



Medfinansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden

Inspiration till politiska beslut med hjälp av territoriella kunskapsunderlag

POLICYSAMMANFATTNING

# Den territoriella dimensionen av framtidens politik



Utformningen av den territoriella dimensionen av framtidens politik kräver en förståelse för den territoriella mångfalden – och dess viktiga utmaningar och utvecklingsperspektiv – på olika platser runt om i Europa, både inom och utanför de administrativa gränserna. Det är även viktigt att utarbeta politiska strategier och genomförandeverktyg som kan bidra till att maximera utvecklingspotentialen med målet att främja medborgarnas välbefinnande. Så småningom kommer detta **territoriella tänkande att bli en integrerad del av den europeiska och nationella politiken** och vägleda utformningen och genomförandet av regionala och lokala utvecklingsstrategier.

Mot bakgrund av diskussionerna kring framtiden för EU-politiken (däribland sammanhållningspolitiken) och de kommande förberedelserna för nästa omgång av strategier och program på nationell, regional och lokal nivå har det europeiska observationsnätverket för territoriell utveckling och sammanhållning (ESPON) tillhandahållit nya territoriella kunskapsunderlag inom en mängd olika områden (sysselsättning, affärsutveckling, konnektivitet, offentliga tjänster, koldioxidsnål ekonomi, styrning etc.) för att hantera utmaningarna och möjligheterna för städernas och regionernas framtida utveckling.

I denna polycysammanfattning presenteras viktiga slutsatser och politiska budskap från de undersökningar som ESPON utfört som en del av samarbetsprogrammet ESPON 2020 i **syfte att stödja debatten om den territoriella dimensionen av den framtida politiken på europeisk, nationell, regional och lokal nivå**.

## VIKTIGA POLITISKA BUDSKAP

Den territoriella dimensionen av beslutsfattandet bör främjas med utgångspunkt i begreppen **polycentricitet och en platsbaserad strategi** för att förstå och stimulera territoriella tillgångar inom ramen för lokala och regionala utvecklingsstrategier.

Samtidigt gör ökande **förbindelser och ömsesidiga beroenden** mellan olika platser att vi måste anta ett nytt perspektiv på deras utveckling. Arbetet måste utökas över de administrativa gränserna och omfatta en mängd olika intressenter i gemensamma ansträngningar för att skapa positiva resultat och effekter genom kombinerad resurspotential och bättre samordnade utvecklingsinitiativ.

Att uppnå fler och bättre resultat med knappa offentliga resurser är endast möjligt genom gemensamma åtgärder. Därför bör **samarbetsbaserade insatser** över större geografiska områden vara en mycket mer framträdande del av den offentliga politiken på alla nivåer.

I den framtida politiken kan den **territoriella dimensionen stärkas genom att**

1. anpassa offentliga strategier och insatser till **funktionella områden** – funktionella stadsområden, gränsöverskridande områden, transnationella områden etc.,
2. utforma politiska ramar som **främjar samarbeten**,

3. utveckla **nya styrningslösningar** med offentliga myndigheter och privata intressenter i gemensamma ansträngningar för att ta itu med gemensamma utvecklingsutmaningar,

4. utöka samarbeten vid planering och genomförande av investeringar genom att erbjuda verktyg som stöder **gemensamma investeringsinitiativ** och gör det möjligt att **kombinera resurser** från olika finansieringskanaler,

5. **stärka kapaciteten** hos nationella, lokala och regionala aktörer att delta i samarbetsinsatser.

Mer specifikt **bör den framtida sammanhållningspolitiken**

1. fortsätta att stödja utformningen och genomförandet av **lokala och regionala strategier**,

2. främja och stödja **gemensamma investeringar**, både inom EU:s allmänna stödprogram och inom ramen för målet för det europeiska territoriella samarbetet,

3. ytterligare främja **användningen av integrerade territoriella investeringar och andra integrerade territoriella strategier** och instrument (t.ex. lokalt ledd utveckling),

4. fortsätta att finansiera europeiska program som syftar till att utveckla de nationella, regionala och lokala intressenternas **kapacitet att utforma och genomföra politiken**.

# 1 Nyckelbegrepp för integrerad politik – polycentricitet och en platsbaserad strategi

## 1.1

### Främja en polycentrisk utveckling genom att stärka platsers potential utifrån deras specifika tillgångar och genom utökade funktionella förbindelser

Polycentricitet är ett **relationsbaserat begrepp** för att uppmuntra regioner och städer, i samarbete med närliggande territorier, att utforska gemensamma styrkor och främja funktionella förbindelser och kontakter mellan olika platser.

Ibland missuppfattas polycentricitet som en politisk ram som legitimerar krav på fler investeringar för att bygga större och starkare städer. Erfarenheterna från genomförandet av politiken runt om i Europa visar att polycentricitet inte ger de förväntade resultaten om politiken inte genomförs med hjälp av **verktyg för samarbetsstyrning och planering** som tar vara på platsernas möjligheter utanför de administrativa gränserna och främjar samarbetet mellan dem.

Om polycentriska strategier utformas och genomförs ur ett relationsperspektiv bidrar de till att stärka **stadskärnornas konkurrenskraft**, samtidigt som de bidrar till **mer balanserad utveckling mellan regionerna** och motverkar de **negativa effekterna av marginalisering** genom samarbetsbaserade och funktionella förbindelser mellan stad och landsbygd. Polycentricitet bidrar samtidigt till att **effektivisera användningen av begränsade resurser** genom att undvika dubbla roller och funktioner och genom att ge de lokala invånarna fler fördelar med användning av resursernas kombinerade potential. Dessutom blir **städerna och regionerna mer motståndskraftiga och diversifierade**, vilket stärker EU:s konkurrenskraft i den globala ekonomin.

Därmed bidrar relationsbaserad polycentricitet till att skapa **en ny kultur av offentlig politik och offentlig handling** som drar nytta av fördelarna med samarbeten och integrerade lösningar för att hantera gemensamma territoriella utmaningar mer effektivt.

För att ta vara på fördelarna med polycentricitet är det viktigt att **erkänna och stärka potentialen på olika platser** (städer, landsbygden, inre periferier, territorier med geografiska särdrag etc.) baserat på deras specifika tillgångar och **utforma politiska insatser för funktionella områden** som gör det möjligt att öka platsernas potential genom intensifierade kontakter och utbyten. Dessa delar förklaras mer ingående i de följande underavsnitten.

