arbetet framöver med att ta fram ett metod/vägledning för samplanering i Norrbotten.



För att återknyta till det övergripande projektets syfte ska detta kapitel diskutera förutsättningarna (formella och kontextuella) som finns för att kunna bedriva *en effektiv utvecklad samverkan, samordning och underlag hos länets aktörer som stöd för strategiska val och avvägningar som främjar hållbar tillväxt?* Bäddar dessa för att länets aktörer med hjälp av fysisk planering har förutsättningar att nå målen i den regionala utvecklingsstrategin och underlätta för besöksnäringen att utvecklas i regionen?

Först är det värt att notera Norrbottens geografiska förutsättningar och hur det påverkar förutsättningar och behov av samverkan. Det är till ytan ett stort län men stora avstånd mellan verksamheter och människorna vilket påpekas i intervjuerna skapar behov av att samarbeta över avstånd, inte minst för att samla resurser. Närheten till både Finland och Norge skapar incitament att arbeta över nationsgränsen. Poängen är att det i intervjuer såväl som workshop återkommer en medvetenhet att mycket behöver göras tillsammans.

Till att börja med är det viktigt att ta med sig att styrdokument både fyller, och *bör* fylla, olika funktioner i en glidande skala från styrande via strategisk till mer visionär karaktär. Kopplingen mellan det specifika styrdokumentet och vad som sedermera görs blir således avgörande för vilken reell funktion dokumentet spelar.

Om vi börjar i de formella förutsättningarna är det tydligt att det finns en bred palett av dokument som utifrån olika perspektiv och på olika skalnivå (kommunalt, regionalt, storregionalt) belyser Norrbotten. Förenklat kan man säga att det finns formella strukturer som fångar upp stora delar av planeringsfrågorna. När det gäller besöksnäringen är det intressant att se hur det lyfts i merparten av dokumenten. Besöksnäring ses, som en av många anledningar till att allt ifrån att fördjupa mellankommunal samverkan till att betona behovet av satsningar på infrastruktur.

ÖKAD SAMVERKAN OCH MÖTESPLATSER

Samverkan är som sagt en återkommande fråga både i de formella dokumenten såväl som i intervjuerna. Det uttrycks återkommande ett upplevt behov av ökad samverkan och mötesplatser. Det kan tyckas som om det råder en konsensus kring att mer samverkan är bra, men det som är viktigt att ha med sig samverkan kring vad och hur kan vara betydligt svårare att enas om. På en generell nivå ses ökad samverkan bland länets aktörer kunna leda till en större samstämmighet, eller "strategy alignment", mellan de olika dokumenten.

Att skapa "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. På så sätt kan olika aktörers agendor svetsas samman dels på en strategisk och dels på en operationell nivå¹¹⁹. Men för att nå dit krävs förankring och en upplevelse att vara hörd och involverad. Vår analys pekar på att det finns möjlighet att stärka *ömsesidigheten* i fråga om processer för framtagande av styrdokument för att öka "alignment".

Strategy alignment är en viktig faktor bakom att formalisera och identifiera önskad riktning och typ av samverkan mellan aktörer genom dess dokument. Eller med andra ord, samverkan inom den formella kontexten blir "på riktigt" när det kan utläsas i de strategier som tas fram.

INFRASTRUKTUR FÖR ÖKAD RÖRLIGHET ELLER TILLGÄNGLIGHET?

En gemensam fråga som enar i stort sett alla aktörer och som anses extra viktigt för besöksnäringen är tillgänglighet, ofta inom ramen för infrastruktur. Tillgänglighet skulle därmed kunna ses som den gemensamma nämnaren som knyter ihop planeringsperspektivet med besöksnäringens behov. I de formella styrdokument vi kartlagt på EU- och nationell nivå är det märkbart hur utpekat infrastruktur är som fokusområde. Detta är måhända inte förvånande, infrastruktur är i de flesta fall mångmiljardinvesteringar som beslutas på "hög" nivå. Men, det är ändå intressant att lyfta hur infrastruktur återkommer i de flesta sammanhang som diskuterar tillväxtskapande hållbar samhällsplanering och besöksnäring. Att ha besöksnäringen som exempel är värdefullt då det kan hjälpa till att problematisera vad för typ av infrastruktur till efterfrågas. Infrastruktur kan skapa förutsättningar för ökad rörlighet såväl som ökad tillgänglighet. Besöksnäringens behov handlar i stort sett uteslutande om ökad tillgänglighet. Att bygga ny infrastruktur, t. ex. en väg, kan öka rörligheten, men inte per automatik tillgängligheten om vägen inte leder någonstans. I planerarsammanhang blir det därför oftast mer relevant att tala om tillgängligheten. Besöksnäringens bredd av besökare ger också en bredd i efterfrågad tillgänglighet. Då infrastruktur återkommer så genomgående i formella och kontextuella analysen kan detta bli ett lämpligt tema att gräva vidare i och nyansera. Exempelvis kan det säkert framkomma spännande

¹¹⁹ European Commission (2013).

aspekter av behoven om vi skrapar bortom infrastruktur och gräver mer i tillgänglighetssidan av infrastruktur som begrepp.

6 INSPIRATION FRÅN ANDRA REGIONERS UTVECKLINGSARBETEN

I detta kapitel vänder vi blicken utanför Norrbottens gränser i syfte att dra lärdom av hur andra Regioner och kommuner arbetat med regional utveckling med fokus på tidiga planeringskedan som involverar många aktörer. Vi gör detta utifrån två perspektiv. I det första avsnittet studerar vi hur man arbetat med den rumsliga dimensionen av den regionala utvecklingsplaneringen. I det andra avsnittet fokuserar vi specifikt på turism- och besöksnäringen.

RUMSLIG DIMENSION AV REGIONAL UTVECKLINGSPLANERING

Ett rumsligt perspektiv på regional utveckling har under det senaste decenniet succesivt växt fram i de svenska regionerna. Förvisso har Region Stockholm en lång tradition av att arbeta rumsligt med den regionala utvecklingsplaneringen, inte minst genom RUFSS (regional utvecklingsplan för stockholmsregionen), men även i andra regioner har frågan aktualiserats och man har försökt finna former för hur den rumsliga utvecklingsplaneringen ska gå till. I ett antal regioner har det – över tid - tagit uttryck i arbete med så kallade regionala strukturanalyser och strukturbilder. Ofta har dessa syftet att ge en rumslig konkretisering av RUS. De regionala strukturbilderna är inte bindande, utan deras legitimitet bygger i huvudsak på den legitimitet som 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), Gävleborg och Sörmland (se benchmark Sörmland). Därutöver har en strukturbild tagit fram för Östra Mellansverige (ÖMS 2050) i syfte att integrera arbets-, utbildnings- och bostadsmarknaderna i länen.

Nedan redogör vi för en kortfattad benchmark som syftar till att dra inspiration från två andra regioner, Sörmland respektive Jämtland-Härjedalen. Två intervjuer har genomförts inom ramen för respektive region med en representant från näringslivssidan och en representant från regional utveckling. Intervjuerna har kompletterats med en analys av de styrdokument som lyfts under intervjuerna. Analysen tar avstamp i såväl formella som informella förutsättningar.

Exemplet Sörmland

Under 2015 påbörjade dåvarande Sörmlands regionförbund ett arbete som över tid format regionens angreppssätt till regional fysisk planering. I dagsläget har ett förslag till Strukturbild tagits fram som just nu (mars 2020) är ute på remiss. Sörmlands arbete grundar sig i ett behov att synliggöra och stärka relationen mellan den rumsliga strukturen i länet och å ena sidan attraktivt boende, å andra sidan arbetsmarknad och näringslivet och därmed i viss mån också besöks- och turistnäringen.

Länkar mellan formella styrdokument

I april 2019 antog nybildade Region Sörmland den regionala utvecklingsstrategin (RUS) *Sörmlandsstrategin*¹²⁰. Arbetet med revideringen av RUS påbörjades 2016 av dåvarande regionförbundet Sörmland. Två av de områden som prioriteras i RUS är *En växande arbetsmarknad* och *En fungerande bostadsmarknad*. Genom att lyfta fram *regional fysisk planering* som ett fokusområde i RUS var syftet att stärka de funktionella sambanden och därigenom också stödja både arbetsmarknad och bostadsmarknad.

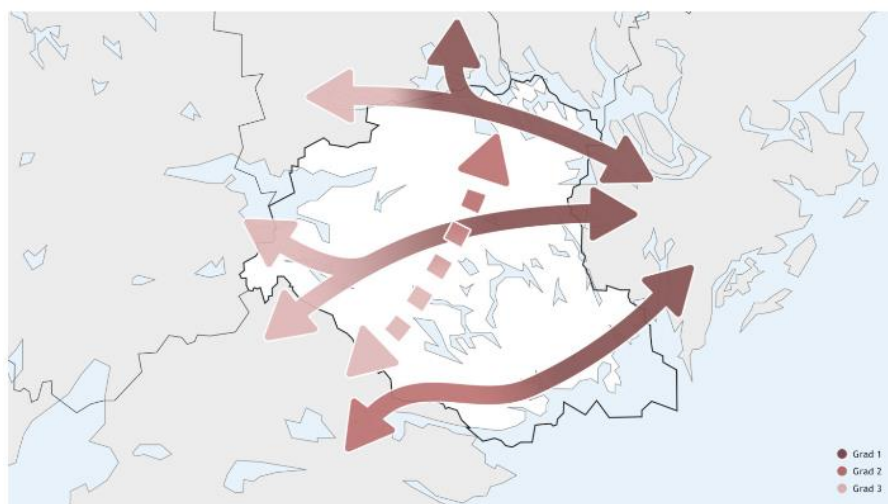
Inom ramen för RUS-arbetet initierades ett arbete med så kallade *strukturbilder* som ett verktyg för att arbeta med den rumsliga dimensionen av RUS. Strukturbilderna syftar till att koppla samman RUS med kommunernas översiktsplanering, utgöra ett stöd för samverkan i funktionella geografier, stärka samordningen mellan infrastrukturplanering, kollektivtrafikplanering och bostadsförsörjning samt att utgöra ett stöd i nationell, regional och storregional samverkan.

Strukturbilderna utgör en kombination av nulägesbild och framtidsbild. De bygger på tre nivåer. Nivå 1 visar inriktningen för ÖMS (den storregionala planeringen i Östra mellansverige) som den regionala fysiska planeringen i Sörmland har att förhålla sig till. Nivå 2 en "inzoomad" bild av nivå 1 och visar de viktigaste relationerna och i vilken grad som interaktionen mellan orterna har som störst möjlighet att utvecklas. Nivå 3 ämnar visa viljeinriktningen för tätorters olika funktioner och dess samband med varandra, t.ex. arbetsmarknadsstråk med fokus på hur orter förhåller sig till varandra och denna är nu är ute på remiss.

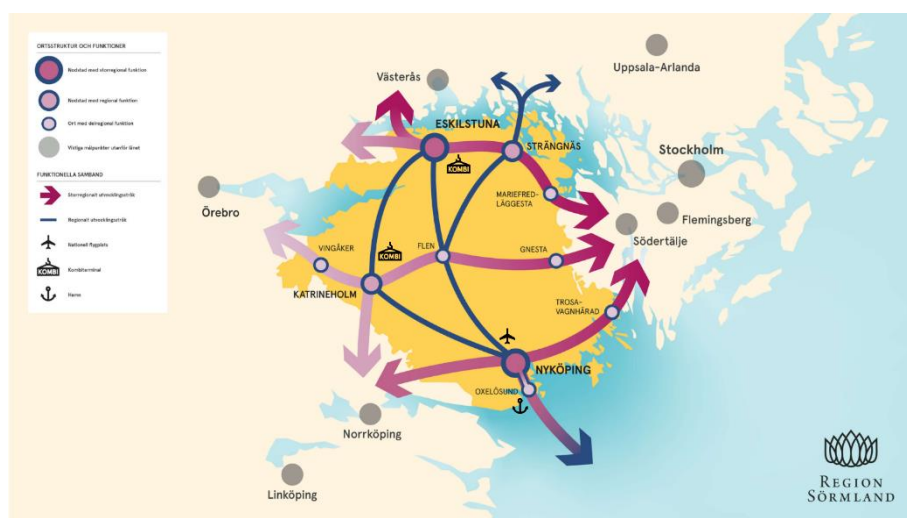


Figur 5.1 Strukturbild Nivå 1

¹²⁰ Sörmlandsstrategin (Region Sörmland, 2020).



Figur 5.2 Strukturbild Nivå 2



Figur 5.3 Strukturbild Nivå 3

Inom ramen för Region Sörmlands arbete med att ta fram länstransportplan, vilken antogs 2018, hade analyser av stråk och målpunkter tagits fram, liksom analyser över de ekonomiska förutsättningarna i kommunerna såsom lokala arbetsmarknadsanalyser. Man hade också gjort en sammanställning över och analys av kommunernas översiktsplaner. Detta bidrog till att bredda diskussionen inom länsplanearbetet till att inte enbart omfatta transportinfrastruktur utan även regional planering och bebyggelseutveckling i en bredare bemärkelse.

Det finns flera länkar mellan arbetsprocesserna för dessa tre för Regionens centrala styrdokument. En första länk är att Strukturbilden är en direkt följd av RUS- och ÖMS-arbetet. En andra länk är att man kunde dra nytta av analysarbete från länstransportplanen till RUS- och strukturbildsarbete. En tredje, minst lika viktig länk, är att centrala tjänstepersoner var djupt involverade i samtliga av dessa tre arbetsprocesser. Likaså involverades samma tjänstepersoner (och i viss mån politiker) i kommuner och hos andra

utvecklingspartners i processerna. I efterhand framträder således mönstret av en process där Sörmlands regionala fysiska planering växte fram.

Dialog som metod

Processen för att forma den regionala fysiska planeringen i Sörmland har byggt på en stor mängd dialoger och har, liksom beskrivs ovan, växt fram genom ett flertal (formella) arbetsprocesser som syftat till att ta fram Regionens styrdokument, såsom länstransportplan, RUS och strukturbild. Processen med att forma förutsättningar och inriktning på Sörmlands regionala fysiska planering, liksom att få mandat för att jobba med frågan präglas av ett *utforskande arbetssätt*.

