

## **Regional planering i Sverige**

**Jan-Evert Nilsson, Blekinge Tekniska Högskola**

Tilltron till planering var stark vid det andra världskrigets slut. 1930-talets djupa ekonomiska kris sågs som en illustration på vad som hände när samhällsutvecklingen överläts till marknadskrafterna. Det fanns en utbredd övertygelse om att det krävdes planering för att samhällsutvecklingen skulle styras i önskad riktning. Politikerna skulle fastlägga målen, vetenskapen skulle göra prognoser om framtiden medan samhällsplanerarna skulle identifiera de åtgärder som krävdes för att påverka utvecklingstrenderna så att målen kunde uppfyllas. Tidsandan präglades sålunda av en ingenjörsmässig syn på samhället. Bilden var likartad i de flesta västeuropeiska länderna.

### **Storbritanniens som föregångsland**

I Storbritannien genomfördes en rad åtgärder under åren 1945-1952 för att stärka den regionala planeringen (Hall 2002). The Town and Country Planning Act (1947) utgjorde en hörnsten i det planeringssystem som skapades efter det andra världskriget. En hörnpelare i lagstiftningen var att nationalisera rätten att exploatera och utveckla markområden. 145 planregioner i England och Wales inrättades för att säkra kopplingen mellan upprättandet av utbyggnadsplanen och dess genomförande. Planen, som skulle godkännas av regeringen, förutsattes visa planerade utvecklingsprojekt och förväntade förändringar i markanvändningen under de kommande 20 åren. Den regionala myndigheten ansvarade för planens genomförande.

Ytterligare fyra lagar ingick i den brittiska planeringsmaskin som skapades efter kriget. New Town Act (1946) gav Ministry of Town and Planning möjlighet att utpeka nya städer och sätta upp ett utvecklingsföretag. Dessa tilldelades ansvaret för att bygga och leda staden till dessa uppbyggnadsperioder var genomförd. Town Development Act (1952) reglerade den förväntade expansionen i befintliga städer. Syftet var att stimulera tillväxten i städer på stort avstånd från storstadsregionerna och att skapa förutsättningar för sådana städer att fånga upp utträngningseffekten från dessa regioner. Tanken var att de städer som omfattades av lagstiftningen skulle nå en frivillig överenskommelse med regionala myndigheter i storstadsregioner. Till dessa överenskommelser kopplades ekonomiskt stöd från regeringen för att täcka nödvändiga investeringar. The Distribution of Industry Act (1945) gav regeringen formell kontroll över var nya industriläggningar skulle uppföras. Avsikten var att styra bort sådana investeringar från storstadsregionerna. Lagen om the National Parks and Access to the Countryside (1949) gav de lokala planeringsmyndigheterna ytterligare några befogenheter och ansvarsområden. De skulle förhandla med markägare för att få dessa att skapa vandringsleder i områden med vacker natur. De skulle också utpeka områden som inte uppfyllde kraven för att få status som nationalpark, men som trots detta krävde extra omsorgsfulla planeringsinsatser för att skyddas.

Ovanstående planeringssystem skapades för att styra och reglera den regionala omvandlingens takt och riktning. Beslutsfattarna utgick ifrån att en sådan styrning av förändringen var såväl lämplig som möjlig. Den var lämplig därför att utvecklingen efter kriget förväntades återfalla till 1930-talets mönster med svag ekonomisk tillväxt som var koncentrerad till de stora stadsregionerna. Samtidigt ansåg den politiska ledningen att det var möjligt styra utvecklingen mot regional balans. Detta kunde ske genom effektiva åtgärder för att kontrollera den regionala balansen i industrins expansion. Styrningen var önskvärd därför att beslutsfattare i allmänhet delade föreställningen att den okontrollerade förändringen före kriget hade skapat en oacceptabel regional obalans.

Reformverksamheten i Storbritannien under 1940-talet inspirerade svenska beslutsfattare i samband med utvecklingen av den lokala/kommunala planeringen. När det gäller den regionala planeringen fick däremot den brittiska lagstiftningen inget omedelbart genomslag i Sverige. Två skäl bidrog till detta. Den stora befolkningstätheten i Storbritannien innebar att städer i regioner som West Midlands and Lancashire vuxit samman till s.k. "conurbationer". I sådana regioner måste stadsplaneringen underordnas en regional planering. I det glesbefolkade Sveriges saknades sådana "conurbationer", varför behovet av sådan regional planering inte var lika utbrett som i Storbritannien. Vid denna tidpunkt hade endast Stockholmsregionen en storlek som gjorde att regionplanering var aktuell. I Stockholmsregionen kom också regionplaneringen igång under 1930-talet. En regionplan utarbetades och presenterades 1935. Tolv år senare infördes regionplaneinstitutet i bygglagen och en rättslig grund för interkommunal planering skapades. 1947 års byggnadslag gav också kommunerna större möjligheter att styra byggandet till lämpliga områden och att planera bebyggelseutvecklingen.

