



DEN ATTRAKTIVA REGIONEN

Den Attraktiva Regionen

Antologi III

Resultat, reflektioner och rekommendationer

Den Attraktiva Regionen

Antologi III

Resultat, reflektioner och rekommendationer

Carl-Johan Engström

Kerstin Oremark

Elenor Sibborn

Stefan Dahlskog

Johan Mases

Iréne Tallhage Lönn

Birgitta Klepke

Ingemar Lönnbom

Anna Liljehov

Amy Rader Olsson

Jacob Witzell

Magnus Bengtsson

Jon Resmark



Dokumenttitel Den Attraktiva Regionen Antologi III
Resultat, reflektioner och rekommendationer

Redaktör Carl-Johan Engström, KTH

Dokumentdatum 2016-05-27

Kontaktperson Magnus Bengtsson, Trafikverket

Distributör Trafikverket, 781 89 Borlänge
Telefon: 0771-921 921

**Trafikverkets
publikationsnummer** 2016:089

ISBN 978-91-7467-975-5

Foto omslag Framsida: Michael Holmberg
Baksida: Carl-Johan Engström

Layout Sofia Sjölund Henriksson, WSP

Författarna ansvarar för innehållet i rapporten.

Innehållsförteckning

- 6 **Förord**
Carl-Johan Engström
- 9 **Inledning**
Carl-Johan Engström
- 19 **Från spårkorridor till ortsnätverk - en planeringsprocess som förändrar bilden av regional utveckling i Gävleborg**
Kerstin Oremark
- 39 **Nya samverkansformer växer fram i Norra Västmanland - från akut problemlösning till gemensam utveckling**
Elenor Sibborn
- 55 **De mindre orternas roll i Östergötlands utveckling**
Stefan Dahlskog & Johan Mases
- 73 **Linnétråket - projektet som tog en omväg för att komma fram**
Irene Tallhage Lönn & Birgitta Kleppe
- 87 **Pilotprojektet Mer Kalmarsund**
Irène Tallhage Lönn & Ingemar Lönnbom
- 103 **Hur konkretiseras strategier för *Det flerkärniga Skåne* från övergripande målbild till handling**
Anna Liljehov
- 121 **Strategisk kapacitet och meningsskapande i attraktiva regioner - reflektioner från följeforskningen**
Amy Rader Olsson & Jacob Witzell
- 135 **Vad kan man på nationell nivå lära av pilotprojekten?**
Magnus Bengtsson, Jon Resmark & Carl-Johan Engström
- 147 **Ett utvecklingsprojekt är en lärprocess**
Carl-Johan Engström
- 157 **Slutsatser**
Carl-Johan Engström
- 169 **Medverkande författare**

Förord

Det treåriga projektet *Den Attraktiva Regionen* avslutas sommaren 2016. Det är dags att summera arbetet och resultaten ur olika perspektiv och reflektera över vilka kunskaper och erfarenheter som kan utveckla samhällsplaneringen i Sverige. I denna antologi – den tredje under projektet – ska de som varit mest engagerade ge sin syn på detta.

Den Attraktiva Regionen tillkom för att belysa frågor där trafik, infrastruktur och fysisk miljö – så kallade rumsliga frågor – behöver behandlas mer integrerat. I många fall har arbetet i regionerna vidgats till att lyfta många fler frågor i regionalt strategiskt utvecklingsarbete. Bidragen i antologin är inga projektrapporter utan en exposé av

frågor som varit särskilt intressanta i respektive region och som också bör vara av intresse för andra än de som är engagerade i det direkta arbetet. Antologin vänder sig till politiker och planerare som arbetar med regionalt utvecklingsarbete. Här bör finnas en del att ta med sig i det egna fortsatta arbetet. Förhoppningsvis kan bidragen också användas på nationell nivå.

Bidragen visar att den regionala nivån är viktig för utvecklingen av funktionella regioner men samtidigt att förutsättningarna för en sådan planering är väsentligt olika. Inför en sannolik utveckling mot en institutionaliserad form för regional rumslig planering visar antologin att ”one size fits all” inte kommer att passa någon region.

Ett stort tack till alla bidragsgivare och ett särskilt tack till initiativtagaren Torbjörn Suneson, tidigare chef verksamhetsområde Samhälle inom Trafikverket. Hans grundinställning, att öppna och sökande pilotprojekt behövs när samhällsomställningen går mycket snabbt, har kännetecknat projektet. En central iakttagelse är att sökande processer, som beskrivs i antologin, inledningsvis uppfattas som ineffektiva men allteftersom nödvändiga för att rätt frågor ska behandlas. Att snabbt leverera lösningar som inte motsvara de utmaningar som regionen står inför är med andra ord det verkligt improduktiva.

Carl-Johan Engström
Redaktör & projektcoach



Inledning

Denna antologi är den tredje och sista med erfarenheter från *Den Attraktiva Regionen* (se faktarutan nedan). Projektet startade hösten 2013 då sex regioner lyfte frågor som de redan hade på agendan – de blev pilotprojekt. Syftet var att nationella myndigheter och akademi samt ett organiserat utbyte mellan regionerna skulle tillföra respektive pilotprojekt kunskap och erfarenheter och på så sätt skapa intressanta resultat. I december 2014 antogs konkretiserade projektmål:

att utveckla en djupare förståelse för hur rumsliga strukturer och infrasystem kan samspela för att ge attraktiva regionala utvecklingsförutsättningar samt bidra till ett miljöeffektivt transportsystem och social hållbarhet;

att utveckla metodik för att hantera intressekonflikter inom transportplaneringen mot bakgrund av de rumsliga intressekonflikter som följer av olika befolknings-, närings- och naturresursmässiga förutsättningarna i respektive berörd region;

att skapa kompetenshöjning hos berörda aktörer, från policyskapare och regelutformare till planupprättare och projektansvariga.

Dessa mål har operationaliserats i fyra huvudfrågor (fokusområden) som respektive region haft att hantera. De fyra är:

1. Mindre kommuners och orters förutsättningar att ta del av, och bidra till, regional utveckling
2. Hur påverkar lokalisering och utveckling av kollektivtrafikens bytespunkter lokal och regional utveckling
3. Hur kan ett utvecklat transportsystem bidra till en välfungerande bostadsmarknad
4. Samverkansmetoder som bidrar till gemensamt agerande för regional utveckling

Huvudfrågorna

Mindre kommuners och orters förutsättningar att ta del av, och bidra till, regional utveckling

De mindre kommunerna och orterna är viktiga att lyfta av flera skäl. Utvecklingen har varit negativ för många mindre orter utanför storstadsregionerna och mindre kommuner är en ofta förbisedd aktör (se Antologi I). Offentlig och privat service dras mot centralorterna. Ungdomar flyttar till studier och äldre flyttar ofta till äldreboenden på annan ort. Små orter i stora kommuner har inte varit i politiskt fokus. Små kommuner har inte resurser och kompetens att hävda sina intressen i regionala processer. Regionpolitiker har verksamheter – inte orter – som ansvarsområden. Regiontrafiken är oftast ett komplement (säkerhetslina) i de små orterna, som därmed är helt beroende av bilen för sin tillgänglighet. Det saknas allmänt förebilder och idéer om hur små orters kvaliteter ska tas till vara och utvecklas.

Fakta om projektet

Den attraktiva regionen är ett utvecklingsprojekt mellan Trafikverket, Boverket, SKL samt Region Skåne, Regionförbundet Kalmar län och Region Kronoberg, Region Östergötland, Länsstyrelsen i Västmanlands län samt Region Gävleborg. Samspelet mellan rumslig utveckling, infrastruktur och transportplanering är ett huvudtema. Genom samverkan kring faktiska regionala utvecklingsprojekt ska projektet utveckla metodik för och kunskap om regional utvecklingsplanering där sektors- och nivåövergripande samverkan är en nyckelfråga.

FAKTARUTA

Projektet har drivits i regionerna som sex separata pilotprojekt med egna projektorganisationer

Pilotprojekten har samordnats av en nationell arbetsgrupp bestående av projektledarna för respektive pilotprojekt, representant från var och en av de centrala parterna samt en projektledare från Trafikverket. Projektledaren har haft stöd av konsultföretaget WSP och av forskare från KTH. Processerna i respektive region har studerats av följeforskare från KTH.

Sammanhållande för projektet har dessutom varit regelbundna årliga konferenser och seminarier samt ett antal workshops, som format en referensram för projektet och ett erfarenhetsutbyte mellan pilotprojekten.

Principiella frågor beslutas gemensamt av en projektägargrupp med samma sammansättning som den nationella arbetsgruppen.

I flera av pilotprojekten har de mindre orternas utvecklingsförutsättningar blivit en viktig fråga. I Gävleborg kom Gnarp i fokus som ett framtida tågstopp på Ostkustbanan. Hur kan en ort – där nuvarande tågstopp inte varit en viktig fråga – mobilisera för att dra full nytta av en ny station och kortare restider? I Västmanland var det inte främst de mindre orterna utan kommunernas utvecklingsförutsättningar som behandlades. I Östergötland är de mindre stationssamhällena och deras utvecklingsförutsättningar centrala. I analyser och workshops har frågorna behandlats och i flera fall ändrat synen på hur dessa orter bäst drar nytta av sin regionala tillgänglighet. I Linnéstråket har de mindre orterna (oftast i mindre kommuner) samma utmaningar som varit i fokus i Gävleborg och Östergötland men de små kommunerna har inte haft möjligheter att påverka när mobilisering i centralorterna Växjö och Kalmar handlat om anslutning till en eventuell höghastighetsbana. I Kalmarsundsprojektet kom trafikplaneringstänkande att dominera över ortsutvecklingsfrågorna. I Skåne utvecklade det sökande samarbetet kring ”tillväxtmotorn” Kristianstad-Hässleholm idéer kring hur de många mindre orternas och landsbygdens beroende av de två städerna kan hanteras.

I slutsatsavsnittet (sid 157) återkommer vi och reflekterar över processer och handlingsstrategier som försöker lyfta också de mindre orterna.

Lokalisering och utveckling av kollektivtrafikens bytespunkter påverkar lokal och regional utveckling

Kunskapen om betydelsen av att utveckla de högtillgängliga delarna av en region ökar på olika sätt. I större städer har marknadstrycket överraskat. Trycket att bygga både bostäder och lokaler för service och verksamheter är påtagligt och har skapat ”planeringspanik” i storstäderna. I mindre orter, som för sin fortsatta utveckling blivit alltmer beroende av att ingå i den funktionella regionen, saknas ofta

marknadstryck vilket ofta resulterar ”planeringsfrustration”, dvs även ambitiösa planeringsinsatser ger inga påtagliga förändringar.

Frågor kring hur bytespunkter kan utvecklas till målpunkter har varit viktiga i flera av regionerna. I Gävleborg har dessa frågor prövats i studier av fyra olika stationsorter. Så är också fallet i Östergötland men där omfattar analyserna också orter som inte har järnvägsstation. Också Kalmarsundspiloten har prövat tanken att binda samman orter genom effektivare kollektivtrafik. Ett par masteruppsatser analyserar dessa frågor i Skåne och Östergötland (se Trafikverkets hemsida).

Hur kan ett utvecklat transportsystem bidra till en välfungerande bostadsmarknad?

Frågan fick ett ökat fokus mot projektperiodens slut. Den snabbt ökande bostadsbristen gäller inte längre enbart storstäder utan är också påtaglig i hela eller delar av alla sex pilotregionerna. En erfarenhet är svårigheterna att se skillnad på arbets- och bostadsmarknader. Lokala bostadsmarknader är mer avgränsade än lokala arbetsmarknader. Flytt- och pendlingsmönster uppvisar stora skillnader (belyst i Antologi I).

I Kalmarsundsprojektet har identitet och bostadsmarknad varit en viktig fråga. I Skåne och Västmanland lyfts inte bostadsfrågan specifikt. I övriga regioner har fokus främst legat på möjligheter att bygga i stationsorter. I situationer där marknadsförutsättningarna föreligger har frågorna handlat om att hantera hälso- och säkerhetsfrågor i det stationsnära läget där tillgängligheten till regionen som helhet är bäst. I situationer där bostadsefterfrågan saknas och en nybyggd bostad är dyrare än befintliga på orten handlar det i stället om hur marknadsförhållanden kan ändras exempelvis genom investering i infrastruktur och offentliga verksamheter. Planeringsförutsättningarna i dessa fall leder till helt olika processer som vi återkommer till (Planeringsutmaningen sid 158).

Samverkansmetoder som bidrar till gemensamt agerande för regional utveckling

Denna fråga har varit den dominerande i alla regioner. Traditionella planeringsformer har visat sig vara dåligt relaterade till de utmaningar som väckts i pilotprojekten. Det har lett fram till ett brett sökande efter sammanhållande bilder (målbilder) som skapar förutsättningar för olika aktörer att medverka. Detta har i sin tur lett till experimenterande med mötes- och dialogformer och andra förutsättningar för medskapande och gemensamt lärande. Detta sökande uppfattas ofta som luddigt vilket i sin tur skapar spänningar mellan aktörer med olika tålamod att komma fram till ramar för projektet. De sex piloternas bidrag belyser detta på olika sätt. De slitna uttrycken, att göra saker rätt och göra rätt saker, speglar väl dilemmat mellan förväntade snabba ”leveranser” och att utveckla arbetssätt som är anpassade för de nya situationerna.

De sex pilotregionerna närmar sig de ovan berörda frågorna på olika sätt. De regionala utvecklingsorganen (i Västmanland länsstyrelsen) är huvudmän, men i samtliga fall är ett flertal kommuner involverade liksom Trafikverkets regionala organisation. I vissa fall deltar även andra aktörer.

Utöver piloterna finns bidrag från följeforskarna, myndigheterna och ett slutsatsavsnitt.

Bidragen

Nedan presenteras kort de sex pilotfallen. Det är inga projektrapporter utan en exposé av frågor som uppfattats vara särskilt intressanta i respektive region. Författarna står för innehållet i respektive avsnitt.

Region Skåne har sedan lång tid arbetat med såväl regionala utvecklingsstrategier som *Strukturbild för Skåne* som närmar sig den regionala utvecklingen från dess rumsliga sida. Här finns en plattform för samverkan mellan regional och kommunal nivå. I pilotprojektet, som genomförts i fyra delprojekt, finns resultat som utgör viktiga förutsättningar för framtida arbeten. Särskilt utmärkande har varit möjligheterna att fokusera på process- och metodutveckling. Det är vad som tydligast lyfts när projektdeltagarna summerat och värderat arbetet. Målbilden om Det Flerkärniga Skåne har på sätt blivit mer gripbar och handlingsinriktad efter det fördjupande arbetet.

Regionförbundet i Kalmar län har initierat två pilotprojekt. Det ena tillsammans med **Region Kronoberg** *Linnétråket* och det andra inom den egna regionen *Mer Kalmarsund*.

Linnétråket är ett exempel på hur yttre omständigheter kan förändra ett projekts inriktning. Ett sökande efter hur ett universitet i två orter kan förändra utvecklingsförutsättningarna för alla kommuner (fem stycken) blev mycket mer fokuserat av ett 'yttre hot' (Sverigeförhandlingen). Det fick alla parter i projektet att enas om en gemensam målbild som lett fram till en gemensam avsiktsförklaring.

Mer Kalmarsund är en pilot som strävar efter att skapa en större arbetsmarknadsregion, från Oskarshamn till Kalmar. Kärnan i projektet är den 'superbuss' som med sin komfort och snabbhet ska bidra till bekväm arbetspendling. Projektet är ett exempel på en strävan att också uppnå en tydligare identitet bland dem som bor och arbetar i stråket – det potentiella livsrummet.

Region Östergötland har använt sitt pilotprojekt till att uppmärksamma de mindre orternas roll i Östergötlands utveckling. Devisen ” *Från hållplats till nod i ett regionalt nätverk*” speglar en strävan att skapa strategier för samverkan mellan kommuner och region genom att använda piloten som ingång till ett strukturbildsarbete för hela regionen. Några av de berörda kommunerna har startat fördjupningar av sin översiktsplan med de nya förutsättningarna samtidigt som hotet från ’elefanten i rummet’ – att en strukturbild är en förtäckt regionplan – försvunnit.

Länsstyrelsens i Västmanland pilotprojekt började med en akut fråga. Gruvnäringen hade meddelat att den inom en snar framtid ville öppna gruvverksamhet i Norberg och Skinnskatteberg. Behovet av infrastruktur för både malmtransporter och persontrafik samt av bostäder skulle därmed öka drastiskt. Men under processens gång försvann den frågan. Piloten tog sig an att ringa in framtidsfrågor för de tre berörda kommunerna. En ”frizon”, att söka nya perspektiv och svar, växte fram genom att nya samverkansformer provades.

I **Region Gävleborg** utvecklades piloten ur ett samarbete kring en framtida spårkorridor på Ostkustbana. Inledningsvis togs en målbild fram, *Pärlband på spåret*, där kuststråkets värden med ett livskraftigt näringsliv, goda bostadsmiljöer och service beskrevs på ett övergripande sätt. I det fortsatta arbetet inriktades på studera orters värden och betydelse, deras interaktion och samarbetet i ortsnätverk. Stationer och stationslägenas strategiska funktion och roll framträdde som särskilt betydelsefulla för den egna kommunens och regionens utveckling. I parallella processer översattes målbilden i berättelser som ligger till grund för handlingsstrategier i regionen och i respektive kommun.