Processen tar sin början i en friare diskussion utifrån att förstå Vad och Varför. Region Sörmland (då regionförbund) arrangerade under 2015-2016 två lärpas samt en konferens vilka sammantaget syftade till att utforska begreppet regional fysisk planering genom att knyta an till aktuella frågeställningar. Det ena passet fokuserade särskilt på *besöksnäringen* och det andra på *integration*. Genom dessa bägge teman ville man förstå vilka frågor som är rumsliga i ett regionalt perspektiv, hur strukturer ser ut etc. Man ville också väcka frågan hos en bredare krets. Till respektive lärpas bjöds dels kommunala och regionala planerare in, dels kommunala och regionala personer som arbetar med de tematiska frågorna. Vid konferensen medverkade en större krets.

Genom lärpassen förstärktes insikten om det ömsesidiga beroendet, och man fick också något konkret att "haka upp" dialogen kring. En regionrepresentant uttrycker angående nyttan med lärpassen"; *Tror att det är att samverka och samhandling, vi klarar ej av på egen hand. Det skapades en fråga att samverka om.*"

Det dialogbaserade arbetet har fortsatt genom processerna med att ta fram RUS och Strukturbild. Vid revideringen av RUS höll Regionens strategier dialogmöten med sina respektive nätverk inom vilka bland annat kommunchefer, kommunala näringslivschefer och stadsbyggnadschefer, innovationsnoden och övriga noder deltog. Även Regionens kollektivtrafikmyndighet medverkade.

I arbetet med framtagande av strukturbilden träffade Regionen kommunledningarna (politiker och tjänstepersoner) samt förde dialog med planeringsnätverket i Sörmland där Trafikverket, kommunerna och länsstyrelsen ingår. Det uppfattades finnas ett särskilt behov av att diskutera frågorna utifrån ett infrastruktur- och transportperspektiv.

Dessutom arbetar Regionen nära kommunerna med ett fokus på att få in näringslivsfrågorna och relationen till bebyggelse. Detta görs dels generellt "*Vi lyfter dessa frågor i olika sammanhang där vi rör oss*", dels formaliserat genom att samordna möten med de kommunala näringslivs- och stadsbyggnadscheferna. "*Vi försöker samordna vårt arbete med kommunerna och försöker även få kommunerna att samverka med varandra.*"

En regionrepresentant tydliggör samtidigt att *Regionen inte har någon makt över kommunerna*. Det innebär att förutsättningarna för regional fysisk planering handlar i mångt och mycket om att skapa mandat.

Infrastruktur och tillgänglighet – av strategisk betydelse för Sörmlands utveckling

I både RUS- och strukturbildsarbetet har Sörmlands speciella infrastrukturella förutsättningar varit centrala. Liksom syns i bilden ovan med Strukturbildens tre nivåer präglas Sörmland av tre starka stråk, som var och en kopplar Sörmland till Stockholms arbetsmarknadsregion. En utgångspunkt i arbetet har varit att stärka kopplingarna till en viktig arbetsmarknadsregion.

Besöksnäringens roll för Sörmlands regionala utveckling

Liksom beskrivs ovan var ett av de inledande lärpasset fokuserat på besöksnäringens fråga. Diskussionen gav en möjlighet att dels förstå specifikt besöksnäringens perspektiv, dels skapa ett intresse för att lyfta utvecklingsfrågorna i en regional skala. En regional tjänsteperson uttrycker att: *”Regionen var splittrad men här hade vi hittat en gemensam nämnare. Den Besöksnäringensstrategi som hade tagits fram hade skapat energi. Vi hade en samlad bild kring vikten av att sammanlänka planerarrollen och besöksnäring.”*

Vid lärpasset om besöksnäringen medverkade tjänstepersoner på Region Sörmland, kommunala planerare samt personer som jobbar med besöksnäringen i respektive kommunorganisation, Trafikverket, länsstyrelsen och STUA. Man kunde genom lärpasset hitta en gemensam utgångspunkt i frågan om det rumsliga perspektivets roll för att stärka besöks- och turistnäringen i Sörmland samtidigt som besöksnäringen, lokalt och regionalt, kunde beskriva behov.

Samspelet mellan regional fysisk planering och besöksnäringens frågor aktualiserades i samma veva utifrån Tillväxtverkets utlysning *Tillväxt kräver planering*. Med stöd av STUA påbörjade Flens kommun ett arbete med en *Turistisk översiktsplan*¹²¹. Syftet var dels att skapa attraktion, dels att bidra till ett helhetsperspektiv som effektiviserar framtida tillståndsprövningar och vägleder och underlättar för besöksnäringens utveckling.

Besöksnäringens perspektivet möter det regionala utvecklingsperspektivet även i andra sammanhang i Sörmland. Ett exempel är besöksnäringensstrategin *Sörmlands strategi för en hållbar besöksnäring 2013-2023*. En av de som intervjuats uttrycker att i Besöksnäringensstrategin *”är allt beroende av fysisk planering förutom affärsutveckling”*. Samtidigt tycks *infrastrukturfrågan* sticka ut. Exempelvis lyfter huvudstrategin *Utveckla tillgängliga destinationer med hög attraktionskraft* infrastrukturens roll för utvecklingen av besöks- och turistnäringen:

*”En grundläggande faktor för framgångsrika destinationer är att vara tillgänglig för alla personer genom välplanerad infrastruktur och ett stort utbud av transportmöjligheter. Det är den offentliga sidan som har huvudansvaret för infrastrukturen, men i övrigt krävs ett bra samarbete mellan privata och offentliga aktörer.”*¹²²

¹²¹ Ett liknande arbete pågår under 2020 i Kiruna kommun

¹²² Sörmlands strategi för en hållbar besöksnäring (Regionförbundet Sörmland, 2014, s. 10).

Infrastrukturperspektivet kopplat till besöksnäringen handlar i första hand om att säkerställa att besökare kan ta sig *till* länet men även röra sig *inom* länet. Ett särskilt område berör cykelturism. Projektet Näckrosleden drivs för att utveckla en cykelled för att attrahera besökare. Målsättningen är att kunna erbjuda service och boende och "en attraktion på dag" längs med leden. Regionen driver projektet i nära samverkan med Trafikverket, länets kommuner och näringsliv.

Även om Region Sörmlands arbete med besöks- och turistnäring kopplat till rumslig regional planering främst fokuserar på infrastrukturfrågor finns även en hel del kopplat till *platsens attraktivitet*. Såväl ALMI som Sörmlandsturismutveckling (STUA¹²³) har ett rumsligt perspektiv på besöksnäring med utgångspunkt i just platsens attraktivitet. För att attrahera besöks- och turistnäringen såväl som besökare "krävs att platsen ska vara känd" och att det finns en plats "att bygga hotell, camping på" vilket förutsätter "att kommunen har en bra inställning till näringsliv" och att aktörer verksamma inom besöks- och turistnäringen kan vända sig till kommunen.

Nära sammankopplat med attraktionsfrågan är enligt en regiontjänsteman även de kulturella och kreativa näringarna. Efter regionbildningen har Regionen börjat jobba allt mer mellan tillväxtenheten och kultur och utbildningsenheten. En fråga som ligger på bordet är hur Regionen ska stärka samverkan mellan de kulturella och kreativa näringarna och besöks- och turistnäring. Malmö lyfts som ett bra exempel där kulturella aktiviteter har stor påverkan på attraktiviteten och dessutom bidrar till att skapa nya typer av branscher. Ett projekt som redan drivs är *Stolt mat i Sörmland* som syftar till att höja kvaliteten hos matproducenterna "och göra Sörmland känt vilket kan leda till merförsäljning och till att attrahera besökare". Projekt syftar vidare till att knyta ihop näringar och utveckla Sörmländsk mat som attraktivitetsfaktor.

Exemplet Jämtland-Härjedalen

Region Jämtland-Härjedalen bedriver ett arbete med att revidera den regionala utvecklingsstrategin (RUS). I arbetet ligger fokus på att stärka den *rumsliga dimensionen* av regional utveckling och att utveckla en närmare *samverkan* med länets kommuner. Framtagandeprocessen av RUS lyfts också som ett tillfälle att lyfta *besöks- och turistnäringen* i relation till den regionala utvecklingen.

Perspektivet rumslig regional utveckling

Inom ramen för RUS-arbetet tar Regionen fram en strukturanalys och strukturbild. Fokus är primärt på *infrastruktur, service och bebyggelse*:

"Arbetet med det rumsliga perspektivet har skett via infrastruktur och kollektivtrafik kopplat till samhällsservice. I arbetet med RUSen har vi även tittat på bebyggelse."

Regionen härleder sitt arbete med det rumsliga perspektivet av regional utveckling delvis till sin specifika geografi, dvs. att Jämtland Härjedalen är ett län där "människor bor spritt". Detta beskrivs dels i termer av *utmaning*, dels i

¹²³ Ett utvecklingsbolag inom besöksnäring som Regionen upphandlar och äger till 15%

termer av en *drivkraft* att samverka. De fysiska strukturerna i länet lyfts som särskilt viktigt med perspektiv på relationen mellan stad och land - *"vilka planerar vi för?"*.

Med perspektiv på den fysiska strukturen i länet lyfts även kulturens roll och tillgången till densamma såsom "biografer, teater och bibliotek". Regional tjänsteperson fastslår att "Vi behöver bli bättre på att fokusera på kulturen i den rumsliga regionala planeringen." Ragunda kommun lyfts som ett gott exempel där lanthandeln även är en filial till biblioteket.

Regionens fokus det rumsliga perspektivet på regional utveckling lyfts i relation till Regionens målsättning om att skapa attraktiva livsmiljöer.

"Rumslig regional planering handlar om att skapa attraktiva livsmiljöer. Då är det främst infrastruktur men även samordning kring service det handlar om."

RUS-arbetet bidrar till att samordna RUS med det regionala serviceprogrammet, kulturplanen såväl som Länstransportplanen och Trafikförsörjningsprogrammet.

En god samverkan med länets kommuner

Regioninformanterna beskriver att Regionen har god samverkan med länets kommuner.

"Jag tycker att vi har en aktivt pågående dialog med kommunerna. Det handlar främst om infrastruktur men även det regionala serviceprogrammet."

Regionen har bl.a. fört dialog med länets kommuner för att ta reda på vilka behov de har rent geografiskt med perspektiv på offentlig och kommersiell service. I länet finns en kommunal överenskommelse och en arbetsgrupp för infrastrukturfrågor med regionala och kommunala tjänstepersoner.

Regionen försöker med perspektiv bebyggelsefrågor närma sig kommunerna kring översiktsplanering *"vad är Regionens roll och hur skulle vi kunna stödja kommunerna att arbeta mer över administrativa gränser?"*. En regional tjänsteperson lyfter samverkan mellan Härjedalen och Bergs kommun som ett gott exempel. De två kommunerna har en gemensam samhällsbyggnadschef. Samtidigt lyfter regional tjänsteperson att det hos länets kommuner i dagsläget inte råder en enighet kring om huruvida detta är en fråga som Regionen ska beblanda sig med.

Besöks- och turismutveckling och det rumsliga regionala utvecklingsarbetet

Turism- och besöksnäringen är i Jämtland Härjedalen en basnäring. Regioninformanterna lyfter besöks- och turistnäringen som *"en näring som driver regional utveckling"*.

Regiontjänsteperson uppger att "alla" inom Regionen samverkar med besöksnäringens parter *"men främst de som arbetar med näringsliv och infrastruktur."* Ett fokusområde i Regionens dialog med besöksnäringen har

varit just infrastruktur. En regional tjänsteperson framhåller att Besöksnäringen *"i högsta grad syns i Strukturanalysen där Regionen tittar på hur människor rör sig – inom, till och från länet."*

Regionen har ingen egen avdelning för besöksnäring utan har istället valt att lägga finansiering på besöksnäringens frågor på *Jämtland Härjedalen Turism* (JHT). Jämtland Härjedalen Turism är delvis finansierat av Regionen och driver besöksnäringens frågor i länet. Samverkan med Regionen handlar primärt om strategiska frågor – däribland infrastrukturfrågor. Regionen sitter med i Jämtland Härjedalens trafiksamråd där flygplatschef, riksdagspolitiker och Regionen sitter med. Trafiksamrådet arbetar för att skapa förutsättningar för kommunikationerna till och från länet och "lobbar" gentemot Trafikverket kring till exempel stambanor och flygplanslinjer. Exempel på resultat av samverkan har varit att nattågstrafiken, som höll på att läggas ner *"och därmed skulle påverka besöksnäringen"*, fortsatte gå och att flygplatsen fått internationella flyglinjer till London, Köpenhamn och Tyskland.

Samtidigt betonas att Regionens primära roll med perspektiv på besöksnäringens behov är ett *samordningsansvar* *"Vi äger inte frågan – men vi kan samordna och samverka"*. En regional tjänsteperson lyfter att samverkan för att stärka besöksnäringen i länet har potential att skapa *"ringar på vattnet"* även av operativ karaktär kopplade till, till exempel, avloppsfrågor som är högaktuellt under högsäsong.

"Bergs och Härjedalens kommun har samverkat kring avloppssystem. Vi har hjälpt dem att samverka."

Regionen lyfter även slitage på leder som *"man skulle kunna samverka kring"* samt kring *"turisminformation på strategiska platser"*.

Revidering av RUSen ett tillfälle att lyfta besöksnäringen

En regioninformant lyfter behovet av att inom ramen för RUS-processen angripa besöks- och turistnäringen utifrån ett rumsligt perspektiv. Innan har det primärt varit näringslivsenheten som samverkat med besöks- och turistnäringen och Regionen har arbetat *"i stuprör"*. Regionen försöker nu arbeta aktivt med att ändra detta. Parallellt med RUSens framtagande tas en regional besöksnäringstrategi fram i samverkan med Jämtland Härjedalens Turism, länets kommuner och universitetet vilket enligt regional tjänsteperson gör *"att besöksnäringstrategin och RUSen kommer hänga ihop"*.

Fokus i RUS-arbetet med perspektiv på besöksnäringens behov är *"hur turister tar sig hit och härifrån"*. Besöksnäringen har även analyserats utifrån ett framtidsscenario med klimatförändringar och ökad digitalisering:

"Det handlar bland annat om klimatsmarta transporter, digitalisering och resmönster. Vi kan redan nu se att digitalisering kan skapa ett platsberoende vilket i sin tur påverkar trafikinfrastrukturen."

Regioninformanterna berättar att digitalisering redan nu bidragit till en livsstil i fjällorterna med distansarbete *"Man kan jobba där och samtidigt åka skidor."*

Att besöksnäringen deltagit i RUS-processen (i workshops och bidragit med att ta fram underlag kring utmaningar och möjligheter) ser Regionen att en process påbörjats *att bygga vidare på*.