Det andra skälet var att det regionala problemet i Sverige vid denna tidpunkt inte var lika omfattande som i Storbritannien. I Storbritannien uppmärksammades de växande regionala obalanserna i samband med att ekonomin började återhämta sig från den djupa depressionen 1929-1932. Gamla industriområden i nordöstra England, Clydeshire, Lancashire och södra Wales som var särskilt hårt drabbade av depressionen återhämtade sig svagast. Den ökade tillväxten bars fram av nya industrier som var koncentrerade till Londonregionen och "conurbationerna" i West och East Midlands. Sverige hade en kortare industriella historia och saknade därför många av de föråldrade industrierna med svag växtkraft som präglade gamla industriområden i Storbritannien.

### **Regionalpolitisk samhällsplanering**

I Sverige betraktades vid denna tid det regionala problemet som ett Norrlandsproblem och förklarades med rationaliseringarna inom jord- och skogsbruk. Den politiska pressen att göra något åt problemet höll emellertid på att växa sig stark. År 1947 tillkallades elva utredningsmän för att utreda och ge förslag till åtgärder för att styra näringslivets lokalisering (SOU 1951:6). Utredningen följdes av en proposition i vilken departementschefen anslöt sig till utredningens synpunkter på behovet av statliga insatser för att påverka näringslivets lokalisering (Prop 1952:127). I propositionen framhävs att särskild uppmärksamhet skall ägnas landsbygdens avfolkning. Dessutom påpekas de allvarliga problem som Storstockholms tillväxt medför. Det primära medel

som föreslås för att hantera denna regionala obalans är upplysning och rådgivning. Genom att upplysa företag om den regionala situationen och ge råd om alternativa lokaliseringen hoppades regeringen kunna påverka företagens val av lokaliseringsort. Den svenska rådgivningen kan jämföras med de medel som den engelska staten disponerade för att påverka företagens lokalisering. Enligt the Distribution of Industry Act måste företag som skulle uppföra en industrianläggning över en viss storlek ansöka om ett "industrial development certificat". Dessa tillstånd utfärdades av Handels- och industridepartementet. Avsikten var att använda kraven på tillstånd för att styra nya industriinvesteringar bort från London och Midlandsregionerna. Den brittiska lagstiftningen öppnade också för möjligheter att genom statligt stöd uppmuntra till nyinvesteringar i utpekade "development areas". Vid lagens antagande 1945 gavs Merseyside, North-East Enland, West Cumberland, Central Scotland och South Wales status som prioriterade utvecklingsområden.

Den statliga upplysningen och rådgivningen satte inga synbara avtryck i den svenska regionala omvandlingen. Avfolkningen av landsbygden accelererade under 1950-talet och storstadstillväxten fortsatte. En ny lokaliseringpolitisk kommitté tillsattes 1959. Den konstaterade att utvecklingen hade lett till en situation som upplevdes som oroande. Kommittén förordade därför att samhällsplaneringen och lokaliseringsverksamheten snabbt tillfördes ökade resurser och att en ändamålsenlig organisation för lokaliseringpolitiken skapades (SOU 1963:58). Bland de medel som kommittén föreslog för att styra näringslivets lokalisering fanns förbättrad och utvidgad rådgivningsverksamhet, en fastare organiserad lokaliseringsplanering samt lokaliseringsfrämjande företagsstöd.

Mad lokaliseringsplanering avsåg kommittén regionalpolitisk samhällsplanering. Kommittén menade att stat och kommun kunde påverka den regionala utvecklingen genom att underlätta bostadsförsörjningen och förbättra den offentliga servicen i form av kommunikationer, skolor, vård och omsorg etc. Som underlag för den regionalpolitiska samhällsplaneringen krävdes det kunskap om den aktuella situationen. Kommittén föreslog därför att undersökningar av näringslivets utveckling och lokalisering borde genomföras i samtliga län. Utredningarna skulle ligga till grund för en beslut om i vilka orter och inom vilka regioner som näringsliv och samhällsservice borde förstärkas.

Den proposition som lämnades till riksdagen året efter kommitténs betänkande anslöt sig till kommittéförslaget (Prop. 1964:185). Propositionen präglas av en klar problemuppfattning, avvägda mål och ett begränsat antal medel. Problemet som lokaliseringpolitiken skulle attackera var utflyttningen från landsbygden och storstädernas ohämmade tillväxt. Som orsak till denna utveckling angavs strukturomvandlingen inom näringslivet. Målen var att främja en sådan lokalisering av näringslivet att landets produktionsfaktorer utnyttjade till fullo, att full sysselsättning uppnåddes och att nationalinkomsten blev så stor som möjlig. Politiken rymde också en social dimension. Den syftade också till att skapa en harmonisk samhällsmiljö som i görligaste mån gav medborgarna i all delar av landet en likvärdig standard i fråga om social och kulturell service. Trots de ambitiösa målen tonade departementschefen tonade ned möjligheterna att planera den regionala utvecklingen. I propositionen framhölls att den pågående koncentrationsprocessen, vad avsåg be-

