

Skånes regionplanering i historiskt ljus

Skånes regionplanering i historiskt ljus

Författare: Mattias Qviström, professor Landskapsarkitektur, SLU Ultuna

Projektansvariga: Mervan Sert och Hanna Negash, Avdelningen för regional utveckling

Produktionsår: 2025

Förord

Sedan 2019 har Region Skåne det enligt Plan- och bygglagen (PBL) fastställda uppdraget att ägna sig åt regional fysisk planering och att ta fram en regionplan för Skåne. Med tillkomsten av PBL-uppdraget kan det framstå som att regional planering i Skåne är något nytt. Men när ljuset riktas mot planeringshistorien framträder en annan, rikare och mer nyanserad bild som kan förse dagens planering med viktiga lärdomar och språngbrädor för den fortsatta utvecklingen. Denna rapport ingår i utvecklingsarbetet för regional fysisk planering för att belysa den skånska planeringshistorien på regional nivå för att således bidra till ändamålsenlig, resurseffektiv, genomslagskraftig demokratisk planering i en tid präglad av tilltagande komplexitet. Rapporten är dessutom ett bidrag till den utbildningssamverkan inom strategisk samhällsplanering som Region Skåne och Lunds universitet utvecklar.

Region Skåne har gett i uppdrag åt professor i landskapsarkitektur vid SLU Ultuna Mattias Qviström att göra denna historiska genomlysning på vetenskaplig grund.

Innehåll

FÖRORD	5
1. INLEDNING	7
Den svårfångade regionplaneringen	7
Metod och material	9
2. HISTORISK ÖVERSIKT	9
Visioner i krigets skugga	11
Skånes regionalplaneinstitut	14
Plankodex för Skåne – en första regionplan	15
De stora programmens tid	18
En dansk zonplan för Skåne	19
Tre decennier med kommunförbunden	19
Sydvästra Skåne och Regionplan 1972	21
Nordvästra Skåne	23
Ringsjöbygden och Mellanskåne	25
Landskapet Skåne	28
3. GÅRDAGEN SOM EN KRITISK SPEGEL	31
Flerkärnighet och hållbar mobilitet: mål med en historia	32
En dynamisk och flerkärnig regionplanering	33
Jordbruksmarken, staden och staten	34
Regionala värden, utmaningar och ansvarsområden	34
KÄLLOR	35
Arkiv	38

1. Inledning

När Skånes första regionplan antogs år 2022 hade den föregåtts av 90 år av olika former av regional planering. Sedan 1960-talet har utredningar, inventeringar och olika former av planer avlöst varandra i en strid ström. Delar av den planeringen har satt spår i dagens skånska landskap. Andra utredningar och förslag kom aldrig att bli mer än hyllvärmare, men rymmer ett idéarv som i sig är värdefullt att lyfta fram. Den här rapporten vill visa på Skånes rika planeringshistoria, med ett särskilt fokus på dess värde för att vidga och vitalisera diskussionen kring morgondagens planering.

Studien får betraktas som en pilot då den i åtminstone vissa avseenden har utförts i obanad terräng. Öresundsregionen och planerna på "Örestad" har behandlats inom tidigare forskning, och en del av studierna befattar sig med regionens planeringshistoria (se till exempel Idvall 2000, Ek 2003, Bro 2019). Övrig regionplanering har fått betydligt mindre uppmärksamhet. Det är främst Sydvästra Skånes kommunalförbund som har behandlats (Magnusson 1973, Sydvästra Skånes kommunalförbund 1995, se även Petery 1972). Bland övriga studier kan till exempel Portison Hylanders avhandling där den regionala trafikplaneringens historia skildras nämnas (Portison Hylander 2022). Det som saknas helt är studier som tar sig an den skånska regionplaneringens historia i stort. Det är inte förvånande med tanke på hur flytande, komplext och empiriskt svårfångat fenomenet är. Men dagens planering blir påfallande fattig om den inte kan speglas i tidigare initiativ och planer. Den här rapporten vill därför erbjuda en språngbräda för fortsatta studier som i sin tur kan ge en mer fullständig överblick och förståelse för den regionala planeringens utveckling i Skåne. Den bjuder även på historiska nedslag som kan bidra till diskussionen om regionens och planeringens historia och framtid.

Rapporten är uppdelad i tre avsnitt. Den resterande delen av inledningen diskuterar varför regionplaneringen är så svårfångad och presenterar projektets metod och material. Därefter ges en historisk översikt med djupdykningar. Slutligen vänds blicken mot dagens planering och hur den kan berikas av studien.

Den svårfångade regionplaneringen

"En regionplan är en för två eller flera kommuner gemensam översiktsplan, som upprättas för att lösa ett eller flera markplaneringsproblem." (Östnäs 1964, sid 9).

Med 1947 års Byggnadslag fördes regionplanering in i svensk lagstiftning. Den tidigare länsarkitekten Bengt Östnäs ger en kärnfull sammanfattning av regionplaneringens syfte i den nya lagstiftningen. De "markplaneringsproblem" som lagstiftarna lyfter fram gäller i första hand samordningen av "viktigare trafikleder, flygplats, områden för tätbebyggelse och områden för friluftsliv samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp" (SFS 1947:385, 5 avd, § 126).

Bestämmelserna från 1947 slår fast att om ett behov av regionplanering har noterats ska Länsstyrelsen utreda det och därefter ska Kungl. Maj:t fatta beslut om regionplan och upprättandet av ett regionplaneförbund. Det var en tungrodd byråkrati, och det kom med krav på ett statligt inflytande i regionplaneförbundet, vilket knappast gjorde samarbetsformen attraktiv för kommunerna. Lagen kom

därför att utnyttjas i begränsad omfattning. En studie från 1969 konstaterar att det bedrevs formell regionplanering (med stöd av byggnadslagen eller kommunallagen) i de tre storstadsregionerna och i fyra andra regioner. Dessutom bedrevs regionplanering av Landstingets regi i Örebro (Kommunikationsdepartementet 1969). Ahlberg & Johnsson (2006) listar 14 regioner där regionplaner har upprättats. De poängterar i det sammanhanget regionplaneinstitutets marginella betydelse i svensk planering (se även Smas & Schmitt 2022).

Men en studie av enbart den formella regionplaneringen kan inte fånga betydelsen av regionala samarbeten och regional planering inom svensk planeringshistoria. På grund av de stelbenta kraven på en formell regionplanering har nämligen de mellankommunala utmaningarna och behoven av planering hanterats på andra sätt. Denna alternativa regionplanering har bedrivits med statens goda minne. Ett par statliga utredningar har uttryckligen sanktionerat regionplanering via kommunalförbund eller andra samarbetsformer (se SOU 2015:59). I flera fall har denna regionplanering även fått statlig finansiering (se nedan). Denna regionala planering är alltså bara informell i betydelsen att den inte når upp till Byggnadslagens (eller den efterföljande Plan och Bygglagens) strikta krav på regionplanering. Det samma kan för övrigt sägas om den lokala planeringens användning av generalplaner under samma period: planerna antogs sällan formellt men hade trots det en avgörande betydelse för den faktiska planeringen (Qviström 2018). Ibland skymtar omfattningen och rikedomerna av den informella regionala planeringen fram i statliga utredningar och rapporter. Ett exempel ges i en proposition där 42 samarbetskommittéer som fått statligt bidrag för "översiktlig kommunal planering" mellan 1969 och 1979 dokumenteras (Prop 1978/79:213, sid 11). Med tanke på att samtliga kommittéer är mellankommunala borde deras arbete per definition klassas som regionplanering, även i de fall där arbetet inte resulterade i en formell regionplan. Bland kommittéerna nämns sju Skånska: "Samarbetsgruppen för Östskåne", "Nordvästra Skånes kommunalförbund", "Söderåsens planeringsråd", "Samarbetskommittén Kullaberg – Hallandsåsen", "Romeleåskommittén", "Sydvästra Skånes kommunalförbund", "Sydvästra Skånes kommunalförbund", "Sydvästska sjölandskapet" och "Kommunerna vid Ringsjön".

En annan utredning, från den Fysiska riksplaneringens förarbeten, dokumenterar regional planering i olika former. Vid sidan om den formaliserade regionplaneringen bedrevs planering "i annan form" i åtminstone tio andra fall, varav två i Skåne (Kommunikationsdepartementet 1969). Utredningen noterar även att "fysisk länsplanering och fritidsbebyggelseplanering" bedrivs för hela eller delar av 16 län. Dessa planer var av "mycket skiftande karaktär" men hade i många fall samordnats med naturvårdsplanering och med kommunens arbete (ibid, sid 9). De vaga kategorierna ger inblick i en planering som inte följer Byggnadslagens tydliga kategorier, och antagligen inte heller dess idéer om regionplanens innehåll och förankring.

Det är i mångfalden av initiativ, i olika former av planer, som regionplaneringens historia måste förstås. Det är därmed viktigt att ta tidigare inventeringar av regionplaner med en nypa salt: närmare studier kan visa på betydligt fler samarbeten, policies och planer.

Med revideringen av Plan och Bygglagen 2018 försvann den tidigare formuleringen om regionplanering som en behovsprövad möjlighet, vilket inte hindrat att en mångfald av former för regional planering utvecklats även under 2020-talet (se Fredriksson et. al. 2022, Bergkvist Andersson & Schmitt 2024). Däremot kom det specialfall som region Stockholm tidigare hade utgjort att utvidgas till att gälla även Skåne och (några år senare) Halland. För dessa tre regioner ställer lagen ett krav på regionplanering, vars övergripande tematik även formuleras. Regionplaneringens förutsättningar i Skåne har därmed förändrats, vilket också påverkar vad vi kan lära av den äldre planeringen. Jag återkommer till dessa skillnader i det avslutande avsnittet.

Metod och material

Regionplaneringen har till största delen bedrivits i olika informella samarbetsformer, till exempel i form av ett tillfälligt projekt. Med det följer att det långt ifrån är uppenbart vad som ska betraktas som regional planering – och heller inte var dess historia återfinns. Studiens stora utmaning har därför varit att identifiera relevanta samarbeten och uppsöka arkiv för att se i vilken utsträckning en handfast planering har bedrivits. Insamlat material har i sin tur nämnt andra utredningar eller samarbeten. Mina erfarenheter av tidigare planeringshistoriska studier i Skåne har i det sammanhanget varit ovärderliga men kan också ha bidragit till ett fokus på Sydvästskånes historia. Studier av de enskilda kommunarkiven och intervjuer med äldre planerare och politiker hade kunnat balansera detta, men det har inte varit möjligt av tidsskäl i det här projektet.

Planeringen och administrationen utvecklas snabbt under 1900-talets senare hälft. Om studien av det tidiga 1900-talet karaktäriseras av ett begränsat källmaterial så kännetecknas studien från 1960-talet och framåt av ett överflöd av material där det ofta har varit svårt att överblicka alla olika aktörer, utredningar och initiativ som tas. Studien lider också av att kartor och plandokument ofta åtskiljs från övrigt arkivmaterial i arkiveringen, eller helt enkelt vandrar sin egen väg. Planer och kartor är för intressanta, för användbara, för att följa med i arkiveringen.

Materialet ger i de allra flesta fallen få inblickar i det vardagliga planeringsarbetet. Vilken roll planerna kom att spela i planeringen är därmed i de flesta fall oklar. Om de är formellt antagna eller inte kan i det sammanhanget ha en mindre betydelse: även informella dokument kan spela en avgörande roll. För att fånga planernas realisering hade mer detaljerade studier av till exempel en byggnadsnämnds arbete behövts, men hamnar då på fallstudienivå. Studien går i de flesta fall inte in på kommun-nivå, vilket hade kunnat ge en fördjupad förståelse för hur den regionala planeringen uppfattades, och hur främst byggnadsnämnderna agerade i relation till andra planeringsorgan eller organisationer.

I följande historiska översikt har jag valt att lyfta fram exempel som skiljer sig från dagens planering, och fall som inte tidigare har skildrats. Jag lutar mig därför nästan enbart mot arkivmaterial istället för att sammanfatta tidigare forskning. I jakt på andra ingångar har den äldre planeringen, liksom en landsbygdsinriktad planering, framstått som mest intressanta.

2. Historisk översikt

Det är i staden som den fysiska planeringen föds. Den täta bebyggelsen bjuder på särskilda utmaningar som kräver en planering bortom den enskilda markägarens domän. Bränder, avfall och sjukdomar är viktiga exempel. Men i det industriella samhället, särskilt med transportrevolutionen under 1800-talets andra hälft, ställdes samhället inför nya möjligheter och utmaningar. Stadens domän framstod alltmer som en för trång kostym för planeringen då den omgivande regionen alltmer vävdes samman med staden i det dagliga livet, till exempel beträffande boende, resor, fritid och pendling (se Nelson 2017 om Boston, en av

de första regionerna som bedrev regional planering). En annan form av planering behövdes. 1909 för Storbritannien in regionplanering i planlagstiftningen, och under 1920-talet sprider sig fenomenet till flera Europeiska länder (Ahlberg & Johnson 2006; Smas & Schmitt 2022). Det är slående hur idéerna om generalplanering och regionplanering tycks uppstå ur samma behov att tänka bortom ordnandet av stadskvarterens morfologi. Regionplanering som idé är inte något som kommer efter generalplaneringen utan samtidigt, och i samma veva förs även idéer fram om en nationell planering (se tex Forsberg 1992). Det är en strategisk planering som efterfrågas – men dess ”skala” är inte alltid på förhand given.

Västra Skåne kännetecknades redan under tidigt 1900-tal av ett myller av orter som hade flätats samman med ett finskaligt järnvägsnät. Regionen hade dessutom en stor befolkning på landsbygden, även utanför byarna. Den komplexa bebyggelsestrukturen försvårade en kontroll av stadstillväxten, viket var ett av den tidiga planeringens centrala intressen. Den enskilda orten inte kunde planeras utan en idé om det större sammanhanget. Redan vid denna tid var alltså den så kallade ”flerkärniga” bebyggelsestrukturen en central utmaning, och blev tidigt ett motiv för att utveckla en regional plan.

Det är med 1931 års Stadsplanelag som de första möjligheterna till en planering bortom staden möjliggörs (SFS 1931:142). Regionplanering kom inte att nämnas i lagen, trots att diskussioner om dess införande hade funnits redan i 1925 års utredning (Ahlberg & Johnsson 2006). Men några mindre påfallande ändringar möjliggjorde trots det en regional ansats. För det första infördes nya bestämmelser med stomplan, byggnadsplan och utomplansbestämmelse, som möjliggjorde dels en mer strategisk planering, dels reglering av markanvändningen bortom tätbebyggt område. Den senare regleringen kunde tillämpas i alla kommuner (det vill säga i landskommuner, municipalsamhällen, köpingar och städer) (SFS 1931:142).