Besöksnäringen som hävstång

Region Jämtland/Härjedalens arbete med besöks- och turistnäring är primärt av strategisk karaktär, *dels* inom ramen för den "lobby-verksamhet" gentemot Trafikverket kring infrastrukturfrågan som bedrivs med bland annat Jämtlands Härjedalen Turism. *Dels* inom ramen för RUS-processen med perspektiv på såväl *samverkan* som med perspektiv på arbetet att länka den formella processen med densamma till processen med den regionala besöksnäringstrategin.

Fokus med perspektiv på rumslig regional utveckling och besöksnäringen är primärt infrastruktur- och service "att skapa förutsättningar för näringslivet" samt *samordning* mellan aktörerna i länet vilket i förlängningen kan skapa nyttor av mer operativ karaktär.

Frågor kopplade till inte minst infrastrukturens avgörande roll för en fortsatt utveckling av besöks- och turistnäringen i Regionen har utgjort startskottet för Regionens och besöksnäringens parter att arbeta mer integrerat med besöks- och turismutveckling och regionala rumsliga utvecklingsfrågor. Infrastrukturfrågorna har således varit del i att forma ett "sense of urgency" för ökad samverkan med besöksnäringens parter inom ramen för befintliga regionala "formella" processer (såsom framtagande av styrdokument).

UTVECKLINGSARBETE MED FOKUS PÅ TURISM OCH BESÖKSNÄRING

Detta avsnitt utgör en omvärldsanalys som fokuserar på hur andra Regioner och privata aktörer har arbetat med samverkan i utvecklings- och planeringsprocesser med koppling till turism och besöksnäring.

Turism- och besöksnäringen blir alltmer viktig lokalt, regionalt och nationellt. För att underlätta för aktörer som direkt eller indirekt arbetar i med att skapa och bevara en hållbar turism och besöksnäring i Norrbotten, har WSP i samråd med Region Norrbotten valt ut tre geografiska platser att studera i syfte att bättre förstå hur dessa tre arbetat för att långsiktigt främja och stimulera en hållbar turism och besöksnäring. De tre geografiska platserna är:

- **Flen** – Flens kommun har varit en drivande aktör att inkorporera turism och besöksnäringen i kommunens översiktsplaner.
- **Helsingborg** – 2015 sjösatte Stadsledningsförvaltningen en destinationsplan för staden som utarbetades av alla förvaltningar i syfte att få en gemensam målbild samt en genomförandeplan för turism och besöksnäringen i kommunen.
- **Vimmerby** – Astrid Lindgrens Värld har varit en drivande aktör i samarbetet med Vimmerby kommun för att främja och stimulera utvecklingen av turism och besöksnäringen i kommunen.

Intervjuer har genomförts med representanter som är ansvariga för turism och besöksnäringen i respektive kommun. På rekommendation av kommunerna har en representant inom turism och besöksnäringen från det privata näringslivet intervjuats. Syftet med att intervjua privata och offentliga aktörer är att få olika perspektiv på utvecklingen av turism och besöksnäringen i kommunen. Syftet med de båda perspektiven är också att dessa aktörer spelar en viktig roll för operationaliseringen av en hållbar turism och besöksnäring.

För att få en bättre förståelse för hur andra kommuner och Regioner har arbetat med samverkan i utvecklings- och planeringsprocesser med koppling till besöksnäringen har WSP anammat ett holistiskt perspektiv som fokuserar på fyra områden och svarar på frågorna: "var är vi?", "vart vill vi?", "hur tar vi oss dit?" och hur "implementerar vi". WSP har utgått från tre fokusområden (se figur nedan): produkt, tillgänglighet, organisering och finansiering. Varumärkesområdet har inte beaktats i detta projekt eftersom detta arbete i de flesta regioner och kommuner sköts av de regionala respektive lokala turistorganisationerna.



Figur 5.1 Besöksnäringens fokusområden

Inom området "produkt" inkluderas till exempel atmosfär, attraktioner, boende, specialintressen (till exempel natur, kultur, sport, mat), grön stad, evenemangsfaciliteter, evenemang, mötesfaciliteter och möten.

"Tillgänglighet" fokuserar på alternativ för inhemska och utländska turister att resa till såväl en stad/plats, region som alternativ för inhemskt resande.

Tillgänglighet inkluderar även digitalisering i form av hur människor söker information, bokar, köper och kommunicerar om sina resor. "Organisering och finansiering" inkluderar stakeholder (intressenter) partnerskap, upprätthållande av en långsiktig finansiering och effektiva organisationsstrukturer.

Frågorna till de offentliga och privata aktörerna i Flen, Helsingborg och Vimmerby har fokuserat på fyra områden:

- Ansvar för och arbete med turism och besöksnäringens utveckling
- Samarbete mellan kommun och region
- Resultat och nytta med samarbete
- Önskat stöd från regionen

Nedan presenteras aktörernas arbete med turism och besöksnäringens utveckling, samarbeten, nyttan med samarbeten samt det önskade stödet från regionen.

Ansvar för turism och besöksnäringen

Ansvar för turism och besöksnäring på kommunal nivå ligger på näringslivsenheten i Helsingborg, Flen och Vimmerby.

Tabell 5.1 Ansvarsfördelning för besöksnäring i tre kommuner

| | Helsingborgs stad | Flen Kommun | Vimmerby Kommun |
|---|---|--|--|
| Ansvar för turism och besöksnäring | Stadsledningsförvaltningen och näringslivsenheten | Kommunledningsförvaltningen och näringslivsenheten | Näringslivsenheten utvecklingsavdelningen. Kommunen köper tjänst av Vimmerby turistbyrå (ekonomisk förening) |

Arbetet med utvecklingen av turism och besöksnäring

WSP har fokuserat på ett antal områden som är relevanta att arbeta med i samband med utveckling av turism och besöksnäring. Under intervjuerna med de offentliga och privata aktörerna i Helsingborg, Flen och Vimmerby har WSP fokus varit på: produkt, tillgänglighet, organisering och finansiering. I tabellen nedan illustreras hur de privata och offentliga aktörerna arbetar med de olika områdena.

Tabell 5.2 Produkt, tillgänglighet, organisering & finansiering

| | Produkt | Tillgänglighet | Organisering & Finansiering |
|--|---|--|---|
| Helsingborg stad | <ul style="list-style-type: none"> • Levande city • Hav och strand • Evenemangsstaden Helsingborg • Matstaden • Natur • Kultur • Utvecklingen av Sofiero och Fredriksdal | <ul style="list-style-type: none"> • Lyfta in tillgänglighetsfrågorna i destinationsplanen • Besöksnäringens prioriterade behov får en större påverkan på kommunens övergripande planer för och arbete med utveckling av infrastrukturen | <ul style="list-style-type: none"> • Stadsgemensamt arbete med en gemensam målbild • Göra prioriteringar för destinationsutveckling • Utveckla en nära dialog med det privata näringslivet vad gäller destinationsutveckling |
| Helsingborg: Ordförande i hotellgruppen | <ul style="list-style-type: none"> • Marknadsföring av Helsingborgs stad – visa upp kapaciteten i staden • Samarbete med Helsingborgs stads Convention Bureau (CVB) – CVB informerar om vilka konferenser, möten etcetera som staden "biddar" på samt vad för typ av stöd gästerna behöver (exempelvis handikappanpassning) | | |
| Flen Kommun | <ul style="list-style-type: none"> • Kommunen driver turistbyrå • Sköter ett 30-tal infopoints vid olika besöksmål • Besöksguide/turistguide | | <ul style="list-style-type: none"> • Facilitator för turism och besöksnäringen i kommunen • Driver aktiviteterna som är värdefulla för företagarna • Kommunen finansierar |

| | | | |
|---|---|--|---|
| | | | sällan evenemang och produktutveckling |
| Flen: Malmköpings Camping | <ul style="list-style-type: none"> • Campingen, tomter, ställplatser och lekparken | <ul style="list-style-type: none"> • Samarbete med Vägverket om till exempel skyltning. | <ul style="list-style-type: none"> • Medlemmar i Svensk Camping – delar erfarenheter och åker på studieresor • Ingen hjälp med finansiering från regionen. |
| Vimmerby Kommun | <ul style="list-style-type: none"> • Kommunen köper en tjänst av Vimmerby turistbyrå och internationell marknadsföring • Turistbyråns roll är ju att marknadsföra hela platsen Vimmerby | <ul style="list-style-type: none"> • Turistbyrån jobbar tillsammans i regionen (Småland) med tillgänglighetsguide. | <ul style="list-style-type: none"> • Samla ihop och lyfta besöksmål, boende och restauranger för att nå mål att få besökare att stanna längre i Vimmerby. • I företags produktutveckling – bistå med kunskap och goda råd • Kommunen finansierar ingen produktutveckling |
| Vimmerby: Astrid Lindgrens Värld | <ul style="list-style-type: none"> • Utvecklingen av själva parken och att öka antalet boende i Vimmerby • Verkar för att ha öppet fler dagar om året | <ul style="list-style-type: none"> • Samarbete med Trafikverket för att förbättra tillgängligheten • Samarbete med KLT (tågoperatör) för att öka besökantalet från Linköping och Kalmar. | |

De flesta av de offentliga aktörerna (kommunerna) men även en och annan privat aktör arbetar med *marknadsföring*, nationellt och internationellt, medan de privata aktörerna arbetar mer med *produktutveckling*. Resultaten visar också att vissa av de privata aktörerna har ett samarbete med Trafikverket för att utveckla tillgänglighet i form av vägar, skyltning med mera. De offentliga aktörernas roll vad gäller organisering kretsar mycket kring att vara en *samlade kraft*, att vara en *inspiratör* och *facilitator* för offentliga och privata aktörer. Syftet är bland annat att främja en *gemensam målbild*, *kunskapsfrämjande* och delta i aktiviteter som är värdefulla för de privata aktörerna. Kommuner *finansierar sällan* projektutveckling.

Samarbete med Regionen

Hur samarbetet med Regionen är utformat och uppfattas varierar mellan de olika aktörerna. Utifrån de offentliga aktörernas perspektiv har kommunen ett bra samarbete med de regionala turistorganisationerna. Däremot är det enligt de offentliga aktörerna *mindre samarbete med regionens olika delar* vad gäller turism och besöksnäring. De samarbeten som sker kretsar ofta kring *marknadsföring*, *cykel-*, *vandrings-*, och *andra infrastrukturfrågor*. Visst

samarbete kring *skyltning och utbildningar* sker också. Helsingborg har ett bra samarbete med ett antal regionala aktörer så som Event in Skåne¹²⁴. De privata aktörerna uttrycker bland annat att samarbetet med Regionen är existerande men kan bli bättre. Vissa aktörer uttrycker att Regionen har för få anställda som arbetar med turism och besöksnäring samt att regionen har *dåligt med pengar avsatta för turism och besöksnäring*. De privata aktörerna blir ofta tillfrågade att vara med i olika projekt, men vissa aktörer uttrycker att de inte är med operativt i projekten utan mer som rådgivare.

Helsingborg

Stadsledningsförvaltningen och näringslivsenheten upplever att de har ett gott samarbete med Region Skåne och den miljöstrategiska avdelningen som till exempel arbetet med skyltning, asfaltering, cykelleder, vandringsleder samt marknadsföring av paket ut mot kund och Event in Skåne kring arenafrågorna och ”bidding” för internationella evenemang. Däremot riktar sig Helsingborg mer mot Köpenhamn än mot region Skåne och har mindre utvecklade relationer till andra kommuner och invest i Skåne, med undantaget Tourism in Skåne som har tät kontakt med Helsingborg. Främst i frågor som rör produktutveckling, utbildning och market research.

Flen

Kommunledningsförvaltningen och näringslivsenhetens samarbete med Region Sörmland innefattar i att regionen finns representerad på *turistchefsträffar*. Flens kommun har mest samarbete med STUA (regionala turistorganisationen). Därutöver är det mindre samarbete med Region Sörmland. Det samarbete som Flens kommun har med Region Sörmland kretsar kring *utvecklingen av Näckrosleden* som är en cykelled. Samarbetet med regionen sker också på *infrastruktursidan*. Malmköpings Camping har agerat rådgivare i projektet ”*hållbar destinationsutveckling*” (medel från Tillväxtverket), men annars sker *inget direkt samarbete med Regionen* vad gäller turism och besöksnäring.

Vimmerby

Näringslivsenheten utvecklingsavdelningen på Vimmerby kommun som köper en tjänst av Vimmerby turistbyrå (ekonomisk förening) har en relation till Region Kalmar Län. Samarbetet kretsar kring *press resor* till Vimmerby som resulterar i artiklar, bloggposter, video med mera. Kommunen får utrymme i *nyhetsbrev* som exempelvis går ut genom Visit Sweden. Via Region Kalmar får kommunen delta på *större mässor*, exempelvis ITB Berlin. Turistbyrån sitter med i en *länsevenemangsgrupp* som har cirka fyra träffar om året där hela länets motsvarigheter träffas och informerar samt inspirerar varandra. Kommunen arrangerar inga egna evenemang. Den internationella marknadsföringen ger *press resor*, *pressmeddelande*, *nyhetsbrev*, *digitala annonskampanjer*, *deltagande på mässor* med mera, med mera.

Kommunen hade för ett antal år sedan ett samarbete med Region Kalmar då kommunen av Tillväxtverket blev utsedda som en av fem destinationer i Sverige för att jobba med *Hållbar destinationsutveckling* (HDU). Kommunen samarbetar också med Region Kalmar vad gäller *utbildning* som är

¹²⁴ Del av Business Region Skåne

kostnadsfria. Inom kort startar en utbildning för besöksnäringföretag i Googles ekosystem genom regionens IT-bolag. En Kurbits-utbildning initierad av regionen drar också igång snart i Vimmerby/Hultsfred. Regionen anordnar och bjuder in till *regionsdagar* (Smålandsdagen) fyllda av information och inspiration, öppet för alla att ta del av.