folkning och näringsliv, i sina huvuddrag inte gick att påverka. Det framhålls att det inte ens var önskvärt att bryta koncentrationsprocessen då en "... avgörande förutsättning för en fortsatt snabb standardstegring är att vårt näringsliv anpassas och utvecklas efter det moderna samhällets krav" (Prop. 1964:185 sid. 180-181). I propositionen pekas på målkonflikten mellan ekonomiskt framåtskridande och önskemålen att dämpa takten i urbaniseringen. Budskapet är tydligt. Det ekonomiska framåtskridandet överordnas ambitionen att styra näringslivets lokalisering. Marknadskrafterna skulle lämnas orörda av den regionalpolitiska samhällsplaneringen. Denna prioritering skall ses i ljuset av regeringens arbetsmarknadspolitik som gavs hög prioritet. Denna politik syftade till att främja en strukturomvandling som innebar att arbetskraften överfördes från lågproduktiva näringar och regioner till växande och "moderna" delar av ekonomin. Arbetsmarknadspolitiken syftade sålunda till att stödja en arbetskraftsomflyttning från skogslänen till de expansiva storstadsregionerna. När det gäller de lokaliseringpolitiska medel så nämns i propositionen är det samma som i kommitténs betänkande. I praktiken kom lokaliseringpolitiken att få karaktären av företagsstöd. Regeringens ambition var sålunda att genom bidrag och lån främja industrins utveckling i vissa delar av Norrland. I propositionen slogs fast att endast ett begränsat antal orter kunde tillföras industriell verksamhet genom statens medverkan. En industrialisering kunde därför inte förväntas ske i alla orter med ett arbetskraftsöverskott.

Ansvar för lokaliseringspolitikens genomförande fördelades mellan Inrikesdepartementet, AMS och Länsstyrelserna. Till de sistnämnda knöts planeringsråd med företrädare för olika regionala intressenter. Den nya uppgiften innebar att länsstyrelserna började anställa "länsplanerare".

### **Länsplaneringen**

På våren 1967 fick länsstyrelserna i uppdrag att genomföra en försöksplanering – Länsplaneringen 1967. Den syftade till att ta fram ett beslutsunderlag som kunde användas för att få till stånd en bättre samordning vid fördelning av investeringar mellan länen. Länsplaneringen innehåller tre element. De lokaliseringpolitiska målsättningarna skulle uttryckas i kvantitativa mål för den framtida befolkningen i länet. Utifrån detta befolkningsmål skulle planerna beräkna hur många arbetsplatser som krävdes för att uppnå befolkningsmålet. Särskild uppmärksamhet skulle ägnas åt behovet av industriarbetsplatser. Fokuseringen på industriarbetsplatser förklaras av att dessa, tillsammans med de areella näringarna, antogs svara för produktion som "exporterades" till andra regioner och därmed utgjorde de regionens basnäringar. Sysselsättningen inom övriga näringar betraktades som en funktion av utvecklingen i dessa basnäringar.

Prognosmodeller för befolknings- och sysselsättningsutvecklingen spelade en viktig roll i länsplaneringen. I den mån befolkningsmålet, som var nedbrutet på kommunnivå, och nödvändig sysselsättning avvek från den spontana utvecklingen skulle förutsättningarna för att uppnå målsättningen kommenteras. Befolkningsmålen skulle tjäna som utgångspunkt för beslut om bostadslåneramar, vilka i sin tur var styrande för (det kommunala) bostadsbyggandet. Befolkningsmålen blev därmed ett viktigt politiskt instrument. Kommunpolitiker hade i många fall svårt att acceptera prognosmodellernas resultat. Det förekom därför folkomröstningar i länsstyrelsens styrelse om befolkningstalen för olika kommuner. I många fall resulterade dessa i att befolk-

ningsprognoserna uppjusterades, vilket säkrade mer pengar till bostadsbyggnad (Gorpe 2000). Konsekvensen blev att summan av länsstyrelsernas befolkningsprognoser indikerade att Sveriges befolkning skulle fördubblas fram till 1980.

Några år senare höjde staten ambitionsnivån i länsplaneringen. Länsstyrelserna fick nu i uppgift att utarbeta regionalpolitiska handlingsprogram för länen – Länsprogram 1970. Arbetet hade i vissa avseende starka beröringspunkter med Länsplanering 1967. Utgångspunkten för programmet skulle vara en analys av de aktuella utvecklingstendenserna. Denna analys skulle följas av en beskrivning av de åtgärder som krävdes för att korrigera utvecklingen så att de angivna befolkningsramarna uppnåddes. Med åtgärder avsågs i detta sammanhang i första hand sysselsättningskapande och socialpolitiska åtgärder samt offentliga investeringar.