Lagändringen var en respons på en alltmer svårkontrollerad urban tillväxt, inte minst längs med utfartsvägar och nya järnvägsknutar. Under 1930-talet kom detta att kompletteras av en växande debatt om behovet av att skydda stränder och andra rekreationsområden från stadsexpansion och en alltmer vildvuxen fritidsbebyggelse. Nils Blanck, länsarkitekt i Malmöhus län, i var engagerad i såväl stadsbyggnadsproblematiken som i naturskyddet och kom att utnyttja de nya regleringarna för att reglera den regionala utvecklingen (Qviström 2010, 2012).

Det vi idag kallar planmonopol var begränsat till städer, köpingar och vissa andra samhällen: i övriga kommuner kunde även Länsarkitekten upprätta planer. Blanck såg den möjligheten, och kom att utnyttja den nya regleringen som bas för en regionplan (Qviström 2012). Under 1930-talet kom Blanck att anta ett stort antal utomplansbestämmelser, som sammantaget reglerade bebyggelsen längs med stora delar av Malmöhus läns kuster, stationssamhällens omland, större städers infartsvägar och välkända rekreationsområden (se Qviström 2012). Liknande insatser gjordes även i Kristianstads län, åtminstone längsmed kusterna.

Utomplansbestämmelserna hindrade i sig inte ny bebyggelse: de kunde bara kräva att fastigheterna hade en viss storlek och att utvecklingen skedde på ett ordnat sätt. Men regleringen förde med sig nya krav på kommunen som var minst lika viktiga för att etablera en regional planering. För det första behövde kommunen införa en byggnadsnämnd, och för det andra krävdes att nämnden hade arkitektkompetens. Regleringarna tvingade fram samarbeten mellan kommunerna då de av ekonomiska skäl anställde en arkitekt tillsammans (se vidare i avsnittet om Ringsjöbygden och mellanskåne), och att såväl arkitekten som Byggnadsnämnden hade återkommande möten och brevkontakt med Länsarkitekten (Qviström 2012). Blanck åstadkom alltså ett nätverk inte bara av planer utan också i form av arkitektsamarbeten inom regionen. Samtidigt var han tydlig med att en mer omfattande regionplanering behövdes, vilket han snart nog också började arbeta för.

Visioner i krigets skugga

”Regionplan för Skånes tätbebyggda delar är ett aktuellt problem, som måste lösas trots de egendomliga tider, som nu äro rådande. Förutom industrien äger jordbruket och trädgårdsskötseln oerhörd betydelse för särskilt Malmöhus län när det gäller att för framtiden planera städernas och de tätbebyggda samhällenas utveckling...” (Blanck 1942, sid 109)

Mitt under andra världskriget förbereder Länsarkitekt Blanck en mer omfattande regionplanering för västra Skåne. I mars 1942 informerar Blanck sin arbetsgivare, Kungliga Byggnadsstyrelsen, om behovet av att upprätta en regionplan för Malmöhus, och får medel för studiebesök i Stockholm och Göteborg (Länsarkitekten i Malmöhus län arkiv, E6 vol 2). Men Blanck hade börjat sondera terrängen redan sommaren 1939, och skriver i augusti 1940 i ett brev till Sune Lindström vid regionplanekontoret i Göteborg att:

”Tidpunkten för att igångsätta dessa arbeten [regionplaneringen] vore naturligtvis just nu den riktiga, men å andra sidan är det just nu mycket svårt att göra framställning hos de kommunala myndigheterna på grund av tidsläget. Länsstyrelsen ställer sig för närvarande avvisande att ta upp frågan. Men jag kommer givetvis att planera det så att det ligger färdigt när tidpunkten kan anses lämplig, ju förr dess hellre.” (ibid.)

Nästa steg i förberedelserna var att etablera en kontakt med Geografiska institutionen i Lund. Under våren 1941 skriver Blanck till professor Helge Nelsson om ambitionerna att upprätta en regionplan ”för Malmöhus län eller delar av detta”. För att nå dit behöver han hjälp med uppgifter om ”länets struktur i hänseende befolkningsförhållanden speciellt landsbygdens agglomerationer ävensom länets ekonomi, näringar m.m.” (ibid.)

Uppdraget kom att utföras av amanuens Maxwell Overton som levererade en utredning i juli 1941. Hans karta och skriftliga resonemang ger en unik inblick i en ny slags planering som ännu inte hittat sina former. Planering bortom städernas direkta omland var ett relativt nytt fenomen och Länsarkitektens brevväxlingar visar därtill hur svårt det var att få tag på internationella förebilder under brinnande krig.

För att visa på länets struktur upprättade Overton en karta som sträcker sig från Svalöv och Eslöv i norr till Klagshamn i söder Genarp i öster. Kartan visar stadsbebyggelse, mera spridd bebyggelse, sockengräns, stadsgräns, järnvägar och busslinjer. Kring varje samhälle har det därtill ritats en cirkel vilket schematiskt ska illustrera vad Overton kallar en ”bebyggelserisk”. (ibid.)

Overton menar att det är ”ytterst osannolikt” att några nya tätortsbildningar kommer att uppstå under ”överblickbar framtid”, möjligen med undantag av nya gruvsamhällen eller fritidsbebyggelse. Järnvägsnätet och lokaltrafikens linjer är nämligen fullt utbyggda, och nya stationer är inte lämpliga då de skulle sinka fjärrtrafiken. Dessutom stagnerar befolkningstillväxten. Det är därför inom de markerade zonerna, 1,5 km från befintliga större stationer (och endast 500 meter för små), som bebyggelserisken finns. Overton antyder att en ökad bilism kan påverka mönstret, men han trodde inte att det kommer att ske i någon större utsträckning (Länsarkitekten i Malmöhus län arkiv, E6 vol 1). Även om Overton påminner om att det givetvis inte är så att alla markerade ”bebyggelserisker” kommer att bebyggas inom den närmaste framtiden, så framstår kartan med de samlade bebyggelseriskerna för Overton som ett avgörande argument för regionplanering:

”Det konglomerat av nästan sammanhängande möjliga bebyggelseområden, som kartan inom stora delar uppvisar, ger emellertid mycket tydligt tillkänna huru ytterligt svårt, för att icke säga omöjligt, det här måste vara att alldeles oberoende av varandra uppgöra tillfredsställande byggnadsplaner för de olika

samhällena; alldeles omöjligt blir det givetvis att utan samarbete utlägga behövliga vägreservat o.dyl. inom dessa samhällen.” (ibid.)

Å ena sidan lyfter Overton fram hur orternas ”bebyggelserisker” skapar en sammanhängande stadsbygd, å andra sidan noterar han att orterna i vissa avseenden står på egna ben. I det avseendet skiljer sig regionen tydligt från Stockholm, där en storstad och dess förorter utgör spelplanen. Overton tar Arlöv och Åkarp som exempel på orter som trots närheten till Malmö har sitt eget näringsliv, vilket inte hindrar att det finns gemensamma frågor att lösa.

Overton resonerar till slut om regionplaneområdets avgränsning, med utgångspunkt just i de agglomerat av möjliga tillväxtområden som han ser, inte minst beträffande fritidsbebyggelse längs med kusterna och i Kristianstads stengruvsdistrikt. En möjlighet är att avgränsa regionen till Malmö-Lund-Kävlinge, Helsingborgs omland och stengruve-distriktet, kusten ända till Ystad, kanske också vid Kullen. Men han lyfter också fram en erfarenhet från Göteborgs regionplanearbete: behovet av att ta sig an tillräckligt stora områden. Ska då större delen av Malmöhus län, med avstickare in i Kristianstads län, ingå? Länsgränserna är för Overton liksom för andra skribenter vid denna tid ganska ointressanta att utgå ifrån som avgränsning för regional planering. Är det rimligt att ta sig an ett tre gånger så stort område som för Göteborgs regionplan? Overton tvekar, och väljer att inte ta ställning i den svåra uppgiften att avgränsa regionen. (ibid.)

Att länsarkitekten värdesatte utredningens analys framkommer med all tydlighet i en artikel från 1942 där han i stora drag återger Overtons resonemang i egna ord (Blanck 1942). På basis av analysen gick Blanck vidare i arbetet för en regionplan, med en konferens som nästa hållpunkt.

I april 1944 anordnade Södra Sveriges Byggnadstekniska samfund en konferens om behovet av regionplanering i södra Sverige. Som ordförande i föreningen hade Blanck en central position vid konferensen. Evenemanget ägde rum på hotell Savoy i Malmö, men den för föreningen traditionsenliga middagen utgick ”på grund av rådande konfliktsituation”. I övrigt tycks föreningen inte ha skalat ner på ambitionerna med hänsyn till kriget. De lokala tidningarna rapporterar om alla de digniteter från Stockholm som lockats till konferensen, vid sidan om Skånes två landshövdingar. Såväl representanter för statliga myndigheter som för de lokala kommunerna hade bjudits in till konferensen, som bland annat bjöd på en diskussion om de regionala utmaningarna och planeringens nytta mellan Blanck och hans två Länsarkitektkollegor, Manne Carlman (Kristianstad län) och Bengt Östnäs (Halmstad län). Erfarenheter från Stockholmsregionens planering presenterades i ett efterföljande föredrag, liksom bland annat Overtons utredning. Det dagstidningarna tar fasta på kommer dock från länsarkitekternas diskussion. Under rubriken ”Land och stad får ej skiljas åt” refererar Skånska dagbladet deras diskussion:

”Utspridningen av bebyggelsen är en farlig tendens, framhölls det vidare, och vidare är det farligt att skilja på stad och landsbygd – de måste betraktas som en enhet. Det gäller att se fram mot ett gemensamt mål för dessa båda, och den vägen går genom regionplanering.” (Skånska dagbladet, 14/4 1944, i: Länsarkitekten i Malmöhus län arkiv, E6 vol 1).

Även om en karta över den tilltänkta regionen presenteras i Sydsvenska dagbladet i samband med konferensen tycks inte Blanck ha presenterat några detaljerade idéer kring den kommande regionplaneringen. Först i mars året därpå lägger Blanck fram en disposition för regionplanen och regionförbundets organisation, stärkt av argument och exempel från konferensen. Blanck konstaterar att:

”Förhållandena inom västra Skånes region avviker i mångt och mycket från vad som var fallet inom Stockholms och Göteborgs [dvs de enda regioner som hittills påbörjat regionplanering]. I de båda fallen gällde det att bemästra svårigheter, föranledda av växande tätortsbebyggelse omkring en storstad. Här rör

det att planera för sammanhanget mellan ett antal större och medelstora städer, däribland för rikets tredje största stad, och en för hela landets försörjning mycket viktig och tätbebyggd landsbygd.” (Länsarkitekten i Malmöhus län arkiv, E6 vol 2)

Blanck är försiktig i gränsdragningen av regionen: närmare studier behövs, menar han. Trots osäkerheterna har en region identifierats, från Trelleborg till Ängelholm och en bit in i Kristianstads län. Blanck konstaterar att ”Länsgränserna, som ju äro av administrativ karaktär, sammanfalla givetvis ej med produktionsområden, trafikområden och andra faktorer, som bestämma regionen.” Därför inkorporeras delar av Kristianstads län i den föreslagna regionen, och Länsarkitekten öppnar även upp för att delar av Hallands län framöver skulle kunna ingå. Området omfattar ”9 städer, 5 köpingar, 25 municipalsamhällen, 86 andra agglomerationer och 237 rena landskommuner, förutom den statliga administrationen i länen”. (ibid.)

Argumenten för regionplanering var många, och listan över de markanvändningar och infrastrukturer som behöver koordineras (från jordbruk och trädgårdsodling via trafikleder, vattenförsörjning och avlopp, till fritidsbebyggelse, naturskydd och hembygdsvård) var vid det här laget välkända. Blancks utmaning låg istället främst i avgränsningen av regionen – och den ohanterligt stora församling detta ger upphov till. Blanck vill se länsrepresentanter i församlingen: Länsarkitekterna, Vägdirektörerna, förste provinsialläkare och Överlantmätare bör ingå. Därtill föreslås att representanter från Skånes handelskammare, Skånes hembygdsförbund och Skånes naturskyddsförening ska ingå. Städerna förlänas dessutom mer än en representant var. Summa: 293 representanter i ombudsförsamlingen. I skissen på förbundets direktion och arbetsutskott är antalet delegater betydligt färre (27 respektive 6), men det är också påtagligt att det är just kommunerna som mist sina representanter medan Länsarkitekten och flertalet av hans kollegor vid Länsstyrelsen återstår. Målet tycks vara en planering för kommunerna – inte med.

Blanck skissar även på en rationell planering där såväl markanvändning som tidpunkt för exploateringar styrs. Han skriver:

”En markinventering [bör] ske för att utröna tillgången på ur byggnads- och avloppsteknisk synpunkt lämplig byggnadsmark och denna marks läge i förhållande till befintliga och planerade trafikleder. De områden, som härvid komma i fråga, böra utgöras av sådana, som återstå, då för jordbruk, industri, rekreation och kulturvård m.m. självfallna områden undantagits. ... Markinventeringen bör utmynna i en klassificering av områdena med hänsyn till bland annat den önskvärda tidsföljden för exploatering.” (ibid.)

Lägg märke till att inte bara de enskilda markägarna utan även kommunerna är underordnade en sådan markinventering: det är regionens bästa som står i centrum, inte en rättvis fördelning mellan kommunerna.

Förslaget kom att mötas med en avvaktande hållning inom Länsstyrelsen. De slog fast att den kommande planlagstiftningen behövde inväntas och därefter utvärderas. Två år senare, vid den nya lagstiftningens införande 1947, agerade Blanck fortsatt för en plan genom att anlita Vattenbyggnadsbyrån för att utarbeta ett PM om inrättande av en regionplan, inklusive ett kostnadsförslag. (Länsarkitekten i Malmöhus län arkiv, EVI vol 1).

När Länsstyrelsen kallade till ett stormöte år 1949 för att diskutera behovet av en regionplan hade tonen förändrats. I ett underlag, troligen författat av Blanck, diskuteras möjligheterna. Den gynnsamma ekonomin under kriget har ersatts av lågkonjunktur och höga skatter, men trots det menar författaren att det kan finnas ett värde i att förbereda sig i dåliga tider inför kommande byggande. Promemorian föreslår

att utredningar ska genomföras med stöd av en geograf och statistiker, för att därefter se om en regionplanering behövs – eller om utredningarna i sig är gott nog. Det föreslås även att ”regionplanearbetet möjligen kan utföras genom ett informellt interkommunalt samarbete och i samverkan med befintliga planeringsorgan.” (ibid.). Det är kanske inte vad lagstiftningen syftade till, kommenterar promemorian, men den menar att det finns en fördel i att undvika ännu en planeringsinstitution.