Vad gäller Astrid Lindgrens Värld (ALV) finns det en relation med Region Kalmar, men den kan vara bättre. ALV har mer samarbete med Östergötland för att de är proaktiva och förstår resebeteenden. Det ligger lika mycket på ALV att kontakta regionen och vara engagerade. De gånger ALV har vänt sig till regionen finns det varken *tid och pengar*. Det finns bara en anställd på regionen som arbetar med turism och besöksnäringen, vilket kan vara en förklaring. Region Kalmar har önskat att ALV skall vara med i olika EU-projekt så som hållbart resande. Regionen och kommunen arbetar med ett projekt om att göra Vimmerby med omnejd till en litterär nod, men ALV är inte operativt med i projektet.

Resultat och nytta med samarbeten

De privata och offentliga aktörerna som deltagit i detta projekt beskriver olika resultat och nytta de erhållit genom samarbeten med respektive region. Från offentliga aktörers håll är nyttan att viss finansiering sker för *evenemang*. Vissa regioner har också tagit ett större ansvar för *cykel- och vandringsleder, asfaltering och skyltning* eftersom dessa utvecklingsinsatser löper över kommungränserna. För vissa offentliga aktörer är den *internationella marknadsföringen* till stor nytta.

Sammantaget visar detta på att de frågor som återkommer är av mer operativ karaktär än strategiska. En annan viktig aspekt är att en aktörs huvudsakliga samsarbetsfokus inte nödvändighetvis är i den egna regionen. Det kan var andra närliggande regioner som upplevs ligga mer "nära" mentalt och därmed vara viktigare för att uppnå eftertraktad nytta och resultat.

Helsingborg

Turism och besöksnäringfrågorna är inkluderade i ÖP, men det är otydligt om frågorna är med i RUS. I RUS:en finns en generell text kring Skåne, där besöksnäringen inkluderas. Skåne anses behöva bli mer känt på den europeiska och globala arenan då det ses avgörande att Skåne uppfattas som en internationellt attraktiv region och att människor och företag vill söka sig hit. Skåne skall marknadsföra det öppna Skåne som en attraktiv, internationell smältdegel med unika kultur- och naturvärden samt utveckla besöksnäringen i Skåne i ett internationellt perspektiv. I Skåne finns traditioner att falla tillbaka på som är viktiga byggstenar för besöksnäringen. Skåne lyfts som Sveriges kornbod och en gastronomisk region, har en matkultur och är en viktig del av Skånes totala potential. Skånes levande konst- och kulturliv ses även den som en plattform att utveckla vidare.

Flen

Enligt kommunledningsförvaltningen och näringslivsenheten är "Näckrosleden" under utveckling och det är många utländska turister som besöker den. Nyttan och resultatet från detta samarbete kommer sannolikt under nästa 2020. Turism och besöksnäringfrågorna är inkluderade i ÖP.

Vad gäller RUS hoppas Flens kommun att en det kommer finnas en regional översiktsplan för turism.

Vimmerby

Enligt näringslivsenheten utvecklingsavdelningen på Vimmerby kommun kommer förhoppningsvis Googleutbildning för kommunens besöksnäring företag att ge resultat. Andra resultat är att kommunen får flera pressbesök, mässbesök samt att de syns i ett större sammanhang än de hade kunnat göra själva.

Resultatet från HDU var ganska omfattande då kommunen till viss del fick en ny reseanledning till Astrid Lindgrens Näs och deras trädgårdssatsning som till stora delar finansierades av HDU-projektet.

Vimmerby kommuns ÖP är från 2007 och en ny håller på att tas fram men in den gamla så omnämns inte besöksnäringen som en basnäring utan i visionära ordalag. Turism och besöksnäringen finns med i Region Kalmars RUS från 2016 där besöksnäring nämns som ett profilområde¹²⁵

Önskat stöd från Regionen

De privata och offentliga aktörerna som deltagit i detta projekt beskriver olika stöd som önskas av regionerna. Några av de gemensamma önskemålen är:

- Thought leader och visionär för att bland annat attrahera människor att flytta till och investera i en plats
- Närmare samarbete på strategisk nivå
- Att Regionen avsätter tid och pengar
- Mer delaktighet från det privata näringslivet
- Uppföljning av tidigare projekt
- Arbete med kompetensförsörjning, sociala värden och det sociala kapitalet.

Frågan att ta med vidare i detta projekt är vilka av dessa delar som kan utvecklas med stöd från planeringens verktygslåda? Och vilka frågor som skulle kunna drivas mer effektivt genom alla perspektiv?

Helsingborg

Stadsledningsförvaltningen och näringslivsenheten efterfrågar en *tydlig funktion från regionens sida*, till exempel att Region Skåne samlar och *enar för högre strategiskt arbete*. Ett annat önskemål är att Region Skåne blir en *thought leader och visionär*. Ett tredje önskemål är att Region Skåne bistår med *kunskapsunderlag som lokala aktörer kan implementera* samt att regionen *stöttar det lokala arbetet*. I det skulle den rumsliga planeringen kunna spela en roll.

Enligt ordförande i hotellgruppen i Helsingborgs stad önskar de att Region Skåne *bör arbeta mer aktivt med att attrahera människor att flytta till och investera* i Helsingborg. Det är relevant att inkludera turism och besöksnäringen som en del i regionens arbete utifrån alla perspektiv, till exempel vård, skola, omsorg, infrastruktur, boende, attraktioner och upplevelser. Region Skåne bör också engagera sig mer i

¹²⁵ RUS för Kalmar län 2030 (Regionförbundet i Kalmar län, 2016).

kompetensförsörjningsfrågan eftersom turism och besöksnäringen skapar många jobb, speciellt för unga och människor med utländsk bakgrund.

Flen

Kommunledningsförvaltningen och näringslivsenheten i Flen önskar de ett *närmare samarbete på strategisk nivå*. Det skulle vara värdefullt om *en representant från Regionen fanns tillgänglig för kommunen*. Att *företagen (privata näringslivet) är mer delaktiga i samarbetet*. Malmköpings Camping önskar att företagen, kommuner och regionen kan *ta vid där projekten slutade*.

Vimmerby

Enligt Vimmerby kommun finns ett önskemål att arbeta mer med de *sociala värdena* och det *sociala kapitalet*. I kommunens projekt tillsammans med Tillväxtverket, "Stärkt lokal attraktionskraft" skapades en social lokal utvecklingsstrategi som tog avstamp i RUS:en. Region Kalmar har till viss del varit med i processen och även finansierat vissa delar i projektet. Projektet inkluderade både civilsamhället och näringslivet. Dock har arbetet inom kommunen drabbats av en viss instabilitet i politiken. Det har i sin tur hämmat relationsbyggandet i form av trovärdighetskris och tapp i förtroendekapitalet som i förlängningen försvårar samarbetet generellt.

7 TURISM- OCH BESÖKSNÄRING

I detta kapitel beskrivs hur representanter från olika kommuner i Norrbotten såväl som lokala och regionala turistorganisationer arbetar med näringslivsfrågor, turism- och besöksnäringensfrågor. Kapitlet beskriver också näringslivsrepresentanternas process att planera, starta och driva deras verksamheter och besöksmål. Näringslivsrepresentanternas beskrivning ligger till grund för en "proof of concept" som illustreras i form av en "mindmap".

BESÖKSNÄRING I NORRBOTTEN

I samråd med Region Norrbotten har ett antal intervjuer genomförts med offentliga och privata aktörer för att få en bild över hur offentliga aktörer arbetar med turism- och besöksnäringensfrågor utifrån ett näringslivsperspektiv. Intervjuer har också genomförts med ett par turistföretag i Harads, i Boden Kommun, kring hur det gick till när dessa verksamheter startade företaget, driver företaget och vilken kontakt de hade och har med kommunala och regionala aktörer.

Frågorna till de offentliga aktörerna har fokuserat på fem områden:

- Norrbottens utmaningar, nyckelaktörer, näringsens behov och hur behoven tillgodoses
- Offentliga aktörers samarbete sinsemellan och samarbetet med näringslivet
- Önskade stöd från regionen/kommunen
- Områden som offentliga aktörer arbetar med

I detta uppdrag bestämdes i samråd med Region Norrbotten och på rekommendation av Swedish Lapland Visitors Board att turistföretag i Harads intervjuas för att få det privata näringslivets perspektiv på nuläget och utvecklingen av turism och besöksnäringen i Norrbotten. Deras svar ligger till grund för att kunna utveckla en "proof of concept" (POC) som presenteras i detta kapitel.

Norrbottens utmaningar, nyckelaktörer, näringsens behov och hur behoven tillgodoses

Utifrån intervjuerna återkommer fem teman som huvudsakliga utmaningar för offentliga såväl som för privata aktörer i Norrbotten. Dessa fem teman är

- Infrastruktur
- Kompetensförsörjning
- Digital tillgänglighet
- Osäkerheten kring organiseringen och finansieringen av Swedish Lapland Visitors Board
- Intressekonflikter

I tabell 6.1 redogörs för de mest förekommande kommentarerna, men även andra individuella utmaningar, behov med mera.

Tabell 6.1 Norrbottens utmaningar vad gäller turism och besöksnäring

| Haparanda Kommun | Piteå Kommun | Boden Turism | Swedish Lapland Visitors Board | Arctic Bath | Treehotel |
|---|---|---|--|---|---|
| Kompetensförsörjning | Osäkerheten kring organiseringen och finansieringen av Swedish Lapland Visitors Board eftersom organisationen är projektbaserad och finansieringen tar slut 2021. Svårt för lokala aktörer att planera långsiktigt. | Infrastruktur: resor till och inom Boden med tåg och flyg | Kompetensförsörjning Turism och besöksnäringen har en kort säsong | Kompetensförsörjning (säsongsanställda) | Infrastruktur: resor till och inom destinationen med tåg, tåg, busstrafik |
| Momssatsen är lägre i Finland varför många bedriver sina verksamheter därifrån och inte Sverige | Visit Piteå (lokala destinationsbolaget) måste fundera på hur de skall bedriva sin verksamhet (finansiering) utan Swedish Lapland Visitors Boards pengar. | Digital tillgänglighet: bokningsbara produkter online bland företagen | Brist i förutsägbarheten att starta och driva en verksamhet inom turism och besöksnäringen | Infrastruktur: resor till och inom destinationen med tåg och flyg | Investeringsmöjligheter för små- och medelstora företag |
| Bättre samarbete med Swedish Lapland Visitors Board och Heart of Lapland; det behövs ett förtydligande kring vad verksamheterna gör och vem som gör vad | | | Delaktighet: näringen får ett större inflytande i den strategiska och fysiska planeringen | | Swedish Lapland Visitors Board - ibland krocker deras arbete med företagens. Vad skall de göra och inte göra. |
| | | | Digitalisering (företagen bokningsbara online) | | |

Infrastruktur

Respondenterna beskriver att tillgången på flyg, tåg, lokaltrafik och bra vägar är avgörande för turister och besökare att ta sig till Norrbotten. Även i samtal med Region Norrbotten uttrycks det att väldigt mycket kretsar kring infrastrukturfrågor så som bristen på öst-västlig förbindelse. Regionen uttrycker också att det är svårt att upprätthålla en kollektivtrafik som går till alla besöksmål. Det skall vara lätt att ta sig till och från Norrbotten samt mellan de olika destinationerna i Norrbotten och inom en destination. Norrbotten är geografiskt beläget långt ifrån övriga Europa och världen och flyg är ett viktigt färdmedel att få utländska och inhemska besökare till

Norrbotten. Väl i Norrbotten är det större avstånd mellan destinationerna än många andra delar av övriga Sverige. Men det är också en styrka att det finns stora ytor med unika naturvärden.

Piteå kommun beskriver att glesheten är den största utmaningen i form av att det är långt mellan destinationerna och besöksmålen. Infrastrukturen är därför avgörande för att ha en turism och besöksnäring i Norrbotten.

Enligt Haparanda kommun är det avgörande att besökare och turister kan ta sig till Norrbotten men även mellan destinationerna i Norrbotten. Infrastrukturen och transporten måste vara miljömässig. Flyg måste kompletteras med tåg som är oerhört viktigt. Turister och besökare måste kunna ta sig med tåg från Sverige, Finland och Norge. Lokaltrafiken i form av buss men även taxi är också viktiga transportmedel i Norrbotten eftersom det är ingen självklarhet att besökare och turister kan ta sig från ett besöksmål till ett annat med flyg eller tåg.

Kompetensförsörjning

Enligt respondenterna kretsar utmaningen kring kompetensförsörjning om att det saknas entreprenörer som vill starta verksamhet inom turism och besöksnäringen. Enligt Region Norrbotten är det viktigt att näringen utvecklas och att små- och medelstora företag säkerställer sin kompetensutveckling och -försörjning. Detta föreslås kunna ske genom Swedish Lapland Visitors Board. Utmaningen inom kompetensförsörjning handlar i Norrbotten, precis som i andra delar av landet, om att kunna attrahera och behålla personal eftersom en stor del av personalen är säsongsarbetare, samt att det turism och besöksnäringen generellt har brist på utbildad arbetskraft. Besöksnäringen i Sverige som helhet har utmaningar med kompetensförsörjningen, men detta blir än mer markant i Norrbotten. Säsongen i Norrbotten för turister och besökare är kortare och volymerna mindre, vilket betyder att personal försvinner i större utsträckning när säsongerna är över än vad de gör i andra delar i Sverige. Detta får indirekta effekter på att samhällsfunktioner som är öppna under högsäsong stängs eller minskar i omfattning vilket påverkar möjligheten att bo och verka året runt.

Digital tillgänglighet

Respondenterna beskriver att behovet för företagen att vara bokningsbara online är en förutsättning för att kunna få besökare till destinationer och olika besöksmål. Tillgång till bredband och stabila uppkopplingar som klarar av säsongsbetonade besöksflöden är en viktig aspekt för besöksnäringens utveckling.

Samordning och policy

En viktig aktör inom samordning är Swedish Lapland. Några respondenter är oroliga för att Swedish Lapland Visitors Board saknar basfinansiering i större utsträckning och att det mesta av finansieringen av verksamheten är projektbaserad. Detta skapar en osäkerhet vad gäller förmågan för offentliga aktörer och företag att planera långsiktigt. När projektpengarna är slut, finns oron att Swedish Lapland Visitors Board inte kan bedriva sin verksamhet längre och då behöver lokala aktörer planera för hur de skall bedriva

utvecklingen utan Swedish Lapland Visitors Board. Några respondenter nämner också att det är ottydligt vad verksamheten arbetar med.

Det finns en efterfrågan att besöksnäringen får en tydligare del i de samrådsforum som finns. Samt att besöksnäringen lyfts upp på en mer tydligt strategisk nivå hos kommunerna. Exempelvis skulle besöksnäringen vara ett exempel hur näringen är en aspekt i arbetet med Agenda 2030 arbetet.