Ett nytt inslag i planeringen var att statsmakterna hade ambitioner att skapa en robust regional struktur. Uppgiften var att skapa ett system av orter som kunde absorbera konjunktur- och strukturförändringar inom enskilda näringar. Regionalpolitiken skulle sålunda syfta till att påverka ortsstrukturen så att ett robust ortssystem skapades. Konkret innebar den nya ortssystempolitiken att varje länsstyrelse fick i uppdrag att klassificera länets större orter i en ortshierarki. Riksdagen hade bestämt att Sverige hade tre storstadsregioner – Stockholm, Göteborg och Malmö. I varje län skulle ett så kallat storstadsalternativ utses. Dessa skulle vara orter med goda betingelser för sådana verksamheter som främst återfanns i storstadsregioner. Varje län skulle dessutom innehålla ett antal tillväxtcentra. Detta var orter som kunde betecknas som huvudorter för näringsliv och kvalificerad service. Regeringens avsikt var att huvuddelen av de offentliga investeringarna och lokaliseringspolitiska stödåtgärderna skulle koncentreras till sådana tillväxtcentra. En fjärde grupp i klassificeringen så kallade serviceorter i glesbygd vilka i huvudsak omfattade orter i skogslänen. För att bli heltäckande byggdes senare ortsklassificeringen ut med ytterligare två kategorier som täckte in de orter som inte fångades av det ursprungliga schemat – kommuncentra och kommundelcentra. Klassificeringens hierarkiska struktur försvårade implementeringen av politiken. Lokala företrädare kämpade för att den egna orten skulle få en så gynnsam klassificering som möjlig. Antalet utpekade regionala tillväxtcentra tenderade exempelvis att växa oplanerat. De är möjligt att ortssystempolitiken representerade ett användbart styrinstrument. Angreppssättet visade sig emellertid ställa politikerna inför ett övermäktigt krav på förmåga till prioriteringar.

Tilltron till samhällsplaneringens möjligheter växte gradvis under slutet av 1960- och början av 1970-talet. År 1972 lade regeringen fram en proposition som omfattade såväl regionalpolitiken som den fysiska riksplaneringen (Prop. 1972:111). Propositionen inleddes med ett sammanfattande kapitel av statsministern. I kapitlet konstaterar han att svenskt näringsliv under efterkrigstiden genomgått en genomgripande omvandling som resulterat i stora befolkningsomflyttningar. Statsministern slog vidare fast att näringslivet varit den initiativtagande parten i samband med frågor om lokalisering av produktion. Stat och kommun hade i allmänhet kommit in i bilden först relativt sent i processen, när vederbörande företag i princip träffat sitt val. Hans budskap var att nu skulle det bli ändring på detta. Politiken skulle lyfta fram sina positioner. Politiska överväganden skulle komma in tidigare så att utvecklingen redan på

planeringsstadiet kunde länkas in i banor om stämde överens med enskilda människors krav på sysselsättning, service och god miljö. 1972 års proposition representerade en retorisk höjdpunkt. När det gäller tilltron till den regionala planeringens möjligheter. Retoriken lämnade emellertid inga synbara spår i den praktiska politiken.

1972 års proposition var en målsättningsproposition i vilken de regionalpolitiska medlen inte behandlades. Till medlen återkom regeringen i en proposition året efter. Förslagen i 1973 års proposition angående de regionalpolitiska medlen hade små beröringspunkter med föregående års proposition. Utvecklingen under 1970-talet innebar i stället att planeringssystemet successivt förlorade i betydelse. I den fjärde planeringsomgången 1980 var ortsklassificeringen i praktiken ur funktion. Befolkningsramarna hade förlorat sin funktion sedan miljonprogrammet avslutats. Det blev allt mer uppenbart för länsplanerarna att planerna inte implementerades. Planeringen i den fjärde planeringsomgången fick därför formen av en uppdatering av föregående omgångs plan. 1982 års regionalpolitiska proposition innebar den formella avslutningen på länsplaneringen (Prop 1981/1982:113). Länsplaneringen mönstrades ut och ersattes av en årlig länsrapport. Den ortsklassificering som hade introducerats 1970 skulle inte längre användas som styrinstrument i regionalpolitiken. Den nya regionalpolitiken var en politik för att lösa konkreta regionala problem.

Det var flera samverkande orsaker till att länsplaneringen övergavs. En viktig yttre omständighet var att den ekonomiska utvecklingen bytte spår. 1960-talets snabba tillväxt ersattes av låg tillväxt i kombination med allvarliga strukturproblem i gamla industriregioner i mellersta Sverige. Utflyttningen från skogslänen i norr stannade av och expansionen i storstadsregionen upphörde. Industrin i Norrlands inland växte under 1970-talet snabbare än i resten av landet, samtidigt uppstod akuta regionala problem i tidigare expansiva industriregioner som Bergslagen. Detta var en utveckling som gick på tvärs med de framtidsbilder som producerats i länsplaneringen. Tvivlet på värdet med prognoser och nyttan med framtidsplaner började gro.

Länsplaneringen undergrävdes också av regeringens passivitet. Regeringen utfärdade direktiv till länsstyrelserna men avstod från uppföljning. De krav som regeringen ställde på centrala myndigheter att tillgodogöra sig och följa förslag som presenterades i länsplanerna följdes inte. Det samråd mellan länsstyrelser och myndigheter som länsplaneringen skulle innehålla genomfördes inte. Länsplanerarna upplevde att sektormyndigheterna saknade intresse för regional samordning och därför bortsåg från den rumsliga dimensionen i sitt arbete. Länsplanerna kände sig marginaliserade och entusiasmen för planeringen avtog, när man insåg att planerna inte påverkade utvecklingen.