I en redogörelse beträffande den nya byggnadslagsiftningen för statsrevisorernas besök 1952 skildras utvecklingen:

”Vid de inledande diskussioner om en regionplanerings innehåll och omfattning, som år 1947 fördes å länsstyrelsen, var man enig om att arbetet med en sådan planering på grund av länets speciella struktur bli mycket komplicerat. Det framhölls bland annat, att de olika bebyggelseagglomerationerna här sluta sig så tätt intill varandra, att det skulle bli svårt att avgränsa mindre, geografiskt åtskilda regionplaneområden. En regionplanering för ett område kunde därför lätt växa ut att omfatta i varje fall den väsentligaste delen av länet.”

Det ursprungliga motivet till varför regionplanering behövs hade därmed omtolkats som det huvudsakliga hindret för en sådan planering. I rapporten konstateras också att en planering av en mer begränsad tematik, till exempel fritidsbebyggelsen, också har diskuterats, men inte ansetts realiserbar. Trots det konstaterar rapporten att ”En regionplanering i länet torde emellertid förr eller senare vara ofrånkomlig” (ibid.).

Skånes regionalplaneinstitut

Länsarkitekt Blanck gick i pension 1950 utan att ha fått igenom en formell regionplanering. Däremot hade han sått ett frö som skulle spela en avgörande roll för de kommande decenniernas planering: det nära samarbetet med Institutionen för geografi i Lund. Trots sin utbildning från KTH i Stockholm valde Blanck i de flesta fall att samarbeta med Geografiska institutionen i Lund i utvecklandet av bakgrundsdata och i analyser av regionen. Han menade att de speciella geografiska förhållandena förutsatte en förståelse för regionen (se Länsarkitekten i Malmöhus län arkiv, D1a vol 10). I en artikel om planering från 1932 antyder Blanck betydelsen av geografins betydelse på ett sätt som skiljer honom från senare generationers modernistiska planerare, och som troligen förde honom närmare regionalgeografin och professor Helge Nelson i Lund. Men det finns även skäl att leta efter tidigare kopplingar. Blanck stod som arkitekt för Geografiska institutionens byggnad år 1928. Kanske etableras ett informellt samarbete på personnivå redan vid den tiden.

Samarbetet togs vidare av den nye länsarkitekten i Malmöhus län, Ebbe Borg. Han kom att kontakta Geografiska institutionen för att diskutera samarbete kring regionplanering redan månaden efter sitt tillträde på posten i januari 1950 (Borg 1981). Samarbetsförsöken kantades inledningsvis av bristande finansiering, men 1956 fick samarbetet statliga medel för att ta fram ”demografiskt och näringsgeografiskt grundmaterial”, samt för metodutveckling för att identifiera ”naturliga regioner” (ibid., sid 34). Den tillfälliga satsningen gav uppenbarligen de inblandade aktörerna mersmak, och i augusti 1958 kontaktade de två Länsstyrelserna motsvarande Landsting för att hitta en permanent lösning för att hantera den översiktliga planeringen i Skåne, genom att etablera en fristående stiftelse. Borg hade tidigare varit Länsarkitekt i Örebro där just Landstinget drev regionplanering: den planeringen nämns också som en förebild om än med ett mer anspråksfullt upplägg än det nu föreslagna. Behovet av en ordnad planering

för skolornas lokalisering, sjukvårdens planering, fritidsbebyggelsen och det lokala vägväsendets utveckling lyfts särskilt fram i skrivelsen. Länsstyrelserna skriver vidare i sin anmodan:

”I tidigare skrivelser till landstingen i Kristianstads och Malmöhus län har respektive länsstyrelse upptagit frågan om ett regionalt översiktligt planarbete för Skåne. Samhörigheten sedan gammalt mellan länen och återkommande problem i gränsbygderna gör det angeläget att utredningsarbetet samordnas för hela landskapet.” (Länsstyrelsen i Malmöhus län, III Planeringssektionens arkiv, ÖII, vol 1)

Det är alltså inte första försöket, men denna gång finns ett intresse hos Landstingen. Redan året därpå övertog landstingen tillsammans med Malmö och Helsingborg ansvaret för initiativet och bildade i mars 1959 Skånes Regionalplaneinstitut (SRI). Institutet var ett ”gemensamt organ för översiktliga utredningar och interkommunalt samarbete, varvid institutets verksamhet skulle bedrivas i samverkan med statliga planmyndigheter och vetenskapliga institutioner samt näringslivet och dess företrädare.” (Borg 1981, sid 35).

SRI:s verksamhet kom att inriktas mot att leverera utredningar till kommunerna och Landstingen. Det här är före det att Länsstyrelserna fick i uppdrag att serva kommunerna med planeringsinformation. Bland annat tar SRI fram befolkningsprognoser, studier av sysselsättningsgrad och inkomstförhållanden, samt underlag för kommunernas bostadsbehovsprogram. Därtill utför de särskilda utredningar på uppdrag av kommunerna av vitt skilda slag, till exempel angående en ”Jetflygplats” i Skåne, om lokaliseringsvillkoren för företagare i sydöstra Skåne, och en studie av Fritidsaktiviteter och turism i Bjäre och Kullabygderna. Utredningsarbetet ses i kontexten av regionplanering: det handlar inte minst om att erbjuda en samlad bild och möjliggöra prognoser på regionnivå. Torsten Hägerstrand, professor i geografi och medlem i SRI:s huvudmannaförsamling, är tydlig med behovet av statistik och standardiserade metoder för insamling av rumslig information. Han antyder också de rationella idéerna om att det är just objektiv information som behövs. Men denna efterfrågan måste också ses mot dåtidens brist på överblick, till exempel frånvaron av aktuellt kartmaterial och statistik kring företagande eller prognoser för befolkningsutvecklingen. Frånvaron av ett aktuellt kartmaterial var en stor utmaning som återkommande diskuteras från 1940-talet fram till 1960-talet. Idag tar vi sådan information för given, som bakgrundsmaterial, då vi diskuterar planering.

Institutet avvecklades 1970. Länsarkitekt Borg menar i en tillbakablick att det var en konsekvens dels av de nya kommunförbunden (se nedan), dels av Länsstyrelsens nya uppdrag i och med dess omorganisation inför 1971 (Borg 1981).

Plankodex för Skåne – en första regionplan

Regionplaneinstitutet kom inte bara att bidra med underlagsmaterial för en regionplanering. Under åren 1963 – 64 utarbetades även en regionplan som än idag framstår som innovativ och okonventionell till sin form. Det var Torsten Hägerstrand, professor vid Geografiska institutionen, som höll i pennan och utvecklade det speciella formatet för det som kom att kallas Plankodex för Skåne.

Planen är intressant eftersom den så tydligt väljer en annan väg än till exempel Stockholms första regionplan som hade antagits bara två år tidigare, men också jämfört med den nationella plan, Zonplan, som antagits i Danmark 1962. Hägerstrand anser att en markanvändningsplan är omöjlig eftersom regionen redan är bebyggd och bebodd och därmed rymmer en komplexitet i form av enskilda aktörer (inte minst markägare) som inte kan styras i en plan (se även Hägerstrand 1964). I en inledning till Plankodex skriver Hägerstrand:

”Planering i ett redan bebyggt land måste utgå från den självklara förutsättningen att radikal nyordning inte är möjlig eller försvarlig annat än på små fläckar. ... Huvudparten av en regional utveckling torde ligga utom kontroll även för en mycket stark administrativ planorganisation.”

Hägerstrand betonar också i en samtida publikation om regionplanering att:

”Näringslivet måste engageras mer än som hittills skett. Regionplanering enligt byggnadslagens modell avser i första hand planering av markens användning. Men en sådan kan knappast bli framgångsrik, om man inte också arbetar längre bak i orsakskedjan. Markanvändningen beror i sista hand på den ekonomiska aktivitetens organisation i rummet. Och aktiviteterna låter sig icke utan vidare kontrolleras för markanvändningens skull.” (Hägerstrand 1964, sid 79 – 81).

Därför är allmänna principer mer användbara, menar han. En fördel med ett sådant angreppssätt är också att planeringens politiska ställningstagande tydliggörs:

”Ett lämpligt medel kan i stället tänkas vara en serie i ord formulerade spelregler, en slags regional kodex ... I en sådan kodex kan givetvis inte värderingar undvikas – snarast är det nödvändigt att sådana genomsyrar hela systemet – varför åtskilligt måste bli kontroversiellt.”

Till skillnad från andra regionplaner är Plankodex ett textbaserat dokument, på endast fem A4 sidor. På dessa sidor behandlas sju teman: Befolkningsfördelningen i stort, Arbetsarealerna, Bostadsarealerna, Trafikarealerna, Serviceorganisationen, Rekreationsarealerna, och Miljövården. För vart och ett av dessa teman slås ett antal generella principer, eller förhållningsregler, fast (se Hägerstrand 1990).

Med utgångspunkt i Hägerstrands bristande tilltro till planeringens möjligheter att styra de pågående samhällsprocesserna blev Plankodex påfallande passiv. Hägerstrand menar att den rumsliga ordningen är sekundär och kan därför i stort kan lämnas åt markägare och företagare, med några viktiga undantag: större transport-infrastrukturer och naturvård. Plankodex slår inledningsvis fast att:

”Det måste accepteras, att stora landsbygdsområden och åtskilliga mindre tätorter fortsätter att minska befolkningsmässigt. Inget tänkbart industrialiserings- eller specialodlingsprogram kan hejda detta förlopp.”

I likhet med andra planerare vid denna tid av kraftig urbanisering lyfter Hägerstrand problematiken med en spridd investering på landsbygden, med tanke på dess krympande befolkning. Satsningarna behöver istället koncentreras till ett fåtal orter, i detta fall de blivande kommunblockens centralorter. Det påverkar även bostadsbyggandet, som enligt plankodex bör ta ”större arbetsarealer” som sin utgångspunkt. Inom ”rimligt avstånd” från dessa ”skall finnas en variation i tillgången på bostäder av olika typ som svarar mot efterfrågan.”

Plankodex slår även fast att det är markanvändningen och trenderna som ska avgöra planeringen – inte de befintliga administrativa gränserna. Till exempel nämns att ”Lokaliseringen av allmänna nyttigheter som betjänar större områden bör göras utifrån beräkningar över vad som bäst tjänar allmänheten ovidkommande hänsyn till administrativa gränser.” Här anas en rationell planeringsideologi där kunskapen om de faktiska förhållandena ger den vägledning som behövs för samhällets utveckling. Men det innebär också att Skånes regionalplaneinstitut ger sig själva en nyckelposition inför det kommande arbetet.

Om planen intar en passiv ställning i förhållande till den pågående urbaniseringen och industrins lokalisering så är tonen en annan beträffande dess sjunde och avslutande tema: miljövården. Kodex slår bland annat fast att:

”Det är ett regionalt intresse att rigorös kontroll tillgripes för organisering av grusexploateringen och det därmed sammanhängande skyddet av grundvattnet. Kustremsan, insjöstränderna, ådalarna samt vissa andra känsliga områden spärras från bebyggelse så långt lagen kommer att medge enligt en gränsdragning, vilken snarast utarbetas med utgångspunkt från naturvetenskapliga, sociala och estetiska bedömningar i kombination.”

I detta fall handlar det alltså om att upprätta en plan, som också i flera avseenden återknyter till vad tidigare regionala planer har eftersträvat. Vidare sägs det om miljön att:

”Opinionen bearbetas i vattenfrågan genom sammanställning och publicering av en karta över utsläppen av icke tillräckligt renat avloppsvatten.”

Allmänheten betraktas alltså som en mottagare av detta samhällskontrakt – inte som en aktiv part i dess utformande. Den breda allmänheten gavs heller knappast en möjlighet att engagera sig i Plankodex, vilket däremot var fallet för Skånes kommuner och ett stort antal regionala organisationer och nationella myndigheter. Under 1963 utfördes ett omfattande remissförfarande. Remisshanteringens visar i sig hur viktig förankringen ansågs vara för att denna kodex skulle få ett faktiskt genomslag. Remissen omfattar kommuner, näringslivets organisationer, gräsrotsorganisationer (tex Naturskyddsföreningen), Riksbyggen, arkitektorganisationer och statliga myndigheter. De enskilda svaren saknas i SRIs arkiv, däremot finns en ganska utförlig sammanfattning (Länsstyrelsen i Malmöhus län, III Planeringssektionens arkiv, ÖII, vol 2).

130 svar sammanfattas av SRI, de allra flesta positivt inställda till plankodex. Länsstyrelsens representanter anser dock att kodex inte kan ersätta en fysisk planering, och även andra aktörer påtalar att en kodex i flera fall är ett för vagt instrument. Det som främst upprör kommunerna var uttalandena om urbaniseringen och industriens lokalisering. SRI konstaterar i sin sammanfattning att:

”Ett stort antal kommuner anser sig inte kunna acceptera utvecklingstendenserna till befolkningskoncentration utan menar att plankodex måste innehålla ett aktivt lokaliseringsmoment för decentralisering av näringsliv och befolkning. I vissa fall har man tolkat utkastets tendens direkt som landsbygdsfientlig.”

Skånes köpmannaförbund är en av få aktörer som är direkt negativa till Kodex. De skriver:

”Det vida planeringsmönster som den översiktliga planeringen skall visa är enligt vår mening en nödvändig grund för en god planering. All uppmjukning av respekten för de översiktliga planinstituten är ett steg i fel riktning. Man måste med all kraft i stället inrikta sig på att öka respekten för dessa planer.”

En tydlig spelplan för samhällsutvecklingen tycks alltså efterfrågas av just de aktörer som Hägerstrand ansåg sig inte kunna styra.

Skånes provinsförbund av RLF (dvs LRFs föregångare) är mer positivt inställda till ansatsen men menar att kodex i flera fall visar en alldeles för passiv hållning till den rådande utvecklingen:

”Sker bedömningarna utifrån sådana förutfattade negativa utgångspunkter, så är värdet med en plankodex avsevärt nedsatt och kan i speciella situationer kanske rentav påskynda en ur samhällets synpunkt i stort och på längre sikt negativ utveckling.”

Det är slående hur tilltron till planering tycks vara betydligt starkare hos remissinstanserna än vid SRI.