En annan fråga som dyker upp i intervjuerna är igenkänning och tillhörighet. Det finns flera olika bilder av detta. En bild är att sträva för att besöksnäringen ska ses som en "riktig" näring som påverkar Norrbottens framtid jämte andra basnäringar såsom gruvdrift. Igenkänning och tillhörighet framkommer i relation till Swedish Lapland Visitors Board som anses driva en bild av Norrbotten som vissa aktörer inte helt känner igen sig i. Utan den igenkänningen upplever de att det inte heller finns stöd att hämta därifrån.

Nyckelaktörer

De viktigaste nyckelaktörerna är enligt respondenterna följande:

- **Företagen** som är motorn i turism och besöksnäringen
- **Trafikverket** ses som viktiga då de driver många av infrastrukturfrågorna och är därmed en viktig aktör som påverkar öka tillgängligheten
- **Swedish Lapland Visitors Board** för att det är den samlande aktörer i regionen för turism och besöksnäringsspörsmål
- **Regionen** och **kommunerna** ses som viktiga främst inom finansierings- och tillståndsfrågor

Sett mer i detalj utifrån respektive aktör ser nyckelaktörerna ut som nedan i tabell 6.2

Tabell 6.2 Viktiga aktörer i Norrbotten inom turism och besöksnäring

| Haparanda Kommun | Piteå Kommun | Boden Turism | Swedish Lapland Visitors Board |
|---|--------------------------------------|---|--|
| Näringslivsaktörer som driver boende i olika former | Företagen är motorn! | Regionen är viktig ur finansieringssynpunkt | Trafikverket och Swedavia för infrastrukturfrågor |
| Swedish Lapland Visitors Board och Heart of Lapland | Trafikverket för infrastrukturfrågor | Trafikverket för infrastrukturfrågor | Region Norrbotten, länsstyrelsen, Tillväxtverket, Sparbanken Nord, Almi, Norrlandsfonden och bankerna är viktiga aktörer för finansieringsfrågor |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | Länsstyrelsen som har planeringsansvar och ansvar för delar av ÖP | Swedish Lapland Visitors Board med övergripande ansvaret för turism och besöksnäring i regionen | Företagen är motorn! |
| | Kommunen är viktig för att få med besöksnäringen i ÖP | Boden Kommun som är med och finansierar Boden Turism som näringen växlar upp | Lokala destinationsbolagen |
| | | | Visita, Naturturistföretagen, Hushållningssällskapet, LRF |

De offentliga aktörerna beskriver de behov de ser för att kunna utveckla besöksnäringen i länet i tabell 6.3. *Marknadsföring*, marknadskunskap i form av kunskap om marknaden och målgrupper samt *kompetensförsörjning* är de mest förekommande beskrivna behoven.

Tabell 6.3 Uttalade behov av stöd från respektive aktör

| Haparanda Kommun | Piteå Kommun | Boden Turism | Swedish Lapland Visitors Board |
|--|---|----------------------|--|
| Marknadsföring på olika sätt behövs | Kompetensförsörjning och digitalisering | Marknadsföring | Öka tillgängligheten till och från Norrbotten |
| Kommunerna skall fråga företagen mer vad de behöver | Affärsutveckling | Kunskapsutveckling | Ökad kännedom om destinationen Swedish Lapland |
| | | Kompetensförsörjning | Gemensamma satsningar på internationell marknad och marknadsaktiviteter |
| | | Marknadskunskap | Påverkansarbete för turistföretagens villkor |
| | | Turismstatistik | Ökad tillgång på investeringskapital |
| | | | Stöd i affärs- och produktutveckling för företag |
| | | | Ökad hållbarhet inom destinationen (miljö, socialt och ekonomiskt) |

Enligt Piteå Kommun tillgodoses företagens behov genom att erbjuda en bra och lätt ingång till kommunen för tillståndsfrågor, planhantering, möjligheten att starta eget och att ha ett turistcentrum. Boden Turism beskriver att de på grund av verksamhetens nästan obefintliga basfinansiering endast kan

tillgodose företagens behov genom de projekt som de har med Swedish Lapland Visitors Board så som "Business Capacity Development". Swedish Lapland Visitors Board tillgodoser företagens behov genom att driva frågor som rör transport, innovation/FoU och marknadsföring. De bidrar också med kunskap i form av omvärldsbevakning och utbildningar. Verksamheten har också i uppdrag att samordna turism och besöksnäringen i länet där arbetet att bedriva policyfrågor ingår.

Haparanda kommun beskriver att näringen är beroende av långväga transporter och i och med att flyg kommer att bli dyrare, är det nödvändigt att turister och besökare erbjuds andra transportmedel för att resa till de olika besöksmålen.

Enligt länsstyrelsen tillgodoses behoven genom deras arbete inom ramen för fysisk planering med frågor som rör strandskydd exempelvis. I de fall strandskyddet är ett hinder arbetar länsstyrelsen med att vara snabbare och tidiga i återkopplingen kring de möjligheter som finns att gå vidare i processen.

Region Norrbotten beskriver att näringslivet skulle kunna nyttja besöksnäringen för olika evenemang. Små- och medelstora företag kan behöva hjälp med affärsutveckling och kompetensutveckling. Swedish Lapland Visitors Board skall ha ett samlat grepp kring behoven i länet och främja samverkan. Destinationerna i sig måste också driva sin egen utveckling. Region Norrbotten uttrycker också att behoven i länet skulle behöva samlas hos de lokala organen. Exempel är en enad röst kring infrastruktur och kollektivtrafik.

Offentliga aktörers samarbete sinsemellan och samarbetet med näringslivet

Enligt Haparanda kommun anordnar de nätverksträffar där företagen kan träffas och utbyta erfarenheter. Kommunen får därigenom insyn i företagets vardag och vilka behov de har. Haparanda kommuns samarbete med Regionen handlar om att informera varandra kring vad som händer inom turism och besöksnäringen. Piteå Kommun samarbetar med Swedish Lapland Visitors Board eftersom de sköter alla besöksnäringensprojekt för länet.

Genom Boden Turism sker en typ av samverkan mellan företagen själva via exempelvis "Arctic Getaway". Vad gäller samarbete menar Boden Turism att kommunen har blivit mycket snabbare att handlägga tillstånd av olika slag för företagen.

Swedish Lapland Visitors Board samarbetar med de lokala destinationsbolagen, Tillväxtverket och länsstyrelsen i de flesta frågor som rör turism och besöksnäringen. Samarbetet mellan företagen sker genom de projekt som Swedish Lapland Visitors Board bedriver. Samarbeten sker också med starka företagskluster så som "Arctic Getaway", Ice Hotel och Abisko och Piteå Havsbad.

Piteå kommun beskriver att de arbetar med en vandringsled som går mellan flera kommuner. Det sker också ett samarbete med Trafikverket i olika forum. Piteå kommun ger stöd i form av pengar för utveckling för en

förening. Samarbete sker också med Swedish Lapland Visitors Board i olika projekt.

Haparanda kommun tillgodoser behov genom att snabba på planprocesserna. Kommunen anordnar också samverkan för näringen. En masterplan utarbetas för turism tillsammans med systerkommunen Torneå. I masterplanen har kommunen och företagare varit inbjudna för att skapa samsyn. Detta har setts som betydelsefullt eftersom det kommer att behöva göras prioriteringar framöver och då kan ett inkluderande förarbete underlätta.

Region Norrbotten har en lång tradition av samverkan eftersom länet är stort, men ensamma är var och en liten. Regionen har också en bra samverkan med Norge och Finland. Region Norrbotten finansierar olika projekt och de försöker få en samlad bild där finansiering är nödvändig, till exempel bredband, vägar och järnvägar.

Regionen samverkar med besöksnäringen genom att bistå näringen med underlag och utredningar kring besöksnäringens behov av transportinfrastruktur över landsgräns då "Besökare kanske inte bara vill se Sverige – utan även kunna resa över landsgränser". Besöksnäringen bjuds i sin tur in till olika sammanhang såsom RUS-arbetet och "kan ha avstämningar tex i samband med systemanalyser" där de "sitter ner och pratar i mindre grupper". Regionen försöker få en samlad bild kring t.ex. bredband, vägar och järnvägar och för olika dialoger med besöksnäringen för att höra hur de kan hjälpa till. Dessa underlag tar Regionen del av och tar hänsyn till. Bland annat har Regionen tagit med deras perspektiv kring busslinjer i deras arbete med Trafikförsörjningsprogrammet. Regionen framhåller dock att de i de bästa av världar skulle önska att de i högre grad skulle kunna ta fram anpassade lösningar "mer säsongsbaserade" för besöksnäringen.

Swedish Lapland tar fram underlag/utredningar kring behov över landgränserna. Deras perspektiv tas också med i frågor kring busslinjer och kollektivtrafik. Swedish Lapland Visitors Board bjuds också in i RUS-arbetet och de var med i arbetet med TFP. Regionen kan tillgodose genom att arbeta med kollektivtrafiken och att anpassade lösningar implementeras som till exempel är säsongsbetonade.

Länsstyrelsen beskriver att de har en besöksnäringssgrupp där besöksnäringssfrågor diskuteras. Utifrån planfrågor sker samverkan genom att länsledningen försöker samla alla länets aktörer.

Nyttan av samarbeten

Nyttan av samarbeten beskriver Haparanda kommun sker i form av att företagen får känna varandra och skapa synergier. Piteå kommun menar att nyttan sker i viss utsträckning i form av kompetensutveckling. Boden Turism beskriver att den största nyttan har skett och sker inom företagsklustret "Arctic Gateway" för att det finns en kraft bakom när företagen engagerar sig. De har tack vare samarbetet mer bokningar. De reser även ihop för att sälja in sina och varandras produkter. Enligt Swedish Lapland Visitors Board består nyttan i att de projekt som bedrivs har tydliga mål och de företag som deltar innefattas i samma mål som syftar till att företagen skall öka sin försäljning. Nyttan består också i att offentliga och privata aktörer får lära

känna varandra och skapa synergier samt att företagen får ta del av Swedish Lapland Visitors Boards marknadsföringsinsatser.

Enligt Haparanda kommun är det viktigt att marknadsföringen samordnas för det är för svårt för enskilda destinationer och företag att marknadsföra sig själva. De försvinner i bruset från andra konkurrenter.

Önskat stöd från regionen/kommunen

Det är utifrån de offentliga aktörernas svårt hitta konkreta gemensamma stöd som de behöver. En gemensam nämnare som kan identifieras är olika typer av information i form av hur kommuner skall kunna hjälpa företagen att växa. Det kan handla om hur andra kommuner arbetar med att stötta företag och hur samarbeten med företagen sker, men det kan också handla om att kommunerna behöver snabbare handläggningstider i samband med ansökningar av tillväxtpengar från exempelvis Tillväxtverket. En annan gemensam nämnare är hur organiseringen och finansieringen av Swedish Lapland Visitors Board skall se ut i framtiden. Några aktörer behöver stöd i form av att alla frågor som rör turism och besöksnäring inte kan ligga hos Swedish Lapland Visitors Board medan andra aktörer skulle vilja se samma organisationsstruktur som finns idag. Generellt finns en önskan att besöksnäringen ska behandlas som en viktig näring för länet och att den därmed får ta mark i anspråk i likhet med andra näringar såsom gruv- och skogsnäringen.

Tabell 6.4 Önskingar och behov

| Haparanda Kommun | Piteå Kommun | Boden Turism | Swedish Lapland Visitors Board |
|---|---|---|--|
| Fler nätverksutbyten | Snabbare handläggning i samband med ansökningar av tillväxtpengar från Tillväxtverket | Basfinansiering för Boden Turism och turistcenter | Enas kring samma organisationsmodell som Swedish Lapland Visitors Board har idag |
| Information som hjälper företagen att växa | Inbjudningar till information för att söka stöd med bra framförhållning | | Företagsstöd |
| Benchmark kring hur andra kommuner arbetar för att stötta företag och samarbetar med företag | Informera kommuner om vandrings- och cykelleder, kultur- och designprojekt | | Ta fram underlag som visar samhällsfördelarna från näringen |
| En funktion på kommunen som guidar företagen för bygglov, olika tillstånd så som alkohol, företagens miljöpåverkan, arbetskraft | Alla besöksnäringsspörsmål kan inte ligga på Swedish Lapland Visitors Board | | Större roll i den fysiska planeringen |
| | Infrastrukturfrågor | | Mer stöd från ALMI |

Piteå kommun beskriver att de gärna skulle vilja få stöd i olika utvecklingsprojekt samt i vägfrågor, det vill säga hur besökare skall ta sig till de olika besöksmålen. Kommunen önskar också finansiellt stöd för upprustning samt att det är viktigt att peka ut besöksmål i planeringen samt en strategi för hur utvecklingen bör gå till. Det kan till exempel handla om skidområden. Enligt Piteå kommun har Regionen pekat ut utveckling av

friluftsområden som viktig, men kommunen saknar ett regionalt perspektiv i denna utveckling. Att kunna ta ett regionalt perspektiv kan stötta utvecklingen, inte minst om det rör besöksmål som sträcker sig över kommungränsen.

Haparanda kommun skulle vilja veta mer vad turistnäringen tycker, tänker och vad de begränsade faktorerna är. Det vore bra om det fanns tydligare riktlinjer kring vad kommunen, regionen och aktörer nationellt skall göra. Det skulle underlätta möjligheterna att påverka.

Flera kommuner påpekar behovet av att skapa förutsägningar för företagen att få en ingång in i kommunen vad gäller tillståndsfrågor, evenemangstillstånd, checklista för arrangörer samt tillgänglighet. Det behövs ofta stöd att som näringsidkare hitta rätt bland de olika förvaltningarna.

Länsstyrelsen menar att det vore bra med ett regionalt underlag för besöksnäringen för det skapar förutsättningar för att aktörer har tänkt igenom frågorna i förväg och har snarlika syn ur ett regionalt perspektiv. Exempel kan vara frågor om rennäringen och infrastrukturen. Vid en gemensam syn kanske vissa av frågorna med kommuner och företag kan lösas i ett tidigare skede.