De centrala myndigheternas erfarenheter fångas i en intervju med Trafikverkets och Boverkets företrädare i projektet. Det är ännu för tidigt för verken att omsätta sina egna erfarenheter och slutsatser från de sex piloterna i sin verksamhetsutveckling. Men intervjun speglar ändå sådana ambitioner. Trafikverket arbetar med att ytterligare konkretisera och operationalisera samhällsutvecklaruppdraget. Och Boverket ser möjligheter att använda sig av resultaten i sitt arbete med framtida regionala fysiska program som är en möjlig följd av bostadsplaneringskommitténs förslag.

KTHs följeforskare har i sitt bidrag koncentrerat sig på att tolka innebörden av de sex pilotprocesser som pågått. Ett nyckelord är meningsskapande. Det står för en mer nyanserad uppfattning av målbilders funktion. Alla aktörer behöver inte alltid omfatta hela målbilden. Vad som krävs är däremot att aktörerna kan komma överens om utmaningarna, ha förståelse för varandras prioriteringar – och inte minst ha en inriktning som hjälper dem att tillsammans välja – eller välja bort – åtgärder och investeringar. Detta är särskilt viktigt för mindre kommuner som ofta står utanför processer av detta slag.

En summering innehåller två delar. I en **återkoppling** till Antologi I som innehåller teori och empiri om utvecklingsförlopp görs reflektioner om vad Den attraktiva regionen bidragit till eller nyanserat kunskapsområdet. I en andra del **slutsatser** redovisas tre huvudslutsatser också de kopplade till tidigare erfarenheter i projektet – i detta fall till Antologi II.



Foto: Hans Gyllow

Från spårkorridor till ortsnätverk

En planeringsprocess som förändrar bilden av regional utveckling i Gävleborg

Dubbelspår på Ostkustbanan har under lång tid varit den högst prioriterade frågan i Region Gävleborg och kommunerna längs banan. Ett dubbelspår är avgörande för att göra regionen mer tillgänglig och därmed stimulera tillväxt och långsiktigt hållbar utveckling. I dag finns en utvecklad och trovärdig vision för hur orterna längs Ostkustbanan kan utnyttja sina respektive särarter och potentialer för att tillsammans skapa en dynamisk flerkärnig region som är attraktiv för både människor och företag. Ska de näringar som växer få rätt betingelse krävs att vi bryter med invanda tankemönster som kan vara lika hämmande som brist på infrastruktur.

* med bidrag från Christina Englund, Hans Gyllow, Johnny Olofsson, Harald Knutsen, Henrik Strömberg, Kenth Nilsson och Carl-Johan Engström

De nya utvecklingsförutsättningarna har här målats upp i fem berättelser, som parallellt tagits fram för regionen som helhet och för fyra stationsorter. Arbetet har resulterat i fem handlingsstrategier som ger förutsättningar att i samhandling skapa lokal och regional utvecklingskraft.

Vad är problemet?

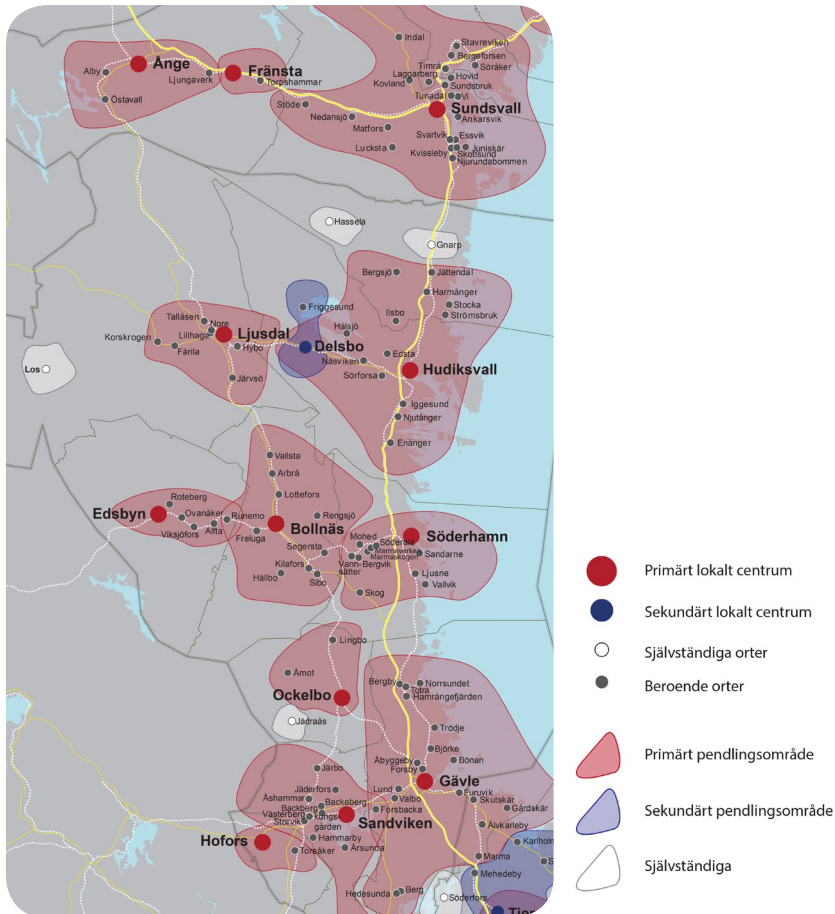
Mellan Gävle och Sundsvall finns idag fyra lokala arbetsmarknadsregioner, varje större stad är centrum i sin egen. Regionens framtid ligger i att främja en utveckling med färre, större och mer robusta arbetsmarknader. Det innebär att kommunerna måste samverka och se sin egen utveckling, inte som en lokal fråga för sin stad respektive sina mindre orter utan som en regional fråga där orternas beroenden av varandra sätts i fokus.

Ett dubbelspår är den prioriterade utvecklingsfrågan för regionen. Kommunerna och regionen har arbetat länge, på olika sätt och i olika konstellationer kring frågan.

För ca fem år har sedan påbörjades arbetet i en första fas av projektet *Samordnad planering*, som nu övergått i en andra fas. Projektet ägs av Trafikverket, Region Gävleborg och länsstyrelsen Västernorrland och syftar till att pröva en ny metod för att gemensamt utreda förutsättningarna och påbörja planeringen av dubbelspår på Ostkustbanan.

Projektet har uppmärksammats som innovativt och har, i samhällsplaneringskretsar, medverkat till att ”sätta regionen på kartan”. Kanske var det också därför som Region Gävleborg erbjöds att vara med i DAR-projektet, när det startade några år senare. Deltagarna i DAR-piloten är i princip desamma som i projektet *Samordnad planering*.

Allteftersom processen framskred blev det allt tydligare att utvecklingsmöjligheter och utmaningar ligger i att varje stationsort



Figur: WSP, Källa: SCB

inte bara blir ett tågstopp utan en målpunkt där orten ifråga utvecklas med stationen som utgångspunkt.

Genom *Den Attraktiva Regionen* kunde samhällsaspekter belysas mycket bredare än i ”systerprojektet” och ett sökande arbete påbörjades.

En resa för att inse och hantera det ömsesidiga beroendet

I processens tidiga fas togs en målbild fram, *Pärlband på spåret*, där kuststråkets värden med ett livskraftigt näringsliv, goda bostadsmiljöer och service beskrevs – men på ett övergripande sätt. Två utmaningar framstod som särskilt viktiga att fördjupa. Arbetet behövde koncentreras till att mer studera orters olika värden och betydelse å ena sidan samt deras interaktion i ortsnätverk å den andra.



Målbild "Pärlband på spåret". Illustration: Malin Bosaeus

Stationer/stationslägens strategiska funktion och roll framträdde som särskilt betydelsefull för såväl den egna kommunens som regionens utveckling. En förutsättning för utvecklingen är med andra ord är nodernas placering och utformning. Från stationerna måste det vara bekvämt att nå arbetsplatser, service och bostäder. På så sätt kan regionen knytas samman kring ortsutveckling, gemensam arbetsmarknad och serviceområden.

Flera seminarier, studieresor och diskussioner följde där vi försökte fördjupa kunskaperna om hur bättre tillgänglighet och samverkan kan medverka till utveckling. Även kommunernas översiktsplaneprocesser och deras koppling till regionala, nationella och europeiska strategier var frågor som togs upp i diskussionerna.

Hösten 2015 fick Gävleborg medel ur Trafikverket FOI-anslag (Forskning och Innovation) för att fördjupa metodiken kring samverkan. Projektet tog fasta på förutsättningarna för att fördjupa den regionala innebörden av *Pärlband på spåret* genom att också belysa vad det innebär när dubbelspåret byggs ut och nya eller ombyggda stationslägens potentialer fullt ut tas till vara. Målbilden *Pärlband på spåret* ringar in den gemensamma arbets- och servicemarknaden genom att i FOI-projektet *dels* djupare belysa de regionala utmaningarna, *dels* illustrera lokala handlingsprogram för att förverkliga den. Det gav följande förutsättningar för fördjupade studier.

Gävle västra knyter samman Gävleborgs alla kommuner med bl.a. regionsjukhuset och idrottsanläggningar. Det handlar om att anlägga en helt ny station. De goda markreserverna ger här liksom i *Söderhamn* intressanta möjligheter att skapa nya stadsmiljöer. I *Söderhamn* har stationen funnits en längre tid och utmaningen är att väcka frågan hur den nya tillgängligheten kan utnyttjas. *Hudiksvall* har möjligheter – med stationen i ett bibehållet centralt läge – att dels utveckla de historiska och centrala delarna i staden, dels utveckla hamnområdet till ett attraktivt havsnära bostads- och verksamhetsområde. Slutligen *Gnarps* som kan kombinera en ny station med E4 och förbättra en liten orsts position i regionen.

Om samverkan

Det finns en förväntan på att de frågor som lyfts ovan ska lösas just genom *samverkan*. Allmänna krav på samverkan riskerar dock att bli verkningslösa om inte de parter som berörs tar sig nya och *tydliga roller*. För att nå konkreta resultat är nödvändigt att olika aktörers perspektiv reellt påverkar andra aktörers. Då kan ingen gömma sig bakom att en viss fråga är en annan parts ansvar. Med andra ord måste då planeringen i samband med utveckling eller tillkomst av noder ske i integrerade processer mellan regional och lokal nivå – en typ av samverkan som inte prövats i regionen tidigare.

FOI-projektet i Gävleborg har med dessa erfarenheter utformats som en pilotprocess som skett i ett växelspel mellan målen: att skapa en djupare förståelse för hur rumsliga strukturer och infrasystem kan samspela för att ge regionala utvecklingsförutsättningar, att utveckla ny metodik för planering på regional nivå samt att skapa kompetenshöjning.

Vad gäller det första målet har projektet utformats för att klarlägga de beroenden mellan olika åtgärder som en framgångsrik utveckling vid etablering av en järnvägsstation för med sig. Dessa beroenden kan sammanfattas i: regional integration, utveckling av tätorten kring noden, trafikflöden till/i noden samt omsorg om utformning och symbolfunktioner i noden. De fyra aspekterna kan inte behandlas var för sig utan måste arbetas med parallellt. Exempelvis kan en god utveckling av en stad/ort utebli om inte kommunen ser hur en djupare regional integration påverkar vilka nya aktörer på bostads- och arbetsmarknaden som kan attraheras av insatsen. Likaså kan potentialen i en ny nod utebli om inte övrig kollektivtrafik utnyttjar den nya tillgängligheten eller om hela stationsområdet utformas enbart utifrån trafikorörelser där den gående människans perspektiv och trygghet inte beaktas. Exempelen kan mångfaldigas.

Vi sökte en metod som skulle engagera och ge ny energi. Värdefull kunskap om den egna kommunen och regionen skulle kunna delas och kritiskt granskas av andra för att ge fler perspektiv. Och viktigast av allt – en metod som hjälper oss att inse i vilka avseenden det krävs förändring.

En utgångspunkt för arbetet har varit att var och en äger ”sin del” i processen och att detta respekteras av övriga involverade. Samtidigt måste processerna drivas parallellt för att handlingsstrategier som utformas ska bidra till att stärka både den lokala och den regionala utvecklingen och för att det skapas dynamik och handlingskraft. Vår förhoppning var också att metoden kan användas i den fortsatta samhällsplaneringen.

För att pröva hur dessa beroenden i praktiken ser ut och vilka utmaningar de ställer valdes en *metodik*, att genom *berättelser* nå ökad förståelse för samband mellan tillgänglighet och utveckling på lokal och regional nivå, och därigenom också se vad varje deltagande part behövde bidra med. På så vis ökar möjligheterna till samhandling. Något som hittills visat sig svårt mellan olika nivåer.

Om berättelser

En tidig erfarenhet i FOI-projektet är att värdeneutrala beskrivningar av en plats nya möjligheter inte räcker. Traditionellt utformade planeringsdokument har svårt att väcka intresse. Planeringens format har svårt att tränga igenom och ändra de förställningar, mentala kartor, som sedan länge finns om en viss plats. Incitament att medverka från olika aktörers sida väcks inte. Är dessutom insatserna att förverkliga de nya möjligheterna ett långsiktigt och tålmodigt arbete glesnar intressentkretsen.

Många låter sig inte övertygas av fakta – aldrig så relevanta. Rotade beteenden och föreställningar påverkas i liten grad av ren information. För samhandling krävs också något som gör vägen

framåt begriplig och angelägen – och ett egenintresse att medverka. En *berättelse* kan återberättas. Det öppnar för att fler kan dela den, tolka den och låta sig övertygas. Det skapas ett ”vi” som lägger grund för samhandling i det ögonblick som många ser sin del av helheten. Berättelsen skapar dels medvetenhet om att något är angeläget, dels medvetenhet om att en förändring inte kan lösas genom att fortsätta som vanligt. En berättelse ska bidra till förståelsen av att förändringen har ett pris – men att en *utebliven* förändring kostar än mer.

Vid workshops som hölls i projektet i vissa stationsorter framkom att de flesta aktörer förknippade förändringen enbart med att en lite nedgången station nu skulle bli modernare. För att exemplifiera: om den förhärskande bilden av vardagsverkligheten är att man enklast förflyttar sig med bil och att buss och tåg är komplement – då framstår inte potentialen i en välplanerad station i ett centralt läge som så viktig och de kanske höga initialkostnaderna är svår-motiverade. Därför valdes ett berättelsemönster: Varför ser det ut som det gör? Var står vi? Vart är vi på väg?

”Genom projektet har det blivit tydligt hur betydelsefulla stationer och det centrala stationsläget är för såväl den egna kommunens som för hela regionens utveckling” säger Mikael Löthstam, kommunstyrelsens ordförande Hudiksvall.

Ur Gnarps berättelse

Varför ser det ut som det gör?

Liksom för många orter och kommuner i regionen har de areella näringarna spelat en stor roll för Gnarps och Nordanstigs historiska näringslivsutveckling. Likväl som skogs- och jordbruket har format den fysiska miljön, ortens struktur, har den också skapat en kultur

som lever kvar. De areella näringarna och tillverkningsindustrin sysselsätter fortfarande många i kommunen även om det sedan länge pågår en strukturomvandling och vi kan inte längre förlita oss enbart på skogs- och tillverkningsindustri för en fortsatt utveckling.

Ortens framväxt

Gnarps bebyggelse har etablerats under mycket lång tid i Gnarpåns dalgång där förutsättningarna varit gynnsamma. Odlingsmarken var bördig och omgiven av rika skogar, och platsen låg vid den förhistoriska kustledsvägen Norrstig. Bondebebyggelsen växte fram i dalgången kring kyrkan och längsmed den väg som korsar den gamla Norrstigen. Gårdarna ligger tätt på rad och bildar idag en nästan milslång tätbebyggelse. Vägen utgör en typisk gammal landsvägsmiljö och är utpekad som historisk väg av Länsstyrelsen och Trafikverket.

Utmaningarna

I Gnarp såväl som Nordanstig har nedläggningar av större industrier, minskande befolkning och krympande resurser skapat en negativ bild av samhället hos den egna befolkningen och brist på framtidstro. I skymundan kommer de goda exemplen som de företag som växer i antal inom andra näringar än de traditionella. Arbetsmarknaden har vidgats och vi är mer beroende av vårt omland än tidigare. Gnarp har inte ännu tagit till vara på sitt gynnsamma läge i regionen och tillgänglighet till Sundsvalls och Hudiksvalls arbetsmarknader. Rivaliteten mellan kommunens orter måste brytas och vi måste komma till insikt om att en Orts positiva utveckling spiller över på hela kommunen, liksom att närliggande städers positiva utveckling gynnar oss. Ändrade attityder till oss själva är lika viktig som ny infrastruktur.