## 1.2

### Tillämpa en integrerad platsbaserad strategi (rumslig, tematisk/sektorsövergripande, offentlig-privat)

Främjandet av platsernas utveckling kräver en integrerad platsbaserad strategi som bygger på följande fyra viktiga principer:

- **Territoriell integration** kräver att territoriella utvecklingsperspektiv antas bortom platsernas administrativa gränser för att förstå sambanden och det ömsesidiga beroendet med andra platser, de komparativa fördelarna samt möjligheterna att maximera utvecklingspotentialen och uppnå en kritisk massa genom gemensamma initiativ.
- **Tematisk integration (övergripande samordning)** bygger på en holistisk sektorsövergripande syn på platsernas utveckling. Alla investeringar i humankapital, infrastruktur, affärsutveckling, innovation, tjänster etc. bör anpassas för att uppnå gemensamma utvecklingsmål och främja invånarnas välbefinnande.
- **Offentlig-privata partnerskap och ett stort engagemang från intressenterna** är avgörande för att säkerställa ägandet och det praktiska genomförandet av de överenskomna utvecklingsmålen. Dessutom främjar samsarbetsinitiativen det sociala kapitalet som en avgörande förutsättning för innovation.
- **Ekonomisk integration** kräver att resurser från olika finansieringskanaler läggs ihop och att man säkerställer en samordnad användning av dessa för att uppnå lokalt och regionalt fastställda mål. Utarbetandet av politiska insatser bör inte bero på tillgången på medel, eftersom insatserna riskerar att få en svag koppling till platsernas tillgångar och verkliga behov. I sådana fall kommer de inte att bidra till uppnåendet av överenskomna mål, och i värsta fall blir de en dålig investering utan konkreta resultat eller effekter.

Alla dessa principer bör ligga till grund för utvecklingen av lokala och regionala utvecklingsstrategier, och den ekonomiska integrationen bör fungera som en ram för investeringar inom sammanhållningspolitiken.

**Sammanhållningspolitiken efter 2020 bör fortsätta att stödja utformningen och genomförandet av lokala och regionala strategier**, framför allt genom att uppmuntra städer och regioner att planera sin utveckling och sina investeringsinitiativ bortom de administrativa gränserna och att delta i gemensamma eller samarbetsbaserade projekt för att öka investeringseffektiviteten, synligheten och den positiva avkastningen på investeringarna.

Med tanke på att strategisk planering är en framtidsinriktad praxis är det lämpligt att tillämpa **framsynsmetoder** vid utvecklingen av politiken. Scenarier och prognoser kan vara användbara som stöd vid överläggningar och överenskommelser om en vision för ett visst territorium och för att anpassa de politiska åtgärderna till den förväntade utvecklingen, förutsatt att prognoserna och scenarierna är realistiska och inte bara optimistiska.

Eftersom all planering påverkas av en viss oförutsägbarhet när det gäller den framtida utvecklingen **bör strategierna säkerställa en tillräcklig flexibilitet** för att kunna anpassa genomförandeåtgärderna till en ständigt föränderlig verklighet.

Slutligen rekommenderar ESPON, i linje med principerna för platsbaserad och integrerad utveckling, att en **enda utvecklingsstrategi** (snarare än flera strategier för specifika frågor eller för specifika delar av ett territorium) utformas för att förena och harmonisera olika intressen och möjliga utvecklingsvägar och för att säkerställa en helhetssyn och en uppsättning av politiska åtgärder som främjar den territoriella potentialen.

Vikten av en platsbaserad strategi som bygger på att ta vara på och stärka inneboende utvecklingsresurser förklaras vidare i rutorna nedan ur ett geografiskt perspektiv (med exempel på områden med geografiska särdrag) och ett tematiskt perspektiv (med exemplet att stimulera en kunskapsekonomi).

## RUTA 1

### Främja utvecklingen av territorier med geografiska särdrag (öar, berg, glesbygd och kustområden) utifrån deras utvecklingstillgångar

Den europeiska politiska debatten om utvecklingen av territorier med geografiska särdrag har under senare år flyttats bort från diskussioner om behovet att kompensera för naturbetingade nackdelar och att utveckla särskild politik eller särskilda instrument för varje nackdel/särdrag. Eftersom de specifika utmaningarna på dessa platser kan behöva skraddarsydd lösningar har diskussionerna blivit alltmer inriktade på **behovet att fastställa och stärka deras utvecklingspotential**.

De socioekonomiska förhållandena i territorier med geografiska särdrag i Europa är mycket olika. Ett geografiskt särdrag är därför en egenskap som måste beaktas i ett **bredare territoriellt sammanhang** (t.ex. öar i förhållande till närliggande kuster, bergsområden i förhållande till dalgångar) **och ett nationellt ekonomiskt sammanhang** vid utarbetande av strategiska alternativ för deras framtida utveckling.

Med utgångspunkt i detta tänkesätt har ESPON tagit fram ett antal rekommendationer för att främja utvecklingspotentialen i dessa områden. Platsbaserade strategier och politiska åtgärder bör

- syfta till att främja en diversifiering av den ekonomiska verksamheten,
- omfatta åtgärder för att motverka avfolkning och hantera effekterna av säsongvariationer i befolkningen,
- främja konnektivitet genom en uppsättning åtgärder som är direkt kopplade till befintlig och framtida ekonomisk verksamhet,
- öka tillgången till bredband av hög kvalitet,
- ta hänsyn till särskilda möjligheter och sårbarheter som härrör från den fysiska miljön och införa miljöskyddsåtgärder som syftar till att skapa utvecklingsmöjligheter.

## RUTA 2

### Strategier för att främja drivkrafterna för en kunskapsbaserad ekonomi

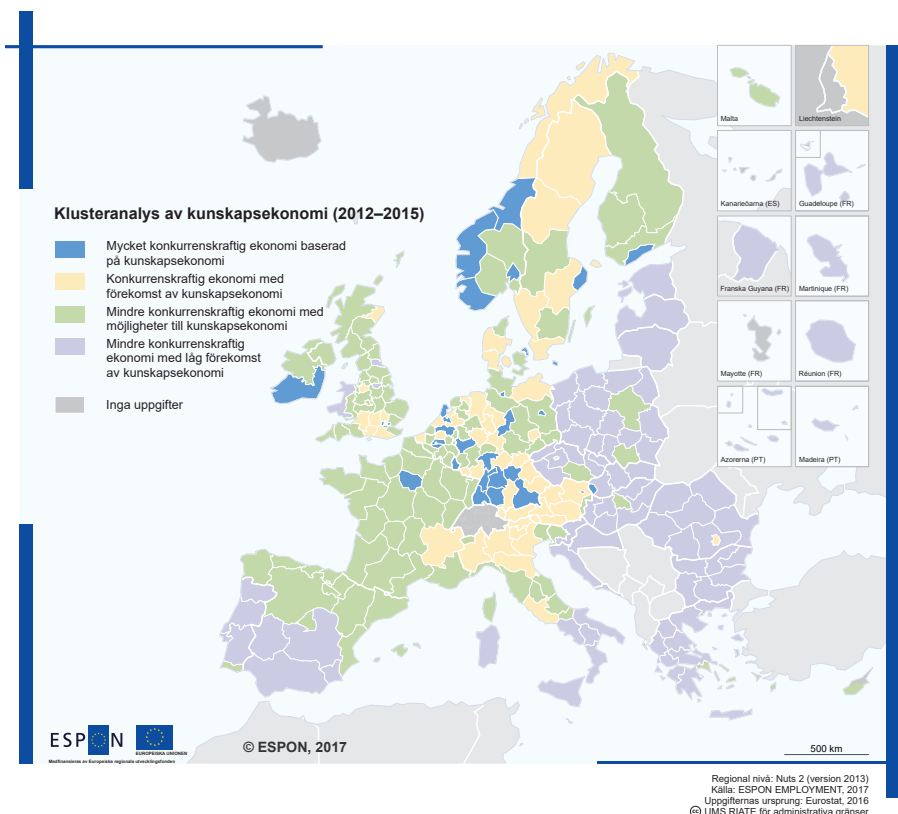
ESPON:s undersökningar har visat att det finns **fem möjliga strategier som kan användas för att främja drivkrafterna för en kunskapsbaserad ekonomi baserat på territoriella tillgångar**.