Utifrån de två intervjuade företagen i Harads, Arctic Bath och Treehotel är de gemensamma önskade stöden från kommunen och regionen att det *skapas förutsättningar för företag att växa* och att det finns *en flexibilitet och ett underlättande i hanteringen av olika tillstånd* så som strandskydd, plan- och bygglov samt *handläggningstider för rekvisering*. Andra gemensamma önskemål om stöd från regionen är att det hittas en långsiktig finansieringslösning för Swedish Lapland Visitors Board och att ett klagörande kommer kring att företagets och Swedish Lapland Visitors Boards arbeten inte överlappas. Tabell 6.5 visar företagets önskade stöd från kommuner och Region Norrbotten.

Tabell 6.5 Önskade behov från privata aktörer

| | Arctic Bath | Treehotel |
|----------|--|---|
| Kommunen | Flexibilitet i hantering av strandskydd | Arbeta mer med marknadsföring och market research |
| | Flexibilitet i hantering av bygglov | Stödja och underlätta för företag gällande: |
| | Planfrågor | Markfrågor |
| | LIS | Bygglov |
| | ÖP | Vägar och infrastruktur |
| | Skapa förutsättningar för företag att växa | Fler bostäder och servicefunktioner |
| | | Vatten och avlopp |
| | | Investeringar |
| | | Djupare samarbete med företagen vad gäller turism och besöksnäring. |

| | | |
|-----------------|--|---|
| Regionen | Hitta en långsiktigt hållbar finansierings- och verksamhetsform för Swedish Lapland Visitors Board | Stödja företag som vill investera i anläggningar och verksamheter som vill växa |
| | Hitta finansiering för företag på landsbygden | Balans mellan arbetet som Swedish Lapland Visitors Board gör och företagen så att det inte överlappar |
| | | Korta ned handläggningstiden för rekvisering |

Områden som offentliga aktörer arbetar med

Vad gäller transportfrågor som innefattar både infrastruktur- och lokaltrafikfrågor till och inom Norrbotten beskriver Haparanda kommun och Swedish Lapland Visitors Board att persontåg kommer vara i drift i mars 2021 mellan Boden och Haparanda. Haparanda kommun skulle önska att hela Bottenviken skulle kunna trafikeras med tåg. Swedish Lapland Visitors Board nämner att direktflyg med SAS mellan Luleå och London är igång samt att arbetet med tågtrafik mellan Umeå och Luleå är igång för 2030-2025 samt diskussioner rörande nattåg till Narvik.

Deltagande kommuner är delaktiga i arbetet med *kompetensförsörjning*, *digitalisering* och att *stötta företagen* på olika sätt. När det kommer till kompetensförsörjning kan det handla om utbildning av olika slag. Inom digitalisering handlar det om att hjälpa företagen att bli mer bokningsbara på nätet. Stötta företagen kan handla om att hjälpa företag via starta eget program.

PROOF OF CONCEPT (POC)

Syftet med denna nulägesbeskrivning av POC är för att illustrera och beskriva hur processen går till i form av kontakt och samarbete med offentliga aktörer, exempelvis kommun och Region när ett företag startas. De två företag som intervjuats är verksamma i samma kommun och drivs av entreprenörer som har mångårig erfarenhet att driva företag. De är två verksamheter som är relativt nystartade och de inriktar sig till en relativt köpstark besöksgrupp i Sverige och internationellt. Detta gör att de representerar en viss typ av verksamhet i Norrbotten, det finns andra näringsidkare som har andra målgrupper och drivs av en annan typ av affärslogik. Dock är de grundläggande frågorna desamma; få tillgång till mark, tillståndsärenden, finansiering etc.

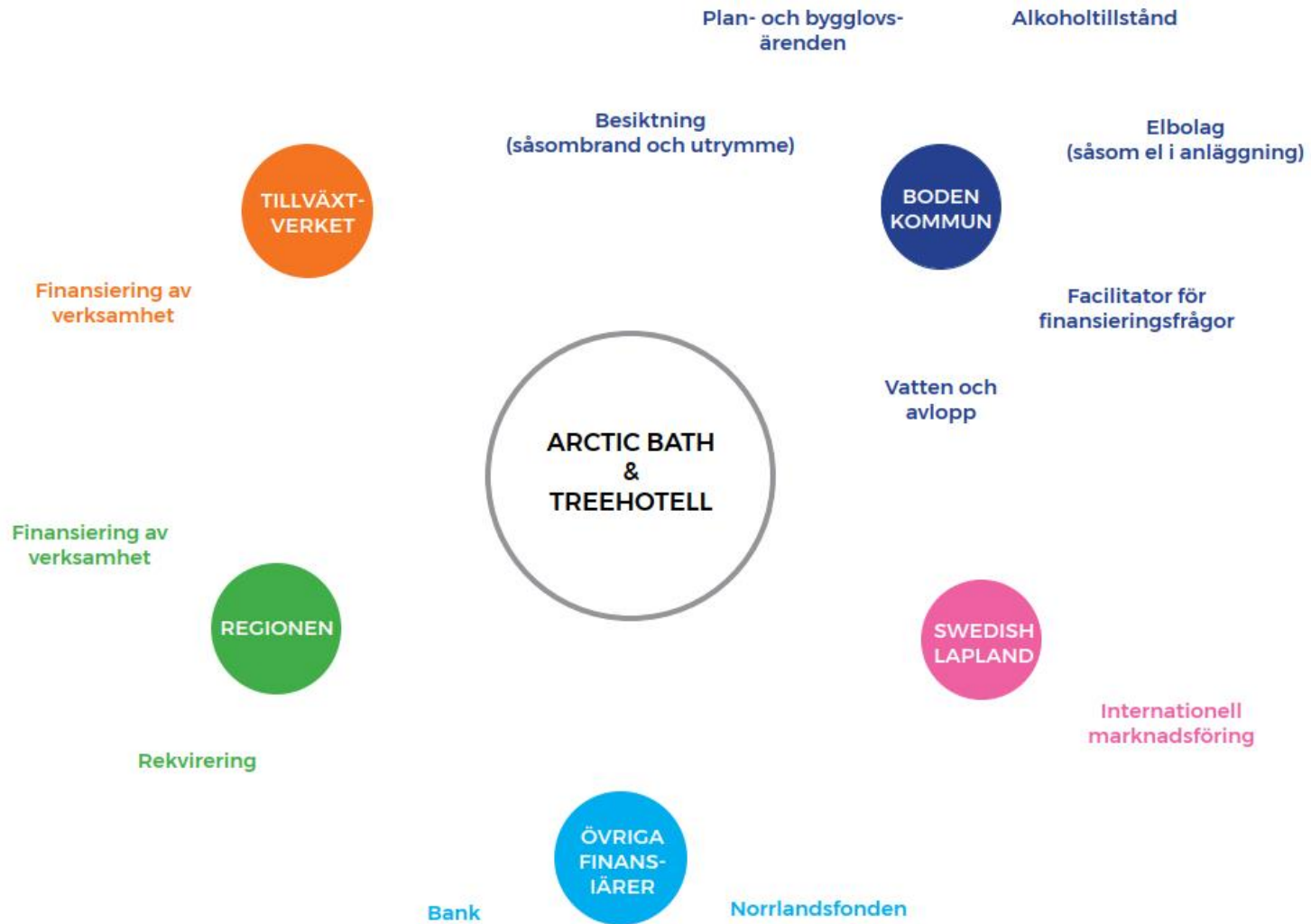
Frågor till de privata aktörerna har fokuserat på tre områden:

- Verksamhetsresan, kontakt och samarbete med kommun/region
- Offentliga och privata aktörers kontakt och behjälplighet
- Företagens beaktning av kommunala och regionala styrdokument

Verksamhetsresan, kontakt och samarbete med kommun/region

I intervjuerna beskrevs verksamheternas resa kring hur kontakten med kommunen och/eller regionen startade. Syftet med intervjuerna är att få en POC som illustreras i figur 6.1 i form av en "mindmap". POC:en ger en bild av hur företagen gått tillväga för att starta och driva sin verksamhet med kontakt och stöd från kommun/region samt vad kontakten kretsade kring.

POC- en aktörsöversikt



Figur 6.1 POC

Arctic Bath

Arctic Bath berättelse kretsar bland annat kring kommunen. De påpekar att Boden kommun har varit behjälpliga inom en rad olika områden för att stötta framväxten av Arctic Bath. Kommunens tjänsteperson har varit positiva och de har i sin roll som tjänsteperson mandat att fatta beslut eftersom besöksnäringen finns med som ett fokusområde i tillväxtstrategin för Boden Kommun. Med andra ord har det här funnits formellt stöd för kommunen att driva och stötta.

Boden kommun har också varit behjälpliga med planärende, det vill säga bygglov och hantering av markfrågor. Arctic Bath såg inga problem med handläggningstider, utan ansåg att handläggningstiden var snabb. Kommunen har även hjälpt till med vatten och avlopp.

En nyckelfråga för framväxten av den här typen av verksamhet är finansiering. Enligt Arctic Bath var Regionen och Tillväxtverket en förutsättning och en av de avgörande faktorerna till att Arctic Bath finns. Regionen och Tillväxtverket finansierade Arctic Bath med en tredjedel. Den andra finansieringen kom från bank, där Regionen var en garant för att låna pengar. Den tredje 1/3 av finansieringen kom från ägarna.

Swedish Lapland Visitors Board och Visit Sweden är behjälpliga med marknadskommunikation och göra Arctic Bath känt internationellt.

Treehotel

Treehotel beskriver att när konceptet för trädrum hade utvecklats var stod Boden kommun för ett avgörande initiativ när de bjöd in Norrlandsfonden, banken, Regionen och privata aktörer till ett möte för att hjälpa Treehotel med finansiering. Norrlandsfonden och banken lånade ut över 50% av pengarna. Regionen gick in med 25-30% och ägaren gick in med drygt 10%. Utan initiativet från Boden kommun och finansieringen av Regionen och de andra aktörerna hade Treehotel inte funnits. En viktig faktor i detta arbetet har varit trovärdigheten mellan kommunen och ägarna, där de har en lång och bra dialog och samarbete med varandra. Med andra ord finns den inarbetade formella och informella kontaktvägar och nätverk som underlättar framdriften.

Under hela projektet hade Treehotel kontakt med Regionen för att få rekvisition på sina fakturor för den del pengar som Regionen gått in med.

Treehotel sökte bygglov från kommunen, vilket gick smidigt, men marken var Treehotel tvungen att köpa för att kunna få lån från banken. Byggföretagen hade kontakt med kommunen för besiktning, kontroll av brand och utrymning. Det gick enligt Treehotel också smidigt i form av positiv inställning och handläggningstid att få alkoholtillstånd från Boden kommun. Det kommunala elbolaget var också behjälpliga genom att dra in el i anläggningen.

Offentliga och privata aktörers kontakt

Boden Turism beskriver att de har haft kontakt med Treehotel och varit behjälpliga vad gäller kontakter till press- och visningsresor samt vilka marknader företaget skall bearbeta, det vill säga vilka företag och besökare skall de erbjuda sina produkter till.

Swedish Lapland Visitors Board beskriver att både Arctic Bath och Treehotel deltar i marknadsföringskampanjer, press- och visningsresor. Swedish Lapland Visitors Board berättar också att representanter från Arctic Bath deltar i gruppen för framtidsspaning, inspel från företagets perspektiv i Swedish Lapland Visitors Boards framtida strategiarbete. Arctic Bath är en viktig aktör för att få in företagsperspektivet. Treehotel har också varit behjälpliga i form av att ge input till Swedish Lapland Visitors Board vad gäller hur utbyggnaden av vindkraft påverkar turism och besöksnäringen samt vad YH-utbildningar bör innehålla samt vad Swedish Lapland Visitors Board bör fokusera på inom kompetensförsörjning.

Företagens beaktande av kommunala och regionala styrdokument

Enligt Treehotel kom kommunen för tio år sedan med en utvecklingsplan och strategidokument som innefattade turism och besöksnäringen. Även om Treehotel inte har använt underlagen som en del i utvecklingen av sin verksamhet har underlagen varit viktiga för inställningen till turism och besöksnäringen. Ett exempel kan vara att tjänstepersonerna på kommunen kan ha fått större mandat att fatta beslut som rör turism och besöksnäringen så som snabbare handläggningstider i samband med olika tillståndsfrågor.

Arctic Bath arbetar med hållbarhet och använder lokala leverantörer. Detta kan ligga i linje med de kommunala och regionala strategiska styrdokumenterna, men Arctic Bath beskriver att styrdokumenterna inte har använts som en mall för utvecklingen och driften av verksamheten. Anledningen är att de lokala och regionala styrdokumenterna är på en strategisk nivå och utvecklingen och driften av Arctic Bath är strategisk ur ett verksamhetsperspektiv och mer operativ.

Sammanfattning

Turist- och besöksnäringen i Norrbotten är en viktig näring som behöver främjas och bevaras för människor att bo, leva, verka och investera i. Turism och besöksnäringen i Norrbotten har dock ett antal utmaningar som är relevanta att beakta. De flest beskrivna utmaningarna av respondenterna är:

- Tillgänglighet/Infrastruktur
- Kompetensförsörjning
- Digital tillgänglighet och
- Osäkerheten kring organiseringen och finansieringen av Swedish Lapland Visitors Board.

Turist- och besöksnäringen har generellt små marginaler i sina verksamheter, vilket gör att de är i behov av olika stöttningar från kommuner, regionen och andra lokala, regionala och nationella aktörer. De behov som de offentliga respondenterna i denna studie beskriver att företagen inom turist- och besöksnäringen är i störst behov av är:

- Marknadsföring
- Marknadskunskap
- Kompetensförsörjning.

Företagens behov tillgodoses enligt de offentliga aktörerna på olika sätt så som:

- Bra och lätta sätt att nå kommunen i samband med olika tillståndsfrågor
- Olika projekt som skapas och drivs av Swedish Lapland Visitors Board
- Driva frågor på regional och nationell nivå när det kommer till transport- och policyfrågor
- Arbeta med innovation/FoU, marknadsföring, omvärldsbevakning och marknadsföring.

Samarbeten sker mellan offentliga aktörer och mellan offentliga och privata aktörer i Norrbotten för att stötta, stimulera och utveckla turism och besöksnäringen. Samarbeten sker i form av nätverksträffar där offentliga aktörer och offentliga och privata aktörer får lära känna varandra och lära av varandra samt skapa synergier. Samarbeten sker också mellan offentliga och privata aktörer vad gäller kompetensutveckling. Det bästa samarbetet som några av de offentliga aktörer uttrycker är mellan företagen själva som på olika sätt samarbetar i kluster.