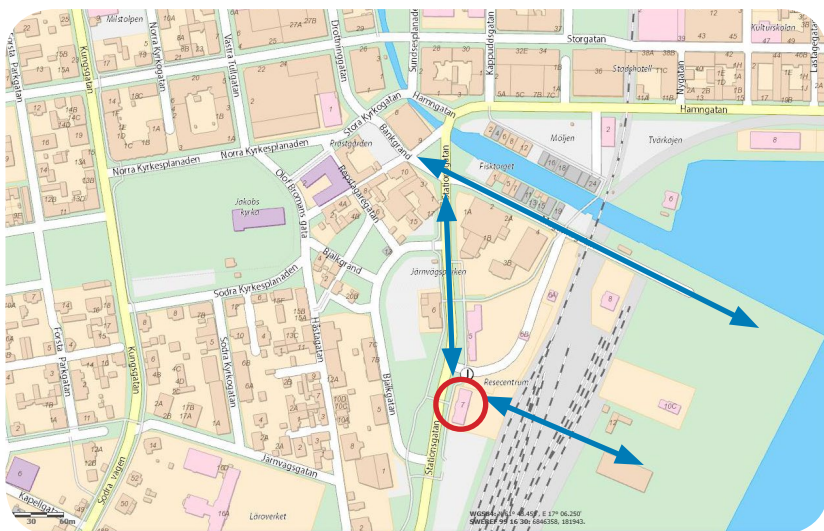
Ur Hudiksvalls berättelse

Vart är vi på väg?

Ett dubbelspår på Ostkustbanan ger stora förutsättningar för förkortad restid, ökad kapacitet och bättre robusthet på järnvägen. En halverad restid till Gävle, Sundsvall och Söderhamn öppnar för helt andra pendlingsmönster utan att resandet kräver för stora uppoffringar i form av långa restider, stress osv. Ett dubbelspår tillgängliggör ett område med nästan 270.000 invånare och mer än 125.000 sysselsatta inom ett halvtimmes tågresa från Hudiksvall. Inom halvtimmen finns ett universitet och en högskola. Med ett dubbelspår blir det faktiskt möjligt för studenter att pendla till universiteten i Uppsala. Lägg därtill en avsevärt förbättrad turtäthet på buss till Ljusdal och även den arbetsmarknaden öppnar sig på ett annat sätt.

Gävle och Sundsvall är Hudiksvalls närmaste större städer med ett bredare och djupare utbud av handel, nöjen, kultur och annan service. Närheten inom ca en halvtimme till en timme gör att det blir som att åka pendeltåg från en kranskommun i Stockholm in till city. Därmed kan Hudiksvall på ett helt annat sätt dra nytta av sitt geografiska läge. Även omvänt kan Hudiksvalls serviceutbud komplettera det som finns i Gävle respektive Sundsvall; här kan det finnas utrymme för ett nischat serviceutbud parat med besöksnäring och småstadscharm. Hudiksvall har unika möjligheter att utveckla de centrala delarna i staden med stationen och det västra hamnområdet ”Kattvikskajen”, som kan utformas till ett attraktivt havsnära bostads- och verksamhetsområde. Genom att knyta samman dessa tre delar bildas en robust stadskärna.

Stationsläget omvandlas till ett mer attraktivt läge när bebyggelse som är enkelt nåbar etableras öster om stationen. Därmed blir det mer liv och rörelse i området under hela dygnet. Den nya stadsdelen kan även ge förutsättningar för en utvecklad service i stationen.



Figur: Hudiksvalls kommun

Vi stannar upp och konstaterar Hudiksvalls arbetsmarknadsregion står inför allt större utmaningar att kunna erbjuda arbetstillfällen och locka kompetens för att möta framtidens behov. Genom att se sig själv som en del i ett större regionalt sammanhang kan tillgången till arbete och arbetskraft, studier, service och bostäder öka i kommunen. På så sätt stärks även Hudiksvalls roll för sitt omland. Hudiksvalls satsning på stadsutveckling är möjlig tack vare det starka läget invid havet, resecentrum och nuvarande centrum. Med infrastrukturen som bas ges möjlighet för städerna längs vårt kuststråk att utvecklas och växa. Det för också med sig ett annat sätt att leva livet i framtiden – tillgängligheten kommer att öka men inte nödvändigtvis i den egna staden. Delaktigheten i en större region kommer att forma identitet och känsla av tillhörighet. Kommunen behöver bejaka den utvecklingen genom att tillsammans med andra aktörer agera för att stationsläget och de förbättrade kommunikationerna blir den katalysator för utveckling som de kan vara.

Berättelsernas struktur

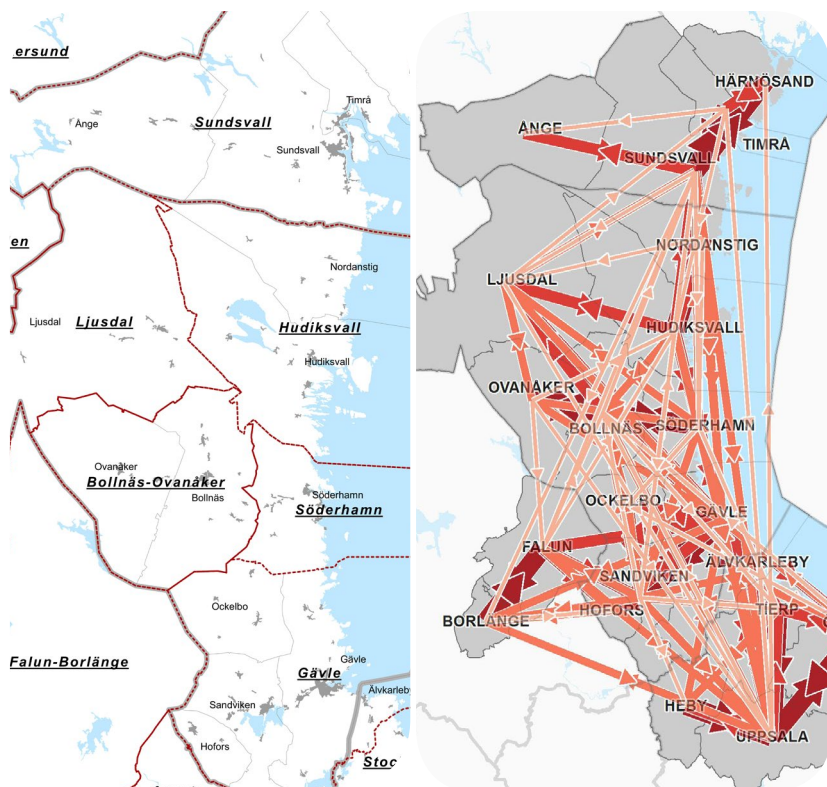
I projektet prövades aspekter av attraktivitet och tillgänglighet på de fyra stationsorterna med helt olika förutsättningar. Alla stationsorter behandlade de fyra aspekter som vi funnit mest betydelsefulla för att skapa regional utveckling: regional integration, utveckling av tätorten kring noden, trafikflöden till/i noden samt omsorg om utformning och symbolfunktioner i noden. Ser vi till FOI-projektets fem berättelser återkommer följande fyra kriterier:

1. regional tillgänglighet

Figuren på nästa sida visar (liksom figuren på sid 21) att de lokala arbetsmarknaderna i mycket följer öst-västliga dalgångar där också de första järnvägarna drogs. Identitet, kulturmönster understryker fortfarande detta genom att inlandskommunerna i de flesta fall når Gävle/Sundsvall utan att nyttja Ostkustbanan. Samspelet mellan kustkommunerna är fortfarande svagt trots att potentialen i en gemensam arbetsmarknad här är störst. Därför måste frågorna lyftas både i den regionala och de lokala berättelserna.

2. utvecklingspotential i tätorten kring noden

Åtskilliga forskningsresultat visar att närhet inom 500/600 meter respektive 1000 meter har påtaglig effekt på resvanor liksom att attraktiva lägen för bostäder och verksamheter ligger inom dessa avståndskategorier. Beredskapen att starta en sammanhållen planering kring orten varierar dels då potentialen som vi berört ovan inte förstås av berörda, dels då buller, hälso- och riskfaktorer kräver mycket resurser för att hanteras på ett kompetent sätt. Berättelserna har därmed en stor betydelse för att väcka och lyfta frågan in i en handlingsstrategi.



Pendling och arbetsmarknader bär ännu öst-västliga mönster som visar att östkustbanan som enkelspårsförbindelse inte öppnat upp det nord-sydliga samspelet. Figur: WSP, Källa: SCB

3. trafikflöden till/i noden

Denna aspekt är ofta framlyft. Det kan skapa en ”trafikplaneringskultur” som kan innebära att bytespunktens utformning dominerar och integrationen med orten försvagas. Risk finns att det uppstår en trafikbarriär mellan staden/orten och stationen.

4. omsorg om utformning och symbolfunktioner i noden

Ansvaret för satsningen på stationshuset eller hållplatsen hamnar lätt mellan stolarna. Historiskt har stationshus uppförts av dåtida SJ med en tydlig vilja att både skapa en byggnad att vara stolt över och en tydlig koppling till ortens kärna med torg och offentliga funktioner. Detta ansvar har inte ärvts – varken av trafikverket, trafikmyndigheten eller kommunen. Så saknar också moderna hållplatser en medveten och välkomnade utformning. Symbolen blir i stället en ”icke-plats” att snabbt lämna.

Den samlade erfarenheten från FOI-projektet kan sammanfattas i:
Planeringsprocessen måste adressera dessa fyra frågor parallellt om samverkan ska leda till handling som gör skillnad.

Handlingsstrategier

De fyra stationsfallen representerar olika kategorier av planeringssituationer. I samtliga fall handlar det om hur ett dubbelspår påverkar orten och hur den regionala utvecklingen får fullt genomslag om stationslägena utnyttjas till fullo. Nedan sammanfattas förutsättningarna och utmaningar som en ökad tillgänglighet ger om den också ska ”växlas över i” en ökad attraktivitet för stationsorten och för regionala integration. Därför har varje part summerat sina berättelser i handlingsstrategier. Dessa ska antas i respektive beslutsförsamling - i full medvetenhet om vad de andra beslutsförsamlingarna ska ta för beslut och vad man därmed tillsammans kan uppnå.

”Aktörer på nationell, regional och lokal nivå har arbetat tillsammans i projektet. På så sätt har grunden lagts för ett konkret arbete när vi nu går vidare tillsammans för att genomföra strategierna” säger Sven-Åke Thoresen, ledamot i Hållbarhetsnämnden och ordförande i styrgruppen *Pärlband på spåret – FA Hudiksvall.*

Ur Region Gävleborgs handlingsstrategi

Alltför många regionala program och planer stannar på en allmän och övergripande nivå. Det finns en naturlig osäkerhet om vilka parter som direkt kan adresseras eftersom ett regionalt dokument endast styr regionens eget handlande. Men erfarenheterna från många håll och från forskningen är att detta lätt blir vackra dokument och hyllvärmare. Framgångsfaktorerna för program – särskilt när tillgänglighet är en nyckelfaktor – är avhängigt att konkreta åtgärder görs på flera nivåer och av flera parter, samtidigt.

Därför föreslås i FOI-projektet att strategin ska leda till samhandling med fler parter. Det fortsatta arbetet, som följer av handlingsstrategin, går ut på att få med sig berörda parter och genom givande och tagande i en förhandlingsprocess uppnå Pärilbandets mål.

Ur Söderhamns handlingsstrategi

Åtgärder i närtid	Ansvarig part	Kommentar
Skyltning av stråk	Söderhamns kommun	Enklare för besökare, välkomnande, ökad tillgänglighet
Planprogram för stationsområde	Söderhamns kommun	Långsiktig planering av markanvändningen, mobilisering av aktörer
Förbättrade tågförbindelser både norrut och söderut, Snabbuss	Region Gävleborg	Ökad turtäthet ger vidgade marknader för arbete, studier med mera
Förbättrade snabbussförbindelser både norrut, söderut och västerut	Region Gävleborg	Ökad turtäthet ger vidgade marknader för arbete, studier med mera

...och vad de utmanar

Enligt berättelsernas struktur 1-4 (se sid 30-32) ser utmaningarna ut på följande sätt:

I ett fall saknas station idag, **Gävle Västra**. Där handlar det om (1) nya möjligheter för samspel mellan Gävles två stationer och övrig lokal/regional/interregional trafik. Utformningen av Gävle C påverkas. Ansvariga för utveckling av sjukhus och området i omedelbar närhet av stationen blir viktiga partners om stationens fulla tillgänglighets-skapande potential ska tas till vara. (2) Det stationsnära området behöver utvecklas utifrån andra bilder än förortens. (3 & 4) Ett ensidigt trafikflödesperspektiv på stationsområdet kan hindra tillkomsten attraktiva stråk till sjukhus, arena och bostadsområden som lyfter platsens kvaliteter.

I **Gnarp** flyttas stationen. (1) Med ett nytt stationsläge förbättras kopplingarna norr- och söderut. Gnarp är idag inte en omstigningspunkt för dem som pendlar kollektivt. Utmaningarna ligger i att göra Gnarps nya station till en nod i ett större omland. (2) Vad gäller ortsutvecklingen saknas förebilder för en sådan omvandling. Det är en stor utmaning för en liten kommun. (3 & 4) Väl avvägda steg, som närmar Gnarp mot det nya stationsområdet, krävs om nya stationen inte ska bli enbart en hållplats.

I **Hudiksvall** kan det gamla stationsläget eventuellt vara kvar eller byggas om i ett närliggande centralt läge. Alternativet för Hudiksvall är att spåret dras väster om staden och då hamnar stationen i ungefär motsvarande läge som i Söderhamn. Därför måste föreställningar om nuvarande station, som saknar stråk mot stadskärna utmanas, och de helt outnyttjade möjligheterna att bygga i hamnområdet göra bli tydliga. Hudiksvalls hela stadsutveckling måste hanteras i en samlad strategisk process där stationsläget utgör katalysatorn.

Och slutligen, i **Söderhamn** handlar det om en befintlig station som kan ges nya förutsättningar för att dra nytta av en redan hög regional tillgänglighet. Det faktum att den goda tillgängligheten hittills inte gett större utfall måste utmanas genom proaktiva insatser. Ett nytt momentum måste åstadkommas. Samspelet mellan den utflyttade stationen samt de funktioner och målpunkter som finns i staden bör sättas in i en ny handlingsstrategi.

Slutsatser

FOI-projektet har prövat att skapa en metod med en sammanhållen process mellan det regionala utvecklingsperspektivet och de fyra piloterna på lokal nivå. Den ena förutsättningen har varit att det ansvariga organet i respektive delprocess äger sin del och kan ställa de krav på innehåll, förankring etc som bedöms relevant i just det fallet. Den andra förutsättningen har varit att processerna tidsmässigt och innehållsmässigt utvecklas parallellt och under ömsesidig påverkan vad gäller kunskapsinnehåll och frågeställningar.

Utifrån hypoteserna i Antologi II *Den attraktiva regionen – målbilder och utvecklingsstrategier* vill vi här att dra följande tre slutsatser:

Projektutmaningen. Ortssystem blir allt mer integrerade. Snart sagt varje bebyggelsestillskott får både en lokal och en regional effekt. Varje kommun måste då kunna se sina planeringsinsatser utifrån hur de påverkar det samlade mönster av resande (för arbete, service och fritid) som lägger grund för hur "hela livet" kan levas. Den regionala utvecklingen är summan av de lokala satsningar som drar nytta tillgänglighetsförbättringarna.

FOI-projektet har i berättelserna kunnat illustrera dessa projektutmaningar i respektive pilot och därmed breddat kunskapen om villkoren för hur rumsliga strukturer och infrasystem kan samspela.

Målbildsarbete är en framgångsfaktor – kanske till och med ett nödvändigt steg om institutionella samverkansformer inte finns utvecklade – för att uppnå en gemensam uppfattning om samhällsplaneringens uppdrag. MEN – det kräver att den övergripande målbilden kan *tolkas* i lokala och regionala *berättelser* som konkretiserar innebörden i det aktuella planeringsuppdraget.

Den ovan redovisade **planeringsmetoden** innebär att i parallella processer identifiera faktorer av betydelse för att uppnå synergier mellan insatser på olika nivåer. Det handlar med andra ord om en *värdeskapande process*, som tillsammans lyfter insatser som kan realisera potentialen i de nya stationslägena – både för den lokala och regionala utvecklingen.

PS

Vilken påverkan har FOI – projektet för planeringen i regionen och kommunerna?

Genom FOI-projektet har Trafikverket, Region Gävleborg och kommunerna Nordanstig, Hudiksvall, Söderhamn och Gävle hittat en gemensam planeringsmetod att arbeta i. Förståelsen och insikten om att genom samtidigt samordnade och parallella processer driva arbetet för att nå målbilden har satts igång. Ännu har inte arbetssättet nått den större delaktighet som behövs för att vi säkert ska veta att en reell förändring inträtt. Klart är ändå att insikten om behov av förändring, ökad kunskap om orsakssamband och verktyg genom en ny metodik utvecklats. Det som nu behövs är en kraftsamling så att handlingsstrategierna leder vidare till samhandling.

Region Gävleborg och Trafikverket arbetar för en fortsättning av projektet ”Samordnad planering” i en 4:e etapp och FOI-projektet kan vidareutvecklas inom ramen ett sådant projekt.