I fyra av sex fall (Abruzzo, Malopolskie [Lillpolen], Berlin och nordöstra Rumänien) bygger strategin på **tillhandahållandet av ekonomiska eller icke-ekonomiska incitament**, till

exempel skatteavdrag, bidrag, tjänster eller andra incitament, för att locka (högutbildade) arbetstagare, företag eller forskningsinstitut. Incitamenten syftar ofta till att främja grupper av universitet och företag. Den regelbundna och nära samverkan som främjas genom grupperingen förväntas förbättra samarbetet mellan aktörer som inte har samarbetat tidigare.

## Karta 1

## Typer av konkurrenskraftiga kunskapsekonomier



Källa: ESPON, *European Territorial Review: Territorial Cooperation for the Future of Europe*, 2017.

En andra strategi, som illustreras av Mecklenburg-Vorpommerns strategi för hälso- och friskvårdssektorn, kan kallas en **”oasstrategi”** eftersom den endast är inriktad på den mest framgångsrika, dynamiska och växande sektorn i regionen. Sektorns intresser uppmuntras att samarbeta för att uppnå de gemensamma målen – att främja innovation och stärka den ekonomiska utvecklingen.

En tredje platsbaserad strategi förekommer i mycket avlägsna områden med små möjligheter att locka resurser från utlandet. I sådana fall kan utvecklingsstrategierna inriktas mot att **”bygga en magnet”, dvs. att locka högt utbildade arbetare genom att utnyttja några av territoriets unika resurser**. Detta illustreras väl av fallstudien av Abruzzo, där *Gran Sasso Science Institute* utnyttjade närvaron av ett av världens fyra ledande laboratorier för partikelfysik (inrymt i en tunnel som ursprungligen byggdes som en del av en motorväg) och olika universitetsbaserade forskargrupper för att skapa ett kompetenscentrum som lockar studenter och lärare från Italien och andra länder.

Ett fjärde strategiskt alternativ är att skapa kunskapsekonomiska möjligheter genom stadsutveckling. Exempel på denna strategi finns i Berlin, London och staden Iași i Rumä-

nien (den största staden i nordöstra Rumänien). Dessa politiska strategier skapar en **fysisk miljö som underlättar samarbetet mellan vetenskapen och näringslivet** och ger unga yrkesverksamma möjlighet att arbeta för innovativa företag i förnyade och/eller nyutvecklade områden.

Ett femte alternativ, som fungerar bäst i väletablerade kunskapsekonomier, är **profilering**. Till exempel användes sloganen ”the world in one city” (”hela världen i en stad”) av London för att vinna OS 2012, och nyligen har Londons borgmästare använt hashtaggen #LondonIsOpen för att visa att staden – efter brexitomröstningen – fortfarande är öppen för företag och välkomnar mångfald. Berlins slogan ”poor but sexy” (”fattig men sexig”) bidrog också till bilden av Berlin som en öppen och mångsidig stad.

Andra politiska alternativ syftar till att styra inflödet av migranter och dra nytta av deras färdigheter med särskilda åtgärder. Till exempel genomförde den brittiska regeringen en selektiv politik för att styra landets höga migrationsflöden från länder utanför EU för att locka högt utbildade studenter, forskare och yrkesverksamma. Rumänien, som tillhör de EU-länder som har högst utflyttning, försökte nyligen utnyttja sin diaspora och uppmuntra till återvandring genom att ge rumänska utvandrare ekonomiska incitament att starta företag i städerna.

## 2

# Viktiga strategier för territoriellt inriktad politik – funktionella områden och samarbete mellan platser

### 2.1

#### Utforma politiska insatser för funktionella områden

Ökade förbindelser och ömsesidiga beroenden mellan olika platser har lett till en spridning av utvecklingsmönster utanför de administrativa gränserna. Territoriella utmaningar måste hanteras och nya möjligheter måste utvecklas för att skapa funktionella geografiska områden.

I dag bidrar **funktionella områden av olika storlek och karaktär till att forma den territoriella utvecklingen i Europa**. Dessa omfattar bland annat stads- eller landsbygdsområden, partnerskap mellan landsbygd och stad, funktionella gränsöverskridande regioner och transnationella makroregioner och globala integrationszoner. Områdena följer i regel inte de befintliga administrativa avgränsningarna av kommuner, regioner och länder. Avgränsningarna av funktionella områden kan dessutom variera beroende på funktion, och eftersom de är mycket dynamiska kan de förändras över tid. Det finns till exempel en stor variation i arbetsmarknadens upptagningsområden och den funktionella geografin för att tillhandahålla avancerade tjänster av allmänt intresse eller industriella symbiosprocesser. Detta innebär att en enda plats kan ingå i flera olika funktionsområden.

Att **identifiera funktionella områden, förstå deras respektive utvecklingsmöjligheter och flaskhalsar, skraddarsy styrmekanismer och planera ramar som passar de funktionella geografiska områdena** är viktiga förutsättningar för att effektivisera de politiska insatserna och öka avkastningen på investeringar, samtidigt som olönsamma (överlappande, fragmenterade) investeringar undviks. Det sistnämnda är särskilt viktigt med tanke på de ökande begränsningarna av offentliga resurser och behovet att uppnå mer med mindre resurser. Dessutom kan en anpassning av stödprogrammen till funktionella geografiska områden öka investeringarnas synlighet och mervärde för EU.

**Vikten av funktionella områden** och det faktum att de inte är anpassade till administrativa gränser **gör statliga samarbeten till en nödvändighet för den territoriella utvecklingen**. Förbindelserna mellan olika platser och behovet av att utveckla territorier med hänsyn till deras inbördes funktionella beroendeförhållanden innebär att ett enda administrativt territorium (oavsett om det är en kommun, en region eller ett land) inte kan bortse från andra platser för sin politiska utveckling. Beroende på politikens karaktär förutsätter detta ett samarbete inom funktionella stads- eller landsbygdsregioner, över nationella gränser eller i större transnationella eller makroregionala sammanhang.

### 2.2

#### Främja samarbeten mellan platser när det gäller planering, styrning och investeringar

Samarbeten mellan olika platser bör bli en viktig del av planeringen, styrningen och investeringarna inom ramen för den framtida politiken på EU-nivå och nationell, regional och lokal nivå.

I **EU-politiken** bör samarbetsinitiativ både inom och utanför de administrativa gränserna uppmuntras och stödjas **inom EU:s allmänna stödprogram och inom målet om ett europeiskt territoriellt samarbete**, eftersom detta gör att

- fler och bättre resultat kan uppnås genom sammanslagning av resurser,
- effektiviteten kan förbättras genom att undvika överlappande arbete och olönsamma investeringar,
- deras synlighet kan ökas,
- geografiskt större spridningseffekter kan säkerställas.