Både kommunerna, regionala aktörer och företagen i Norrbotten har uttryckt att de skulle uppskatta stöd från lokala, regionala och nationella aktörer.

Bland de kommunala aktörerna önskar de stöd i form av:

- Kunskap om hur de skall hjälpa företagen att växa
- Hur andra kommuner arbetar för att stötta företagen
- Hur andra kommuner samarbetar med företagen
- Snabbare handläggningstider i samband med ansökningar om tillväxtpengar
- Hur organiseringen och finansieringen av Swedish Lapland Visitors Board skall se ut i framtiden.

Företagens primära önskade stöd från kommuner och Region Norrbotten är:

- Förutsättningar för företag att växa
- Flexibilitet och ett underlättande i hanteringen av olika tillstånd
- Handläggningstider för rekvisering.

Värt att nämna som en avslutande reflektion är behovet av att hålla isär olika aktörernas logik och därmed mandat och drivkraft. En offentlig aktör, som en kommun eller Region, drivs av en annan logik med andra strategiska ställningstaganden än en privat aktör, vilket kommer avspeglas i vilket manövreringsutrymme den specifika aktören har. I detta fall blir det tydligt att formella strukturer i form av bland annat dokument såväl som informella nätverk hjälper framdriften.

8 BLICKEN MOT HUVUDSTUDIEN

WSPs uppdrag i sin helhet är att ta fram en metod/vägledning för regional samordning och samverkan i tidiga skeden av planerings- och utvecklingsprocesser. Metoden, vilken vi framöver hänvisar till som *samverkansmodellen*, kommer att grundas i Norrbottens formella och kontextuella förutsättningar, dvs. de förutsättningar som finns för att fortsättningsvis bedriva *en effektiv utvecklad samverkan, samordning och underlag hos länets aktörer som stöd för strategiska val och avvägningar som främjar hållbar tillväxt*. Det handlar vidare om att *länets aktörer med hjälp av fysisk planering har förutsättningar att nå målen i den regionala utvecklingsstrategin och underlätta för besöksnäringen att utvecklas i Norrbotten*.

RELATIONEN MELLAN BESÖKSNÄRING OCH REGIONAL RUMSLIG PLANERING

Utifrån denna rapport går att finna flera gemensamma nämnare för rumslig planering och besöksnäring, framförallt kopplade till processer och sakfrågor som infrastruktur. Från utblicken mot andra Regioner betonas arbetet med regional fysisk planering som ett medel för att lyfta besöksnäringens frågor. När dokumenten tas fram, exv. en RUS, ses det som ett tillfälle att passa på att lyfta besöksnäringen i relation till den regionala utvecklingen. Men för att näringen enklare ska kunna lyftas efterfrågas att besöksnäringen ska ges större tyngd i näringslivet i stort. Att arbeta för att visa på besöksnäringens "nyttor" jämfört med andra branscher såsom skogs- och gruvindustrin ses som ett sätt att öka besöksnäringens betydelse för Norrbottens utveckling.

Det framkommer i intervjuerna en önskan att lyfta frågor som rör besöksnäringen mer tydligt upp på regional nivå. Detta för att skapa en gemensam syn vilket 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 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.

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 intervjuerna lyfts i viss mån besöksnäringens behov utifrån perspektiv som kopplar till den rumsliga dimensionen av regional utveckling. Det rör sig då särskilt om fungerande *transportinfrastruktur och kollektivtrafik*, här exemplifierat av en kommundienstperson; *"Du kan ha världens finaste anläggning – men om de inte kan komma är det ingen idé. Besöksnäringen är beroende av långväga transporter*.

I viss mån lyfts besöksnäringen också utifrån perspektivet effektiv *kommunal fysisk planering*. En kommunrepresentant menar att "Man måste peka ut besöksmål i (den kommunala fysiska) planeringen och ha en strategi. Det kan till exempel handla om att man pekar ut ett skidområde eller friluftsområden."

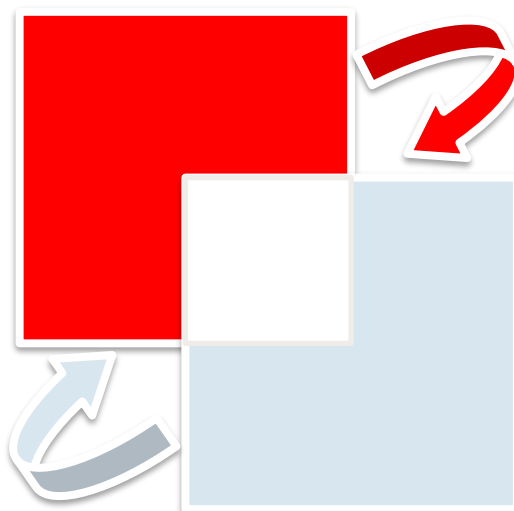
Besöksnäringen och den rumsliga regionala utvecklingsplaneringen sammanstrålar också utifrån perspektivet *intressekonflikter*. Ett område som pekas ut som mer problematiskt att samtala om är rennäringen där frågor om mark återkommer för diskussion. En intressant fråga att lyfta, men som inte besvaras inom ramen för denna rapport, är vilka olika roller Norrbottens samlade planeringsaktörer i de frågor som är konfliktfyllda? Kan en mer samlad syn på länets tillväxtskapande hållbara samhällsplanering underlätta?

Sammantaget visar rapporten att besöksnäringen finns med i formella kontexten såväl som den kontextuella, men att

→ Regionens formella förutsättningar att arbeta med besöksnäringen ur ett rumsligt perspektiv är begränsade

→ MEN de formella processerna har 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 form av initierandet av nya processer *såväl* som stärkande av befintliga processer/initiativ i länet



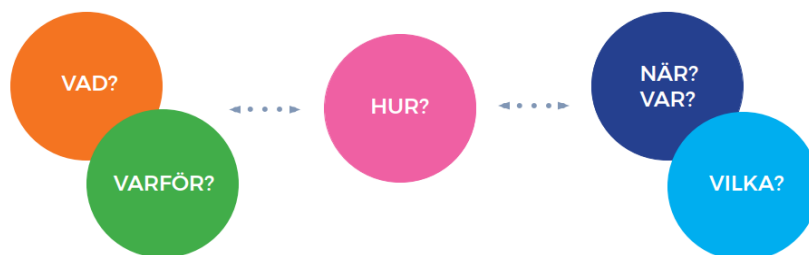
NÄSTA STEG- SAMPLANERING NORRBOTTEN

Denna rapport utgör en förstudie där vi kartlägger nuläget i Norrbotten utifrån formella och kontextuella förutsättningar samt utifrån besöksnäringens perspektiv. Rapporten utgör underlag för att i nästa steg, i nära dialog med projektgruppen, ta fram ett metod/vägledning till samverkansmodell för tillväxtskapande hållbar samhällsplanering. Inspiration tas också från två andra regioners utvecklingsarbeten Sörmland och Jämtland Härjedalen (kap. 5), samt det utvecklingsarbete som bedrivits inom ramen för Samplanering Kronoberg.

I uppdrag åt Region Kronoberg har WSP bistått med att ta fram ett förslag för *Samplanering* mellan länets parter, med avstamp i den teoretiska grund och de tankefigurer som beskrivs i avsnitt 1.3 *Teoretiskt avstamp i "governance"*.

Samverkansmodellen för Norrbotten kokar, på en övergripande nivå, ned i följande frågeställningar:

- 1) *VAD* är samverkan inom ramen för fysisk/rumslig planering i Norrbottens kontext?
- 2) *VARFÖR* ska samverkan ske, dvs. vilka är nyttorna?
- 3) *VILKA* parter ska samverka?
- 4) *HUR* ska det gå till; vem ska t.ex. göra vad och vilka roller och funktioner finns?
- 5) *NÄR/VAR* ska samverkan ske; t.ex. vilka är mötesplatserna, dialogprocesserna?



Figur 7.1 Illustration över grundfrågorna för att ta fram en samverkansmodell för Norrbotten.

Dessa utgångspunkter kommer vidareutvecklas i nästa steg i uppdraget då metod/vägledning ska tas fram.

9 REFERENSLISTA

- BEATA (2019). *Joint Barents Transport Plan*, The Barents Euro-Arctic Transport Area. Revised draft, Main report 2019.
- Bodens kommun (2017). *Översiktsplan 2025 Bodens kommun*. Tillgänglig: <https://www.boden.se/kommunen/samhalle-och-infrastruktur/oeversiktsplan-2025>.
- Boverket (2017). *Trafikstrategi*. Tillgänglig: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmanna-intressen/klimatpaverkan-och-oversiktsplanering/minska-transportsystemets-klimatpaverkan/trafikstrategi>.
- 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.
- European Commission (2013). *The role of clusters in smart specialisation strategies*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- 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.
- Haparanda stad (2013). *Översiktsplan*. Tillgänglig: <https://www.haparanda.se/boende-och-miljo/oversiktlig-planering/gallande-oversiktsplan.html>.
- Hrelja, R.; Pettersson, F. & Westerdahl, S. (2016). *Dömd till samverkan! En kunskapsöversikt*. K2 Outreach 2016:4.
- Kalén, V. (2017). *En studie av planeringsförutsättningar*. KTH.
- Länsstyrelsen Norrbotten (2012). *Regional utvecklingsstrategi för hållbar framtid i Norrbotten 2020*. Luleå: Luleå Grafiska.
- Länsstyrelsen Norrbotten (2014). *Regionalt serviceprogram 2014-2018*. Tillgänglig: <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.276e13411636c95dd9387b2/1527001277367/Regionalt%20serviceprogram%202014-2018.pdf>.
- Piteå kommun (2016). *Vårt framtida Piteå, Översiktsplan för Piteå kommun*. Tillgänglig: <https://www.pitea.se/contentassets/6f858eaa9359447e8f1e83c286bd591e/01-oversiktsplan-planstrategi.pdf>.
- Regeringskansliet (2019). *Regeringens arbete med turism och besöksnäring*. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/artiklar/2019/07/regeringens-arbete-med-turism--och-besoksnaring>.
- Region Norrbotten (2019). *Regional Utvecklingsstrategi för Norrbotten 2030*, Luleå: Luleå Grafiska ISBN: 978-91-984222-8-3.
- Region Norrbotten (2020). *Tillväxtberedningen*. Tillgänglig: <https://www.norrbotten.se/sv/Utveckling-och-tillvaxt/Regional-utveckling-och-framtid/For-dig-som-samverkar-inom-regional-utveckling/Tillvaxtberedningen/>.
- Region Sörmland (2020). *Sörmlandsstrategin*. Tillgänglig: <https://regionsormland.se/sormlandsstrategin>.

Region Västerbotten & Länsstyrelsen Norrbotten (2016). *Regional systemanalys Norrbotten och Västerbotten (2016)*. Tillgänglig:
<https://www.kvarken.org/assets/Uploads/2016-10-25-Systemanalys-AC-BD.pdf>.

Regionförbundet i Kalmar län (2016). Klimat att växa i Regional utvecklingsstrategi för Kalmar län 2030. Tillgänglig:
<https://www.regionkalmar.se/globalassets/dokument/detta-gor-region-kalmar-lan/fakta-om-region-kalmar-lan/rus/klimat-att-vaxa-i-rus-2030.pdf>.

Regionförbundet Sörmland (2014). Sörmlands strategi för en hållbar besöksnäring 2013-2023. Tillgänglig:
<https://www.destinationsutveckling.com/media/3381/besoksnaringsstrategi-2013-2023-reviderad-2014-webb.pdf>.

RKM (2018). *Regionalt Trafikförsörjningsprogram för Norrbottens län 2018-2030*. Tillgänglig: <http://www.rkmbd.se/media/20814/regionalt-trafikfoersoerjningsprogram-20180227.pdf>.

SFS (1997:263). *Förordning om länsplaner för regional transportinfrastruktur*. Stockholm: Infrastrukturdepartementet.

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

SFS (2010:630). *Lag om regionalt utvecklingsansvar*. Stockholm: Finansdepartementet.

SFS (2010:900). *Plan- och bygglagen*. Stockholm: Finansdepartementet.

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

SKR (2020). *Så finansieras regional utveckling*. Tillgänglig:
<https://skr.se/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsansvar/safinansierasregionalutveckling.9791.html>.

Tillväxtverket (2014). *Övre Norrland*. Version 6,0., CCI: 2014SE16RFOP008. Tillgänglig:
<https://tillvaxtverket.se/download/18.7ca55de16fee9569b11f52a/1580396680154/Operativt%20program%20%C3%96vre%20Norrland%2020200123.pdf>.

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

Trafikverket (2016). *Tillsammans framåt, Trafikstrategi för Luleåregionen*. Tillgänglig:
https://www.alvsbyn.se/wp-content/uploads/2016/05/alvsbyn.se_sarets.pdf.

10 BILAGA 1: FORMELLA FÖRUTSÄTTNINGAR: LAGAR, FÖRORDNINGAR OCH STYRDOKUMENT

Logiken i denna rapport byggs utifrån två teoretiska tankemodeller, varav den ena illustrerar hur planerings- och utvecklingsarbete bedrivs i spänningsfältet mellan förutsättningar av formell karaktär och förutsättningar som härrör till det kontextuella (se fig 1.1 *En övergripande kartläggning av styrdokument*). Formella förutsättningar är exempelvis regelverk, styrdokument, organisationsstrukturer. Kontextuella förutsättningar består av situationsspecifika kombinationer av t.ex. informella normer, praxis, personliga relationer, idéer, drivkrafter, behov.

Denna bilaga utgör en övergripande kartläggning som tar avstamp i en bred svensk juridisk och strategisk kontext. Vilka regionala och kommunala styrdokument finns i det svenska planerings- och utvecklingssystemet som kan ha bäring för å ena sidan rumslig/fysisk planering, å andra sidan turism- och besöksnäringen? Detta är en del i att beskriva *formella förutsättningarna* som har betydelse för tillväxtskapande hållbar samhällsplanering och som därmed kan koppla till Norrbottens fysiska planering i en bred bemärkelse.

Lagar, förordningar och strategier på EU- och nationell nivå

Ett flertal nationella lagar och förordningar styr det tillväxtarbete som sker inom ett län, exempelvis:

- Lag om regionalt utvecklingsansvar (2010:630)
- Förordning om regionalt tillväxtarbete (2017:583)
- Förordning om länsplaner för regional transportinfrastruktur (1997:263)
- Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik
- Kommunallag (2017:725)
- Plan- och bygglag (2010:900)

Tillsammans utgör dessa utgångspunkt för flera av de regionala och kommunala strategier och styrdokument som beskrivs i kommande avsnitt. Förordning om regionalt tillväxtarbete beskrivs fördjupat nedan då denna lägger grunden för hur det regionala tillväxtarbetet ska bedrivas.