En annan generell kritik är av skalpolitisk karaktär. Den rör dels *vem* som bör driva regionplanering, dels *vad* som ska behandlas på regional nivå. Förslövsholms kommun uttrycker detta på ett tydligt sätt:

“Principen med en plankodex är acceptabel endast för sådana samhällseliga funktioner och intressen, som är höjda över kommun-, landstings- och länsgränser. Till samhällsuppgifterna i stort torde man kunna hänföra de synpunkter som inrymmer under rubrikerna trafikarealer, rekreatiionsarealer och miljövård i förslaget till plankodex. Frågor av denna art berör inte endast Skåne utan landet i sin helhet. Det kan därför ifrågasättas om det inte vore riktigare att i dessa hänseenden utarbeta en plankodex för Sverige i sin helhet. Rekreatiionsarealerna och miljövården skulle genom ett sådant förfaringsätt få en mera markant karaktär av riksintresse. Detta torde också vara en absolut nödvändighet, då typiska rekreatiionskommuner inte längre själva kan orka med de krav, som idag ställs på planer, fritids- och naturskyddsområden samt sanitära anläggningar. En plankodex för Skåne kan inte heller bli mer än en pusselbit i riksplan” (ibid.).

I april 1964 antas Plankodex av SRI:s huvudmannaförsamling, i vilken landstingen, Malmö stad och Helsingborg stad satt. Dokumentet kan därmed ses som den första formellt antagna regionplanen för Skåne. Vilken betydelse dokumentet fick i det fortsatta arbetet är däremot oklart. Två år senare skriver SRI till Länsstyrelserna i Malmöhus och Kristianstads län med anledning av Länsstyrelsernas nyvunna uppdrag att driva en aktiv lokaliseringsspolitik (se nedan) och föreslår att de ska ta över ansvaret för att driva Plankodex:

”Skånes Regionplaneinstitut vill sålunda hemställa att länsstyrelsen i planeringsrådet måtte undersöka i vilken utsträckning de i ”Plankodex för Skåne” uttryckta värderingarna fortfarande äger giltighet samt i vilken mån de bör revideras och vidareutvecklas.” (Länsstyrelsen i Kristianstad län, Länsarkitektkontoret EIId vol 1)

Det är oklart om Länsstyrelserna, eller Landstinget före dem, engagerade sig i Plankodex. Kanske var planen alltför annorlunda för att passa in i det vardagliga arbetet. Men en lika trolig förklaring är att samhällsutvecklingen under det sena 1960-talet ställde krav på en annan planering.

De stora programmens tid

När Hägerstrand formulerade Plankodex i början av 1960-talet höll samhällsomvandlingen och den fysiska planeringen på att växla upp. Rekordåren stod för dörren. Under dessa år genomfördes ett omfattande samhällsbygge, i form av byggnader, infrastruktur och välfärdsreformer. Perioden kännetecknas även av ett ständigt pågående planeringsarbete. Flera initiativ till regional och nationell planering initierades parallellt. Det är symtomatiskt att vid det möte där Hägerstrand för första gången presenterar Plankodex för huvudmannaförsamlingen för Skånes Regionalplaneinstitut (i september 1963) redogörs även Öresundsregionkonferensen som hade hållits någon vecka tidigare. Öresundsrådet, ett samarbets- och planeringsorgan, initierades vid den konferensen, och kom att bli en av de grupperingar som utvecklade regionplanering (eller bakgrundsmaterial för regional planering) i Skåne under kommande år (se följande avsnitt).

Om det är möjligt att berätta en sammanhållen berättelse om de ganska begränsade ansträngningarna för regionplanering fram till 1960-talets mitt så ser historieskrivningen därefter helt annorlunda ut. Frågan är om det går att berätta en berättelse om regionplaneringen i Skåne från mitten av 1960-talet och fram till dagens Regionplan. Det är många aktörer inblandade, och de olika initiativen är inte nödvändigtvis koordinerade.

År 1964 initieras nationellt en aktiv lokaliseringsspolitik, inte minst som en reaktion på den kraftiga urbaniseringen och avfolkningen av Norrland. Länsstyrelsen fick därmed en ny och mer aktiv roll i planeringen då den ansvarade för lokaliseringsspolitiken på regional nivå. Länsstyrelsen skulle från och med juli 1965 ”lämna råd och upplysningar till företag och kommuner i lokaliseringsfrågor” (Länsstyrelsen

i Malmöhus län, III Planeringssektionens arkiv, Ö II vol 1). Men de kom även att ansvara för framtagande av de Länsplaner som antogs från 1967 och framåt.

I detta sammanhang ska även den Fysiska riksplaneringen nämnas, med tanke på att den till stor del kom att genomföras lokalt och regionalt. Den fysiska riksplaneringen initierades år 1966 och resulterade i ett febrilt utredningsarbete på lokal och regional nivå under främst 1970-talet (Forsberg 1992). Riksplaneringen utvecklades till en kartering av riksintressen som så småningom kunde sammanfattas som en spelplan för planeringen. För Skånes del kom däremot en nationell planering att resultera i en regional plan långt innan dess.

En dansk zonplan för Skåne

I spåren av alltmer konkreta planer för en Öresundsbro följde dansk-svenska samarbeten kring planering (Idvall 2000, Ek 2003). 1964 bildades Öresundsrådet efter två års konfererande, med representanter för Malmö stad och Skånes regionalplaneinstitut som viktiga pådrivande krafter. Planerarna ville förstå möjligheterna och konsekvenserna av en fast förbindelse, och efterfrågade ett gemensamt planeringsunderlag för att kunna förstå och hantera regionen som en enhet. På den danska sidan fanns den danska Zonplanen sedan 1962, en nationell plan utan motsvarighet i Sverige. Kunde denna användas som modell för kartläggning även av framtida markanvändning i Skåne? Öresundsrådet argumenterar för det, och redan i augusti 1966 skissade de på en skånsk zonplan enligt dansk modell. Planen kom att revideras senare under året. Två år senare presenteras en skiss på Zonplanen i ett informationsblad från Statens planverk (Rasin 1968).

Den Skånska zonplanen får närmast betraktas som ett bihang till den danska nationella planeringen, med samma kategorier och samma expansionistiska och urbana utgångspunkt. De urbana zonerna är mångdubbelt de befintliga städernas yta. Notera att denna form av nationell planering utförs flera år före den Fysiska planeringens första mer övergripande plandokument: någon karta i stil med den danska zonplanen kom aldrig att upprättas i Sverige.

Om den skånska zonplanen kom att få någon betydelse för utvecklingen är högst oklart: jag har hittills bara hittat spridda dokument beträffande dess tillkomst, och inget om dess fortsatta betydelse. Däremot ger planen ett exempel på en annorlunda form av regionplanering jämfört med övriga initiativ som fångats upp i den här rapporten. Det är därtill en intressant spegelbild av en tid då urbaniseringen eskalerade och planeringens prognoser öppnade luckorna för en än mer omfattande och utspridd urbanisering.

Öresundsregionens utveckling har skildrats av andra, och jag går inte närmare in på visionerna för Örestad eller Greater Copenhagen i den här rapporten. Men ett förhållande ska ändå nämnas. Med diskussionerna om fasta förbindelser över Öresund följer en annan problematik och därmed en annan definition av regionen, oftast omfattande åtminstone Sjöland och Skåne. Därmed får också Skåne en annan roll. De skiftande geografiska avgränsningarna av regionen är något som präglar hela "regionens" historia.

Tre decennier med kommunförbunden

Till rekordårens stora program kan även föras den andra kommunreformen som riksdagen beslutade att genomföra år 1962, först med kommunblock och därefter i form av obligatoriska kommunsammanslagningar (Erlingsson et al. 2011). I arbetet med att definiera kommunblocken spelade centralortsteorin och den funktionella regionen en viktig roll, med målet att stärka bland annat kommunernas territoriella kompetens för att bedriva fysisk planering. Om kommunens domän

motsvarade avgörande funktionella samband så skulle dess territorium också vara optimal för planering. Tidigare forskning har också pekat på att kommunreformen medförde en kraftig minskning av regionplaneringen, vilket kan tolkas som att reformen var framgångsrik (se till exempel Ahlberg & Johnson 2006; Lexén 2021, Smas & Schmitt 2022). Samtidigt utgår centralortsteorin från en hierarki av orter, vilket innebär att vissa funktioner kräver ett större omland (kring en större ort) och därmed ett vidare samarbete. Inte ens en lyckad kommunreform skulle därmed utesluta ett behov av fortsatt regionalt samarbete.

I Skåne mötte modellens tillämpbarhet på motstånd på grund av regionens flerkärnighet. De studier som genomfördes av lämpliga sammanslagningar gav sällan ett entydigt svar. Orternas hierarkier och samhörigheter inte var givna. De tycks ha förhållit sig till varandra på ett mer komplext sätt än vad centralortsteorin förutsatte: ett nätverk av orter snarare än entydiga hierarkier lyser igenom i materialet (Länsstyrelsen i Malmöhus län, Avd III, Planeringssektionen EIIA vol 1 - 2). Reformen genomförs – men bakgrundsstudierna visar tydligt på en spänning mellan modellen och den skånska geografin.

Om kommunreformen i andra landsändar minskade behovet av regionplanering så kom den i Skåne att fungera som ett motiv för nya former för gemensam planering. I april 1963 kallar Länsstyrelsen i Malmöhus till sig tio kommuner inom Malmö-Lund området för att diskutera fortsatta samarbeten. Länsstyrelsen har nyligen lämnat sitt betänkande kring de nya kommunblockens indelning, och det är i det sammanhanget initiativet ska förstås. De nya blocken var nämligen uppenbart otillräckliga som arenor för en övergripande planering. Landshövdingen konstaterar att förslaget:

”Malmö-Lundområdet är en region med stor influens på många andra mellanliggande och omgivande kommuner. ... [som] utgör en gemensam arbetsmarknad och delvis gemensam byggnads- och bostadsmarknad och detta inom en ganska koncentrerad räjong. Vad som händer inom någon del av denna region har också betydelse för andra delar inom samma region. Ingen generalplanering för någon enstaka del är alltså – enligt vår mening – oberoende av vad som sker i plansammanhang inom övriga kommuner i regionen och detta alldeles bortsett från de hittills förordade blockgränserna och ännu mindre de nu giltiga kommungränserna.” (Länsstyrelsen i Malmöhus län, III Planeringssektionens arkiv, Ö II vol 3).

Månaden därpå sänds motsvarande testballong upp i Helsingborg med omgivande kommuner. Någon tydlig plan om en fastare regionplanering tycks inte ha funnits vid dessa tillfällen, men behovet av regionplanering, och regionplaneinstitutets möjliga roll, lyfts vid mötena.

Året därpå landade ärendet hos SRI. I november 1964 rapporteras vid SRIs verkställande utskott att:

”Med anledning av initiativ ang. framställning om upprättande av en regionplan beslöts att Regionplaneinstitutet skulle anordna en konferens med de berörda kommunerna. Till konferensen skulle kallas företrädare för de kommuner, som hör till kommunblocken Malmö, Lund, Lomma, Vellinge och Kävlinge. Som observatörer skulle kallas företrädare för kommunblocken Landskrona och Trelleborg. Vidare skulle inbjudas företrädare för länsstyrelserna, byggnadsstyrelsen samt för inrikes- och kommunikations-departementen.” (ibid.).

Kanske är det vid den konferensen som ”Utredningskommittén för förberedande av regionplanering i Malmö-Lund regionen” bildas. Resultatet av kommitténs arbete var att SSK bildades i september 1965. På motsvarande sätt bildades en kommitté för förberedande av regionplanering i nordvästra delen av Malmöhus län i oktober 1965, vilket resulterade i att NSK bildades. Även i Sydöstra Skånes samarbetskommittés arkiv framgår att idéerna om regionplanering var centrala vid organisationens bildande – för att därefter ersättas av andra aktiviteter.

Kommunförbunden kom att spela en avgörande betydelse för Skånes utveckling genom att initiera mellankommunala samarbeten beträffande till exempel kollektivtrafik, VA, avfallshanteringen, gymnasieutbildningarna och mellan miljönämnderna. Till detta kom en omfattande utredningsverksamhet som i vissa fall framställdes som underlag inför en kommande regionplan. Till exempel publicerade NSK under 1970-talet utredningar om lokalisering av flygplats, avfallshantering, dricksvattenförsörjning och avloppsrening, cykelleder, fritidsbebyggelse, skydd av jordbruksmark, skollokaliseringar, kollektivtrafik, miljöfarligt avfall, översiktlig ekonomisk analys av utbyggnadsmönstret, klassificering av åkermark, bebyggelsens markanspråk och Öresundsförbindelser. Under 1980- och 1990-talen kom dessa teman att kompletteras med miljöfrågor och näringslivsutveckling. Vid sidan om utredningsarbetet bedrivs remissverksamhet åt Länsstyrelsen etc., men också granskning av de egna kommunernas planer. Slutligen tog sig åtminstone tre av förbunden an den ursprungliga målsättningen: att utveckla en regionplan. De kommande tre avsnitten bjuder på olika inblickar i detta arbete, utan ambitionen till en fullständig överblick över regionalplanearbetet.

Sydvästra Skåne och Regionplan 1972

I december 1972 lade Sydvästra Skånes Kommunalförbund fram sitt första förslag till regionplan. I förordet slås de höga ambitionerna fast. Förbundet har sökt efter nya former för regionplanering, och de betonar att regionplanen tar ett vidare grepp än att bara ta sig an regionens fysiska struktur. Ambitionerna, och omfånget (176 sidor) var åtminstone nytt i en Skånsk kontext. Och även om de efterföljande planerna för SSK var ambitiösa så sticker 1972 års plan ut – inte minst i sitt anspråk att bedriva en stark planering. Därför förtjänar planen att uppmärksammas även om den kommenterats av tidigare forskare (se tex Idvall 2000).

Förslag till Regionplan 1972 föregicks av en utredning om alternativa regionala utbyggnadsmodeller, med jordbruksstaden (med bebyggelseexpansionen främst koncentrerad till Södra Sandby, Dalby och Genarp, bortom den bästa åkermarken), ringstaden (en fortsatt koncentrisk expansion runt tätorterna), utsiktsstaden (främst bebyggelse längs med kusterna) och järnvägsstaden (expansion längsmed befintliga järnvägslinjer) som fyra extrema modeller. Planens föreslagna struktur kan betraktas som en kombination av järnvägsstaden och ringstaden med målsättningen att skydda regionens naturvärden i öster och den goda jorden i väster. Det resulterade i ett förslag på en expansion utmed kommunikationsstråken samt en vidareutveckling av den befintliga flerkärniga strukturen. Planen konstaterar att "Genom att utbyggnaden i viss omfattning samlas till endast en utbyggnadsaxel underlättas möjligheterna att sprida tillväxten från regionens kärnområde ut till angränsande områden med svag tillväxttakt." (Sydvästra Skånes kommunalförbund 1972, sid 62).