**På nationell nivå** kräver främjandet av samarbeten mellan olika platser att en övergripande politisk ram och vägledning inrättas för att öka de regionala och lokala myndigheternas engagemang i samarbetsbaserade initiativ för styrning och planering på olika geografiska nivåer. De nationella regeringarna kan dessutom uppmuntra till samarbeten genom att

- skapa ekonomiska incitament för att stödja nätverk, samarbeten och förbindelser mellan kommuner (delstatsmedel, bostadssubventioner, skattefördelningsmetoder, markförvärv och kompensation),
- tillhandahålla medel till territorier på villkor att de berörda regionala och lokala myndigheterna genomför styrnings- och planeringsstrategier för polycentrisk utveckling.

**Regionala och lokala intressenter** rekommenderas att tillämpa vissa principer för att utveckla framgångsrika arbetsmetoder. De viktigaste principerna är följande:

- Bygga vidare på **befintliga samarbetstraditioner** (t.ex. inom transport, avfallshantering och miljöskydd).
- Förstå **territoriets rumsliga dynamik**, inte bara vad gäller de territoriella och fysiska dimensionerna, utan även de viktigaste socioekonomiska och miljömässiga effekterna av utvecklingen utanför gränserna för lagstadgade planer (stadsplaner).

- Inleda **småskaliga bottom-up-strategier med lokala aktörer** och styra samarbetet mot nya politikområden (t.ex. från kollektivtrafik till biologisk mångfald eller markanvändning).
- Utveckla **flexibla samarbetsstrukturer** som passar territoriets rumsliga dynamik och anpassa dem till förändrade institutionella faktorer.
- Uppmuntra **politiskt engagemang** på regional och lokal nivå för att utveckla ett projektbaserat kortsiktigt samarbete till ett (strategiskt eller lagstadgat) planeringsbaserat och långsiktigt samarbete.
- Ta vara på **gemensamma fördelar** för aktörer genom att tidigt erkänna ömsesidiga beroendeförhållanden mellan relevanta aktörer och skapa situationer som alla deltagare vinner på. En process för att göra många olika aktörer delaktiga är avgörande för att utveckla gemensamma strategiska och rumsliga planeringsstrategier och för att förhindra motstånd och konflikter.

Vikten av samarbete mellan olika platser förklaras i följande rutor ur två olika perspektiv: geografiskt (för inre periferier som en territoriell typ) och tematiskt (för den cirkulära ekonomin som ett politikområde).

### RUTA 3

## Hantering av utmaningarna för de inre periferierna kräver tillräcklig politisk uppmärksamhet och främjande av geografisk och social samhörighet

**Inre periferier** är platser med låg ekonomisk potential, dålig demografisk situation, dålig tillgång till tjänster av allmänt intresse eller en kombination av dessa faktorer. I begreppets kärna finns aspekter kopplade till ett territoriums kapacitet att "skapa samhörighet" till sin miljö (oberoende av dess geografiska läge). Samhörighet bidrar till synergier, nätverk och andra typer av förbindelser som gör det möjligt att vara närvarande på de platser där relevanta beslut fattas, både i förhållande till offentlig politik och i relation till investeringar och privata strategier.

**Inre periferier finns i nästan alla europeiska länder**, och det finns många områden som riskerar att bli inre periferier i framtiden.

Vägen till förändring vilar på en inre utvecklingsprocess och förmågan att skapa förbindelser till utomstående resurser och organ. Nationella/regionala myndigheter kan stödja inre periferier. Detta omfattar inte nödvändigtvis krav på nya finansieringsprogram, utan snarare en politisk uppmärksamhet på inre periferier i det nationella sammanhanget. Huvudorsaken till deras sämre ställning är bristen på samhörighet när det gäller geografisk och/eller social närhet. Därför **måste olika aspekter av samhörighet hanteras** för att bryta en fortsatt negativ utveckling.

Regionala och lokala åtgärder bör baseras på väl utformade **strategier för att främja samhörighet, gemensamma initiativ och tillräcklig kapacitet för institutionellt samarbete**.

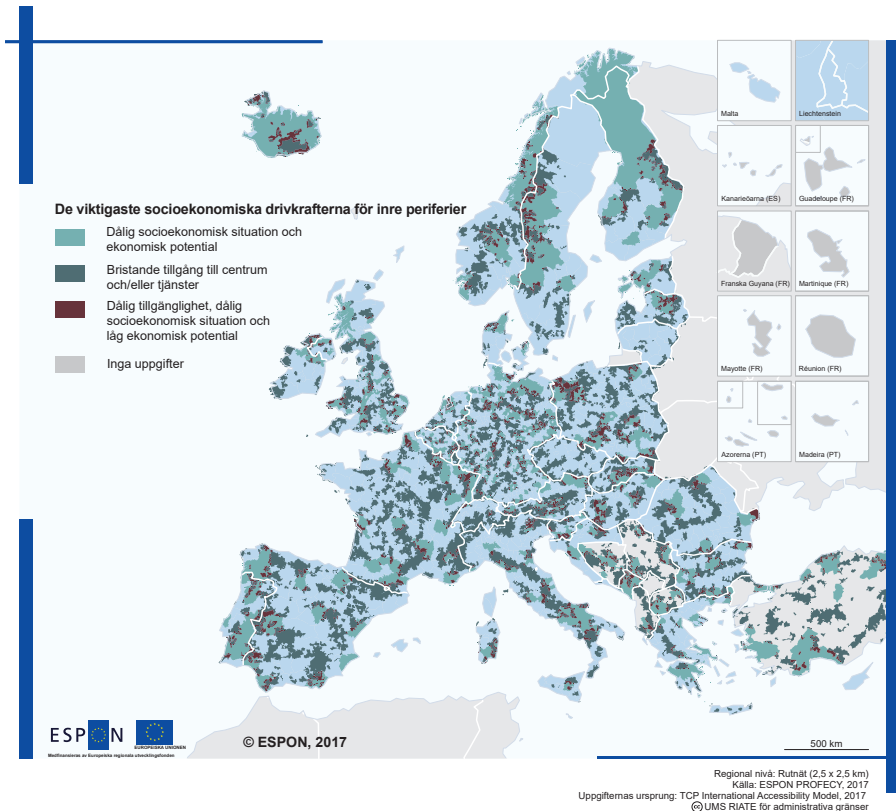
I vissa fall är de inre periferierna små och utspridda, vilket gör det svårt för lokala intressenter att mobilisera resurser för en effektiv interventionsstrategi. **En övergripande lokal plattform är viktig för att sammanföra resurser** och utarbeta handlingsplaner. Regionala samarbeten kan vara särskilt effektiva när det gäller att utveckla de inre periferiernas profilering och synlighet, strategier för att locka högutbildad arbetskraft, att främja innovation, att utveckla små och medelstora företag, att göra utvärderingar osv.