### **Ad hoc-mässig projekthantering**

Utvecklingen under 1970-talet innebar den etablerade regionalpolitiska bilden var överspelad. De regionala förskjutningarna i befolkningens fördelning hade nästan upphört. Befolkningstalen hade stabiliserats på alla regionala nivåer. Till yttermera visso redovisade skogslänen en mindre nettoutflyttning under 1970-talet. Sålunda fanns det inte längre något oomtvistat regionalt problem. Regionalpolitiken flöt allt mer samman med arbetsmarknadspolitiken. När idén om länsplanering hade övergivits och de regionala obalanserna

försvunnit fanns det starka sakliga argument för att avveckla regionalpolitiken. Så blev emellertid inte fallet. Lågkonjunkturen vid ingången till 1980-talet räddade situationen. Nu kunde ett nytt regionalt problem skönjas. Erfarenheternas från 1970-talet gjorde att regeringen såg framför sig en fortsatt strukturomvandling inom industrin som skulle leda till sysselsättningsproblem i enskilda orter och regioner (Prop 1981/82:113). Sådana problem uppstod med kort varsel och kunde få dramatiska konsekvenser. Regionalpolitiken omformulerades nu som en krispolitik, vilket fick konsekvenser för valet av regionalpolitiska medel.

Politikens nya inriktning ställde krav på situationsanpassade insatser snarare än på långsiktig planering. Frihetsgraderna för en lokal anpassning av åtgärderna utvidgades. Länsstyrelserna fick ansvar för ett sammanhållet anslag – det s. k. Länsanslaget – för regionala utvecklingsinsatser. Anslaget kunde användas till lokaliseringsbidrag, glesbygdsstöd eller andra typer utvecklingsinsatser. De medel som användes för andra typer av utvecklingsinsatser, det s. k. projektanslaget, ökade från 335 miljoner kronor 1979/1980 till ca 200 miljoner 1988/1989. Denna ökning fortsatte under 1990-talet. Från och med 1989/1990 fick länsstyrelserna avgöra hur länsanslaget skulle disponeras. Länsplanerarna omskolades till projektadministratörer. Länsplaneringens analytiker och programskrivare blev till lösningsorienterade fixare med förmåga att improvisera. Projekten var av vitt skilda slag. I de flesta län fanns projekt som syftade till att öka resurserna till den högre utbildningen i regionen. En annan vanligt förekommande typ av projekt syftade till att övertyga trafikverken, regering och riksdag om vissa specificerade infrastrukturinvesteringar. Olika typer av projekt för att stärka små och medelstora företag växte i popularitet i samband med den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Satsningar på turism och besöksnäringen blev också allt vanligare, liksom kultursatsningar. Fram till mitten av 1990-talet var programverksamheten ad hoc betonad i det att det tillhörde undantagen att de ingick i ett samlat program. Uppgiften var att fånga tillfället när det dök upp. Tillfället hade ofta karaktären av en lokal samhällsentreprenör som presenterade en idé.

### **Länsstrategier, tillväxtavtal och tillväxtprogram**

I mitten av 1990-talet återinfördes planeringstänkandet, om än i ny form, i regionalpolitiken. Länsstyrelserna gavs då i uppgift att utforma strategier för länens utveckling. Inspirationen till strategitänkandet kom från det regionalpolitiska programarbetet inom EU och beslutet var en del i Sveriges anpassning till ett medlemskap i Unionen. Efter Sveriges medlemskap kom de regioner i landet som var kvalificerade från bidrag från Strukturfonderna att involveras i EUs programarbete. Denna arbetsform kom att omfatta alla delar av Sverige 1998, när regeringen introducerade de regionala tillväxtavtalen (Prop 1997/98:62). Uppläggningsen av arbetet var hämtat från programarbetet inom EUs strukturfonder. År 2002 döptes tillväxtavtalen, som aldrig haft formen av avtal, om till regionala tillväxtprogram och en ny omgång genomfördes. Nya länsstrategier formulerades och en ny implementeringsfas började.

Angreppssättet i strategiarbetet var annorlunda än det kvantitativa och prognosbaserade som kännetecknade länsplaneringen. Förebilden för strategiarbetet hämtades från näringslivet, närmare bestämt från det som kallas designskolan i strategilitteraturen (Mintzberg et. al. 1998). Utmärkande för denna

skola är att strategiformuleringen är skild från genomförandet. Strategin formuleras först i en separat process där företagets svaga och starka sidor ställs mot omgivningens hot och möjligheter. Denna s. k. SWOT-analys ligger sedan till grund för formuleringen av strategiska mål och för identifiering av nödvändiga insatser för att realisera målen. SWOT-analysen, de strategiska målen och föreslagna insatser redovisas i ett strategidokument som läggs fram för företagsledningen för beslut. När strategidokumentet godtagits kan arbetet med att implementera strategin påbörjas.