Med breda pilar markeras ett stråk från Malmö till Lund och norrut mot Eslöv, från Lund till Kävlinge och vidare mot Landskrona, från Malmö mot Köpenhamn, och från Malmö till Trelleborg. Pilarna kan tolkas som en schematisk skildring av de axlar som framtida bebyggelse bör relateras till. Men i regionens västra delar ska pilarna uppfattas som ett mer handfast förslag på framtida bandstäder. Planförfattarna skriver:

"Den koncentrerade bebyggelsen i de västra delarna gives en bandformig struktur. ... De dominerande kontaktflödena [transportkorridorerna] i nord-syd bildar ryggraden i bandet." (ibid., sid 62).

Bandstaden har en "högklassig kollektiv transportled" som ryggrad med centrum intill stationen (med plats för "bostäder, arbetsplatser, sjukhus, cityområden, kulturaktiviteter m.m." (ibid., sid 67), därefter zoner med tät och sedan glesare bostadsbebyggelse. Bandet avbryts av breda grönstråk, vilket enligt planen gör att det "ges en karaktär av pärlband" (ibid., sid 66).

Bandet avgränsas i sin bredd av regionala vägar. Någon direkt förebild nämns inte i planen, men det är värt att påpeka att Köpenhamns expansion i Køgebukten pågick vid denna tid, med en snarlik struktur. Möjligen kan även Norra Botkyrkas expansion ses som ett annat samtida exempel. En påtaglig skillnad är att såväl Køgebukten som Norra Botkyrka bjöd på stora befintliga natur- och rekreationsvärden som inkorporerades (och vidareutvecklades) i planerna, medan dessa bandstäder skulle byggas mitt ute på slätten. En annan möjlig skillnad är skalan, där bandstaden i detta fall framställs som en strategi för hela regionens utveckling. Bandstadens omfattning nämns inte i planen, men det framkommer att det inte bara handlar om att komplettera utan också till viss del ersätta befintlig bebyggelse.

Bandstaden är å ena sidan påfallande konkret, med en schematisk skiss på dess lokalisering och en modell för dess stadsstruktur, och samtidigt frånvarande i flera andra skisser på kommande bebyggelseexpansion och i befolkningsprognoserna. Detta trots idéns centrala roll för planen. Möjligen kan korridoren mellan Malmö och Lund ses som ett uttryck för visionen, men på basis av en befintlig struktur. Bandstaden avfärdades i debatten, inte bara för att det var en olämplig bebyggelsestruktur utan också därför att den uppenbart inte inarbetats fullt ut i regionplanen (se Johnsson 1974, Idvall 2000). Trots det går det att ana dess influens i senare planer. I en översikt över pågående planeringsarbete i SSK kommunerna från 1993 framträder planerna på en bandformad expansion i Vellinge kommun, i linje med de övergripande bebyggelsestråk som planen från 1972 angav.

Regionplanens andra strukturella element, flerkärnigheten, är däremot tydligt uttryckt i planeringen för orternas kommande expansion. Kärnorna indelas i en tydlig hierarki som speglar Länsplanens ortsklassificering:

- Regioncentrum (Malmö-Bunkeflo)
- Regiondelscentrum (Lund, Trelleborg)
- Service- och industriort (Kävlinge, Staffanstorps Svedala, Vellinge)
- Service- och bostadsort (Löddeköpinge, Bjärred, Lomma, Burlöv, Hjärup, S Sandby, Dalby, Bara, Oxie, Anderslöv)
- Service- och fritidsort (Veberöd, Genarp, Skanör med Falsterbo, Hölleviksnäs, Smygehamn).

Regionplan 1972, liksom dess närmaste efterföljare, hade en särskild betydelse för bebyggelseutvecklingen eftersom SSK även hade ansvar för att fördela bostadskvoter mellan kommunerna. Denna fördelning kopplades åtminstone till regionplanerna från 1972 och 1979. Schultz (1995, sid 102) konstaterar att:

”Kopplingen mellan bostadskvoterna och regionplaneringen var av yttersta vikt för SSK. Fördelningen av bostadskvoterna var det mest kraftfulla styrmedel som förbundet hade i realiseringen av planförslaget.”

I en diskussion om den tidigare regionplaneringen inom SSK konstaterar dåvarande kanslichefen att ”Våra befolkningsramar och ”spärrade gränser” skulle tillsammans ge den överordnade regionala strukturen” (Källsbo 1995, sid 73).

De ”spärrade gränserna” (bebyggelsegränser för orter som gränsade till jordbruksmark) var också en del av strategin för att skydda regionens mest produktiva jordar. Men det finns skäl att syna ambitionen. Regionplanen betonar generellt vikten av att skydda jordbruksmarken, men konstaterar trots det att enligt deras prognoser kommer dryga 9% av regionens åkermark försvinna de följande 15 åren (Sydvästra Skånes kommunalförbund 1972, sid 74). Ianspråksagandet av jordbruksmark kommer därefter att avta, men ytterligare 5 – 6% beräknas att försvinna till millennieskiftet. Rapporten utgår från en dubblering av tätorternas yta, vilket låg i linje med geografen Godlunds beräkningar några år tidigare. Däremot hade en Länsstyrelserapport kommit fram till att urbaniseringen i Skåne generellt var mer yteffektiv och därmed räknat på att 25 – 40 000 ha (istället för 100 000) skulle komma att utnyttjas för urbanisering fram till 1985

(Länsstyrelsen i Malmöhus län arkiv, Avd III Planeringssektionen, A3f, vol 1). Genom att anpassa bebyggelsegränsernas placering till den mest expansiva beräkningen kom de i realiteten sällan kom att hindra stadsexpansion under SSKs era.

SSK kom att revidera sin regionplan var tredje år under 1970- och 1980-talen, vilket resulterade i betydligt försiktigare anspråk på den regionala nivån, och bland annat en starkare betoning på de ekologiska förutsättningarna.

Nordvästra Skåne

Inte bara SSK hade ambitiösa planer för regionplaneringen. Under 1970-talet formulerade NSK sitt uppdrag som att dels ”verka för samordning och samgående i gemensamma kommunala angelägenheter och dels ... handha den regionala planläggningen inom regionen.” (NSK, Verksamhetsberättelse 1976). Den omfattande utredningsverksamheten presenterades också som underlag för en kommande regionplanering. Under 1974 fanns en ambition att lägga fram en regionplan för antagande redan följande år (NSK, Verksamhetsberättelse 1974). Någon sådan presenterades inte, däremot ett ambitiöst markhushållningsprogram som också innehåller andra uppgifter som möjligen var tänkta för regionplanen. NSK konstaterar år 1976 att utredningsverksamheten koncentrerats till markresursfrågor som ett resultat av den pågående Fysiska riksplaneringen där just jordbruksmarkens betydelse lyfts fram vid denna tid. Kanske var det den Fysiska riksplaneringen som kom i vägen för regionplanen.

Som en del av den fysiska riksplaneringen beslutade regeringen 1975 att en plan för markhushållningen i Skåne skulle tas fram (Prop 1978/79: 123). Det resulterade i en regional sammanställning av befintliga kommunala planer, men detta uppfattades som ett alltför vagt underlag för den fortsatta fysiska riksplaneringen. Det som efterfrågades var snarare en sammanvägd regional plan. Kravet på en mer utförlig plan resulterade i det statligt finansierade MARK-projektet där konflikterna mellan jordbruk och bebyggelse studeras i en rad rapporter (se tex Länsstyrelserna i Kristianstads och Malmöhus län 1979; 1980).

Dessa konflikter kom även att behandlas av ett flertal rapporter som SSK och NSK producerade. I en rapport från NSK konstateras det att:

”Inom nordvästra Skåne är nästan all mark, vars användningssätt kan tänkas förändrat under de närmaste decennierna, av primärt intresse inom ramen för den fysiska riksplaneringen.” (NSK, 1978, sid II).

Att marken är av vikt nationellt ger samtidigt en tyngd åt den regionala planeringen eftersom staten förväntar sig en samordning och konfliktlösning på just denna nivå. I NSKs regionöversikt slås därför fast att:

”I sitt beslut 1981-09-17 angående ”Markhushållningsprogram för Skåne” framhöll regeringen bl a att det är önskvärt, att en regionplanering bedrivs för NSK-området. Syftet bör härmed främst vara att ytterligare intensifiera strävandena till en god hushållning med jordbruksmarken i regionen.” (NSK, 1985, sid 9).

Ambitionerna att utveckla en regionplan uttrycks igen bara något år senare. I verksamhetsberättelsen år 1978 konstateras att det omfattande utredningsarbetet borde utnyttjas för en ”samlad helhetsbild av regionens framtida utvecklingsförutsättningar”.

Under våren 1979 utsågs en politiker och en tjänsteperson från vardera kommun för att delta i arbetet med regionplanen. Målsättningen var att, i likhet med SSKs regionplan från 1972, först utarbeta en rapport om alternativa regionala strukturer, därefter konkretisera regionplanens mål, för att sedan författa

regionplanen (NSK, Verksamhetsberättelse 1979). Arbetsmodellen centrerar därmed tydligt regionen, om än med kommunala representanter i arbetsgruppen.

Men den regionala ansatsen stötte på motstånd från kommunerna som ställde krav på "en bredare kommunal förankring", som det uttrycks i förbundets verksamhetsberättelse. Verksamhetsberättelsen dokumenterar skiftet i metodval:

"Med anledning av dessa synpunkter har ett förslag till reviderad arbetsgång skisserats, där större tyngdpunkt i arbetet läggs vid att "fånga upp" kommunernas egna synpunkter på den egna kommunens utveckling och vad man ser som angeläget att diskutera i ett regionalt sammanhang. ... Från de kommunvisa problembeskrivningarna vaskas fram sådana problem och sektorer, som är av intresse att belysa i ett regionalt perspektiv ..." (NSK, Verksamhetsberättelse 1980, sid 6–8).

I den nya arbetsmodellen ges de enskilda kommunerna tolkningsföreträdet av vad som ska betraktas som en lokal respektive regional problematik. "Kommunala problem" ska inte behandlas i det regionala arbetet (NSK, Verksamhetsberättelse 1980). Hur den fortsatta planeringen ska utformas specificeras inte närmare utan är beroende av vad som framkommer i enskilda dialoger med kommunerna. NSK hade därmed förlorat kontrollen över såväl vilka frågor som skulle hanteras som översikten över processen.

Den slutliga planen, *Regionöversikt 85 Nordvästra Skåne*, antogs i maj 1985. Den hade då föregåtts av en omfattande remisshantering och hade bland annat ställts ut vid stadsbiblioteket i Helsingborg under tre månader, i likhet med den formella regionplanens krav på en ambitiös förankringsprocess. I det avseendet kvarstod ambitionerna. Planens målsättning är däremot påfallande vaga. Den ska bland annat "tjäna som vägledning och underlag" för kommunal planering, och "skapa gemensamma utgångspunkter i planeringen på olika nivåer" (NSK 1985, sid 5). Flera av Regionöversiktens rekommendationer är om möjligt ännu vagare och handlar i flera fall om behov av framtida samarbeten och utredningar än om ett faktiskt ställningstagande. Bland annat slår planen fast att NSK "skall verka för ett samarbete kring boendefrågorna och att ett gemensamt planeringsunderlag utarbetas för bostadsförsörjningen i nordvästra Skåne" (NSK 1985, sid 15). Det är planens enda ställningstagande beträffande bostadsbyggande och boendefrågor. När det gäller jordbruksmarken "understryker [NSK] vikten av att en fortsatt effektiv hushållning med värdefull jordbruks- och skogsmark iakttas i den kommunala och regionala planeringen." (NSK 1985, sid 45). Det är alltså i ett annat regionalt sammanhang som detta regionala ansvar för jordbruksmarken ska tas – inte i detta dokument. Endast när det gäller nya investeringar i väg och järnväg är planen konkret – men i det fallet är det också en önskelista till dåvarande Väg- och Banverk. Dokumentets värde ligger istället just i den översikt den ger av befintliga infrastrukturer, nationella intressen, naturreservat mm, och av kommunernas enskilda planer för tätortstillväxt. Ställningstagandena om regionala problem uteblir däremot – eller utlovas någon gång i framtiden.

En initial idé om en stark regionplanering mynnade alltså ut i en översikt över de samlade kommunernas planering (se även Nordvästra Skånes kommunalförbund 1995). Det är symptomatiskt att den tidigare uttalade ambitionen att bedriva regionplanering ersätts med en vagare formulering 1983 för att år 1987 helt försvinna. Istället heter det att:

"Förbundet har till uppgift att bedriva samverkan i kommunala angelägenheter av gemensamt intresse för medlemskommunerna." (Verksamhetsberättelse 1987, sid 2).

Det är slående att regionen och regionala intressen inte alls nämns i målsättningen. NSK beskrivs under 1990-talet som ett forum för samarbete och regional samverkan. Men medan regionplanering hade försvunnit från agendan var det andra regionala utmaningar som uppmärksammades – inte minst de alltmer påtagliga regionala miljöutmaningarna till havs och till lands. Samarbetsformerna och

ambitionerna har alltså skiftat över åren, som en följd av olika sätt att se på planering och regionen, men också som en konsekvens av statliga interventioner och nya regionala utmaningar.

Ringsjöbygden och Mellanskåne

Det kan framstå som naturligt att dela in Skåne i fem delar för att driva planeringen på en annan skala än de nya kommunerna. Återkommande diskussioner inom Nordvästra Skånes kommunalförbund visar att så inte är fallet: det var en förhandlingsfråga vilka kommuner som var med. Perstorps kommun anslöt som medlem i NSK år 1972 medan Ängelholm, Örkelljunga och Perstorp senare kom att lämna förbundet. NSK och SÖSK gick därtill över dåvarande länsgräns mellan Kristianstads och Malmöhus län, vilket idag kan uppfattas som givet men med en annan ledning inom länen kanske inte alls hade varit det. För SSKs del var inte Trelleborg med från början. Indelningen ska kanske snarare ses som ett resultat av en kombination av funktionella regioner (till exempel arbetsmarknader) och specifika planeringsproblem. Det framkommer tydligast i Mellanskåne.

Planeringssamarbetet i Mellanskåne har sina rötter i 1930-talets regionplanering. Dels utvecklades vid den tiden ett arkitektsamarbete, dels gjordes särskilda ansträngningar för att kontrollera utvecklingen kring Ringsjön. Detta dubbla uppdrag kom även att prägla senare planering. I båda fallen har landsbygden spelat en viktig roll, om än med stöd av arkitektkompetensen i regionens enda stad, Eslöv. Med ca 45000 invånare i mitten av 1960-talet var förbundets befolkning en dryg tiondel av SSK (när Trelleborg hade gått med), och är därmed ett särskilt intressant exempel som ett komplement till storstädernas planeringssamarbeten.