Lokala beslutsfattare kan ha ett **uttryckligt fokus på samhörighet och samverkan** när de utvärderar platsernas territoriella kapital. På arbetsmarknaden kan detta bland annat omfatta nätverksinitiativ för att locka extern arbetskraft till regionen eller gemensamma initiativ för att öka den lokala arbetskraftens kvalifikationer. Brister i tillhandahållandet av tjänster kan åtgärdas med nya metoder och konstellationer som bygger på it-baserade lösningar.

**Strategier för smart specialisering är också ett effektivt verktyg för att öka platsernas potential genom samverkan** mellan offentliga, privata, akademiska och icke-statliga aktörer. De bygger på forskning och innovation inom ett territorium för att ta vara på nya möjligheter och marknadsutvecklingar på ett konsekvent sätt. Nätverks- och samsarbetsmetoden för strategier för smart specialisering bör omfatta varje steg i värdekedjan, från forskning till kommersialisering, och alla relevanta aktörer i de olika sektorerna.

## Karta 2

### Avgränsningar av inre periferier enligt de huvudsakliga socioekonomiska drivkrafterna



Källa: ESPON, *Inner Peripheries: National Territories Facing Challenges of Access to Basic Services of General Interest*, 2017

## RUTA 4

En cirkulär ekonomi bör bygga på samarbete mellan företag för att effektivisera avfallshantering och industriell symbios och mellan individer för att utveckla ett gemensamt och samarbetsinriktat förhållningssätt till konsumtion

En cirkulär ekonomi innebär stora förändringar för alla delar av Europa och kommer även att påverka det europeiska stadssystemet och den territoriella balansen. För att få ut det mesta av den cirkulära ekonomin kan territoriella samarbeten bidra på olika sätt, framför allt genom följande åtgärder:

**Skapa en kritisk massa för industriell symbios.** Industriell symbios kräver i regel ett antal närliggande produktionsanläggningar så att avfall eller biprodukter från en anläggning kan användas som råvara i en annan. Detta kan vara särskilt utmanande för små platser (t.ex. landsbygdsområden eller små och medelstora städer) med

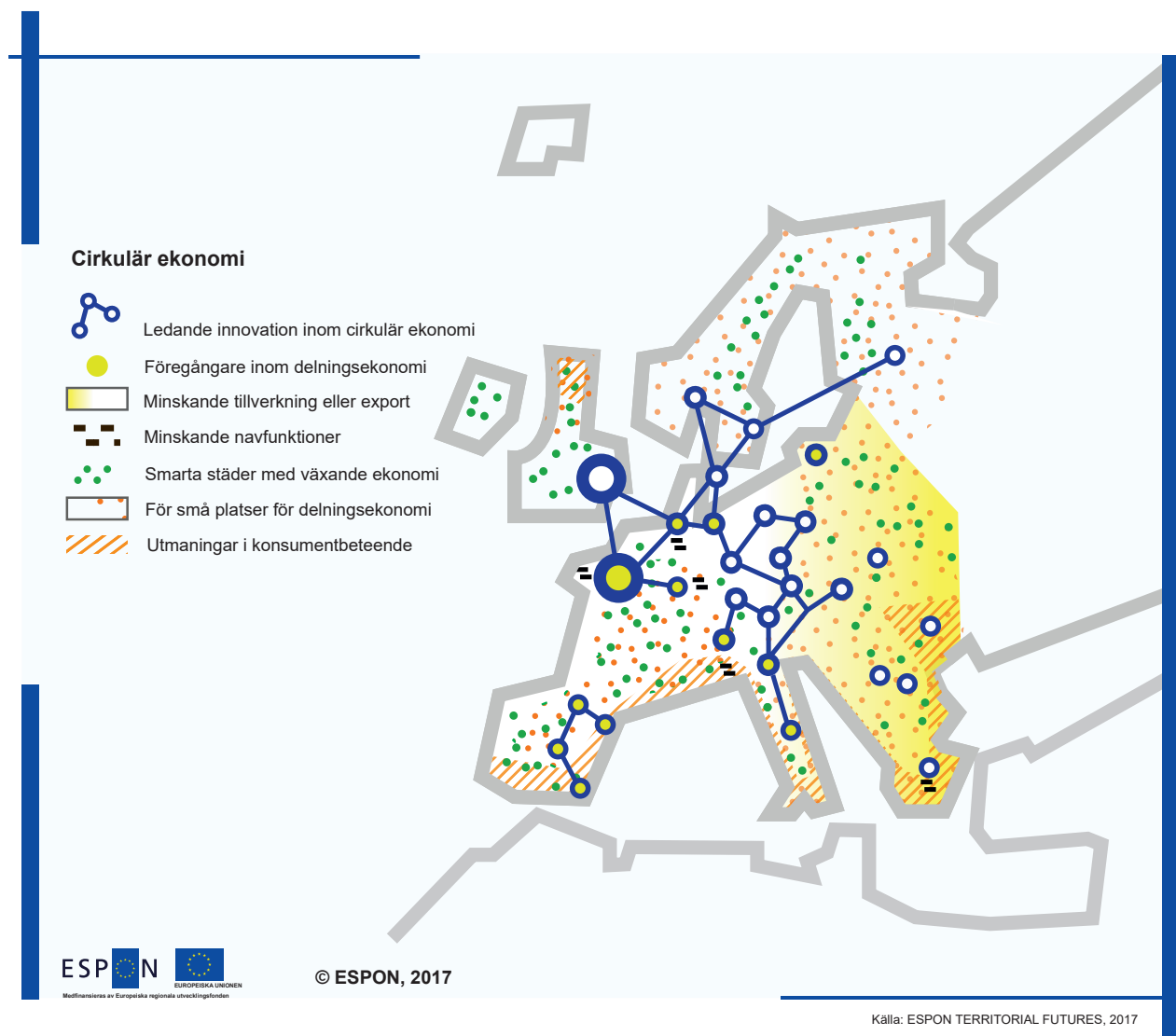
begränsad industriell verksamhet. En kritisk massa kan skapas genom att bygga vidare på industrierna i en hel funktionell stadsregion (t.ex. med strategier för smart specialisering).

**Skapa en kritisk massa för lokala delningsekonomier.** Delningsekonomiska strategier på lokal nivå kräver ett tillräckligt antal deltagare inom en rimlig närhet för att dela varor eller samarbeta med tjänster. Detsamma gäller lokala strategier för återanvändning och reparation. En kritisk massa kan skapas genom att utveckla gemensamma regionala delningsekonomiska plattformar, till exempel för samåkning eller delning av verktyg.



## Karta 3

## Territoriell inverkan av omställningen till en platsbaserad cirkulär ekonomi



Källa: ESPON, *European Territorial Review: Territorial Cooperation for the Future of Europe*, 2017.

**Samarbeta för att skapa nya produktions- och reparationssystem.** Övergången till additiv tillverkning, reparation och återanvändning har utvecklingspotential, särskilt för små och medelstora städer och för regioner som utvecklas långsammare. Aktörer inom dessa områden bör emellertid samarbeta i större nätverk eller med centrala platser i polycentriska nätverk.