SWOT-analysen var central i arbetet med länsstrategier. Länets starka och svaga sidor skulle identifieras och ställas mot de hot och möjligheter som omgivningens utveckling representerade. Utifrån denna analys skulle sedan en övergripande målsättning formuleras och prioriterade insatsområden klargöras. Allt skulle redovisas i ett strategidokument som skulle sändas till departement eller EU för godkännande. När strategin godkänts kunde arbetet med att implementera den påbörjas.

De strategidokument som utarbetades präglas inte av en stringent analys av relevanta data. SWOT-analysen bestod i stället av subjektiva påståenden om den egna regionens svagheter och styrkor. Analysen av omgivningens hot och möjligheter innehöll en blandning av politiska insatser och trender. Kopplingen mellan en frihandstecknad SWOT-analys, det överordnade målet och de insatser som prioriterades lyste med sin frånvaro. Den analytiska kompetens som fanns i länen under länsprogrammets dagar har uppenbart gått förlorad under de gångna åren.

En av anledningarna till att designskolans syn på strategisk planering förlorade i popularitet inom näringslivet redan under 1970-talet var insikten att strategiformulering inte var en separat process. Svagheten med de strategidokument som utarbetades efter designskolans modell var att de sällan blev implementerade. Den vanligaste orsaken till detta var att den bild av verkligheten som tecknades i SWOT-analysen blev överspelad av verklighetens förändringar. Inom näringslivet växte det fram en insikt om att utformningen av strategier måste ske samtidigt med genomförandet av dem. Strategin växer fram de beslut företagsledningen tar och de initiativ den tar.

De skissartade SWOT-analyserna och den bristande kopplingen mellan analys och prioriterade insatsområden gör att ovanstående kritik saknar relevans för tillväxtprogrammets regionala strategier. Dessa strategier uppfyller inte de krav på analytisk stringens som designskolans angreppssätt förutsätter. Strategierna ger snarare intryck av att dagens regionala planering är en uppstramad version av 1980-talets projektverksamhet. Uppstramningen består i att strategidokumentets prioriterade insatsområden anger vilken typ av projekt som skall stödjas. I de fall de prioriterade insatsområdena är konkreta och avgränsade innebär det att de regionala utvecklingsinsatserna får en tydlig fokus.

Strategiarbetet uppvisar också likheter med 1960-talets länsplanering. Då fanns ambitionen att skapa ett sammanhållet planeringssystem. Systemet skulle integrera de regionalpolitiska och fysiska planeringen samtidigt som det som kopplade samman den lokala, regionala och nationella nivån (Svensson och Thuvfeson 1971). EU har tydliga ambitioner att utveckla strategitän-

kandet till ett integrerat planeringssystem som omfattar flera geografiska nivåer. Avsikten är att strategier på den europeiska, nationell och regionala nivå skall gripa in i varandra så att en konsistent helhet skall skapas. En europeisk strategi förutsätts ligga till grund för utformningen av nationella strategier i varje medlemsland. Sveriges har presenterat sin nationella strategi för regional konkurrenskraft och sysselsättning. Strategin avser perioden 2007-2013. Dessa skall i sin tur ligga till grund för de regionala strategierna regionerna i medlemsländerna förutsätts utveckla. För svenskt vidkommande innebär det att åtta regioner skall utarbeta sina strategier. Dessa regionala strategier förutsätts vara konsistenta med de regionala utvecklingsstrategier och regionala tillväxtprogram som varje län skall utarbeta. 1960-talets rationalistiska approach förefaller ha överlevt gångna årtiondens turbulens.

Samtidigt representerar satsningen på regionala strategier något fundamentalt nytt. Strategitänkandet förde med sig ett managementperspektiv på regioners utveckling. Regionberedningens slutbetänkande är i detta avseende illustrerande. I det påstås "att framgångsrika regioner i Europa, med vilka svenska regioner i framtiden måste konkurrera, har i regel väl utformade utvecklingsstrategier. För att bli konkurrenskraftiga behöver därför även ... de svenska regionerna utforma och förverkliga sådana strategier." (SOU 1995:27). I utredningen tecknas en bild av regioner som likt företag konkurrerar med varandra. En regions framgångar förutsätts ske på bekostnad av andra regioner. Med detta synsätt blir priset för storstadsregionernas tillväxt stagnation i andra regioner. Några hävdar att globaliseringen innebär att den regionala konkurrensen att allt mindre grad sker inom nationer. Utgångspunkten är att statens försvagade ställning och företagets ökade trolöshet bidrar till att det sker en snabb tillväxt av geografiskt flyttbara värden, varvid kampen om dessa värden ökar. Under 1990-talet kom det en flod av böcker som betraktar den globala ekonomin som ett krig mellan territorier (Magaziner & Patinkin 1990; Thurow 1992; Garten 1992). Ett sådant krig ställer uppenbart krav på starkt ledarskap och en kraftfull strategi.