Som ett resultat av 1930-talets utomplansbestämmelser ställdes krav på arkitektkompetens hos såväl landskommuner som i Köpingar och municipalsamhällen. I januari 1934 bjöd därför byggnadsnämnden i Eslöv in till ett möte för att diskutera hur arkitektkompetensen kunde lösas. Vid sidan om Eslövs stad var 17 kommuner inbjudna, från Lomma i väster till Sjöbo i öster. Året därpå formerades upplägget där 11 kommuner (Eslöv, Hörby, Höör, Kävlinge, Sjöbo, Teckomatorp, Marieholm, Löberöd, Furulund, Röstånga och Kågeröd) delade på en arkitekt som fick bestämda arbetsdagar för de olika kommunerna. Arkitekten skulle till exempel arbeta för Furulund den andra fredagen varannan månad medan han arbetade för Eslöv den andra måndagen varje månad. Samarbetet gick under namnet *Förtroenderådet för Mellanskånes stadsarkitektförbund* och varade fram till 1948 då en ny konstellation, med endast Eslöv, Höör, Hörby och Löberöds municipalsamhälle bildades, fram till dess att Eslöv anställde en egen stadsarkitekt. I början av 1950-talet gjordes försök att skapa en ny organisation, kallad *Frosta arkitektdistrikt* (med Höör och Hörby ingick tillsammans med omgivande landsbygdskommuner), men arbetet mötte motstånd och det är oklart om det kom att realiseras (Eslövs stadsarkiv, *Förtroenderådet för Mellanskånes stadsarkitektförbund*; Länsarkitekten i Malmöhus läns arkiv, E6 vol 3).

Redan under 1930-talet uppmärksammade Länsarkitekten även Ringsjön med hänsyn till friluftslivets behov och den växande och oreglerade fritidshusbebyggelsen. Sjöarnas omland kom att omfattas av utomplansbestämmelser, men länsarkitekten ville i detta fall försäkra sig om att en fastare planering kom till stånd. År 1945 beskriver Länsarkitekt Blanck i ett brev hur området har reglerats för att hindra olämplig bebyggelse:

”Ett stort område vid Ringsjön ha vi ”regionplanerat” helt privat genom överenskommelse mellan överlantmätaren, länsarkitekt m.fl. Vi ha sålunda upprättat en karta, där grö nfläckar inlagts och gjort den överenskommelsen, att dessa ej får styckas med mindre [än att] plan upprättas.” (Länsarkitekten i Malmöhus län arkiv, E6 vol 2).

Hur denna överenskommelse praktiserades är oklart, men initiativet visar på den särskilda status Ringsjön gavs i dåtidens planering. Den statusen kom att leva kvar i Mellanskånes planeringskommittés arbete.

10 januari 1966 hölls ett möte i Eslöv med Eslövs, Höörs, Hörbys kommunblock samt Sösdala kommun för "översiktlig planering och interkommunalt samarbete i Ringsjö-området". (Mellanskånes planeringskommitté arkiv, A vol 1). Vid efterföljande möte beslutades det att en planeringskommitté skulle inrättas för Eslövs, Höörs och Hörbys kommunblock (alltså utan Sösdala). Kommittén, som inrättades 1967, hette ursprungligen Ringsjöbygdens planeringskommitté. Ringsjöns betydelse framgår då samarbetets innehåll diskuterades i mars 1966:

"Man enades om att översiktlig planering av fritidsbebyggelse utgjorde en av de viktigaste punkterna. Men även det rörliga fritidslivet, turismväsendet, vattenvården, kommunikationer och sopförbränning var sådana verksamhetsområden, inom vilka behov av samplanering ansågs önskvärda. Avloppsfrågorna vid Ringsjön borde noggrant följas" (ibid.).

Redan efter några månaders arbete kom dock det regionala perspektivet att vidgas. I maj 1966 lyfts följande frågor fram:

- Folkmängdsutveckling med hänsyn till industrilokalisering skolväsende och bostadsförsörjning.
- Klarläggande av markbehovet för tätorternas permanenta bebyggelse
- Inventering av pågående planläggning inom området,
- Vattenförsörjning och vattenvård
- Åtgärder för omhändertagande av avfall
- Dimensionering och lokalisering av området för fritidsbebyggelse och friluftsliv
- Naturvård (ibid.)

Den vidare ansatsen förklarar namnbytet samma år till Mellanskånes planeringskommitté.

I september 1968 upprättas "Förslag till markanvändningsplan för Mellanskåne" av arkitekt Gert-Inge Lundgren, med tydligt fokus på Ringsjöarna. Planen markerar egentligen bara fyra områden som är känsliga för landskapsförändringar, drar upp cirklar kring de mindre orterna som motsvarar 15 min cykelresa från stationerna, samt redovisar befintliga regleringar.

I ett odaterat dokument konstaterar Lundgren att "Avsikten med planen är tvåfaldig. Dels vill den väcka förslag om lämpliga planeringsåtgärder inom regionen, dels vill den föra fram ett utifrån regionala synpunkter beaktat beslutsunderlag för kanske främst byggnadsnämndernas verksamhet. Planens målsättning utgår från en strävan att med bibehållande av Ringsjöbygdens särart skapa förutsättningar för en god livsmiljö i allmänhet och ett rikt fritidsliv i synnerhet." (Mellanskånes planeringskommitté A vol 2).

Närmare studier krävs för att avgöra i vilken utsträckning den regionala planeringen påverkade bebyggelseutvecklingen. Men i kommitténs arkiv finns åtminstone ett fall dokumenterat där omvandlingen av en jordbruksfastighet till fritidsbebyggelse stoppades med direkt hänvisning till planen (Mellanskånes planeringskommittés arkiv, A vol 2). Av aktuella flygbilder att döma är kuststräckan fortsatt obebyggd.

År 1970 hade markanvändningsplanen vidareutvecklas till Översiktsplan för Ringsjöområdet, med fokus på landskaps- och naturvård med hänsyn till friluftslivet, samt en zoneringsplan av framtida fast och fritidsbebyggelse.

Med den Fysiska riksplaneringen fick Ringsjön status riksintresse, vilket delvis kan ses som en konsekvens av de tidigare decenniernas ansträngningar inom planeringen att begränsa bebyggelsen och skydda naturvärdena. Riksintresset ledde i sig till ökade planeringsinsatser och 1976 publicerar Planeringskommittén och VBB rapporten *Ringsjöområdet* med ett detaljerat förslag för framtida markanvändning för bygden mellan Stehag, Höör och Hörby, där de begränsade ytorna för ny fritidsbebyggelse och permanent bebyggelse är tänkt att skydda strandzonen och andra värdefulla naturområden. Planen beskriver däremot inte hur markanvändningen ska regleras (Mellanskånes planeringskommitté & VBB, 1976). Motsvarande plan från 1993 skriver uttryckligen att dess genomförande är beroende av andra planer och frivilliga engagemang.

Med anledning av den allt mer bekymrande vattenkvaliteten i Ringsjön bildades Ringsjökommittén år 1980 för att ansvara för undersökningar och åtgärdsförslag beträffande vattnet. Arbetet leddes av MSK, men även Helsingborgs kommun och Länsstyrelsen ingick. Samarbeten kring Ringsjön, men fokus på dess vattenkvalitet, fortgår än idag.

Uppmärksammandet av Ringsjöbygden och dess detaljerade markanvändningsplaner är inte unikt i Skåne. Kommittéerna för det Sydvästskånska sjölandskapet och Rommeleåsen har bedrivit en liknande planering. Även här upprättades mellankommunala markanvändningsplaner, vars status var beroende av de enskilda kommunernas (och markägarnas) vilja att sanktionera planen (se till exempel K-Konsult 1979). En annan likhet ligger i hur kommittéerna tog sig an relativt begränsade områden men utifrån en större regional problematik, där till exempel städerna begränsade grönområden och vattenbehov spelade en avgörande roll.

Planeringsansatserna för hela Mellanskåne har en helt annan karaktär. Möjligen kan rapporten *Tätortsutredning för Mellanskåne* Från 1971 ses som det första försöket att ta ett samlat grepp om utvecklingen. Rapporten bidrar främst med en analys av hur regionens olika orter ska klassificeras, i skuggan av Länsstyrelsens arbete med regional utveckling i *Länsprogram 70*. Ortsklassificeringar är generellt ett verktyg för att styra utvecklingen, där vissa principer för tillväxt kopplas till olika kategorier. Den dryga 50 sidor långa rapporten presenterar en mängd data beträffande regionens demografi, sysselsättning och företagande, men också beträffande skolor, transporter, pendling och vägnätet. Som ett delresultat av ortsklassificeringen presenteras en ny skolindelning, vilket visar på vikten av klassificeringen. Även infrastrukturella behov diskuteras. Det som är så slående med rapporten är hur klassificeringen av de olika orterna dels bygger på uppgifter om befolkningsutveckling, service, det befintliga bostadsutbudets standard, mm, men också på en förhandling. När det gäller regionens tre centralorter slår rapporten fast att "dessa bör tillhöra klass A, såsom varande respektive blocks huvudcentrum." Klass A definieras som: Tätorter med stark expansion, d v s huvuddelen av blockets expansion lokaliseras här." (sid 39). Såväl omdömet om orterna som skildringen av klassen kombinerar fakta med en normativ värdering. I slutet av rapporten redovisas även för den remissrunda som gjorts med kommunerna, Länsarkitekten och andra myndigheter. Det framgår tydligt att önskemål om att omklassa orter i vissa fall har tillgodosetts, i andra fall inte.

Kanske är det just här som Mellanskånes regionala planering utspelar sig, vid sidan om planeringen för Ringsjöbygden: i definitioner av orternas hierarkier, i formeringen av skolområden och därmed de mindre skolornas öden, och i diskussioner om service och transporter. Trots att regionen ännu vid tidigt 1970-tal präglades av lantbruket (44% av arbetstillfällena i Hörby fanns inom jordbruket, hälften så många i Eslöv och Höör) så är regionens planer inte alls fokuserad på markanvändningskonflikter eller jordbruksmarkens bevarande. Konflikten med urbaniseringen är helt enkelt inte lika påtaglig som i de västra regionerna.

Rapporten konstaterar också att andelen boende på landet kommer att fortsätta minska. Skildringen av landsbygden är ödesbestämd: rationalisering och avfolkning kommer att fortsätta, och landsbygden är därmed främst ett problem. Trots det finns det en viktig skillnad mellan Mellanskånes hantering av landsbygden jämfört med SSK och NSK. De använder en annan skala, ett finmaskigare raster för att fånga upp viktiga orter.

Samarbetet i mellanskåne tycks utvecklas på ett annat sätt än i SSK, NSK och SÖSK. Medan övriga samarbeten kännetecknas av att tron på en gemensam regionplanering var som mest explicita (och starka) under de tidigare åren, utvecklades såväl samarbetet som planeringsambitioner efterhand i mellanskåne. 1983 presenterar kommittén för första gången en övergripande plan, *Strukturplan för Mellanskåne*, vilken därefter kom att uppdateras var tredje år. Planens mål framställdes främst som koordinerande och överblickande, att "väga samman kommunernas och andra organs planer för framtiden till en regional helhetsbild." (sid 1). Men markanvändningen behandlas egentligen inte i planen: det är fortsatt klassificeringen (och därmed prioriteringen) av orterna som står i centrum. I januari 1989 växlar kommunerna upp sina samarbetsambitioner då Mellanskånes kommunalförbund bildas med ändamålet "att bedriva översiktlig planering och på annat sätt verka för ett samarbete mellan kommunerna i kommunala angelägenheter av gemensamt intresse för medlemskommunerna". Någon direkt effekt i form av en mer ambitiös regional planering tycks däremot den nya samarbetsformen ha fått.

Landskapet Skåne

"Malmö blir mer och mer en stadsdel i Lund och tvärtom, för att inte tala om "stadsdelarna" Vellinge, Svedala, Lomma, Kävlinge, Staffanstorp och Burlöv" (Philip Moding 1995)

Med 1990-talet skiftades fokus från kommunförbunden till behovet, och viljan, att samordna verksamheterna och planeringen för hela Skåne. Det tillspetsade citatet av Moding visar hur det som brukar kallas regionförstoring (med hänvisning till hur främst arbetsmarknadsregionerna växer) hade förändrat SSKs geografi men också dess ambitioner. En faktisk, och önskad, regionförstoring, syns även i andra sammanhang. I "Strukturplan för Mellanskåne 1990" påpekas flera gånger att MSK och SSK är en gemensam bostads- och arbetsmarknad: det är alltså en annan geografi än de gamla kommunförbundens som behöver beaktas i samhällsplaneringen. Den funktionella regionen hade vuxit ur den tidigare kostymen och de befintliga domänerna och samarbetena skildras därför vid denna tid som en "regional röra" (Idvall 2000).

Ambitionen att ta sig an hela Skåne var förstås inte helt ny, vilket till exempel Plankodex för Skåne och SRIs arbete illustrerar. Ett intressant inlägg från statligt håll var den proposition som år 1975 krävde gemensamma strategier för jordbruksmarkens hantering i hela Skåne, trots att konflikterna mellan den mest produktiva jordbruksmarken och städernas tillväxt uppenbart berörde Malmöhus län (se prop 1975/76:1, sid 111 ff). I propositionen framgår att:

"Med hänsyn till de särskilda förhållanden som råder i Skåne skall länsstyrelserna i Kristianstads och Malmöhus län lämna en gemensam redogörelse till regeringen." ... "Det är nämligen enligt min mening uppenbart att om meningsfulla alternativ för den långsiktiga markanvändningen skall kunna belysas så måste ett grundmaterial finnas som gör det möjligt att se utvecklingen i hela Skåne-regionen i ett sammanhang." (prop 1975/76:1, sid 160, 178).

Konflikterna var med andra ord koncentrerade till Malmöhus län – men en del av lösningen låg i att inkludera Kristianstad i planerna för framtiden.