Region Gävleborg behöver även fortsättningsvis ha en samordnande roll genom avstämningar och stöd i att ”hålla ångan uppe”. Regionen behöver även vara part i form av medverkan i ”värdeskapande förhandlingar”. I samtliga kommuner finns stora och viktiga frågor som behöver prioriteras i det fortsatta arbetet (se ovan). Fortsättningsvis måste beslut formaliseras och uppföljning ske i olika planeringsinstrument bl.a. budgetprocesser. Överenskommelser behöver träffas i avsiktsförklaringar om:

- Stationsutveckling
- Ortssamverkan
- Samordnad planering, ÖP etc.

Intresserade kan ta del av en mer omfattande rapport om FOI-projektet. Den finns på Trafikverkets eller Region Gävleborgs hemsida, www.trafikverket.se/denattraktivaregionen

Nya samverkansformer växer fram i norra Västmanland

Från akut problemlösning till gemensam utveckling

Någonting håller på att hända i den norra länsdelen av Västmanland. I en telefonintervju med lokaltidningen svarade tjänstemannen som blev intervjuad upprepade gånger vilka effekter en utbyggnad av ett centralt dubbelspår skulle få för ”regionen”. Vad kommunen i sig skulle tjäna på dubbelspåret framgick inte lika tydligt, något som gjorde journalisten förbryllad. För tjänstemannen i fråga var detta dock inga konstigheter utan en självklarhet och ett naturligt resultat efter tre års arbete med utvecklingsprojektet Den Attraktiva Regionen.

Behovet av samverkan

Dagens samhällsplanering handlar om samverkan – ett ord som gång på gång trummas in i en vanlig tjänstemans vardag. Samverkan målas upp som den universella lösningen på det mesta. Man måste samverka, sluta tänka i stuprör, lyfta blicken, se helheten och tänka framåt – samtidigt. Det borde innebära att det är relativt enkelt att genomföra eftersom alla vill samverka, alltid, om allt, jämt. Dagens tjänstemän borde vid det här laget vara någon form av superexperter på samverkan och Utopia borde rimligtvis råda över hela Sverige. Som oftast sammanfaller dock inte utopin med den krassa verkligheten. Även om behovet av samverkan är påtagligt är det lättare sagt än gjort.

Ofta uppkommer behovet av att samverka i samband med att ett problem uppstår som upplevs för komplicerat för den enskilda aktören att hantera. Samverkan utgår därmed från ett problemlösningsperspektiv där åtgärder för att lösa problemet blir det centrala. Utrymmet att samverka förebyggande krymper därmed

Västmanlands pilotprojekt startade hösten 2013 då gruvnäringen under en viss tid visat intresse för nyetablering av gruvor i kommunerna Norberg och Skinnskatteberg.

FAKTARUTA

Fagersta, Norberg och Skinnskatteberg, som är projektets tre lokala aktörer, ingår i en lokal arbetsmarknad med Fagersta som dominerande centrum. Det är en trakt med lång tradition av bergsbruk och med ett näringsliv knutet till järnframställning och stålindustri. Ingen gruva har varit i drift sedan 1980-talet men efter millennieskiftet ökade intresset för att återuppta gruvdriften i Bergslagen. En återetablering av gruvor skulle innebära en ny arbetsmarknad för Västmanland och omgivande län, men samtidigt också kräva infrastruktur som klarar malmtransporter, goda pendlingsmöjligheter och tillgänglighet till bostäder.

till förmån för samverkan för att åtgärda det uppkomna specifika problemet. När problemet är löst pustar man ut och återgår inte sällan till business as usual. Litet utrymme lämnas därmed till att genom samverkan bygga upp ett strategiskt förhållningssätt med målet att stå bättre rustad inför framtida problemsituationer. Västmanlands pilotprojekt var initialt inget undantag men kom på grund av olika omständigheter att utvecklas till något annat. Resultatet blev ett för Västmanlands aktörer annorlunda förhållningssätt till samverkan där tre kommunala, två regionala och en nationell aktör gemensamt arbetar med framtidsfrågor, över ansvarsgränser, utan ett akut problem som behöver lösas och med samma mål i sikte: att nå utveckling. Hur detta kommer sig och vilka lärdomar som kan dras av Västmanlands arbete kommer den här texten att handla om.

Det började med en målbild.....

Västmanlands pilotprojekt började som så många andra samverkansprojekt med en akut fråga vars komplexitet var för stor för den enskilda aktören att hantera. Gruvnäringen hade knackat på dörren och meddelat att man inom en snar framtid var intresserad av att öppna upp gruvverksamhet i Norberg och Skinnskatteberg. Behovet av infrastruktur för både malmtransporter och persontrafik skulle öka drastiskt. Arbetskraft till gruvorna skulle innebära ytterligare krav på bostäder, samhällstjänster och attraktiva miljöer som skulle locka till inflyttning. Krav på såväl fysiska strukturer som transportinfrastruktur var därmed ett faktum. Det blev därför angeläget att koppla på fler aktörer. Fagersta som ligger mitt emellan direkt berörda kommuner skulle med sin direkta koppling till Bergslagspendeln och Godsstråket genom Bergslagen med största sannolikhet påverkas och inkluderades därför i projektorganisationen. Trafikverket som infrastrukturhållare kopplades in liksom Landstinget i Västmanland som ansvarigt för kollektivtrafikfrågor. Länsstyrelsen som innehar det regionala utvecklingsansvaret och därmed ansvarar för den regionala transportplanen utsågs till projektägare. Entusiasmen var på topp.

Målbild

Fagersta, Skinnskatteberg och Norberg är en attraktiv del av Bergslagen och kännetecknas av samverkansformer som leder till att:

- Näringslivet har tillgång till den infrastruktur och arbetskraft som de behöver för etablering, utveckling och expansion
- Invånarna har god tillgång till det utbud av arbete, bostäder, fritidsaktiviteter och offentlig service som de behöver
- Avståndet till övriga Bergslagen och Mälardalen krymper

För att enas om en gemensam inriktning för projektet och mellan aktörerna genomfördes ett omfattande målbildsarbete under 2014. Under tiden som arbetet pågick hann den tidigare akuta gruvfrågan svalna samtidigt som Trafikverket lät tydliggöra att deras mandat inte innefattade att verka för specifika näringsverksamheter som ett gruvbolag. Här någonstans hade ridån kunnat gå ner, luften gått ur och projektet lagts ner. Så blev dock inte fallet. Syfte och målgrupp definierades om och breddades till att inkludera alla olika typer av näringar. Det var arbetstillfällena som var det primära – inte en gruvetablering i sig (se Antologi II). En känsla av framtidstro och tillförsikt rådde när målbilden äntligen kunde klubbas igenom december 2014.

...och fortsatte med Charretter

Efter målbildens fastställelse har olika aktiviteter initierats och genomförts i syfte att tolka och konkretisera innebörden av målbilden för att omsätta den i praktiken. Som ett led i detta ansökte DAR-projektet om utvecklingsmedel från Tillväxtverket för att genomföra två Charretter riktade mot tjänstemän respektive DAR-regionens näringsliv samt ta fram ett visualiseringsverktyg med stöd av dataspel Minecraft. Ansökningarna beviljades.

Två Charretter genomfördes. Arbetet med framförallt den första Charretten som var riktad till tjänstemän i de egna organisationerna skapade nya mervärden för projektets aktörer, vilket skulle visa sig vara viktigt för att sätta nya bollar i rörelse i andra sammanhang och processer. Efter tre dagars kreativt tänkande och idé-generering mellan ett trettiotal tjänstemän med olika expertkunskaper var de tidigare aningen dystra framtidsutsikterna för regionens utveckling utbytta mot möjligheter, outnyttjad potential och framtidstro.

”Varumärket” Den Attraktiva Regionen svaldes med hull och hår av deltagarna som efter dagar av processande lämnade Färna herrgård lite mer rakryggade än när de kom och glatt meddelade att ”Den Attraktiva regionen” minsann låg i Västmanland.

FAKTARUTA

Charrette

En charrette kan liknas vid en väl förberedd workshop där en rad olika kompetenser med ett gemensamt intresse för en planeringsfråga intensivt, under flera dagar, arbetar tillsammans för att utveckla gemensam kunskap, förståelse och i bästa fall konsensus kring ett planeringsproblem, i detta fall en målbild.

En ny gemensam kartbild växte fram, utan kommungränser. Något som utan det förtroendekapital som växt fram under det tidigare målbildarbetet troligtvis varit mindre sannolikt. Men kanske viktigast av allt bidrog Charretten till att sprida kunskap och känsla av delaktighet till en större krets än enbart projektorganisationen. Att få vara en del av en process och inte bara få projektet förklarar för sig skapade legitimitet för projektets relevans och betydelse i de egna organisationerna. Charretten resulterade även konkret i fyra insatsområden som pekades ut som särskilt viktiga att arbeta vidare med för regionens fortsatta utveckling och möjligheten att uppnå den gemensamma målbilden: (1) profilering av regionen, (2) goda livsmiljöer, (3) infrastruktur och kollektivtrafik, (4) utbildning och kompetensförsörjning*.

Även arbetet med den efterföljande Charretten riktad mot det lokala näringslivet skapade värdefulla mervärden för projektet. Framförallt då resultatet från Charrette nr två kom att ligga i linje med tjänstemännens. De fyra identifierade insatsområdena hade därmed konfirmerats som viktiga att arbeta vidare med även ur ett näringslivsperspektiv**.

Den målbild som tidigare växt fram hade i och med Charrettearbetet blivit mer konkret och greppbar. Nu började det hända saker. Tre kommunalråd med olika partitillhörigheter, varav två dessutom inte medverkat under målbildsarbetet, började proklamera Den Attraktiva Regionen i alla möjliga sammanhang. De tog fasta på de insatsområden som Charretterna genererat och nya målbildsarbeten inom andra förvaltningar åkte med av bara farten.

* Se rapporten Charrette – som metod för att bli Den Attraktiva Regionen i Västmanland, <http://www.lansstyrelsen.se/vastmanland/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/infrastruktur-och-it/den-attractiva-regionen/Pages/fordjupad-samverkan-genom-Charrette.aspx>

** Se Utvecklingsperspektiv i den Attraktiva Regionen Västmanland, <http://www.lansstyrelsen.se/vastmanland/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/infrastruktur-och-it/den-attractiva-regionen/Pages/fordjupad-samverkan-genom-Charrette.aspx>

Kommunernas IT-strateger hade i och med Minecraft-världens tillkomst hittat varandra liksom kommunernas informatörer. Något hade skett. Den övergripande målbilden, de fyra insatsområdena framtagna i Charetterna och Minecraft som dialogverktyg började dyka upp som en naturlig del i andra sammanhang. Exempelvis i kommunernas interna arbete med visioner och varumärkesstrategier men även i mellankommunala frågor och i undervisnings syfte. Nya samarbetskonstellationer växte fram och äldre byttes ut eller förnyades. Helt plötsligt talade man om en gemensam framtid och en gemensam utveckling. Västmanlands pilotprojekt hade kommit att utvecklas från att handla om akut problemlösning till gemensam utveckling och framtidsfrågor².

Minecraft

Minecraft är ursprungligen ett svenskt dataspel som kan liknas vid ett digitalt lego bestående av block som kan bearbetas, omarbetas och användas på precis så många sätt som fantasin tillåter för att bygga upp eller bygga om olika miljöer.

I Västmanlands pilotprojekt byggdes DAR-regionen upp i en Minecraft värld i syfte att fungera som ett kompletterande dialogverktyg för samhällsutvecklingsfrågor. Två projekt har sju satts. Ett projekt där världen använts som komplement i skolundervisningen i en högstadieskola i Fagersta. I det andra projektet används världen som ett instrument för medborgardialog över ett område i Norberg som kommunen är intresserade av att utveckla. Arbetet pågår i skrivande stund varför resultat och lärdomar ännu är svåra att ringa in.

FAKTARUTA

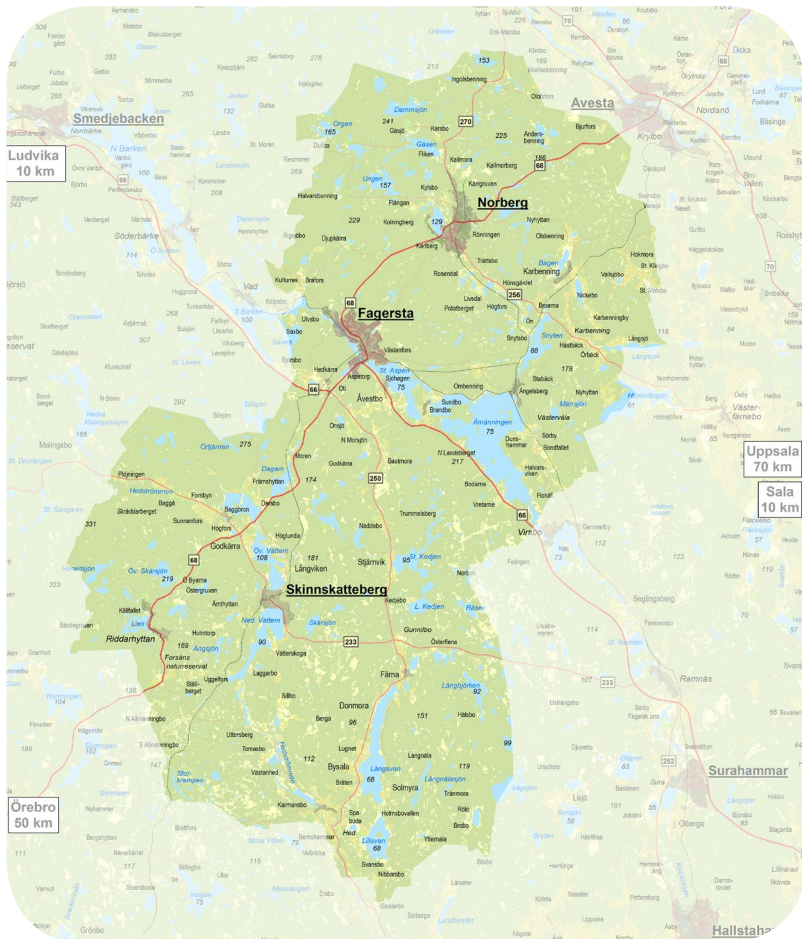


Vad var det som hände?

Förändrade förutsättningar – en verklighet baserad på möjligheter

Målbildsarbetet som genomfördes under 2014 bidrog starkt till att lägga grunden för det fortsatta arbetet inom projektet. Arbetet skapade en gemensam plattform där alla projektets aktörer kunde se ett mervärde att ingå och hitta ett handlingsutrymme att agera inom. Målbilden i sig blev ett resultat av en viktig process och ett konkret dokument att lyfta fram externt. Vid första anblicken kan detta uppfattas som föga anmärkningsvärt men tittar man lite noggrannare inträffade under den här perioden händelser som fundamentalt fick hela projektet att ändra karaktär och inriktning. (se Antologi II).

Då gruvnäringens expansionsplaner skrinlades och Trafikverket förtydligade sitt uppdrag att inte vara till för en viss bransch, hände något. Projektets aktörer tvingades att välja en ny inriktning baserad på andra grunder än vad som var sagt när samverkan initierades. De ”problem” som en återetablering av gruvnäringen i norra Västmanland skulle innebära för små kapacitetssvaga kommuner skulle med stor sannolikhet utebli. I och med att det ”akuta” svalnat kom målbildsarbetet att visa en ny väg framåt för regionen. Målbilden blev det sammanhållande kittet för projektet som alla projektets aktörer kunde ställa sig bakom. Effekten blev att en ny mental bild började ta form över vad som var möjligt att uppnå med samverkan. Istället för att fokusera på allt som mindre kommuner inte klarar av att göra – en tendens som följer av den ofta dominerande bilden av regional utveckling i termer av urbanisering och tillväxt som enda vägen framåt i en globaliserad värld – byttes fokus. En positiv anda baserad på möjligheter fick utrymme att gro. Det första fröet för det som skulle komma att kallas ”DAR-andan” var härmed sått.



Den Attraktiva Regionen i Västmanland

Charretten skapade styrfart – framväxten av en entreprenöriell inställning

Den förändrade inriktningen för projektet som växte fram under målbildningsfasen fick till konsekvens att Västmanlands pilotprojekt tydligare kom att arbeta mer fokuserat med att tolka och omsätta målbilden snarare än att arbeta med en tydligt avgränsad frågeställning. I och med att fokus förflyttades från

vad som troligen annars kommit att bli en konkret och avgränsad fråga vidgades handlingsutrymmet. Det i sin tur resulterade i ett förhållningssätt att våga testa nya metoder som Charrette och ta fram ett visualiseringsverktyg i form av en Minecraft-värld. Både Charretterna och Minecraft-världen spelade en viktig roll då de framförallt bidrog till att skapa legitimitet för projektet på andra nivåer och i andra sammanhang. Genom att Tillväxtverket beviljade medel inte bara en, två, utan tre gånger befästes projektet som viktigt och angeläget även på nationell nivå vilket spädde på den positiva DAR-andan ytterligare. Förutom ett nationellt ”erkännande” av projektet bidrog arbetet starkt till att förankra målbilden internt i de egna organisationerna men även hos det lokala näringslivet. I och med att alla aktörer haft representation på plats ägdes resultatet i form av de fyra insatsområdena gemensamt. ”Alla” frågor hade ventilerats, vridits och vänts på och aktörerna pratade i ”DAR-termer” istället för utifrån det egna perspektivet. Minecraft-världen öppnade upp för helt nya samhällsgrupper att involveras i regionens framtida utveckling och skapade därmed kunskap om projektet även hos allmänheten. Tillsammans bidrog detta till en känsla av styrfart, att man var på väg någonstans, tillsammans. En stolthet och nyfikenhet kring ett projekt växte fram trots avsaknad av tydliga fysiska resultat som exempelvis ett nytt dubbelspår.