Förordning om regionalt tillväxtarbete

Enligt Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete består *det regionala tillväxtuppdraget* av tre delar:

Att utarbeta och fastställa en regional utvecklingsstrategi 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 källor¹²⁶:

- *Statens* finansiering består av både grundläggande medel (kompensatoriska medel) och medel som söks från statliga myndigheter (konkurrensutsatta medel).

Kompensatoriska medel innebär att finansiera det regionala utvecklingsansvar som staten ålagt regionerna genom så kallade 1:1-medel¹²⁷. Dessa fördelas till alla regioner och omfattningen varierar beroende på vilka regionala förutsättningar som föreligger. Det kan t.ex. användas till regionala företagsstöd, stöd till kommersiell service, projektverksamhet och uppföljning och utvärdering. Därtill finns även transportbidrag, en kompletterande finansiering för företag i gles bebyggelse med långa avstånd.

Konkurrensutsatta medel är de medel som regionerna söker i konkurrens med varandra och andra aktörer. Här återfinns ofta finansiering riktad mot forskning och innovation, såsom utlysningar från Vinnova eller utlysningar inom ramen för EU:s forskningsprogram. Merparten av dessa medel tilldelas regioner med tät befolkning och många lärosäten.

- *Europeiska Unionen* och så kallade EU:s struktur- och investeringsfonder 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. För regionerna i Sverige är fyra olika typer av fonder i centrum:
 - Socialfonden (kompetensförsörjning och arbetsmarknad)
 - Regionalfonden (företagande, forskning och utveckling)
 - Landsbygdsprogrammet (landsbygdsutveckling)
 - INTERREG (gränsöverskridande program mellan medlemsstater)
- *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.

Planer och strategier på EU- och nationell nivå

Utöver förordningar finns även ett antal planer och strategier på EU- och nationell nivå som styr och påverkar det regionala utvecklingsarbetet. Bland dessa kan nämnas:

- Europa 2020 strategi för smart och hållbar tillväxt för alla
- Nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015 – 2020

¹²⁶ SKR (2020).

¹²⁷ 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.

- Nationell infrastrukturplan

Nedan beskriver vi dessa kortfattat.

Europa 2020 strategi för smart och hållbar tillväxt för alla

Europa 2020 är EU:s gemensamma strategi för tillväxt och sysselsättning. Strategin innehåller tre övergripande prioriteringar: *smart tillväxt*, *hållbar tillväxt* och *tillväxt för alla*. Därutöver innehåller strategin kvantitativa mål inom fem områden: *sysselsättning*, *social delaktighet*, *utbildning*, *forskning och utveckling* samt *klimat och energi*.

Nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020

Regeringens *nationella strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020* är vägledande för alla som arbetar nationellt eller regionalt för regional tillväxt. I den nationella strategin presenterar regeringen fyra prioriterade områden för det regionala tillväxtarbetet:

- Innovation och företagande
- Attraktiva miljöer och tillgänglighet
- Kompetensförsörjning
- Internationellt samarbete

Nationell infrastrukturplan 2018-2029.

Planperioden 2018-2029 förväntas Sveriges Regioner beakta följande prioriterade utmaningar:

- Omställning till ett av världens första fossilfria välfärdsländer
- Investeringar för ett ökat bostadsbyggande
- Förbättra förutsättningarna för näringslivet
- Förstärka sysselsättningen i hela landet
- Ta höjd för och utnyttja digitaliseringens effekter och möjligheter
- Ett inkluderande samhälle

Därutöver finns planer och strategier som inte initierats på EU-nivå. Som exempel kan nämnas transnationella transportplaner och övriga initiativ från Barentssamarbetet.

Regionala styrdokument

Ett flertal regionala styrdokument har bäring på regionens utvecklingsarbete, utifrån olika perspektiv och i olika grad.

Regionplan och budget

Regionens verksamhet finansieras via regionen själv via skatteintäkter och av staten. *Regionplan*¹²⁸ och *budget* är ett politiskt styrdokument som anger inriktningen för regioners verksamhet och för regioners ekonomi.

En Regionplan och budget ska uppfylla kommunallagens krav på flerårsplanering och består i regel av mål för verksamheten, det finansiella utrymmet under planperioden och fördelningen av det finansiella utrymmet mellan olika huvudverksamhetsområden.

Regionfullmäktige formulerar uppdrag till Regionstyrelsen om vad som ska genomföras under planperioden inom respektive verksamhetsområde. Regionplanen tas fram av regionstyrelsen, antas av regionfullmäktige och implementeras av tjänstepersoner i respektive verksamhet.

Regional utvecklingsstrategi och Regionplan

Enligt Förordningen om regionalt tillväxtarbete (2017:583) ska varje region ta fram en *Regional utvecklingsstrategi (RUS)* – ”en samlad och sektorsövergripande strategi för det regionala tillväxtarbetet som innehåller mål och långsiktiga prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet”.

Den regionala utvecklingsstrategin ska upprättas utifrån ”en analys av de särskilda förutsättningarna för hållbar regional tillväxt och utveckling i länet. Analysen ska ta hänsyn till *funktionella regionala samband* såväl inom som över läns- och landsgränserna samt till olika typer av landsbygder och tätorter.”¹²⁹ I den regionala utvecklingsstrategin ska utöver andra regionala styrdokument *kommunala översiktsplaner och riktlinjer för bostadsförsörjning beaktas*.

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.¹³⁰

I Förordningen om regionalt tillväxtarbete (2017:583) framgår tydligt att det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet ska genomsyras av ett perspektiv på rumslig/fysisk planering. I flera Regioner tar detta sig uttryck i form av så kallade ”Strukturbilder”. Vidare anges i plan och bygglagen, PBL¹³¹, 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.

¹²⁸ Denna regionplan av ekonomisk karaktär ska inte förväxlas med regionplan enligt PBL, se vidare nedan.

¹²⁹ Förordningen om regionalt tillväxtarbete SFS (2017:583.) (9 §)

¹³⁰ Plan- och bygglag (2010:900) 7 kap

¹³¹ Plan- och bygglag (2010:900) 7 kap

Länstransportplan

Den långsiktiga statliga planeringen av infrastruktur sker genom Nationell plan för transportinfrastruktur som anger den strategiska inriktningen för länets transportinfrastruktur samt planerade och prioriterade investeringar i transportsystemet. Länstransportplanerna sträcker sig över 12 år men revideras vart fjärde år, nuvarande planperiod är 2018- 2029.

Regioner ska upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur enligt Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur och Lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Regeringen fastställer de ekonomiska ramarna och Trafikverket, kommuner och trafik huvudmän bistår Regionen med underlag.

Regionalt trafikförsörjningsprogram

Regionen och kommunerna inom ett län ansvarar gemensamt för den regionala kollektivtrafiken, vilket 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. Målen är styrande för den upphandlade trafiken och vägledande för den kommersiella trafiken. Programmet ska även innehålla en redovisning av behovet av regional kollektivtrafik i länet.

Regionalt serviceprogram

Regionen är ansvariga för att ta fram *regionalt serviceprogram* (RSP). Syftet med det regionala serviceprogrammet är att samordna insatser och aktörer i arbetet med att främja tillgänglighet till kommersiell och viss offentlig service. Det regionala serviceprogrammet utgör också grunden för prioritering av olika stöd till kommersiell service.

Regional Bredbandsstrategi

Ett stort antal Regioner har antagit regionala bredbandsstrategier till följd av den nationella bredbandsstrategi, *Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi*, som regeringen presenterade 2016. Denna har följande mål:

År 2020 bör 95 procent av alla hushåll och företag ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s

År 2023 bör hela Sverige ha tillgång till stabila mobila tjänster av god kvalitet

År 2025 bör hela Sverige ha tillgång till snabbt bredband

Regional Besöksnäringstrategi

Regeringen är i stånd att arbeta fram en nationell strategi för besöksnäringen, som ska sträcka sig 2020–2030.¹³² 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.

I avvaktan på denna utredning har dock ett flertal Regioner 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.

Regionalt skogsstrategier/skogsprogram

I dagsläget har några Regioner, bl.a., länsstyrelsen i Västra Götaland, Västerbotten och Uppsala, påbörjat arbetet med regionala skogsstrategier. Dessas fokusområden är i huvudsak inriktade på förädling av skogsråvara, kunskaphöjande insatser och hållbart brukande vilket även genomsyrar de regionala skogsstrategier som tagits fram.

Grunden för de regionala skogsstrategierna är att regeringen i maj 2018 beslutade om en strategi för Sveriges nationella skogsprogram. Stödmottagare av medel är Sveriges länsstyrelser som ska utveckla och genomföra ett regionalt skogsprogram eller en regional skogsstrategi.

Regional kulturplan

Med *regional kulturplan* avses en beskrivning av de regionala kulturpolitiska prioriteringarna och hur de förhåller sig till de nationella kulturpolitiska målen. En viktig utgångspunkt för det regionala arbetet är de nationella kulturpolitiska målen; *Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund, Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet och Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling*.

Fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet, den regionala kulturplanen och kultursamverkansmodellen regleras i "Förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet".

Kommunala styrdokument

Kommunens mål- och budget

Kommunens mål- och budget regleras i Kommunallagen (2017:725). Utgångspunkten i det kommunala styrsystemet är att kommunfullmäktige

¹³² <https://www.regeringen.se/artiklar/2019/07/regeringens-arbete-med-turism--och-besoksnaring/>

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.

Översiktsplan

Varje kommun ska ha en aktuell *översiktsplan*, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen är inte bindande men ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet är ett allmänt intresse och kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska därför även utgöra ett underlag i översiktsplaneringen.

Översiktsplanens innehåll regleras i Plan- och bygglag (2010:900) 3 kap har en central roll i kommunernas arbete att formulera strategier för en långsiktigt hållbar utveckling.

Av översiktsplanen ska det även framgå hur kommunen i den fysiska planeringen tänker ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen. Exempel på sådana mål och program kan vara regionala utvecklingsstrategier, länsplaner för transportinfrastruktur och regionala klimat- och energistrategier. Exakt vilka mål, planer, program och strategier som kommunen bör ta hänsyn till i översiktsplaneringen går inte att säga eftersom dessa ändras över tid.

Trafikstrategi

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. Det praktiska arbetet med åtgärder konkretiseras i planer eller program.

Näringslivsstrategi

Kommuner tar i regel fram kommunala *näringslivsstrategier* i syfte att ange mål för kommunens näringslivsarbete vilket inte sällan tas fram i samarbete med näringslivet. Med perspektiv på rumslig planering och turism- och besöksnäring är teman som ofta behandlas kommunens geografiska läge, infrastruktur och tillgänglighet, natur och kultur samt attraktivitet i bredare termer.

Besöksnäringstrategi

Som ett komplement till näringslivsstrategin tar ett antal kommuner fram en kommunal *besöksnäringstrategi* för att förtydliga kommunens viljeinriktning och ambition för besöksnäringen. Arbetet med besöksnäringstrategin sker i regel i samverkan med det kommunala företags- och föreningslivet i syfte att gemensamt kunna arbeta strategiskt för att näringen ska utvecklas.

11 BILAGA 2: INTERVJUER

Intervjuerna genomfördes över telefon under vintern 2020. De som intervjuats är följande:

Norrbotten

Arvidsjaur kommun, Britta Lundgren, Planingenjör

Arctic Bath, Peter Engström, VD

Boden kommun¹³³, Emma Lundqvist, samhällstrateg

Boden kommun, Jörgen Nordqvist, näringslivsstrateg med landsbygdsansvar

Boden kommun, Michaela Strömberg, näringslivsstrateg

Boden kommun, Patrik Lindahl, kommunledningskontoret

Boden kommun, Sara Klot, klimat och miljöfrågor

Boden kommun, Sofia Bergvall, planerare

Boden Turism, Marita Bergström, Affärs- och marknadscoach

Haparanda stad, Göran Wigren, Planeringschef

Haparanda stad, Tomas Björnfot, Tillväxtstrateg,

Länsstyrelsen, Inger Krekula, Landskapsarkitekt

Piteå Kommun, Florian Steiner, Stadsarkitekt

Piteå Kommun, Helene Bäcklund Röckner, Näringslivsutvecklare

Region Norrbotten, Kenneth Sjuna, processledare RUS

Region Norrbotten, Sara Engström, Strateg

Region Norrbotten, Ulrika Nilsson, Infrastrukturstrateg

Swedish Lapland Visitors Board, Andreas Lind, VD

Trafikverket, Eva Furumark, Strategisk planerare

Treehotel, Kent Lindvall, Grundare och delägare

Utanför Norrbotten

Astrid Lindgrens Värld, Joacim Johansson, VD

Flens kommun, Pernilla Hagström, Turismansvarig

Malmköpings camping, Carola Rydberg, VD

Region Jämtland Härjedalen, Martina Lundholm, Områdeschef Näringsliv

Region Jämtland, Härjedalen Maria Kumpula, Ansvarig för RUS och RSP

Region Sörmland, Johanna Sundelöf, Strateg

Region Sörmland, Magnus Nilsson, Strateg

¹³³ Intervjun med Boden kommun genomfördes som en gruppintervju

Room Republic Helsingborg, Mikael Wennerström, VD
Vimmerby kommun, Patric Engqvist, Projektledare

VI ÄR WSP

WSP är ett av världens ledande analys- och teknikkonsultföretag. Vi verkar på våra lokala marknader med stöd av global expertis. Som tekniska experter och strategiska rådgivare har vi tillgång till ingenjörer, tekniker, naturvetare, planerare, utredare och miljöspecialister liksom professionella projektörer, konstruktörer och projektledare. Vi erbjuder hållbara lösningar inom Hus & Industri, Transport & Infrastruktur och Miljö & Energi. Med drygt 39 000 medarbetare på 500 kontor i 40 länder medverkar vi till en hållbar samhällsutveckling. I Sverige har vi omkring 4 000 medarbetare. wsp.com

WSP Sverige AB

121 88 Stockholm-Globen
Besök: Arenavägen 7

T: +46 10 7225000
Org nr: 556057-4880
Styrelsens säte: Stockholm
wsp.com