**Utarbeta gemensamma strategier för att byta transportsystem.** Omställningen till en cirkulär ekonomi kommer även att påverka transportflödena från global till regional nivå. Regioner med fysiska förbindelser som ligger under genomsnittet kan ha potential att anpassa sina transportsystem på samma nivå som makroregioner eller funktionella stadsområden (t.ex. samkörning av transporter).

**Inrätta nätverk för överföring av kunskap om cirkulär ekonomi för att sammanföra föregångare och områden som behöver anpassas.** Samarbete behövs för att sammanföra beslutsfattare och entreprenörer över hela Europa så att nya lösningar snabbt kan tas upp.

**Inrätta nätverk för överföring av kunskap om konsumentbeteende i en cirkulär ekonomi** med en blandning av olika kulturella vanor. Ett långtgående territoriellt samarbete mellan olika områden, till exempel minskning av avfall, materialåtervinning eller användning av en delningsekonomi, kan utvidgas till andra områden för att sprida nya lösningar.

## 3

# Verktyg som stöder genomförandet av integrerad territoriell politik

### 3.1

#### Utveckla nya arrangemang för territoriell styrning: mjuk styrning och storstadsstyrning

Det finns inte någon enskild styrningsnivå som fullt ut kan bemöta de nuvarande sociala, ekonomiska och miljömässiga utmaningarna. I ESPON:s senaste undersökning dras slutsatsen att **ett mjukt territoriellt samarbete** och en **strategi för storstadsplanering** är två modeller för samarbetsbaserad styrning som effektivt kan stödja utformningen och genomförandet av politiken på olika funktionella geografiska nivåer.

Tänkande och planering i **mjuka territoriella samarbetsområden** kan övervinna några av begränsningarna vid hantering av territoriell utveckling inom administrativt definierade territorier och genom hårda lagstadgade planeringsinstrument. De begränsningar som ofta återopas gäller de politiska och administrativa territoriernas oförmåga att skapa funktionell sammankoppling, den så kallade silomentaliteten i traditionell sektorsövergripande planering och fasta institutionella system.

Den största utmaningen för ett mjukt samarbete är att **stimulera en spiral av tillväxt i samarbetet**. För att ett mjukt territoriellt samarbete ska förbli relevant över tid måste det hela tiden utvecklas, anpassas till förändrade förhållanden och omfatta nya samarbetsmoment. Denna spiral av tillväxt i samarbetet kräver att det mjuka territoriella samarbetet uppmuntras, även om ett territoriellt "varumärke" eller en gemensam identitet har etablerats, och att arbetsvanorna ändras så att kooperativa initiativ blir lättare att genomföra. En förståelse för cykeln är viktig för att kunna bedöma dynamiken i det mjuka territoriella samarbetet och vägleda dess genomförande.

**Ett mjukt territoriellt samarbete kräver en lämplig ram för dialog mellan aktörerna.** Eftersom de berörda aktörerna inte alltid besitter de färdigheter och resurser som behövs för att organisera en samförståndsorienterad samarbetsprocess behövs europeiska och nationella ramar för att ge tillgång till mänskliga och finansiella resurser och för att underlätta samarbetet. Ett gemensamt samarbete mellan aktörer på olika nivåer är värdefullt, men inte tillräckligt, för att upprätta en effektiv ram för ett mjukt territoriellt samarbete. **Fortlöpande insatser** behövs för att

identifiera möjliga samarbetsområden, mobilisera relevanta aktörer, underlätta dialog och genomföra åtgärder.

**Strategin för storstadsplanering omfattar åtta åtgärdsområden** som kan bidra till att skapa en bättre förståelse för den aktuella situationen i storstadsområdena, fastställa en lämplig styrningsprocess och stödja beslutsfattandet om framtida planer och strategier. De åtta åtgärdsområdena kan fungera som vägledning för nationella, regionala och lokala beslutsfattare och kan även användas av EU:s institutioner som villkor för att erhålla EU-finansierat investeringsstöd.

**Fastställande av gränserna för och storleken på storstadsområdet** kan stödja de beslutsprocesser och de gemensamma styrningsinsatser som behövs i flera kommuner och/eller regioner. Denna avgränsningsprocess bör stödjas av en bedömning av områdets rumsliga dynamik.

**Bedömning av den rumsliga dynamiken och viktiga utvecklingstrender i städerna** kan bidra till förståelsen för områdenas rumsliga dynamik och stödja beslutsfattandet om städernas tillväxt och klassificeringen av stadsfunktioner.

**Identifiering av de viktigaste utmaningarna för storstadsutvecklingen** innefattar en formulering av frågor, hinder och nya möjligheter och inbegriper samråd med relevanta aktörer om vad som ska betraktas som utmaningar för området och varför.

**Fastställande av storstadsområdets status** behövs för att säkerställa att det erkänns som ett gemensamt territorium och en styrningsnivå där olika rumsliga utvecklingar måste hanteras. Statusen beror på de rumsliga planeringssystemens specifika institutionella sammanhang och vilka statliga nivåer som är ansvariga.

**Beslut om styrningsmodellen och den institutionella strukturen** måste baseras på både det nationella och det lokala sammanhanget. Det finns inte något enskilt perfekt arrangemang för storstadsstyrning, eftersom alla har fördelar och nackdelar.

Figur 1

## Åtta åtgärdsområden för genomförandet av en strategi för storstadsplanering



Källa: ESPON, *Spatial Dynamics and Strategic Planning in Metropolitan Areas*, 2017

**Deltagandet av relevanta aktörer i planering och beslutsfattande** kräver särskilda riktade åtgärder, samarbetsinitiativ och ledarskap. Aktörernas engagemang i början av varje planeringsprocess är en väsentlig faktor för att förebygga motstånd och konflikter i stadsutvecklingen.

**Säkerställandet av viktiga framgångsfaktorer, utlösande faktorer och incitament** ser olika ut i varje enskilt fall. Det är ofta en viss lokal fråga eller en grupp av aktörer som gör att ett initiativ för storstadsplanering inleds. I vissa fall har initiativen tagits av lokala myndigheter (bottom-up), och i andra fall har de tagits på högre styrningsnivå (top-down).

**Uppbyggnaden av administrativ kapacitet och en kunskapsbas** är en långsiktig och pågående process som krävs för ett framgångsrikt genomförande av en strategi för stadsplanering.

För att verktygen för samarbetsstyrning ska bli användbara krävs

- att politiska top-down incitament kombineras med bottom-up-samarbeten och bottom-up-genomförande,
- att berörda planeringsmyndigheter samarbetar på nationell, regional och lokal nivå,
- att ett större antal intressenter deltar (t.ex. företag och branschorganisationer),
- att insyn och öppenhet säkerställs i samarbetsprocesserna och att medvetenheten stärks,
- att ett arbetssätt som är inriktat mot en "minsta vinst för alla" används när förhandlingar och kompromisser behövs,
- att arbetet inleds med bottom-up-initiativ (t.ex. transport) som kan vara övertygande för de flesta aktörer,
- att politiskt engagemang och stöd från högre styrningsnivåer säkerställs (t.ex. på nationell nivå),
- att ett politiskt ledarskap mobiliseras för att utveckla samarbetet med olika aktörer,
- att regler fastställs genom en kombination av flexibel delad styrning av den fysiska planeringen och inrättandet av mer restriktiva/rättsliga mekanismer för att hantera tillväxt,
- att gemensamma fonder och byråer inrättas för att stödja storstadsplaneringen och göra det möjligt att tillämpa expertis och ekonomiska incitament (t.ex. från EU och/eller nationella källor).