Ek (2003) skildrar hur Kommunförbundet Malmöhus tillsammans med SSK, NSK, MSK och SöSK under våren 1990 formulerade behovet av en samlad organisation för hela Skåne under våren 1990, vilket därefter följdes av flera år av fotarbeta för att samordna alla kommuner och samtala med regeringen och dess utredare. Ek (2003) konstaterar också att initiativet sammanfaller med beslutet att bygga Öresundsbron (våren 1990), och att frånvaron av en regional aktör tydligt framkom i arbetet med regionala satsningar kopplade till broprojektet. Kanske krävde även det dansk-svenska samarbetet en tydligare regional motpart. Fempartysgruppen, ett samarbete mellan de två länsstyrelserna, kommunförbunden och Malmö stad, kom att spela en viktig roll, och det är deras problembild som lyfts fram när Regionberedningen lägger fram sitt betänkande om den fortsatta regionala organisationen år 1993. Utredningen skriver att "Den mest akuta uppgiften för ett regionalt organ framhålls [av fempartysgruppen] vara den fysiska strukturplaneringen. Viktiga miljöfrågor finns att hantera i anslutning till den fysiska planeringen." (Regionberedningen 1993, sid 48).

De alltmer påtagliga miljöproblemen hade också behandlats av en särskild utredning, om än med endast västra Skåne i blickfånget. I januari 1989 initierade miljöminister Birgitta Dahl en statlig utredning med uppdrag att "initiera och samordna åtgärder som väsentligt kan förbättra miljön i Västra Skåne inom en tioårsperiod." (Miljödelegationen västra Skåne 1990, sid 3). Den slutliga utredningen presenterades i november 1990, och kom inte minst att betona behovet av en samordnad planering. Utredarna konstaterar:

"Märkligt nog är inte det största problemet vare sig att det finns för många regionala organ eller att det bedrivs dubbelarbete (förekommer knappast alls på miljöns område). Det största problemet är att det trots mångfalden av organ i praktiken ändå saknas en utvecklad regional, beslutskraftig och operativt inriktad samverkan kring regionens fysiska planering och miljö. Länsstyrelsernas möjligheter och rättigheter att påverka och samordna de olika kommunernas planer och handlingar är otillräckliga, och kommunalförbunden är för svaga. Samtliga kommuner har i dialog med Miljödelegationen påtalat behovet av bättre samordning av övergripande planering dock utan att vilja förorda bindande – regionplan." (ibid.).

Lägg märke till hur skalan har förändrats: regionplaneringen inom förbunden ses inte längre som regionplanering eftersom de inte täcker den vidare kontext som krävs för att ta sig an de nya miljöutmaningarna.

Utredningen presenterar också en karta över västra Skånes naturvärden som en spelplan för en miljöanpassad planering, tillsammans med bland annat deras föreslagna bindande miljö kvalitetsmål. Utredarna föreslår även att Skånes kommunalförbund går samman för att tillsammans driva en regional trafik- och miljöplanering (ibid.).

Behovet av samordning av de två länen uppmärksammades även i andra sammanhang. År 1993 uppmanar Mark- och planministern de två Länsstyrelserna att utveckla samarbetsformer för att få en bättre överblick över mark- och vattenanvändningen, och i synnerhet hur den kan komma att påverkas av de stora infrastrukturprojekt som då var på gång. Resultatet blev Skåne-projektet där ett stort antal riksintressen sammanställdes för hela landskapet Skåne. I projektets rapport konstateras att de olika "anspråken på markanvändning i Skåne är ofta överlappande och uppvisar en ovanligt komplicerad bild." (Länsstyrelsen i Malmöhus län & Länsstyrelsen i Kristianstads län 1993, sid 10). Kartans virrvarr av överlappande riksintressen ger stöd för påståendet.

Rubriken "Ett enat Skåne?" återfinns i SSKs redogörelse för planerade aktiviteter 1991/92. Rapporten konstaterar att flera statliga utredningar har pekat på behovet av en starkare planering i storstadsregionerna. Rapporten pekar i det sammanhanget på behovet av att arbeta och planera för ett

”enat Skåne” och avslutar: ”Länet är ingen funktionell region”. Motsvarande dokument för 1992/93 understryker den otillfredsställande organisationen och behovet av att hitta nya samarbetsformer: ”Malmöhus län är klart otillräckligt och olämpligt som geografiskt samarbetsområde, men kan till nöds utgöra en etapp på vägen till ett mer enat Skåne och senare Sydsverige.” Snart nog kom SSK att ersätta frågetecknet efter ”Ett enat Skåne” med ett utropstecken i sin årliga rapport.

Som en del av omorganisationen avvecklas kommunförbunden. Den 1 januari 1997 fogades de två länen, Malmöhus och Kristianstad, samman. Ansvaret för regional utveckling fördes över till Regionförbundet Skåne samma år. Den 1 januari 1999 bildades Region Skåne, och övertog därmed regionförbundets tidigare uppgifter.

Region Skåne fick därmed ansvaret för att driva regional utveckling och kom under de följande åren att spela en aktiv roll som beställare av utredningsmaterial och framtagare av policydokument, i vissa fall med EU finansiering och Öresundsregionen i fokus. Strukturplanen *Det öppna Skåne 2030* (Region Skåne 2014) var en milsten i arbetet, och kan betraktas som en direkt föregångare till 2022 års regionplan.

Har därmed regionens avgränsning och organisation en gång för alla stabiliserats som den gemensamma arenan för regional planering? Knappast. Nya utmaningar leder till nya samarbeten, och därmed ”mjuka regioner” som i viss mån kan utmana den administrativa regionen och dess planering. I nordvästra Skåne bildades *Nosam* som ett samarbetsorgan mycket snart efter NSKs upplösning (Fernández 1999). I Sydvästra Skåne har *MalmöLundregionen* utvecklat en egen strukturplan (malmolundregionen.se). Regionala samarbeten och regionplanering tycks vara för betydelsefulla för de lokala aktörerna att släppa.

3. Gårdagen som en kritisk spegel

En planering som bedrivs utan en förståelse av dess historia riskerar att inte bara bli fattig utan också en smula aningslös. Det finns i det sammanhanget skäl att inte operationalisera kunskapen om regionplaneringens historia allt för långt. Det finns ett värde på ett djupare plan, i en insikt och kunskap om regionplaneringens vindlande historia och hur dagens planerare i många fall går i sina företrädares fotspår. Efter nära nog ett sekel av regionplanering i olika former handlar dagens planering mycket sällan handla om att bara blicka framåt. I många fall krävs en historisk förståelse för att identifiera möjligheterna till förändring. Jag hoppas därför att min skiss av regionplaneringens historia kan hjälpa dagens planerare att placera sin verksamhet i ett större sammanhang, men också att den ska leda till fortsatta historiska studier.

Med det sagt finns det också goda möjligheter att lära av historien, och att utnyttja den tidigare planeringen för att kritiskt granska dagens arbete. Jag inleder med tre generella reflektioner kring värdet av de historiska studierna innan jag kommenterar några av målen i dagens regionplan.

En första reflektion gäller de värden som planeringen har bidragit till att skapa eller bevara. Ringsjön, stränderna, kollektivtrafiken, men kanske också ett visst skydd av jordbruksmarken (även om det många gånger har felat). Frågan är hur regionen skulle ha sett ut utan 90 års strävanden efter en regional planering. Betydelsen för naturvärden är särskilt intressant. Det som är slående ur ett historiskt perspektiv är hur skyddet i sig skapar ett mervärde över tid. Områden som skyddats blir värdefulla just därför att de har skyddats under lång tid. Planeringen är alltså värdeskapande – leder det också till ett regionalt ansvar för de skapade värdena?

En annan reflektion gäller de täta och komplexa relationerna mellan statliga beslut, lokala problem och regionala ambitioner. Jag kan inte se att någon regionplan har utförts utifrån en rent regional problemställning, på uppdrag av regionen. De täta samspelet medför också rent empiriskt en svårighet att särskilja vad som är regionalt och vad som är nationellt eller mellankommunalt. Med det följer en skalpolitik där olika aktörer gör anspråk på att placera olika allmänintressen eller ansvar i bestämda administrativa skalor. Intressant nog handlar det inte bara om en kamp om vilka frågor som anses finna sig på en regional nivå, utan i lika stor utsträckning en diskussion om hur denna region ska definieras. Det finns goda skäl att aktivt fortsätta debattera den regionala skalan och regionala ansvar, men också uppmärksamma att det ofrånkomligen leder till en diskussion om vad regionen är. Den historiska studien pekar på hur snabbt regionens betydelse kan marginaliseras om den inte definieras som betydelsefull.

En tredje kommentar gäller planeringens skiftande karaktär, från en passiv kartering eller uppgivenhet till kritiska granskningar och omdanande visioner. Med en fördelningspolitik och en vilja att förändra, eller ställa om, samhället får planeringen en annan form. Planeringen blir visionär. Drömmen om ett välfärdssamhälle spelar under ett fåtal, men formativa, år den drivande rollen i samhällsplaneringen. SSKs regionplan 1972 är ett utslag för den stora tilltro till planering, och samhällsomdaning, som fanns

under den tiden. De planerna har ofta kritiserats för sina storskaliga, för att inte säga brutala, interventioner i den befintliga bebyggelsen. Men frågan är om inte till exempel Plankodex och den Skånska zonplanen är lika brutala i sitt accepterande av de pågående omvandlingsprocesserna. Det finns alltså ett rikt idéarv att lära sig av, men vi behöver vara försiktiga i våra normativa omdömen så länge inte deras faktiska effekter har studerats närmare.

Flerkärnighet och hållbar mobilitet: mål med en historia

I den nu rådande regionplanen nämns som målbild att:

”Regionplanen ska vara ett verktyg för att stärka Skånes utveckling som flerkärnig arbetsmarknads- och bostadsregion med minskad klimatpåverkan och anpassning till ett förändrat klimat.” (Region Skåne 2022, sid 8 – 9).

Regionplanen utgår därtill från fem planeringsstrategier:

- Utveckla flerkärnigheten och stärka samspelet mellan stad och landsbygd
- Stärka tillgängligheten och binda samman Skåne
- Stärka mångfalden av attraktiva och hälsofrämjande livsmiljöer med tillgång till rekreation.
- Växa effektivt med en balanserad och hållbar mark- och vattenanvändning
- Planera för en god miljö och en hållbar resursanvändning
- Stärka Skånes relationer med omvärlden

Dessa mål är förstas barn av sin tid. Formuleringar om ”attraktiva miljöer” liksom betoningen på tillväxt och relationen till omvärlden lyfter dimensioner i dagens regionplanering som har spelat en ganska liten roll historiskt sett. Med det sagt är det ändå kontinuiteten i målformuleringarna som sticker ut. Flera av målen har en lång historia inom den regionala planeringen.

Ett mål förtjänar att särskilt uppmärksammas, dels på grund av dess långa historia, dels med tanke på dess avgörande roll: flerkärnigheten. Flerkärnighet är kanske egentligen inte i första hand ett mål i sig utan snarare en möjlig lösning på andra utmaningar, särskilt då den kopplas samman med kollektivtrafik. Det gör det möjligt att stärka tillgängligheten och binda samman Skåne, att uppnå en bättre balans i markanvändningen (här: skydda jordbruksmark från bebyggelse) och stärka samspelet mellan stad och landsbygd. Möjligen kan det också kopplas till en utveckling av en mångfald av attraktiva miljöer, med tanke på att idén om flerkärnighet bygger på att olika kärnor ska ge utrymme för olika kvaliteter (se Region Skåne 2011). Flerkärnigheten spelar därmed en nyckelroll, vilket gör dess långa historia särskilt intressant.

Den komplexa strukturen av tätorter i främst västra Skåne spelar en framträdande roll redan i de tidigaste skisserna på en regional planering. Svårigheten att dra en gräns mellan de olika orterna är i sig ett motiv till att regionplanera, men användes också som ett motargument eftersom det var svårt att dra gränsen för det område som planen skulle omfatta. Det sammanflätade nätverket av orter är ett lika påtagligt argument när 1960-talets mellankommunala samarbeten konstrueras: kommunblockens gränser upplevdes som konstruerade och suboptimerande just eftersom regionens struktur är flerkärnig. Närheten mellan orterna i Skåne har ofta lyfts fram som en styrka, samtidigt som bebyggelsegränser har introducerats för att bevara karaktären av de enskilda orterna.

Även ambitionerna att arbeta med kollektivtrafikhäna bostadsbyggande har en lång tradition, om än inte alls lika explicit uttalat som flerkärnigheten i de äldre dokumenten. SSKs ambitioner med att etablera bandstäder är ett tydligt exempel (SSK 1972). Däremot är det påtagligt hur förväntningarna förändras. I en

rapport om möjlig utbyggnad kring järnvägsstationer i Skåne konstateras år 1995 att 12% av Skånes befolkning skulle kunna bo inom 1 km från de befintliga stationerna. Om antalet stationer fördubblas så skulle siffran bli 22% (Länsstyrelsen i Kristianstads län & Länsstyrelsen i Malmöhus län 1995). Femton år senare framstår möjligheterna till förtätning och därmed bostadsbyggande nära stationerna som näst intill obegränsade: Skånes befolkning kan utan vidare rymmas inom dessa lägen enligt Länsstyrelsen i Skåne et al. (2010).

Men är kärnor rätt begrepp för att fånga regionens karaktär? Regionen uppvisar snarare en stadsbyggnad i linje med vad som i Italien har kallats *Citta diffusa* och i Tyskland *Zwischenstadt*: ett stadslandskap där en tydlig åtskillnad mellan olika kärnor, eller mellan stad och land, inte fångar bygdens karaktär (se t ex Sieverts 2003). Att en strategi för byggande i kollektivtrafiknära läge behövs är en sak – att skildra hela regionen som om den naturligt var formad för en sådan strategi är en annan.

I sin avhandling om regionens kollektivtrafikplanering fångar Portison Hylander (2022) konflikterna mellan att förse hela landsbygden med kollektivtrafik, och ett effektivt och lönsamt system. Det är i viss mån också en konflikt mellan en landsbygds- och stadsplanering. Regionens flerkärniga strategin strävar efter att greppa såväl storstad som de mindre samhällena, och därmed erbjuda en strategi som fångar in i stort sett hela befolkningen (Qviström 2015). Här kan planeringshistoriska studier (liksom andra historiska studier) bidra med en bättre förståelse om hur dessa samhällen har vuxit fram och hur de har hanterats tidigare. Jag tror att det i synnerhet är två svaga länkar i strategin där historiska studier kan ge mer kunskap: hur de mindre orterna och byarna kan integreras, och inte minst: hur deras specifika värden kan lyftas fram. I värsta fall är det bara frånvaron av urbana kvaliteter som utvecklingspotential hos dessa orter som lyfts fram, vilket leder till en strategi med storstaden som förebild (Qviström 2015).

Konflikten mellan idén om storstaden som drivkraft, centrum och ideal å den ena sidan och den flerkärniga regionen å den andra, löper som en röd tråd genom Skånes planeringshistoria. Ibland skildras storstädernas tillväxt som oöveklig, närmast deterministisk, ibland som en förutsättning för kreativitet och företagande. Storstädernas roll förstärks också av de statliga reformer där orternas hierarkier har lyfts fram, till exempel i Länsstyrelsens inflyttelserika modell för att klassa orter för regional utveckling. Det finns goda möjligheter att studera dessa spänningar närmare, för att utveckla en tydligare och mer framgångsrik strategi för flerkärnighet.