En entreprenöriell inställning baserad på samverkan hade börjat få fäste i regionen. Något som Hans Westlund berör i sitt bidrag i Antologi I. Begreppet innebär i det här sammanhanget en inställning hos projektets aktörer *”att upptäcka (eller skapa) möjligheter, bedöma dem, samla resurser och utnyttja dessa möjligheter.”* genom gemensam samverkan och styrning. Ett förändrat förhållningssätt till vad som var möjligt att uppnå med samverkan hade vuxit fram.

Nya ”frön” att plantera i ordinarie verksamhet

Det kan lätt uppfattas som att den entreprenöriella inställningen endast genererat fördelar och resultat för de kommunala aktörerna i projektet. Så är inte fallet. Den Attraktiva Regionen fungerade som ett drivhus för en ny typ av frön att utvecklas i. Dessa frön utgjordes av nya idéer och tankar som fått utrymme att testas och användas i och med projektet och som med ett mer konkret inriktat projekt kanske aldrig fått möjlighet att gro. Detta innebär i sin tur inte att verkligheten utanför projektet i form av den egna organisationens strukturer, normer, formella regelverk etc förändrats. Dessa strukturer spelar fortfarande en avgörande roll då det möjliggör respektive begränsar en aktörs handlingskraft. De frön som fick utrymme att gro i utvecklingsprojektet måste därför lyftas in och planteras i andra sammanhang där ordinarie processer som åtgärdsvalstudier, regional utvecklingsplanering och kommunal översiktlig planering kan ta vid. Jordmånen för utveckling av nya arbetssätt ligger därmed utanför projektets direkta påverkan. Konkreta resultat kan vara för tidigt att identifiera eftersom de inte sker i direkt anslutning till projektet. Fortsättningen in i sådana processer är av naturliga skäl oftast lättare för kommuner. Kommunen äger sina egna frågor och processer och styrs av en tydlig politisk församling till skillnad mot Trafikverket och Länsstyrelsen. Angelägenheten att leverera resultat kan därför uppfattas som större hos kommunala aktörer. För Trafikverket och Länsstyrelsen är det geografiska ansvarsområdet också större än pilotprojektets, vilket gör det svårt att gå till direkt handling inom ramen för projektet utan att först ha passerat ordinarie processteg i olika etablerade planeringsformer.

Utvecklingsprojektet som en frizon för nytänkande

Den entreprenöriella inställningen i utvecklingsprojektet skapade en *frizon* för samverkan till skillnad från andra mer konkreta sammanhang. Det kan ha varit projektets största mervärde då det skapat möjligheter för framförallt de regionala aktörerna att ta arbetet ett steg utöver vad man kanske är van vid. När det inte funnits förväntningar att exempelvis Trafikverket ska säga ja eller nej till ett specifikt objekt har möjligheten att syna egna processer och ”riskfritt” fundera över vilka erfarenheter som kan hämtas upplevts positivt. Projektet har utvecklats till en ”neutral”, legitim arena där aktörerna träffas för att samtala, lyssna in, ifrågasätta och diskutera gemensam utveckling på lika villkor. Genom denna ”ofarliga” frizon har det blivit lättare att titta på om det finns saker i egna regelverk och processer som sätter käppar i hjulet för någon annan aktör. De traditionella rollerna och maktrelationerna hade neutraliserats genom den tillit som vuxit fram ur gemensamt kunskapsbyggande. Deltagarna har fått kunskap om vad som är viktigt för respektive aktör men viktigast av allt, man har en förståelse för *varför*, något som Trafikverket lyfter fram i sin utvärdering av projektet. De regionala frön som grott har därför en mer oviss framtid än de kommunala fröna men är kanske i det långa loppet mer betydelsefulla då de har potential att påverka fler – förutsatt att de tas om hand.

Avslutande reflektioner

Vanligtvis grundar sig en aktörs intresse för att delta i olika samverkanskonstellationer på eventuella vinster, förluster och risker som följd av att medverka eller att avstå. Behovet av en gemensam problemformulering lyfts ofta fram som den avgörande faktorn. Utan tydlig problembild kan det vara svårt för medverkande aktörer att uppskatta eventuella vinster eller kostnader som en samverkan skulle innebära. Hur man uppfattar sin omgivning har stor betydelse för problembildens formulering. Dagens rådande planeringsdiskurs bidrar till att bygga upp en mental bild av hur verkligheten ser ut, vilka förutsättningarna är, vilka problem som ska hanteras och vilka möjliga lösningar som finns. Problemet är att dagens diskurser i mångt och mycket utgår från ett storstadsperspektiv som inte innehåller handlingsutrymmen för mindre kommuner att agera inom. Detta leder lätt till en känsla av uppgivenhet och en organisation som ständigt arbetar med att släcka akuta bränder.

Det är viktigt att poängtera vad som skiljer ett problem från en möjlighet. Dvs hur man väljer att förhålla sig till dessa begrepp genom attityd och inställning och var man lägger fokus. Problem kan beskrivas som något som gör det svårt att uppnå ett önskat mål. I och med att målet i utvecklingsprojektet inte är en konkret fråga som en utbyggnad av dubbelspår eller uppförande av ett nytt resecentrum – utan en övergripande målbild – blev ”problemen” inte lika tydliga. Behovet att bevaka specifika frågor för respektive aktör minskade.

Utrymmet för att samverka i proaktivt syfte och sätta processen i centrum växte. Kanske var det utvecklingsprojektets räddning att gruvnäringen backade och att Trafikverket förtydligade sitt uppdrag. ”Åtgärder” kunde därmed läggas på hyllan och ersättas med en tillåtande målbild som öppnade upp för kreativitet och svängrum. För närvarande pågår arbete på olika håll i projektets olika organisationer för att hämta hem och begrunda de lärdomar och nya förhållningssätt som Den Attraktiva Regionen givit upphov till. Samsyn råder kring att projektet gjort skillnad på många plan. I kommunerna har målbilden och de fyra insatsområdena flitigt använts som gemensamma strategier att utgå från när man allokerar resurser och sätter mål. På regional nivå är det processen i sig som främst står i centrum. Arbete pågår med att ringa in hur de regionala och den nationella aktörens medverkan skiljer sig i jämförelse med andra samverkansarbeten.

Kanske är det i samband med att projektet avslutas och det fortsatta arbetet övergår helt i ordinarie verksamhet som de mervärden, som projektet resulterat i, får sin ultimata prövning. Huruvida projektets aktörer väljer att ta tillvara på de frön som fått utrymme att gro eller återgår till business as usual återstår att se.

Tips på vägen

- Våga basera samverkan på att se möjligheter. Exempelvis genom att aktivt arbeta utifrån tillåtande målbilder.
- Våga skapa frizoner där traditionella roller och maktrelationerna inte dominerar. En frizon är en arena där aktörer kontinuerligt kan träffas för att samtala, lyssna in, ifrågasätta och diskutera gemensam utveckling på lika villkor.
- Våga blicka inåt och fundera över hur den egna organisationen stödjer alternativt hindrar andra aktörers möjlighet att utvecklas.

Källor:

DAR Västmanland (2015) *Charrette – som metod för att bli Den Attraktiva Regionen I Västmanland*

DAR Västmanland (2016) *Utvecklingsperspektiv i den Attraktiva Regionen Västmanland*

DAR (2013) *Antologi I*

DAR (2014) *Antologi II*



Nya
Blomsterhandeln



interflora

Svensk
Skulptur

TTB 663

Foto: Johanna Wadstein

De mindre orternas roll i Östergötlands utveckling

Det övergripande syftet med projektet var att pröva vilken roll mindre orter har inför arbetet med en strukturbild för Östergötland. Pilotprojektet har visat att de mindre orterna är viktiga aktörer i det regionala pusslet. Orterna i Östergötland utgör livsmiljöer för en stor del av regionens invånare. Faktorer som hur orterna är beskaffade, vilka funktioner som finns där, hur tillgängligheten ser ut, vilket rykte orten har påverkar orternas utveckling.

Pilotprojekt Östergötland

När människor rör sig över större geografiska områden i sitt vardagsliv än tidigare, blir kommungränserna mindre betydelsefulla. Det öppnar för mellankommunal och regional samverkan för att skapa förutsättningar för regionens invånare att leva ett hållbart liv, såväl ekonomiskt, ekologiskt som socialt. Här har Region Östergötland en viktig roll att fylla, vilket bl.a. innefattar infrastruktur och kollektivtrafik.

Inom pilotprojektet har förutsättningarna för de mindre orternas utveckling i Östergötland i stråket Linköping-Mjölby-Motala-Linköping undersökts. Ett syfte har varit att beskriva och analysera dessa orters (*Vikingstad, Mantorp, Skänninge, Borensberg och Ljungbro/Berg*) regionala funktion och vilken regional roll de skulle kunna spela på sikt. Ett annat syfte har varit att ”friare” utveckla och testa metoder och nya samarbetsformer för hur man får in det regionala perspektivet i rumslig planering, framför allt i mindre orter. Intentionen är att dessa erfarenheter ska överföras till den kommande *strukturbilden för Östergötland*.

Östergötland en flerkärnig region

I Östergötland med sina tretton kommuner och knappt 100 tätorter bor ca 440 000 invånare. Östergötland är relativt runt till formen, med de två största städerna centralt belägna, vilket skapar förutsättningar för att knyta ihop regionens alla delar med städernas arbetsmarknad. Men regionen utvecklas inte på likartat sätt överallt, orterna har olika förutsättningar beroende bland annat på deras historia, geografiska läge och befolkningsutveckling.

I arbetet har vi undersökt orternas möjligheter att förstärka varandra i en flerkärnig komplementär orsstruktur. Tanken att utveckla orsstrukturen är inte ny i Östergötland. Redan 2006 började dåvarande Regionförbundet Östsam samt Norrköpings och Linköpings kommuner utreda städernas roll för den regionala utvecklingen. Utgångspunkten var att en större arbetsmarknad lockar fler människor och företag. Marknaderna för arbete och tjänster växer med andra ord när fler företag och människor nås inom ett större gemensamt område. Att skapa en större och slagkraftigare funktionell region ligger därför i det övergripande målet.

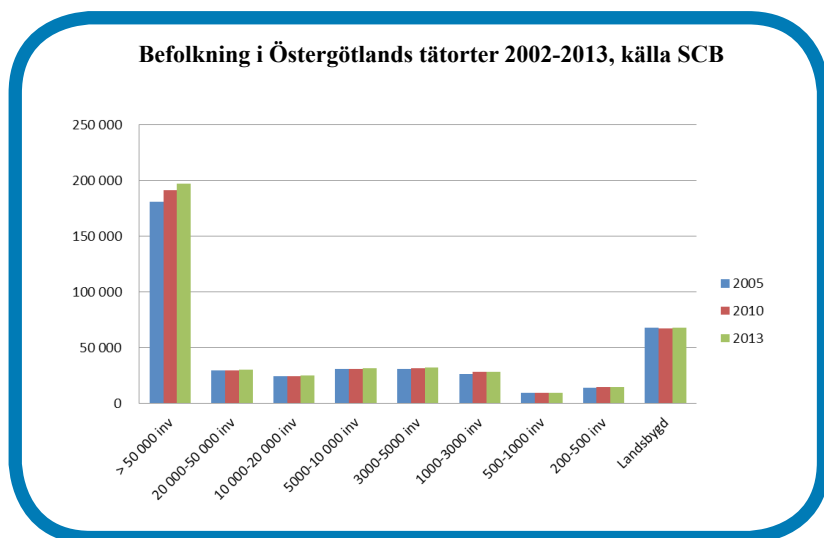
Ett konkret resultat av samarbetet är den gemensamma översiktsplanen för Norrköping och Linköping där en bärande tanke är att utnyttja varandras styrkor och komplettera varandra istället för att konkurrera (se *Gemensam översiktsplan för Linköping och Norrköping, 2010, www.linkoping.se*). Helt i linje med de ställningstaganden som gjordes i den gemensamma översiktsplanen, var en bärande strategi i det regionala utvecklingsprogrammet (RUP) 2012 att utveckla Östergötland till en flerkärnig stadsregion, som bidrar till att göra Östergötland mer robust och ekonomiskt hållbar. Det förutsätter i sin tur en hög grad av regional tillgänglighet via kollektivtrafik – om den ska vara långsiktigt hållbar. ” I det regionala utvecklingsarbetet kommer således *regional funktionell integration att vara en grundsten.* ”

En komponent i flerkärnighet är komplementaritet. I RUP sägs följande: ”För Östergötland betyder detta bland annat att olika orter bör ta fasta på att *utveckla de styrkor och kvaliteter* de har på ett sätt så att de bidrar till *regionens samlade kvaliteter och attraktivitet*. Att det ömsesidiga beroendet mellan orterna och den regionala rollen för varje enskild ort förtydligas och utvecklas är en del i ambitionerna med kommande regionalt utvecklingsarbete”. För att kunna åstadkomma en sådan utveckling måste utbytet mellan orterna, ökad specialisering och komplementaritet åstadkommas. Fokus blir således att knyta ihop centralorterna och de större tätorterna längs stråken däremellan.

I arbetet med strukturbilden har de olika delprojekten inom ramen för Den Attraktiva Regionen bidragit till att öka förståelsen och kunskapen om de mindre orternas roll och betydelse i det regionala sammanhanget, vilket vi ser som vårt bidrag också till andra liknande arbeten.

Orternas befolknings- och arbetsplatsutveckling

I Östergötland liksom i Sverige pågår urbaniseringen. Det är framför allt de större orterna, Linköping och Norrköping som ökar sin befolkning. Nästan 45 procent av Östergötlands befolkning bor idag i Linköpings och Norrköping. Mellan 2005-2013 ökade dessa med drygt 9 procent, från drygt 180 000 till ca 197 000 invånare. Den övriga regionen har ökat med runt 2 procent, från ca 235 000 till 240 000 invånare under motsvarande period.



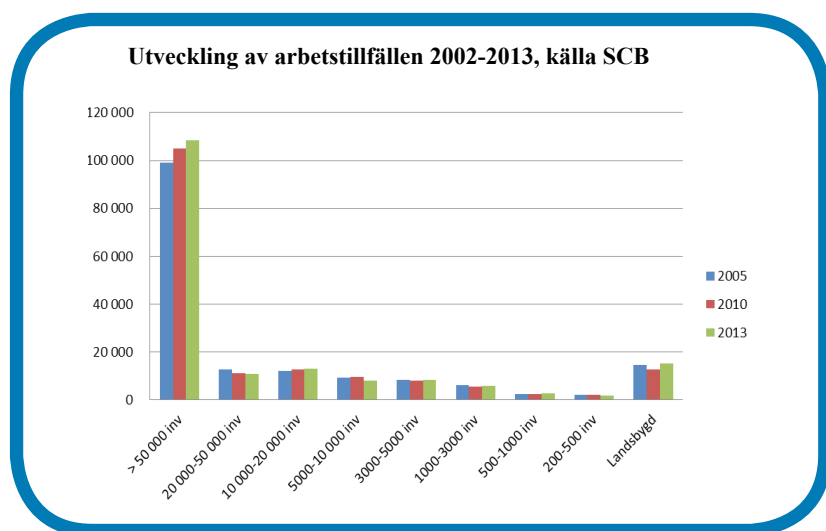
Ökningen utanför Linköping och Norrköpings är koncentrerad till ett antal orter i storleksklassen 1000-3000 invånare vilka geografiskt är lokaliserade nära Norrköping och Linköping eller på den tätortsnära landsbygden, främst kring Linköping.

Ett antal orter har under den studerade perioden vuxit väldigt snabbt, utan att ha god kollektivtrafik. Gemensamt för dem är att de ligger relativt nära Norrköping eller Linköping och ofta med sjönära läge. Ett antal andra orter har under motsvarande period

inte haft någon befolkningstillväxt – trots att de ligger utmed Östergötlands pendeltågslinjer. Vi har således inte kunna finna något entydigt samband mellan tillgång till bra kollektivtrafik och befolkningstillväxt utan måste söka andra förklaringar.

Ortstillväxten förklaras bättre om vi ser till var regionens arbetsplatser är lokaliserade. De är i allt högre grad koncentrerade till Linköping och Norrköping med 62 procent av arbetstillfällena. Under perioden 2005-2013 har de ökat med drygt 9 procent medan antalet minskat med drygt 3 procent i övriga Östergötland. Undantag finns givetvis, i enskilda orter som Finspång, Mjölby, Åby, Krokek, Mantorp, Borensberg har antalet arbetstillfällen ökat med över 5 procent. Resterande delar av regionen uppvisar nedgång.