### 3.2

#### Finansiella verktyg som stöder gemensamma investeringsinitiativ

För att utnyttja utvecklingspotentialen på olika platser fullt ut och öka effekten av finansiella investeringar krävs en kombination av insatser. Territoriella investeringsverktyg, såsom integrerade territoriella investeringar och lokalt ledd utveckling, har fått en framträdande roll i den nuvarande sammanhållningspolitiken som en del av övergången till platsbaserade tänkesätt och förfaranden. Att hitta möjligheter att kombinera finansiering från olika källor är emellertid fortfarande en av de största utmaningarna.

Inom ramen för sammanhållningspolitiken bör **användningen av integrerade territoriella investeringar och andra integrerade territoriella metoder och instrument** (t.ex. lokalt ledd utveckling) främjas för att stödja genomförandet av samlingsinitiativ mellan olika typer av aktörer genom kompletterande projekt.

För att främja en bredare användning av dessa instrument krävs en harmonisering av EU:s finansieringsregler för att förenkla användningen och samordningen av olika medel för genomförande av integrerade territoriella strategier.

Horisontell och vertikal samordning av olika finansieringskanaler och finansieringsprogram är också avgörande för att säkerställa att medlen används effektivt, särskilt miljöer med begränsade resurser. Parallella instrument och parallell finansiering är ofta resultatet av en dåligt samordnad användning av olika åtgärder och brist på sunda strategier. Sammanhållningspolitiken efter 2020 bör **ha betoning på en kompletterande användning av medel utan överlappning av de nationella åtgärderna** i syfte att fylla igen luckorna och skapa ett sammanhållet ekosystem för innovation och/eller nystartade företag i en region med stöd på nationell och europeisk nivå. Å andra sidan bör medlemsstaterna och regionerna även uppmuntras att identifiera finansieringsluckor och göra lämpliga investeringar.

## 4

### Kapacitetsuppbyggnad som en viktig förutsättning för en effektiv territoriell politik

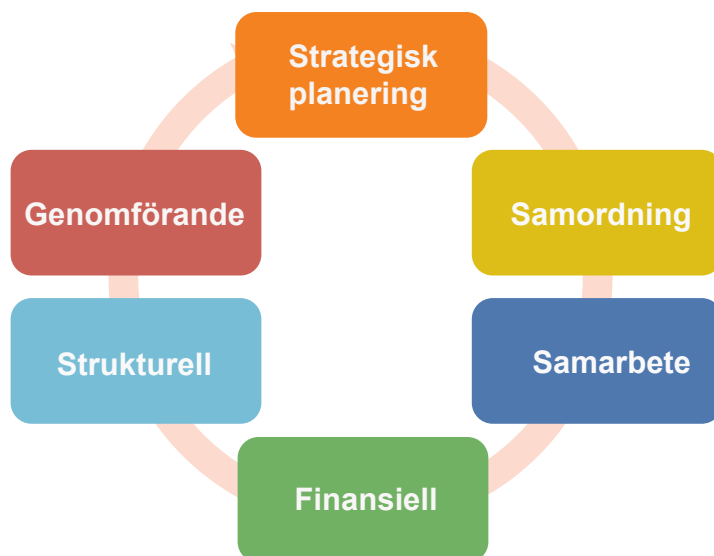
Att **bygga upp de nationella, regionala och lokala intressenternas kapacitet** är av yttersta vikt för att främja den territoriella utvecklingen och tillämpa alla strategier och verktyg för styrning och planering som ESPON rekommenderar.

De **förhandsvillkor** som införts under den aktuella programperioden, vilka kräver lämpliga regelverk och politiska ramar samt **tillräcklig administrativ/institutionell kapacitet**, har fungerat som ett viktigt incitament för utvecklingen av övergripande och riktade strategier och handlingsplaner på regional och lokal nivå. Införandet av **nya territoriella instrument, såsom integrerade territoriella investeringar och lokalt ledd utveckling**, har också stärkt de lokala intressenternas deltagande i beslutsfattandet. Regioner som utvecklas långsammare har emellertid fortfarande begränsad erfarenhet, särskilt på regional och

lokal nivå, av hur lokala tillgångar och möjligheter kan utnyttjas genom innovativa och kunskapsbaserade incitament. Dessutom uppvisar de regionala strategierna ofta brister i utformningen och genomförandet.

**Sammanhållningspolitikens mekanismer för styrning och genomförande bör därför ge ett bättre stöd till kapacitetsuppbyggnad** bland lokala intressenter och möjliggöra institutionella och interregionala nätverk och samarbeten på olika nivåer. Den stora utmaningen är att utforma ett mer effektivt gemensamt styrnings- och ledningssystem och stödja den strategiska och administrativa kapaciteten på lokal och regional nivå samtidigt som privata investerarens engagemang främjas.

**Figur 2**  
System för kapacitetsuppbyggnad



ESPON rekommenderar att särskild uppmärksamhet ägnas åt följande kapaciteter:

1. Kapacitet att utföra **strategiska processer** – genom att upprätta strategiska planer.
2. Kapacitet att utföra **samordning** – genom att erhålla stöd från den nationella regeringen och organisera politiskt ledarskap och engagemang.
3. Kapacitet att utföra **samarbetsprocesser**:
  - Motivera aktörer att samarbeta i gemensamma projekt.
  - Involvera företag i den lokala ekonomiska utvecklingen.
  - Öka medvetenheten bland aktörerna om deras gemensamma "problemägande" och ansvar.
  - Bygga vidare på befintliga samarbetstraditioner.
  - Identifiera gemensamma fördelar genom samråd.
  - Förändra attityder.
  - Skapa välutvecklade mekanismer för engagemang.
  - Dela med sig av kunskap.

#### 4. **Ekonomisk** kapacitet:

- Gemensamt tillhandahållande av tjänster för att spara kostnader (genom stordriftsfördelar).
- Skattemässiga fördelar i regionen (på grund av olika skattebaser).

#### 5. Kapacitet för **strukturella organisatoriska förändringar**.

6. Kapacitet för **genomförande av avtal**, begränsningar av markanvändning etc.

Vissa av dessa kapaciteter kan stödjas och främjas effektivt på EU-nivå och genom program på EU-nivå (t.ex. kapacitet för strategisk planering och samarbete/nätverk), men de flesta av de identifierade kapacitetsbehoven bör dock tillgodoses på nationell och regional nivå. Kapacitetsuppbyggande åtgärder kräver därför ett effektivt samspel mellan institutioner på EU-nivå, EU-finansierade program och paraplyorganisationer å ena sidan och nationella och regionala statliga institutioner å den andra.

Vikten av kapacitetsuppbyggnad inom området för digitalisering av offentliga tjänster förklaras mer ingående i rutan nedan.