Strategin betraktas som ett redskap för att stärka regioners konkurrensfördelar gentemot konkurrerande regioner. Att regionberedningen så stark poängterade konkurrensperspektivet och underströk vikten av strategiarbete kan förklaras av den önskade komma fram till behovet av en starkare regional politisk nivå – ett starkt ledarskap. Framgångsrikt strategiarbete förutsätter en ledning som har legitimiteten att utforma en strategi och makt att genomföra den. Detta var ett av argumenten att det regionala utvecklingsansvaret skulle flyttas över från den statliga länsstyrelsen till ett organ som var starkare förankrat i regionens politiska liv.

### **Regionala utvecklingsprogram**

De regionala tillväxtprogrammen har formen av strategier för att skapa tillväxt och ökad sysselsättning. Regeringens direktiv för arbetet anger hur arbetet skall organiseras och vilken typ av tillväxt som skall uppnås. Inom ramen för dessa direktiv ges regionerna stor frihet när det gäller utformningen och inriktningen av tillväxtstrategin. I förordningen om regionalt utvecklingsarbete kompletteras det regionala tillväxtprogrammet med ett regionalt utvecklingsprogram. Utvecklingsprogrammet skall ange inriktning och prioriteringar av arbetet för en hållbar utveckling (SFS 2003:595). Regeringens tanke är att de regionala utvecklingsprogrammen skall få en viktig roll i ambitionen att

integrera de ekonomiska, miljömässiga och sociala dimensionerna för att säkra en hållbar utveckling.

De regionala utvecklingsprogrammen skall ses som ett nav mellan den nationella strategin för hållbar utveckling och konkreta insatser på regional nivå för att realisera hållbarhetsstrategin. Hur de regionala utvecklingsprogrammen kommer att fungera i praktiken är ännu oklart. En bild av hur de kan komma att fungera ges av det metodutvecklingsarbete NUTEK haft regeringens uppdrag att utföra (NUTEK 2005). Det kan noteras att de regionala utvecklingsprogrammen skall kopplas till den nationella strategin för hållbar utveckling (Reg. skrivelse 2005/2006:123), medan de regionala tillväxtprogrammen förutsätts vara kopplade till den nationella strategin för regional konkurrenskraft och sysselsättning (Regeringskansliet 2007).

Samtidigt förutsätts de regionala tillväxtprogrammen och de regionala utvecklingsprogrammen bidra till att föra den regionala utvecklingen mot samma överordnade mål. Problemet är att den nationella strategin för hållbar utveckling och den nationella strategin för regional konkurrenskraft och sysselsättning har få beröringspunkter. De beskriver verkligheten och formulerar samhällets utmaningar utifrån diametralt olika utgångspunkter. I bästa fall är de två parallella strategier utan direkta beröringspunkter. I värsta fall utgör framsteg för den ena strategin ett hinder för att realisera den andra strategins mål.

Regeringens ambition är att utveckla en sammanhållen politik för en hållbar regional utveckling. Detta kräver att den centrala nivån involveras mer i det regionala utvecklingsarbetet. De regionala utvecklingsprogrammen kan sålunda tolkas som ett redskap för att stärka statens inflytande över det regionala strategiarbetet. I en rapport från NUTEK konstateras att det behövs ett sammanhållet RUP-system som skapar förutsättningar för bättre koordinering mellan olika nivåer och mellan regioner och sektororgan. Koordineringen syftar till att skapa konsensus om avvägningen mellan olika mål. (NUTEK 2005). Konsensus skall uppnås genom samtal mellan involverade parter. Om den nationella nivån tilldelas sista ordet i situationer när samtalen inte leder till konsensus leder de regionala utvecklingsprogrammen till att regionernas handlingsfrihet reduceras. Planeringen får en tydligare top-down karaktär, där de regionala utvecklingsprogrammen i första hand betraktas som ett redskap för att realisera nationella prioriteringar.

Utvecklingen av den svenska regionala utvecklingsplaneringen ger för närvarande motsägelsefulla signaler. Å ena sidan skall den regionala politiska nivån utarbeta regionala tillväxtprogram som saknar professionella planeringsdokumentens analytiska stringens. Gapet mellan dokumentens storslagna mål och deras torftiga medel gör att tillväxtstrategierna påminner om ett politiskt program. Å andra sidan finns det ambitioner att skapa ett sammanhållet RUP-system för att på ett bättre sätt kunna få till stånd en koordinering av olika aktörers och nivåers agerande. Det ställs stora krav på analytisk stringens för att kunna klargöra förekomsten av målkonflikter, eventuella synergier mellan olika insatser, olika åtgärders genomslagskraft etc. Sådan planering är professionella planerarens domän. Den stora utmaningen blir att kombinera den analytiska friheten som kännetecknar politikens planering med den analytiska stringens som förväntas präglade professionell planering.