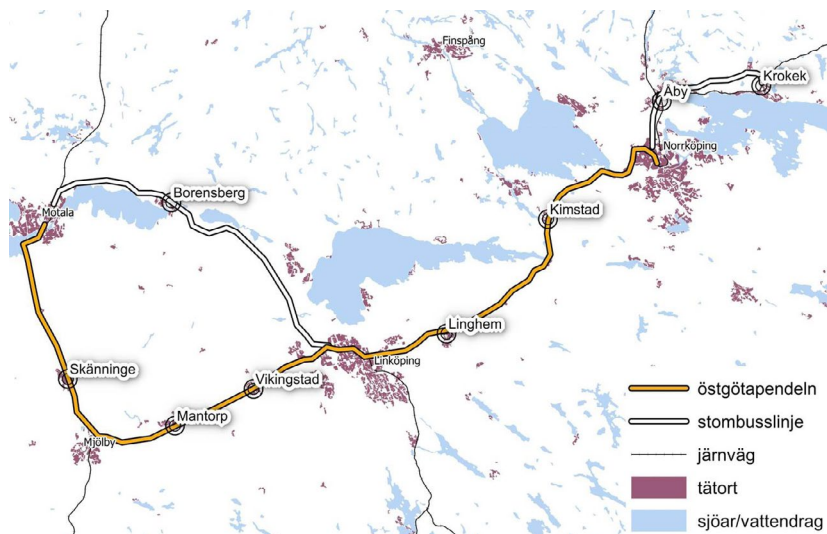
Vi kan se ett samband mellan tillgång till bra kollektivtrafik och en positiv utveckling av antalet arbetstillfällen. Det kan tyda på att god tillgång till ett stort arbetskraftsutbud gynnar tillväxt i företagen. Mer perifert liggande orter kan få problem med att rekrytera arbetskraft, vilket på sikt kan leda till företagsflytt och ett minskat antal arbetstillfällen.



Regionala samband i de mindre tätorterna i stråket Linköping-Mjölby-Motala

Ett antal delprojekt har genomförts kopplat till de mindre orternas utveckling i triangeln Linköping-Mjölby-Motala. Syftet har varit att undersöka de mindre orternas (*Vikingstad, Mantorp, Skänninge, Borensberg och Ljungsbro/Berg*) regionala funktion och vilken regional roll de skulle kunna spela på sikt. De två delprojekten som berör utvecklingen i triangeln är: Stationsnära planering i Östergötland som beskrivs närmare i DAR Antologi II, Målbilder och utvecklingsstrategier och *Regionala sammanhang och lokal utveckling: Vikingstad, Borens-berg och Skänninge* (se www.trafikverket.se).

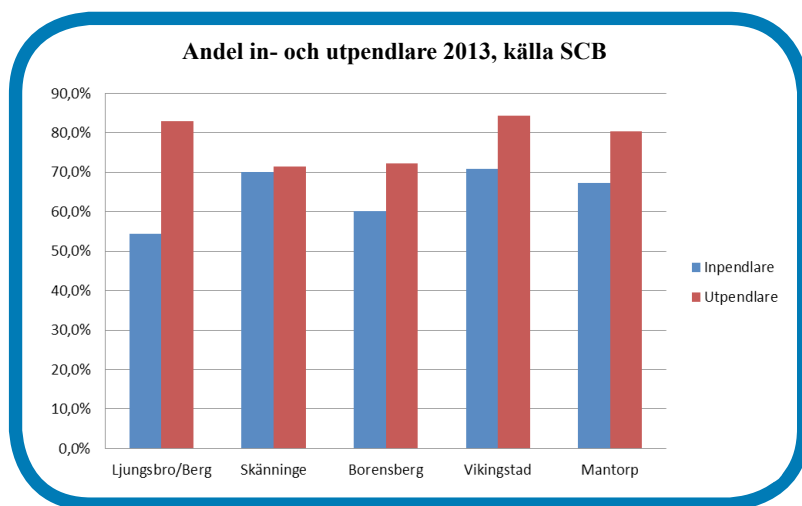
När man studerar *Ljungsbro/Berg, Skänninge, Borensberg, Vikingstad och Mantorp* uppvisar de olika utvecklingstendenser såväl kring befolkningsutveckling och pendlingsmönster som hur de kopplar till



Karta över området. Illustration: Region Östergötland

omgivande orter. Vissa av dem, som Ljungsbro/Berg och Vikingstad, är tydligt kopplade mot Linköping medan exempelvis Skänninge och Borensberg har ett utbyte med fler orter.

En slutsats av arbetet inom delprojektet och statistik från SCB är hur sammanflätade orterna är i ett regionalt sammanhang. Inte minst framgår det av in- och utpendlingen. Mellan 60-70 procent av dem som jobbar på orten bor någon annanstans och av de sysselsatta som bor på orten så arbetar mellan 70 och 80 procent någon annanstans. Således är det bara ca 20 procent som både bor och arbetar på orten. Den nya insikten är framförallt att så stor andel av de som arbetar på orten inte bor där. Detta är något som särskilt lyfts fram från de deltagande kommunerna.



Med detta sagt bör man hålla i minnet att utpendlingen i antal är mycket större en inpendling.

Vikingstad

Vikingstad ligger ca 1 mil utanför Linköping vid södra stambanan och har haft pendeltågtrafik sedan 1995. Antalet invånare har varit oförändrat de senaste 10-15 åren och uppgår till drygt 2 200. De två senaste åren har det dock börjat byggas en del som har fått till följd att befolkningen så sakta har börjat öka.

Vikingstad är helt beroende av Linköpings arbetsmarknad både när det gäller in- och utpendling. Storleken på arbetspendlingen är densamma som i början på 2000-talet. Vikingstad har också ett visst utbyte med Mjölby, mycket beroende på de snabba förbindelserna med Östgötapendeln.

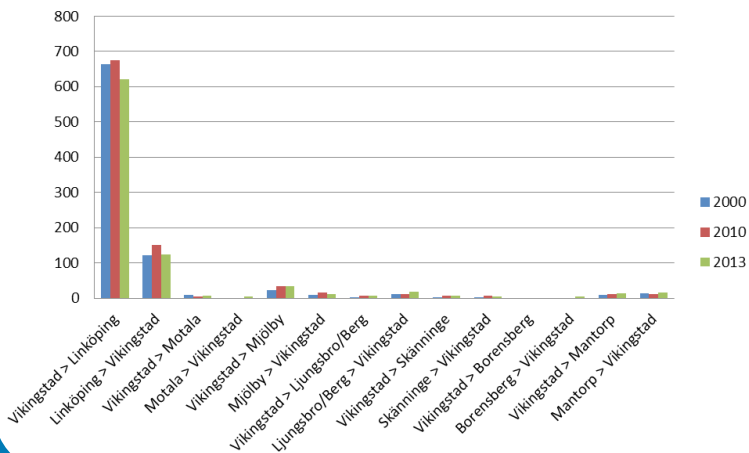
Vid den workshop som gjordes i Vikingstad inom ramen för delprojektet framkom att invånarna såg på Vikingstad som en stadsdel i Linköping och att man inte såg sig ha något större utbyte med andra orter. Det tar exempelvis sex minuter med pendeln till centrala Linköping – en kortare restid än från många stadsdelar i Linköping. Det är kanske så man ska se på Vikingstad – inte som en ort som ingår i ett regionalt sammanhang utan mer som en del av Linköping.

Ljungsbro/Berg

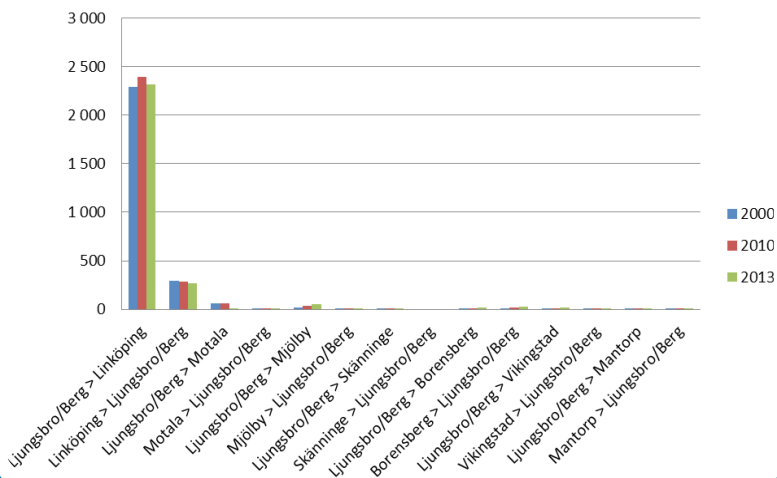
Ljungsbro/Berg ligger också bara en mil utanför Linköping men inte utmed södra stambanan utan försörjs istället med busstrafik. Inte heller här har skett någon större förändring i antalet invånare under den senaste tiden och befolkningen uppgår i dag till ca 8 000 invånare.

In- och utpendling är ensidigt kopplad till Linköping och har inte genomgått några större förändringar sedan början av 2000-talet.

In- och utpendling 2000-2013 Vikingstad. Källa SCB, egen bearbetning



In- och utpendling 2000-2013 Ljungsbro/Berg. Källa SCB, egen bearbetning



Skänninge

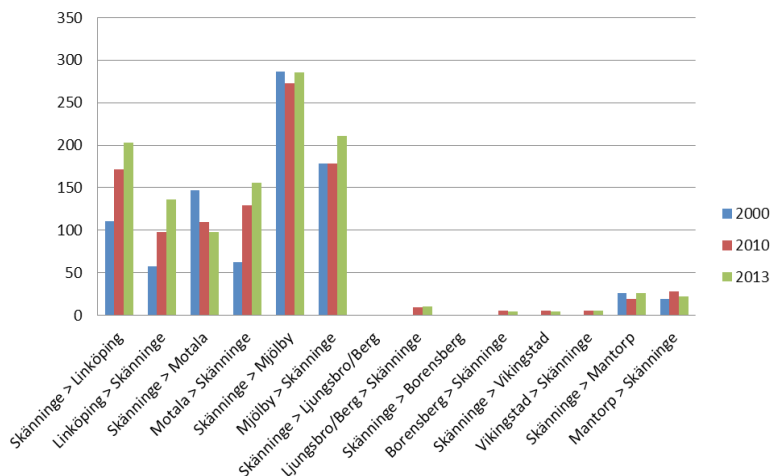
Skänninge ligger längs järnvägen Mjölby-Motala-Hallsberg och fick pendeltåg våren 2013. Befolkningen uppgår idag till drygt 3 300 invånare. Orten har länge haft en negativ befolkningsutveckling men ser nu ut att ha brutit trenden. Befolkning börjar öka och fastighetspriserna stiger.

I Skänninge arbetspendlar man åt flera håll även om pendlingen till och från Mjölby dominerar, följt av Linköping respektive Motala. Pendlingen till Linköping har fördubblats mellan år 2000 och 2013 och från Linköping till Skänninge har den nästan tredubblats under motsvarande period. Pendlingen från Skänninge till Motala har minskat med runt en tredjedel under samma period, medan pendlingen från Motala till Skänninge nästan tredubblats, vilket främst förklaras av den svaga utvecklingen av arbetsmarknaden i Motala.

Vid den workshop som gjordes i Skänninge framkom att de medverkande såg väldigt positivt på framtiden. Deltagarna såg stora möjligheter i och med att pendeltåget gjort Skänninge mer tillgängligt. Inom kort kommer en ny översiktsplan att antas och deltagarna menade att det gäller att ta vara på möjligheterna att utveckla orten och koppla ihop centrum med den nyöppnade stationen på ett tydligare sätt. Detta är något som behöver arbetas med i genomförandet av den nya översiktsplanen.

Vår bedömning är att utbytet och arbetspendlingen med övriga orter, framför allt utmed pendeltågsträckningen, kommer att öka.

In- och utpendling 2000-2013 Skänninge. Källa SCB, egen bearbetning



Borensberg

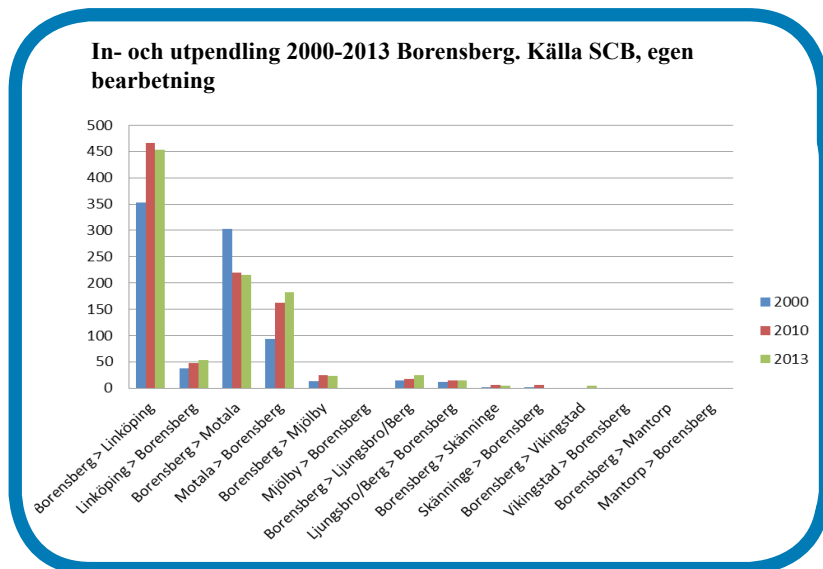
Borensberg ligger mitt emellan Linköping och Motala längs Rv 34 och kollektivtrafikförsörjs med busstrafik. Det tar ungefär lika lång tid till både Linköping och Motala. Borensberg har haft en positiv befolkningsökning under den senaste tiden och antalet invånare uppgår idag till ca 2 800.

I Borensberg pågår en tydlig förändring i pendlingsmönstren mellan år 2000 till år 2013. Pendlingen till Motala minskar medan den ökar till Linköping. Vidare har inpendlingen till Borensberg från Motala nästan fördubblats och är nu nästan lika stor som pendlingen till Motala. Utvecklingen kan till stor del förklaras av försämringen av

arbetsmarknaden i Motala, men också av en stor inflyttning från Linköping. En möjlig utveckling är att ortens karaktär förändras när allt större utbyte sker med Linköping istället för Motala.

Vid workshopen som gjordes i Borensberg framkom att de medverkande var oroliga inför framtiden. Vad händer med busstrafiken, som försämrats efter pendeltågets utbyggnad till Motala? Hur kommer detta påverka möjligheterna att arbetspendla i framtiden och att rekrytera arbetskraft? Och i sin tur vad betyder det den framtida befolkningsutvecklingen?

Vissa förändringar av busstrafikupplägget är på gång. Det blir färre genomgående bussturer Linköping-Borensberg-Motala, medan antalet förbindelser från Borensberg till Motala respektive Linköping kommer att minska marginellt. Deltagarna var ändå oroadade över vad som kan hända med dagens förhållandevis goda offentliga och kommersiella servicenivå.

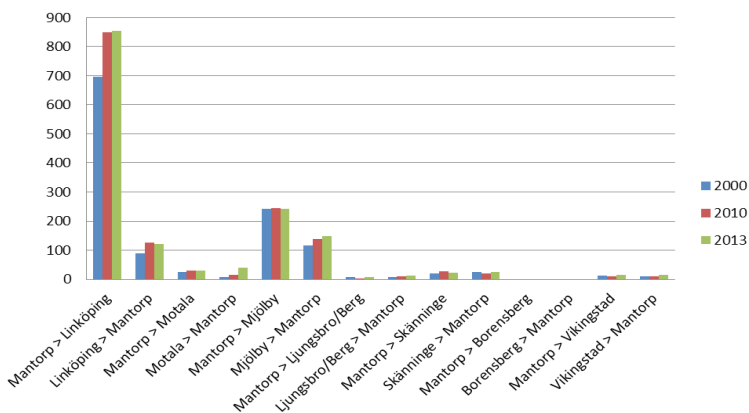


Mantorp

Mantorp ligger utmed södra stambanan mellan Linköping och Mjölby och har haft pendeltågtrafik sedan mitten på 1990-talet. Antalet invånare i Mantorp har ökat med nästan 10 procent sedan början på 2000-talet och uppgår idag till drygt 3 800. Befolkningsökning har främst möjliggjorts genom en ganska omfattande villabebyggelse förhållandevis långt från pendeltågstationen. Lediga tomter med fördelaktiga priser i kombination med närheten till Linköping har lett till inflyttning från Linköping.

Arbetspendlingen är koncentrerad till Linköping med ett visst flöde också till Mjölby. Inte mycket har hänt under perioden 2000-2013 utom en viss ökning till Linköping.

In- och utpendling 2000-2013 Mantorp . Källa SCB, egen bearbetning



Kommunen planerar för både bostäder och verksamheter i direkt anslutning till pendeltågstationen och vill inleda en diskussion om medfinansiering till bullerskydd och åtgärder på anslutande vägnät med stöd av regionala medel. Detta visar på att tankarna kring stationsnära planering börjar ta konkret form.

Strukturbilden som instrument för ortsutveckling

I arbetet med de mindre orterna växte bilden fram att flera orter är sammankopplade i ett flerkärnigt sammanhang. I orterna finns målpunkter som har en regional funktion vilket generar mellankommunal och regional pendling. Människor verkar vara mer benägna att pendla till en arbetsplats än att flytta för att bo och arbeta på samma ställe. Det blir tydligt i statistiken över dag- och nattbefolkningen i orterna. Detta bekräftades i de workshops som gjordes. I arbetet med strukturbild Östergötland kommer dessa insikter få genomslag.