## RUTA 5

### Digitala färdigheter och styrning på flera nivåer för en framgångsrik digitalisering av offentliga tjänster

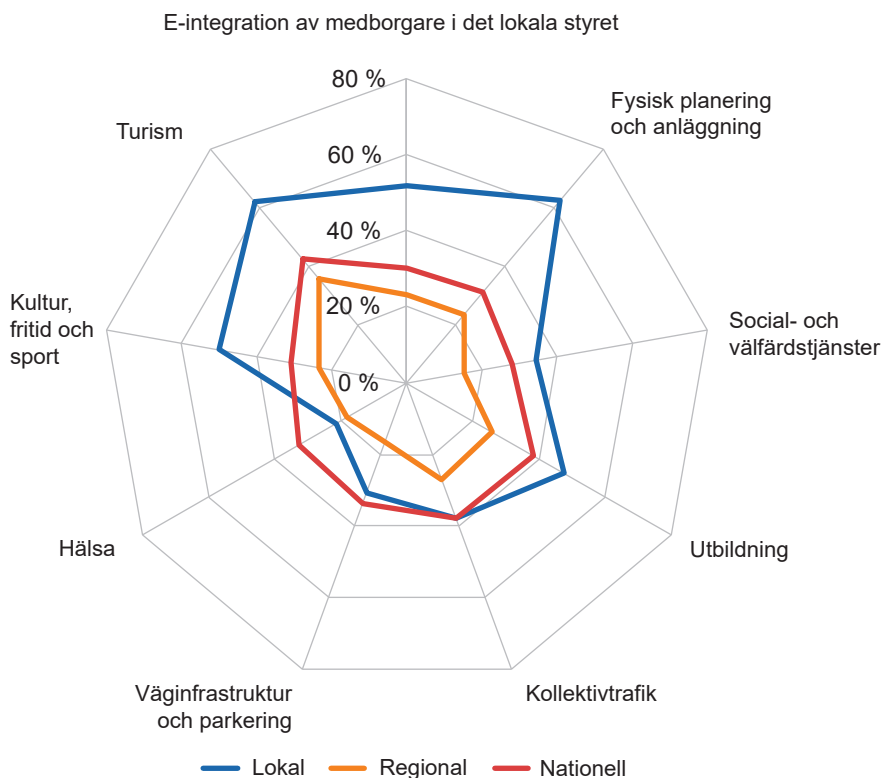
Den digitala omställningen förändrar de offentliga tjänsterna, och det står klart att dess inverkan är betydande. Bristande färdigheter är en av de viktigaste begränsningarna för användning av digitala lösningar inom den offentliga sektorn. **Digitala färdigheter inom offentliga förvaltningar är avgörande** för att göra e-förvaltning till en verklighet. Den befintliga personalen behöver nya färdigheter för att anpassa de lokala offentliga tjänsterna till den digitala tidsåldern och för att kunna arbeta effektivt över sektorer och gränser.

Huvuddelen av de offentliga tjänsterna tillhandahålls på lokal nivå. Det finns emellertid även många digitala

offentliga tjänster som tillhandahålls av regionala eller nationella myndigheter beroende på tjänsternas karaktär, den rättsliga ramen och den institutionella kompetensen. I många fall fungerar olika tjänster som erbjuds på olika administrativa nivåer som komplement till varandra. Lösningarna för **framgångsrik digitalisering** levereras således på olika nivåer och **kräver styrning på flera nivåer** såväl som **effektiva samarbeten mellan den offentliga och den privata sektorn**.

Figur 3

Andelen digitaliserade tjänster som tillhandahålls på lokal, regional och nationell nivå, per typ



Källa: ESPON Survey on the Digital Transition of Cities, 2017

**Förbättringen av städernas kapacitet att tillhandahålla digitala tjänster** och hanteringen av dessa utmaningar kräver politiska insatser på alla nivåer och av alla aktörer med specifik inriktning på regioner och städer (särskilt

medelstora och små städer) som släpar efter med sin digitala omställning, så att de kan bli mer attraktiva och konkurrenskraftiga.

## Referenser

ESPON. 2017a. *European Territorial Review: Territorial Cooperation for the Future of Europe*. <https://www.espon.eu/european-territorial-review>.

ESPON. 2017b. *The Geography of New Employment Dynamics in Europe*. <https://www.espon.eu/employment>.

ESPON. 2017c. ESPON PROFECY: *Inner Peripheries – National Territories Facing Challenges of Access to Basic Services of General Interest*. <https://www.espon.eu/inner-peripheries>.

ESPON. 2017d. *Polycentric Territorial Structures and Territorial Cooperation*. Policysammanfattning. <https://www.espon.eu/topics-policy/publications/policy-briefs/polycentric-territorial-structures-and-territorial>.

ESPON. 2017e. *Shaping New Policies in Specific Types of Territories in Europe: Islands, Mountains, Sparsely Populated and Coastal Regions*. Policysammanfattning. <https://www.espon.eu/topics-policy/publications/policy-briefs/shaping-new-policies-specific-types-territories-europe>.

ESPON. 2017f. *The Territorial and Urban Dimensions of the Digital Transition of Public Services*. Policysammanfattning. <https://www.espon.eu/digital-transition>.

ESPON. 2017g. *Possible European Territorial Futures*. <https://www.espon.eu/territorial-futures>.

ESPON. 2017h. *Small and Medium-Sized Enterprises in European Regions and Cities*. <https://www.espon.eu/sme>.

ESPON. 2017i. ESPON SPIMA: *Spatial Dynamics and Strategic Planning in Metropolitan Areas*. <https://www.espon.eu/metropolitan-areas>.

ESPON. 2017j. *Survey on the Digital Transition of Cities*.

ESPON. 2017k. ESPON ACTAREA: *Thinking and Planning in Areas of Territorial Cooperation*. <https://www.espon.eu/actarea>.

ESPON. 2018. *Governance, Planning and Financial Tools in Support of Polycentric Development*. Policysammanfattning. <https://www.espon.eu/policy-brief-governance-planning-and-financial-tools-support-polycentric-development>.

Inspiration till politiska beslut med hjälp  
av territoriella kunskapsunderlag

[espon.eu](http://espon.eu)



#### ESPON 2020

##### ESPON EGTC

4 rue Erasme, L-1468 Luxembourg

Storhertigdömet Luxemburg

Telefon: +352 20 600 280

E-post: [info@espon.eu](mailto:info@espon.eu)

[www.espon.eu](http://www.espon.eu)

ESPON EGTC är den enda stödmottagaren inom ramen för samarbetsprogrammet ESPON 2020. Den gemensamma insatsen inom programmet genomförs av ESPON EGTC och samfinansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden, EU-medlemsstaterna och partnerstaterna Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz.

##### Ansvarsfriskrivning:

Innehållet i denna publikation återspeglar inte nödvändigtvis åsikterna hos medlemmarna i övervakningskommittén för ESPON 2020.

ISBN: 978-99959-55-27-4

© ESPON 2018

Kopiering är tillåten förutsatt att källan anges och att en kopia skickas till ESPON EGTC.

##### Redaktion:

Ilona Raugze, Magdalena Zagrzejewska, ESPON EGTC

Publicerades i maj 2018