## Att vilja men inte kunna

Den regionala planeringen har två ansikten. I befolkningstäta regioner har den regionala planeringen en påtaligt fysisk inriktning.. Planeringens uppgift blir att avsätta mark för växande stadsregioners behov att tillskott i bebyggelse och infrastruktur. Denna regionala planering är sålunda mer en konsekvens av regionens tillväxt än en orsak till den. I ett ytstort och befolkningslitet land som Sverige blir sådan regional planering relevant endast i ett fåtal regioner. Regionplaneringen i Stockholmsregionen representerar också det enda exemplet på regional planering av detta slag i Sverige. En fortsatt befolkningstillväxt i landets större städer i kombination med en fortsatt regionförstoring kan öka behovet av sådan fysisk regional planering i ytterligare en eller två svenska stadsregioner.

I de flesta svenska regioner är regional planering synonymt med regional utvecklingsplanering. På länsplaneringens dagar syftade planeringen till att uppnå uppställda befolkningsmål. Det huvudsakliga verktyget för att uppnå detta var ekonomiskt stöd till industrins investeringar för genom ökad industriproduktion skapa ökad sysselsättning som innebar bättre försörjningsmöjligheter för befolkningen. Kopplingen mellan industriinvesteringar och befolkningsstorlek visade sig alltför svag för att programmen skulle bli framgångsrika. När den regionala utvecklingsplaneringen återinfördes med de regionala tillväxtavtalen så var det en planering som hämtade sin förebild från 1970-talets strategiska planering inom näringslivet. Regionen betraktades som en organisation, vars framtid skulle utformas. En betänklig felsyn. En region inte är en organisation utan ett territorium vars utveckling bestäms av hur aktörer verksamma på detta territorium agerar. Därför är det inte förvånande att de regionala strategierna inte lämnade avtryck i regionernas faktiska utveckling. (Lindström 2005).

Trots att regionala strategier visat sig verkningslösa som redskap när det gäller att skapa tillväxt och sysselsättning väljer statsmakterna att, genom de regionala utvecklingsprogrammen, gå vidare med planeringsansatsen. Nu är ambitionen att skapa ett system med strategier på olika geografiska nivåer – EU-nivå, nationell nivå, flerlänsnivå och länsnivå – som skall säkra regional konkurrenskraft och en hållbar utveckling. Strategidokumentet ges formen av en programförklaring av vad som skall uppnås, samtidigt som analysen om hur det skall uppnås lyser med sin frånvaro. Den strategiska planeringen hämmas av att ett överflöd av mål kombineras med en akut brist på effektiva medel. Planeringens faktiska misslyckanden möts med att ambitionsnivån höjs ytterligare ett steg.

Den nya lösningen består i att skapa ett system av integrerade strategier som avser olika problemråden och olika territoriella nivåer. En strategi är uppenbarligen inte tillräckligt för att vinna detta krig om framtiden. Regional utvecklingsplanering i sin nuvarande form har synbarligen politiska kvaliteter som överstiger dess brister när det gäller förmåga att nå faktiska resultat. Att forma regionala utvecklingsstrategier har blivit en symbol för den politiska viljan att styra samhällsutvecklingen mot ett eftersträvat mål. Att förmågan att styra inte står i paritet med viljan är ett irriterande faktum som inte tillåts förhindra ansträngningarna.

## Litteratur

- Garten, J. E. (1992): *A Cold Peace: America, Japan, Germany, and the Struggle for Supremacy*. Times, New York.
- Gorpe, P (2000) *Regionalpolitiken i praktiken- en länsperspektiv*
- Hall, P (2002) *Urban and Regional Planning*. London
- Lindström, B. (2005) *Retorik och substans.i den regionala utvecklingspolitiken*.itps 2005:011, Östersund.
- Magaziner, I. & M. Patinkin (1990): *The Silent War: Inside the Global Business Battles Shaping America's Future*.Vintage Books, New York.
- Mintzberg, H, B. Ahlstrand, J. Lampel *Strategy Safari. A Guide Tour through the Wilds of Strategic Management*. New York
- NUTEK *Regionala utvecklingsprogram, RUP – ett metodutvecklingsarbete*. Stockholm
- Prop. 1952:127
- Prop 1964:185 *Riktlinjer för en aktiv lokaliseringspolitik m.m*
- Prop 1972:111 *Regional utveckling och hushållning med mark och vatten*
- Prop 1981/1982:113 *Program för regional utveckling och resurshushållning*
- Prop 1997/98:62 *Regional tillväxt – för arbete och välfärd*
- Regeringskansliet *En nationell strategi för regional konkurrenskraft och sysselsättning 2007-2013*. Stockholm 2007.
- Reg. skrivelse 2005/2006:126 *Strategiska utmaningar – En vidareutveckling av svensk strategi för hållbar utveckling*.
- SFS 2003:595 *Förordning om regionalt utvecklingsarbete*
- SOU 1951:6 *Näringslivets lokalisering*
- SOU 1963:58 *Aktiv lokaliseringspolitik*
- SOU 1995;27 *Regional framtid*
- Svensson, G. & B. Thuvfesson (1971) *Hur planeras Sverige ?*Stockholm
- Thurow, L C. (1992): *Head to Head. The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America*. New York.