En dynamisk och flerkärnig regionplanering

Flerkärnigheten handlar om mer än bara en specifik tätortsstruktur. Det reflekterar också Skånes specifika domänstruktur och maktfördelning mellan ett stort antal offentliga aktörer. Det är inte en central aktör som kan driva utvecklingen, heller inte ett givet kluster som ständigt samarbetar: nätverken och planernas omfattning skiftar över tid beroende av vilka utmaningar som står i centrum för planeringen. Det har i sig gett upphov till ett utmärkande drag i den skånska planeringens historia: en komplex geografi av initiativ och samarbeten.

I "Atlas över Skåne" finns en serie av kartor som skildrar Skånes utveckling från ett gytter av sockenkommuner och en handfull kommunalförbund till en region och ett fåtal kommuner (Germundsson & Schlyter 1999, sid 154 – 155). Kartserien är helt i linje med hur utvecklingen mot en regionförstoring brukar skildras. Kartserien är förstås helt korrekt, men förmedlar trots det bara en del av historien. Jag tror att en kompletterande karta behövs, där de ständigt skiftande informella samarbetena och deras varierande geografiska anspråk skildras. Den kartan skulle inte alls ge samma tydliga bild av en ständigt pågående regionförstoring, utan snarare peka på hur olika utmaningar har krävt olika former av

samarbeten över tid, och att olika varianter av dessa samarbeten har avlöst varandra. Kanske är det just genom att ta denna komplexitet på allvar som regionens planering kan utvecklas framöver.

Jordbruksmarken, staden och staten

Jordbruket och gränsen mellan stad och land har en särskild ställning inom Skånes planeringshistoria. Det är också ett tema där statens aktiva roll som initiativtagare till utredningar eller påverkan på planer syns tydligt och gränserna mellan de administrativa nivåerna i många fall är påfallande otydliga.

Jordbrukets roll i planeringen har skiftat, från en framträdande roll i 1930- och 40-talets diskussioner, via en lågpunkt med Plankodex och Zonplanen, till att få en relativt stark roll en bit in på 1970-talet. Den stärkta rollen speglar en internationell miljödebatt som kom att påverka arbetet med den fysiska riksplaneringen under andra halvan av 1970-talet.

Det finns goda skäl att studera denna historia mer i detalj, inte bara för att granska olika strategier för att skydda jordbruksmarken, utan också för att visa på olika sätt att skildra jordbrukslandskapet och dess värden, från starkt reduktionistiska skildringar med fokus på jordbruksmarkens bördighet, till generella skildringar av jordbrukslandskapets värden. Även dess samspel med den flerkärniga bebyggelsestrukturen förtjänar att studeras närmare.

Regionala värden, utmaningar och ansvarsområden

Dagens regionplanering skiljer sig i flera viktiga avseenden från de äldre exemplen. För det första har denna region mycket tydliga och statiska gränser, och hela den administrativa regionens territorium ska hanteras i planeringen. För det andra är planeringen regionalt förankrad, dvs den svarar mot den demokratisk valda regionala församlingen. Denna planering befinner sig alltså på en annan "nivå" jämfört med de tidigare mellankommunala planerna. Det gör det än viktigare än tidigare att identifiera vad som är regionala värden, men också regionala utmaningar och ansvarsområden. Dagens regionplan betonar att den:

"i sin helhet [bygger] på ambitionen att utveckla Skåne genom att stärka de allmänna intressena. ... Region Skåne vill fortsätta utreda och utveckla de regionala värdena som är viktiga för Skånes utveckling och funktionalitet. Dessa kan både vara riksintressen och allmänna intressen men kan också vara andra värden." (Region Skåne 2022, sid 8).

Men vad är ett regionalt värde? Och, kopplat till värdena, vilka är de utmaningar och ansvarsområden som regionen ska ta sig an? Plan och bygglagen anger generella teman för regionplaneringen, men de är inte unika för den regionala nivån. Det är dessutom tänkbart att de regionala värdena är specifika för Skåne snarare än generiska värden som gäller samtliga administrativa regioner.

Jag menar att regionplaneringens historia kan vara ett värdefullt stöd för att identifiera regionala värden. De initiativ som har tagits över tid har varit behovsstyrda: lokala och statliga aktörer har gång på gång identifierat behov av att hantera vissa frågor som regionala i Skåne. De har alltså valt att definiera frågorna som regionala, till skillnad från den formella planeringens krav på att hantera vissa frågor. Det borde stärka regionplaneringen att snarlika teman har lyfts fram som regionala utmaningar, ansvar, eller värden under så lång tid. Givetvis kan även nya värden identifieras eller uppstå: det räcker inte med att bara titta bakåt. Men en historisk studie kan ge planerare och politiker viktiga argument för att hävda regionala värden, utmaningar och ansvarsområden inom planeringen.

Källor

- Ahlberg, Carl-Fredrik & Johnsson, Göran. 2006. *Stockholm blir regionstad: En öppning mot ett odlingsfält med obestämda gränser och skiftande grödor*. Stockholmia förlag.
- Bergkvist Andersson, Hilda & Schmitt, Peter. 2024. "Disclosing the logics of non-statutory regional planning: the case of Sweden", *European Planning Studies*, vol 32, sid 1696 – 1715.
- Blanck, Nils. 1932. "Småsamhällenas planläggning", i: *Årsbok för hembygdsvård 1932*. Samfundet för hembygdsvård, sid 105 – 116.
- Blanck, Nils. 1942. "Något om byggnadsutvecklingen i Skåne", *Byggnadsvärlden*, nr 10, sid 109 – 113.
- Borg, Ebbe. 1981. "Geografin i samhällsplaneringen – några anteckningar från en f.d. länsarkitekts verksamhetsområde", *Svensk Geografisk Årsbok*, vol 57, sid 30 – 40.
- Bostadsplaneringskommittén. 2015. *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*. SOU 2015:59.
- Bro, Henning. 2019. *Øresundsmetropolen: Historien bag den interskandinaviske byregion*. Frydenlund, Frederiksberg.
- Ek, Richard. 2003. *Öresundsregion – bli till! De geografiska visionernas diskursiva rytm*. Lund, Lund universitet.
- Erlingsson, Gissur Ó; Wångmar, Erik; Ödalen, Jörgen. 2011. "Kommunsammanslagningarna 1952 – 1974. Hur blev de möjliga?", *Scandinavian Journal of Public Administration*, vol 14, sid 3 – 36.
- Forsberg, Håkan. 1992. *En politisk nödvändighet: En studie av den fysiska riksplaneringens introduktion och tillämpning*. Linköpings universitet.
- Fredriksson, Charlotta; Hedman, Sara; Sundelöf, Johanna; Franklin, Joakim; Kronlid, Karin. 2022. *Kartläggning regional rumslig planering*. WSP.
- Germundsson, Tomas & Schlyter, Peter. 1999. *Atlas över Skåne*. Sveriges Nationalatlas. Almqvist & Wiksell, Uppsala.
- Hägerstrand, Torsten. 1964. "Regionplaneringens villkor", i: *Regionplanering: en principdiskussion om bebyggelse, kommunikationer, företagslokalisering och naturvård*. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, sid 67 – 84.

- Hägerstrand, Torsten. 1990. "Utkast till plankodex för Skåne. Ett bortglömt dokument från den regionala planeringens begynnelse". I: *Stad och människa mellan 80-tal och 90-tal*. Arton studier tillägnade Arne Källsbo, sid 37-42. Malmö byggnadsnämnd.
- Idvall, Markus. 2000. *Kartors kraft: Regionen som samhällsvision i Öresundsbrons tid*. Nordic Academic Press.
- Johnson, Göran. 1974. "SSK-planen", i: *Öresundsbron – den hotfulla bron*. LT förlag, Stockholm, sid 27 – 29.
- K-Konsult. 1979. *Sydsvenska sjölandskapet. Översiktlig plan mars 1979*. Malmö.
- Kommunikationsdepartementet. 1969. *Fysisk riksplanering: Materialredovisning Juni 1969. Häfte II, Bilagor*. Stockholm.
- Källsbo, Arne. 1995. "Sydvästkåne blir en region", i: *Sydvästra Skånes kommunalförbund, Från landskommuner till Skåneförbund: Tre decennier av mellankommunalt samarbete i sydvästra Skåne*. Arlöv, sid 71 – 76.
- Lexén, Thomas. 2021. *Planning At the Edge – aspects on inter-municipal and border related spatial planning in a new Swedish geography*. SLU, Alnarp.
- Länsstyrelserna i Kristianstads och Malmöhus län. 1980. *Marken kring tätorterna. Markhushållningsprogram för Skåne rapport 6*.
- Länsstyrelserna i Kristianstads och Malmöhus län. 1979. *Konsekvenser vid tätortsutbyggnad. Markhushållningsprogram för Skåne rapport 3*.
- Länsstyrelsen i Kristianstads län & Länsstyrelsen i Malmöhus län. 1995. *Utbyggnadsområden kring järnvägar i Skåne*.
- Länsstyrelsen i Malmöhus län & Länsstyrelsen i Kristianstads län. 1993. *Skåne-projektet: Infrastruktur för kommunikationer i Skåne*.
- Länsstyrelsen i Skåne, Skånetrafiken, Region Skåne & Trafikverket. 2010. *Stationsnära läge*.
- Magnusson, Håkan. 1973. *Sydvästra Skånes kommunalförbund: En undersökning av verksamheten 1965 – 1972*. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Mellanskånes planeringskommitté & VBB. 1976. *Ringsjöområdet*.
- Miljödepartementet. 1990. *Miljön i Västra Skåne: År 2000 i våra händer*. SOU 1990:93.
- Moding, Philip. 1990. "25 år med SSK", I: *Stad och människa mellan 80-tal och 90-tal*. Arton studier tillägnade Arne Källsbo, sid 73 - 76. Malmö byggnadsnämnd.
- Moding, Philip. 1995. *Anförande inför SSK:s nya förbundsfullmäktige i Rådhuset 19/1 – 95*.
- Nelson, Garrett Dash. 2017. "Making the single city: the constitutive landscape and the struggle for 'Greater Boston', 1891 – 1911", *Landscape Research*, vol 42, sid 243 – 255.

- Nordvästra Skånes kommunalförbund. 1978. *Markanvändning och intressekonflikter kring tätorterna i Nordvästra Skåne*. NSK rapport 1978:2.
- Nordvästra Skånes kommunalförbund. 1980. *Att spara mark: En diskussion om möjligheter och svårigheter att hushålla med nordvästra Skånes värdefulla markresurser*. NSK rapport 1980:3.
- Nordvästra Skånes kommunalförbund. 1985. *Regionöversikt 85: Nordvästra Skåne*. Helsingborg.
- Nordvästra Skånes kommunalförbund. 1995. *Regional översiktlig plan för Nordvästra Skåne: En sammanställning av kommunernas översiktsplaner*.
- Petery, Zoltan. 1972. *Studier i svensk regionplanering: Regionplanering enligt byggnadslagen i mindre regioner*. Meddelanden från Lunds universitet Geografiska institutionen. Lund.
- Portison Hylander, Jens. 2022. *Constructing transit corridors: The politics of public transport policy and planning in Malmöhus and Skåne 1970 – 2020*. Lund University.
- Qviström, Mattias. 2010. "Shadows of planning: revealing inherited ambiguities at the urban fringe", *Geografiska annaler ser B*, vol 92, sid 219 – 235.
- Qviström, Mattias. 2012. "Contested landscapes of urban sprawl: landscape protection and regional planning in Scania (Sweden), 1932 – 1947", *Landscape Research*, vol 37, sid 399 – 415.
- Qviström, M. 2015. "Putting accessibility in place: A relational reading of accessibility in policies for transit-oriented development", *Geoforum*, vol 58, sid 166 – 173.
- Qviström, Mattias. 2018. De "levande" generalplanerna: en studie av de informella planernas betydelse, med den stadsnära landsbygden som exempel. *Bebyggelsehistorisk tidskrift*, vol. 73, sid 64 – 75.
- Rasin, Bertil. 1968. "Samordningsproblem i Skåne", *Statens planverk aktuellt*, nr 1, sid 17 – 18.
- Region Skåne. 2011. *Flerkärnighet i Skåne*. Kristianstad.
- Region Skåne. 2014. *Det öppna Skåne 2030*. Kristianstad.
- Region Skåne. 2022. *Regionplan för Skåne 2022 – 2040*.
- Regionberedningen. 1993. *Västsverige och Skåne – regioner i förändring*. SOU 1993:97.
- Schultz, Jörgen. 1995. "SSK och bostadsbyggandet", i: Sydvästra Skånes kommunalförbund, *Från landskommuner till Skåneförbund: Tre decennier av mellankommunalt samarbete i sydvästra Skåne*. Arlöv, sid 101 – 104.
- Sieverts, Thomas. 2003. *Cities without cities: an interpretation of the Zwischenstadt*. Spon Press.
- Smas, Lukas & Schmitt, Peter. 2022. "Region + planering = regionplanering – en komplicerad ekvation", i: *Regioner och regional utveckling i en föränderlig tid*, red: Grundel, Ida. Sid 42 – 62.

Sydvästra Skånes kommunalförbund. 1995. *Från landskommuner till Skåneförbund: Tre decennier av mellankommunalt samarbete i sydvästra Skåne*. Arlöv.

Sydvästra Skånes kommunalförbund. 1978. *Fysisk riksplanering i regionplanearbetet: Sammanställning av medlemskommunernas kommunöversikter och markhushållningsprogram*.

Sydvästra Skånes kommunalförbund. 1985. *Förslag till regionplan 1985/87*.

Östnäs, Bengt. 1964. "Vad är en regionplan?" I: *Regionplanering: en principdiskussion om bebyggelse, kommunikationer, företagslokalisering och naturvård*. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, sid 9 – 15.

Arkiv

Eslövs stadsarkiv: Eslövs stad; Mellanskånes planeringskommitté

Helsingborgs stadsarkiv: Nordvästra Skånes kommunalförbund

Malmö stadsarkiv: Sydvästra Skånes kommunalförbund

Riksarkivet, Arninge: Byggnadsstyrelsen, Stadsplanebyrå

Riksarkivet, Lund: Länsarkitekten i Malmöhus län; Länsstyrelsen i Malmöhus län.

Ystads stadsarkiv: Sydöstra Skånes samar. Lägga in din brödtext här. Välj Normal, Body text formatmallar under formatpanelen.