Inom pilotprojektet har vi tillsammans med de berörda kommunerna, Östgötatrafiken och Trafikverket utforskat hur stationslägen kan utvecklas för att skapa en bebyggelsestruktur som främjar regional och lokal utveckling. Stationsnära planering behöver inte enbart handla om spårbunden trafik utan kan även tillämpas kring hållplatser i den regionala busstrafiken som har eller kan få god tillgänglighet till arbetsmarknaden.

Ett arbete pågår att utveckla en strukturerad metodik för förståelse och hantering av framtida möjligheter kring området runt stationen. Kan förhandlingssituationer uppstå där olika parter kan förbinda sig att genomföra delar som tillsammans skapar förutsättningar för hållbar utveckling. Det kan exempelvis handla om löfte om trafikering av kollektivtrafik, medfinansiering till bullerdämpande åtgärder samt byggande av bostäder och allokering av service i anslutning till stationsläget.

Avslutande reflektioner

Den Attraktiva Regionen har varit en kunskapsresa när det gäller regionens roll i samhällsplaneringen. Genom projektet har vi kunnat testa modeller, resonemang och genomföra studier som, utan krav på omdelbara resultat, har byggt gemensamma kunskaper och erfarenheter hos de kommunala och regionala aktörerna samt Trafikverket region Öst. Projektet har synliggjort vikten av att skapa gemensamma bilder för att reellt kunna samverka mellan flera aktörer mot ett gemensamt mål.

Projektet har också tydligt visat att när vi förmår höja blicken så hittar vi nya vägar som bryter gamla mönster. Det krävs engagemang och mod för att våga testa nya former för samverkan. Projektet har medverkat till att parterna har lärt känna varandra djupare och skapat tillit. Det bäddar för goda samarbeten längre fram.

PS

De båda delprojekten *Stationsnära planering i Östergötland och Regionala sammanhang och lokal utveckling: Vikingstad, Borensberg och Skänninge* har visat på nya sätt att analysera orter och är något vi kommer att använda oss av i kommande arbete med att ta fram ett förslag till en regional Ortsstruktur. Metoderna som används i de båda delprojekten kan också vara till hjälp för kommunerna vid arbete med fördjupningar av sina översiktsplaner. I arbetet med strukturbilden avser regionen och kommunerna tillsammans med andra aktörer undersöka Ortsstrukturen i hela Östergötland med samma metoder som i pilotprojekten.

Källor:

Regionförbundet Östsam (2012) *Regionalt utvecklingsprogram för > 2030 för Östergötland*

Hartoft-Nielsen, P. (2002) *Stationsnärhedspolitikken i hovestadsområdet – baggrund og effekter*. By- og Landsplaneserien, 18-2002, Skov & Landskab, Hönsholm

Länstyrelsen Skåne, Skånetrafiken, Trafikverket, Region Skåne (2010) *Stationsnära läge*

Regionförbundet Östsam (2014) *Stationsnära planering – en studie av åtta tätorter i Östergötland*.

Region Östergötland (2015) *Regionala sammanhang och lokal utveckling: Vikingstad, Borensberg och Skänninge*



NYBRO

Från Kalmår 29 km
Höjdt över havet: 03m

Bra Miljövagn

Linnéstråket

Projektet som tog en omväg för att komma fram

Verkligheten är föränderlig och en process tvingas ibland att ta oväntade vägar. Det var vad som hände i pilotprojektet Linnéstråket, det tio mil långa stråket mellan Linnéuniversitetets två städer Växjö och Kalmar. I början trodde vi att Linnéuniversitetet skulle bli den samlande drivkraften för hela regionen. Istället blev *Sverigeförhandlingen*, förhandlingsspelet om en dragning av ny stambana för höghastighetståg och med station i Växjö, gemensamt fokus för hela sydöstra Sverige. Samtidigt upplevde de mindre kommunerna längs Linnéstråket att deras delaktighet blev mindre viktig. För att råda bot på detta ändrade pilotprojektet inriktning och våren 2016 tog vi bland annat fram ett planeringsunderlag för det stationsnära läget i var och en av åtta mindre stationsorter. Projektet har dessutom lett till flera nya nätverk och samarbeten – framför allt på tjänstemannanivå. Många involverade vittnar också om ett ökat intresse för samarbete och att gamla rivaliteter sakta men säkert håller på att luckras upp.

Medverkande

Medverkande i pilotprojektet Linnéstråket är Regionförbundet i Kalmar län, Region Kronoberg, kommunerna Kalmar, Nybro, Emmaboda, Lessebo och Växjö, Regionala kollektivtrafikmyndigheterna i bägge länen, Trafikverket och Linnéuniversitetet. Styrgruppen består av region-, trafik- och kommundirektörer samt chefer från Trafikverket och Linnéuniversitetet. Arbetsgruppen består av planerare från motsvarande organisationer.

Sverigeförhandlingen blev en gemensam drivkraft

Vi var många som sa att ”universitetet sannolikt är något av de allra viktigaste som hänt för regionens utveckling på mycket lång tid”. Och det var med den utgångspunkten som vi formulerade målbilden *Ett universitet – två regionala centra – en arbetsmarknadsregion!* En bild som vi senare konkretiserade i strategier och insatser (se nästa sida). I backspegeln ser vi att universitetet inte blev den förväntade drivkraften för samarbetet mellan kommuner, regioner och kollektivtrafikmyndigheter. Det blev istället regeringens beslut att efter valet 2014 starta *Sverigeförhandlingen* om en dragning av ny stambana för höghastighetståg mellan landets tre största städer. Många av de gemensamma frågor som de fem kommunerna och två regionförbunden i sin första fas identifierat att behandla i piloten – utbildning, arbetsmarknad, resor, infrastruktur, bostadsmarknad – fick över en natt bytas mot ett nytt mycket konkret mål: att rikta fokus mot den nya järnvägens stäckning genom Småland och Kust till kust-banans anslutning till densamma. Något som bland andra Peter Uneklint, Trafikverkets representant i styrgruppen, beskriver som ”nödvändigt för att få alla att dra åt samma håll”.

Målbilden

Ett universitet - två regionala centra - en marknadsregion

Målbilden konkretiserades i tre punkter:

- Linnéstråket kännetecknas av enkla, goda och pålitliga kommunikationer, inom stråket och mot omvärlden
- En kompletterande Orts- och servicestruktur ger attraktiva alternativ för näringsliv och invånare
- Linnéuniversitetets närvaro stimulerar och ger kraft åt innovationer och kompetensförsörjning

A. Långsiktigt pålitliga och effektiva kommunikationer
Förslag till insatser:

Attraktiva resor oberoende av trafikutövare

Långsiktigt robust trafikering

Anknytning till höghastighetståg

B. Rumslig planering för stärkt utveckling, lokalt och regionalt
Förslag till insatser:

Gemensam rumslig strukturbild

C. Fördjupad samverkan kring stråket med näringsliv och Linnéuniversitetet
Förslag till insatser:

Nätverk kring rumslig planering och kommunikationer

Nätverk för kompetensförsörjning och tillämpad forskning

Efter regeringens beslut mobiliserade ett stort antal kommuner för att få en östlig dragning av den nya banan med station i Växjö på sträckan mellan Malmö och Jönköping. En mobilisering som även snabbt fick politikerna i sydöstra Sveriges kommuner och regioner att inleda ett nära samarbete, vilket tidigare inte varit självklart vid diskussioner om Kust till kust-banan.

Nätverket Höghastighetsbanan tar fram en nyttoberäkning

Senhösten 2014 bildades *Nätverket Höghastighetsbanan* med Växjö som sammanhållande och mest drivande kommun. Samtidigt startade ett intensivt arbete för att kunna leverera ett underlag till förhandlingarna i form av en nyttoberäkning som visade vad som skulle göra den östliga dragningen mest gynnsam. Nyttoberäkningen innebar att kommunerna fick ta fram omfattande bedömningar av så kallade bostadsnyttor, restidsvinster, arbetsmarknadsnyttor, miljönyttor, näringslivsnyttor samt sociala nyttor.

Efter nästan ett års arbete överlämnades nyttoberäkningen till förhandlingarna den 1 oktober 2015. Den var då undertecknad av åtta kommuner och två regioner/regionförbund. För Linnéstråksprojektet fick detta arbete stora konsekvenser eftersom alla fem kommunerna längs Linnéstråket, framförallt Växjö och Kalmar, blev djupt engagerade i det nya nätverket. I många fall involverades också samma personer som medverkade i piloten att göra nyttoberäkningarna.

Med så mycket energi på annat håll ställde vi oss frågan om det överhuvudtaget var möjligt att fortsätta samverkan inom pilotprojektet. Vägen framåt blev att ändra fokus. De två stora kommunerna skulle bli väl genomlysta genom nyttoberäkningarna och Nätverket Höghastighetsbanan, men det skulle däremot inte de tre mindre. Ytterligare en anledning var den åtgärdsvalsstudie (ÅVS) för Kust till kust-banan som Trafikverket tog initiativ till. Den behandlade behov av åtgärder för snabbare restider och hur banan

skulle ansluta till den nya höghastighetsbanan. Så parallellt med det omfattande arbetet som togs fram för höghastighetsbanan bestämde pilotprojektet att koncentrera sig på de tre mindre kommunerna

Satsning på de mindre kommunerna

Längs Kust till kust-banan mellan Växjö och Kalmar/Karlskrona finns åtta orter med station eller tågstopp Hovmantorp, Lessebo, Emmaboda, Vissefjärda, Örsjö, Nybro, Trekanten och Smedby. Inspirerade av pilotprojekten i Skåne och Östergötland tog vi under projektets slutfas fram ett planeringsunderlag för det stationsnära läget i var och en av de åtta orterna. I underlagen beskrivs vad stationsnära planering skulle kunna innebära i form av goda möjligheter till lokalisering av både boende (inom 1000 meter) och arbetsplatser (inom 600 meter). Vår utgångspunkt är att planering för boende och arbetsplatser i stationsnära lägen skulle kunna stärka orterna genom goda möjligheter till pendling, bra lägen för service, närhet till andra orter med kompletterande verksamheter och till utbildningar vid Linnéuniversitetet eller Blekinge Tekniska Högskola. Grunden för materialet är de definitioner som finns i licentiatuppsatsen *Planindikatorer för effektiv markanvändning i stationsnära lägen* (Schylberg, KTH 2008).

Ann-Marie Fagerström är kommunstyrelsens ordförande i Emmaboda och regionpolitiker i Kalmar län och välkomnade pilotprojektet i båda dessa roller. Hon involverade också många av kommunens politiker till projektets första kick-off. I efterhand är hon fortfarande besviken över det ensidiga fokus på Kalmar och Växjö som blev resultatet av diskussionerna om höghastighetsbanan. Enligt henne hänger tillväxten i regionen på att de små kommunerna längs stråket betraktas som aktörer och inte bara som orter längs järnvägen. Ett av hennes argument är att studenter inte alltid kommer att vilja bo i större städer – när de är klara med sina studier behöver de jobb, attraktiva bostäder och bra skolor till sina barn. För att kunna erbjuda detta har kommunen valt att modernisera och bygga nya skolor

istället för att riva och lägga ned. Att strategin fungerar visar tätorten Vissefjärda som fick ett lyft i samband med den nya järnvägen mellan Emmaboda och Karlskrona.

Detta rimmar också väl med näringslivets behov av kompetens och arbetskraft för att kunna utvecklas. Ett sådant exempel är det multinationella företaget Xylem som startade som en bysmedja i Emmaboda och idag har 12 900 anställda i över 150 länder. I Lessebo och Nybro kommer turistnäringen runt glasbruken hela regionen till del.



Alla behövs för att regionen ska utvecklas

Om Ann-Marie Fagerström hade kunnat välja, skulle hon gärna sett att diskussionerna i Linnéstråket hade handlat mer om bostads- och näringslivsfrågor. Även om hon naturligtvis vill att Emmaboda kommun ska växa, är det viktigaste ändå att människor väljer att stanna kvar i – eller flytta till – regionen. Oavsett vilka kommunföreträdare längs Linnéstråket vi tar upp frågan med blir svaret detsamma: ”Vi är beroende av varandra och ingen vinner på att mindre kommuner tappar folk”. Även om Växjö har haft en stabil tillväxt under flera år är kommunen, med sina drygt 88 000 invånare, för liten för att ensam vara motor för tillväxt.

Alla delar insikten om att det handlar om att komplettera – inte konkurrera. Trots att alla är överens om att mindre kommuner kan erbjuda något som Växjö och Kalmar inte har, saknas fortfarande ett förhållningssätt och en gemensam strategi för hur detta utbyte ska ske. En förklaring kan vara att flera av kommunerna på senare tid har tvingats till smärtsamma omvandlingar. Kalmar har gått från att vara en industristad till att bli en handels- och turiststad och de mindre kommunerna har, mer eller mindre motvilligt, accepterat sin roll som pendlarkommun. Det hårda läget har lett till att de flesta kommuner har kämpat var för sig och flera av dem vittnar om att alla inte var ”tränade i att se sig själva som en del i en större geografi”. Att åstadkomma förändring handlar då om att ändra självbild. Ett exempel är knutpunkten Emmaboda, vars invånare har både Linnéuniversitetet och Blekinge Tekniska Högskola inom en halvtimmes resväg, men ännu inte självklart uppfattar sig som en ”universitetsort”.

Mindre kommuner vet att de måste samarbeta

Lessebo kommun har medvetet valt att ändra sin profil från bruksort till en pendlarkommun präglad av entreprenörskap. En del i detta arbete är den nya devisen Lätt att komma hem som kommunen har tagit fram i samarbete med designstudenter vid Linnéuniversitetet. Men även här finns en känsla av att de mindre kommunerna tappade värde i samband med Sverigeförhandlingen. ”Ska vi lägga ned tid och kraft måste vi få något tillbaka”, menar kommunchefen Christina Nyquist och tillägger att små kommuner vet att de måste samarbeta.

Efter att för några år sedan haft både osålda tomter och 10 procent outhyrda lägenheter – är det nu brist på bostäder. Lessebo kommun har därför kunnat sälja ett 20-tal tomter (varav sex till en privat entreprenör). Våren 2016 pågår ett detaljplanarbete för att få fram ytterligare tomter för både industri och bostäder. Nybyggnationen i Hovmantorp (en mil från Växjö och ett av kommunens två tågstopp) är viktiga signaler både inom kommunen och gentemot

omvärlden. Lessebo kommun har också köpt ”sina” två stationshus med omgivande mark och börjat rusta upp husen. I centralortens stationshus planeras ett konferensrum med lunchmöjlighet. Tanken är att erbjuda människor som idag åker mellan Växjö och Kalmar möjlighet att ”mötas på halva vägen”.

Bättre infrastruktur är en förutsättning för tillväxt

Enligt SWOT-analysen som gjordes inom projektet och en OECD-rapport några år tidigare är tillväxten i sydöstra Sverige helt beroende av bättre förbindelser. Men trots att denna insikt inte är ny, har det historiskt varit svårt att etablera ett samarbete värt namnet längs stråket. Många vittnar om en ”mur” mellan Kalmar och Växjö, men menar också att denna sakta börjat rämna i och med det gemensamma Linnéuniversitetet. När pilotprojektet avslutas sommaren 2016 verkar alla ha insett vikten av att både Växjö och Kalmar fortsätter att samverka. Något som inte minst välkomnas av kommunerna Lessebo, Emmaboda och Nybro som redan samarbetar inom såväl regeringens Glasrikesuppdrag som det gemensamma sälj- och marknadsföringsbolaget Glasriket AB.

Några företrädare för de mindre kommunerna uppskattade också projektets öppna och breda anslag, medan andra i efterhand pekar på riskerna med att projektet försökte greppa över för mycket. Kristina Thorvaldsson var tidigare planeringschef i Växjö kommun och deltog i arbetsgruppen i början av projektet. Hon såg projektet som en utmärkt möjlighet att föra upp regional planering till ytan och få kommunerna längs Linnéstråket att ta fram ett bra gemensamt underlag för Trafikverkets investeringsplan för perioden 2018-2029.

Ökad kunskap och nya samarbeten

Infrastrukturstrategen Mikael Kalin i Kalmar har deltagit i hela projektet och menar att samtalen ökade ”allas känsla för varandras prioriteringar”. Något han betraktar som både lärorikt och stärkande.

Hans uppfattning är också att Kalmar och Växjö ”känns mycket tajtare” idag än tidigare. Enligt honom har alla parter ökat sin kunskap om regionens utveckling och vikten av en gemensam planering av infrastruktur, trafikering, bebyggelseutveckling och bostadsfrågor. Den åtgärdsvalsstudie som kommunerna har gjort tillsammans fick också, enligt honom, ”en flygande start tack vare de samtal som inletts inom Linnétråket”.

OECD Territorial Reviews Småland-Blekinge, 2012

I en territorial review från 2012 konstaterar OECD att regionen har högre andel lågutbildade än nationella genomsnittet. Ett problem är dålig matchning på arbetsmarknaden som gör att tillverkningsföretag som vill utvecklas mot mer kunskapsbaserad affärsmodell har problem att rekrytera personal. OECD konstaterar bland annat att anpassningsförmågan hos regionen är avhängig förmågan att locka, behålla och integrera välutbildade människor, i synnerhet ungdomar.

OECD konstaterar att tillgången till och kvaliteten på den högre utbildningen har ökat markant under det senaste årtiondet – men också att tillgången på utbildning kanske bara fördröjer utflyttningen av unga människor om de inte kan hitta arbete där deras kunskaper efterfrågas.

Förbättrad tillgänglighet i regionen är avgörande för utvecklingen av regionens potential, menar OECD. Förbindelserna och transportinfrastrukturen behöver förbättras drastiskt, både till storstadsområdena och internt mellan de största städerna men också mellan städerna och den omgivande landsbygden.

FAKTARUTA

Många vittnar också om nya samarbeten och nätverk som har ökat kompetens och förståelse – särskilt på tjänstemannanivå. Flera nätverk inom Kronobergs län har till exempel öppnats mot kommunerna i Kalmar län. I Emmaboda kommun pratar tjänstemännen numera allt oftare planering och strategi på regional nivå och på sikt ser Anna-Marie Fagerström en möjlighet att ta fram gemensamma regionala översiktsplaner för bostadsbyggande. ”Vi är inte där ännu men de samtal som inletts är en bra början”.

Att kommunerna tack vare pilotprojektet var förberedda och sampratade när Nätverket Höghastighetsbanan började sitt arbete, påpekas också i flera intervjuer. För att garantera att arbetet fortsätter efter projektets avslut i juni 2016 har parterna skrivit en gemensam avsiktsförklaring som ska reglera det fortsatta samarbetet. Att regionerna och kommunerna längs Linnétråket måste arbeta tillsammans för att få till stånd en utbyggnad av Kust till kust-banan är uppenbart och på sikt är Karlskrona kommun en naturlig part i det arbetet. Men det får vänta. I minnesanteckningarna från runda-bords-samtal angående avsiktsförklaringen står: ”den spontana synen är att vi ska få detta nätverk att fungera och leva vidare för att därefter bjuda in Karlskrona och Blekinge”.

Avsiktsförklaring för samarbete kring planering i Linnétråket

FAKTARUTA

De fem kommunerna Emmaboda, Kalmar, Lessebo, Nybro och Växjö, Region Kronoberg, Regionförbundet i Kalmar län, de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i Kalmar och Kronobergs län, Trafikverket samt Linnéuniversitetet har under 2014, 2015 och 2016 medverkat i det nationella utvecklingsprojektet DAR - Den Attraktiva Regionen, pilotprojektet Linnétråket. Arbetet i projektet har varit inriktat på att nå samsyn och bättre samordning av befintliga resurser för planering av bebyggelse, kollektivtrafik och transportinfrastruktur.

Vår avsikt i egenskap av företrädare för berörda organisationer är att fortsätta och fördjupa det samarbete som inletts genom DAR. Arbetet ska primärt inriktas mot att:

- Minimera effekterna av länsgränsen på besluts- och planeringsprocesser.
- Förkorta restiderna, i första hand med kollektivtrafik, mellan de större orterna i Linnéstråket samt från mindre orter i stråket till de större. Den långsiktiga inriktningen ska vara att minska restidskvoten kollektivtrafik/bil till under 1 mellan de största tätorterna i stråket.
- Fortsätta att utveckla de stationsnära lägena i syfte att bidra till att öka tillgängligheten och skapa attraktiva boende- och livsmiljöer i Linnéstråket. Samordnad planering av bebyggelse, infrastruktur och möjligheten till kollektivtrafik är nyckelfrågor för stråkets utveckling och integrering.
- Årligen under tre år (höst 2016 – vår 2019) genomföra 2-4 arbetsmöten för samtal om gemensamma utvecklings- och planeringsfrågor kring infrastruktur, trafikering och bebyggelseutveckling. Region Kronoberg och Regionförbundet i Kalmar är sammankallande.

Varje organisation står för sina egna kostnader till dess annat överenskomts.

Reflektioner

Tre år med pilotprojektet har, med stöd av flera parallella processer, genererat mycket ny kunskap och ett omfattande material för fortsatt samverkan kring infrastruktur, transporter och bebyggelseplanering. Det gäller mellan såväl nationella som regionala och kommunala aktörer. Bland annat finns ett kartunderlag för det stationsnära läget i var och en av de åtta stationerna och tågstoppen längs Linnétråket.

De breda inledande samtalen gjorde att kommunerna var sampratade och därmed bättre förberedda när Nätverket Höghastighetsbanan började sitt arbete. Samtalen underlättade också arbetet med åtgärdsvalsstudien för Kust till kustbanan. Studien har grundligt belyst nuvarande restider mellan orterna i regionen, men också till Stockholm, Göteborg och Malmö. I studien föreslås förbättringar för att minska restiderna på banan.

Nya samarbeten och nätverk har ökat kompetens och förståelse – särskilt på tjänstemannanivå – och flera nätverk inom Kronobergs län har öppnats mot kommunerna i Kalmar län. Samtalen har ökat kunskapen om varandras prioriteringar och kunskaperna om regionens gemensamma utveckling och planering kring infrastruktur, trafikering, bebyggelseutveckling och bostadsfrågor.

Trots en öppen dörr mot både Linnéuniversitetet och näringslivet har det varit svårt att fånga upp dessa intressenter. En förklaring kan vara att universitetet valde att bara ha en representant i styrgruppen. En annan att gruppen företagare spänner över ett brett spektrum från små enmansföretag till stora multinationella företag.



Foto: Regionförbundet i Kalmar län

Pilotprojektet Mer Kalmarsund

Vem känner sig som en ”Kalmarsundare”? Det är få som kan svara på den frågan idag. Kommer begreppet att vinna i längden, kommer morgondagens invånare att presentera sig som hemmahörande vid Kalmarsund? Kanske, om en invånare ser det som helt självklart att ha jobb och få sin service från Oskarshamn i norr till Kalmar i söder – var de än valt att bo längs Kalmarsund. En sammanhållen arbetsmarknad där invånarna upplever utveckling och framtidstro. Pilotprojektet ”Mer Kalmarsund” har en strävan att göra detta möjligt. Ett medel för att nå dit är bättre och snabbare kommunikationer. En av de viktigaste delarna i pilotprojektet blev därför att hitta ett sätt att kompensera för den järnväg som inte finns längs Östersjökusten. Svaret blev en ”regional superbuss” som knyter samman Karlskrona och Norrköping med kommunerna efter Smålandskusten.

En gemensam vilja söker sitt uttryck

När Regionförbundet i Kalmar län fick möjlighet att delta i projektet *Den Attraktiva Regionen* ville vi se hur vi genom ett utvecklingsarbete i en del av länet skulle kunna finna metoder för att åstadkomma samverkan kring fysiska dimensioner av den regionala utvecklingsstrategin. Genom det ville vi nå ett av länets allra viktigaste mål - att minska antalet arbetsmarknadsregioner från fyra till två, med delmålet att vara tre till år 2020. Bakgrunden till projektet finns i det ställningstagande Kalmar gjorde i sin översiktsplan: att det kommunen ensam kan erbjuda är alltför begränsat för att kunna svara upp mot människors förväntningar på en bra livsmiljö – med goda utsikter till arbete och boende men också ett större utbud av kultur, nöje och fritidsaktiviteter. Vi byggde vidare på det initiativ till samverkan som därefter tagits mellan de tre kommunerna Kalmar, Mönsterås och Oskarshamn. De två andra hade i sina respektive översiktsplaner lagt fast behovet av samarbete över kommungränserna för att utveckla en gemensam identitet – Mer Kalmarsund.

Kalmar kommun beskriver i sin översiktsplan, antagen år 2013, tre ledstjärnor för ett unikt Kalmar. En av dem lyder:

”MER KALMARSUND innebär att sundet har fått tillbaka rollen som sammanhållande för alla som bor här och är ett samlande identitetsbegrepp. Samarbete finns över kommungränserna och har skapat en gemensam konkurrenskraftig identitet.”

Mönsterås och Oskarshamns kommuner hade med synbar entusiasm omfattat begreppet utan att stämpla det som ett särintresse för Kalmar, något som kanske hade varit naturligt för några decennier sedan. ”Mer Kalmarsund” har potential att växa och bli något ännu mer än vad det är idag, ett samarbete mellan tre kommuner om arbetsmarknad, bostadsmarknad och kollektivtrafik.



Oskarshamn

Mönsterås

Kalmar

Oskarshamns kommun var snabbt framme när de första projektplanerna blev offentliga och visade intresse för att delta. Från kommunens sida finns en övertygelse om att Kalmar län behöver centrumfunktioner både i Kalmar och i Oskarshamn. Visionen är att man både regionalt och utifrån uppfattar Kalmar-Oskarshamn som en helhet med bland annat gemensam bostadsmarknad och ett gemensamt utbud av identitetsskapande publikdragande evenemang.

Förväntningar på pilotprojektet Mer Kalmarsund

Det är uppenbart att det fanns ett uppdämt behov att diskutera gemensamma planeringsfrågor och att utbyta erfarenheter. Med stor entusiasm tog medlemmarna i pilotprojektet Mer Kalmarsunds styrgrupp och arbetsgrupp sig an frågeställningarna - arbetet gav redan från start mycket inspiration och kreativitet. Till en början var det särskilt viktigt att belysa och skapa förståelse för varandras skilda förutsättningar. Som att se de tre kommunernas olika betydelse historisk och i nutid, att acceptera kommunernas olika roller i regionen och att det kan vara till gagn för en liten kommun att ligga nära en större expansiv.

Styrgruppen för pilotprojektet Mer Kalmarsund formulerade tidigt det övergripande målet:

”MER KALMARSUND - en gemensam livimljö för arbete och boende”

Inledningsvis diskuterades ett brett upplägg som så småningom bantades och koncentrerades till några konkreta mål. Efter hand preciserades målet med en målbild satt till år 2025 som innehåller flera delar: samordnad fysisk samhällsplanering för bostadsförsörjning, näringsliv, resor och transporter, om identitet och om utveckling av forskarmiljöer.

Målbild - Kalmarsund 2025 - Hur ser det ut när målet är nått?

Gemensam plattform

Samordnad strategisk fysisk planering för bostadsförsörjning, näringsliv och transporter

- De kommuner som känner samhörighet med Kalmarsund som geografisk identitet har utvecklat ett fördjupat samarbete. Man agerar i frågor av ömsesidigt intresse som transportinfrastruktur och kommunikationer, besöksnäring och marknadsföring men även inom översiktlig fysisk planering. Den fysiska planeringen har sin utgångspunkt i en gemensam analys och strategi för näringslivsutveckling och bostadsförsörjning.

FAKTARUTA

”Kalmarsundare”

Invånarna i närområdet upplever en gemensam identitet och närhet till Kalmarsund, i såväl arbetsmarknad, boende som fritid och kultur.

- Som invånare ser man sig inte längre som hemmahörande i en kommun utan som verksam i en större geografi utmed Kalmarsund med drygt 180 000 invånare. Det är långt ifrån ovanligt att bo på en ort, arbeta på en annan, besöka mötesplatser för fritid och kultur på en tredje.

”Östersjöexpressen”

Snabba bussar genom regional BRT med restidskvot mot bilen mindre än 1, planerade enligt devisen ”Tänk tåg- kör buss”.

- Bra kollektivtrafik och då särskilt ett system med så kallade superbussar enligt principen ”Tänk tåg – kör buss” knyter samman de största orterna och gör det enkelt att resa snabbt och bekvämt i regionen.

Storstadsnära

Snabbtåg som kompletterar flyget gör att "Kalmarsundaren" alltid har nära till arbetsmarknader både i Sveriges och i Europas storstadsområden.

- Snabbtågen från Kalmarsundsregionen till den nya stambanan med höghastighetståg kommer att tas i bruk. Det innebär att Stockholm liksom kontinenten kommer närmare. Regionen kommer att ha flera transportslag att välja på för att snabbt och smidigt nå de svenska storstadsområdena och även viktiga städer i Europa.

Linnéuniversitetet & Äspölaboratoriet

Forskarmiljöer som är världsledande inom sina områden har gett dynamisk utvecklingskraft åt regionens näringsliv.

- Linnéuniversitetet har blivit en dynamisk utvecklingskraft för regionen. Universitetet har en attraktiv klang såväl nationellt som internationellt både för arbete och studier. Inom sina specialområden är man världsledande. Avknoppningar från universitetet har också bidragit till att lyfta regionens näringsliv och då i första hand tjänstesektorn.
- Kvalificerad internationell forskning bedrivs också vid Äspölaboratoriet norr om Oskarshamn kring vattenresurser, geokemi, mikrobiologi och miljökunskap samt ingenjörsteknik. Denna forskning stöds vetenskapligt av alla de stora svenska universiteten.
- Linnéuniversitetet och Äspölaboratoriet har tillsammans varit starkt bidragande till den inledda modifieringen av regionens näringslivsprofil. Till det har även förnyelsen i form av produktutveckling inom den traditionella tillverkningsindustrin och de areella näringarna medverkat.

En av de viktigaste frågorna pilotprojektet tog sig an var att etablera ett effektivt och klimatanpassat transportsystem för att på så sätt bidra till att åstadkomma större funktionella arbetsmarknadsregioner i Kalmar län. I frågeställningen ingår också att undersöka vad som behövs i form av en parallell och samordnad fysisk planering från berörda kommuners sida för att bland annat målet om färre arbetsmarknadsregioner ska kunna nås.

Arbetsmarknadsregioner i mellersta Kalmar län

Gränsen mellan arbetsmarknadsregionerna i södra och mellersta Kalmar län har aldrig varit skarp. Till exempel har Mönsterås länge tillhört Oskarshamns FA-område men har nu blivit överförd till Kalmars. Kalmar har som kommersiellt och administrativt centrum attraherat människor och verksamheter. Mönsterås har en flera hundra år lång historia som "lydköping" under Kalmar. Oskarshamn var fram till mitten av 1800-talet en liten ort men har sedan vuxit snabbt tack vare en bra hamn. Idag har både Mönsterås och Oskarshamn ett starkt näringsliv som dock har svårigheter att rekrytera rätt kompetenser till de allt mer kunskapsintensiva verksamheterna.

I hela området mellan Kalmar och Oskarshamn pågår redan en relativt omfattande pendling. Till Kalmar och Oskarshamn pågår redan en viss arbetspendling. Hur resan ska kunna bli snabbare, och hur de två lokala arbetsmarknaderna ska kunna bli en, är en angelägen fråga för länet. Tankar på nya spårburna kommunikationer längs kusten har funnits länge. Pilotprojektet Mer Kalmarsund har inneburit något av en scenförändring och uppmuntrat nya sätt att tänka för att åstadkomma snabbare resor.

Ett tåg på gummi hjul

"Tänk tåg - kör buss". Så kan man uttrycka grundtanken för *Östersjöexpressen*, en tänkt ny snabb och bekväm busslinje längs väg E22. Syftet är att knyta samman de större orterna efter Östersjöskusten

mellan Karlskrona och Norrköping. Östersjöexpressen är ett konkret resultat av pilotprojektet Mer Kalmarsund och innebär ett för regionen nytt koncept. Busslinjen är ett alternativ till den järnväg som saknas längs Östersjökusten och sannolikt inte heller kommer att byggas inom överskådlig tid. Bussen är en variant på vad som i branschen kallas Bus Rapid Transit (BRT). Konceptet ger ett färd sätt som är mindre flexibelt än traditionell busstrafik, men mer flexibelt än spårtrafik. BRT ska så långt möjligt köra på egna bussbanor eller i skyddade busskörfält och angör stationer istället för hållplatser. Vinsten i tid och bekvämlighet är stor jämfört med vanliga bussar.

Alla inom projektet ser Östersjöexpressen som ett medel för att uppnå de eftersträfvade effekterna på arbetsmarknaden. Idéerna har tagit allt mera konkret form, kanske allra mest i den minsta av de nu aktuella kommunerna, Mönsterås. Väg E22 passerar ca 600 meter från köpingens centrum, nära både bostadsområden, arbetsplatser och Mönsteråsgymnasiet. I Mönsterås har man arbetat fram ett planprogram som redovisar vad ett nytt stationsläge på E22



Från planprogram för Åsevadsgatan. Mönsterås kommun

skulle komma att innebära för orten – för entrén till köpingen, för bebyggelsemiljöer och gatumiljöer i det stationsnära läget.

En utmaning för konceptet är hur man kan skapa en snabb angöring till stadskärnorna i Kalmar respektive Oskarshamn, eftersom E22 ligger på betydligt större avstånd från dem i båda städerna. Därmed är det där betydligt svårare att skapa ett resecentrum som också stärker städernas utveckling utan att kompromissa bort själva grundtanken med Östersjöexpressen, snabbhet och få stopp. Det har visat sig svårare att nå Den Attraktiva Regionens mål att belysa ”hur rumsliga struktur och infrasystem kan samspela för att ge attraktiva regionala utvecklingsförutsättningar samt bidra till ett miljöeffektivt, transportsystem och social hållbarhet.” I projektet har man ännu inte slutligt funnit stationslägen och linjedragning i de båda städerna.

Gemensam bostadsmarknad

I målbilden för pilotprojektet finns även tankar om en gemensam bostadsmarknad. De tre kommunerna erbjuder ett brett utbud av olika boendekvaliteter, både i städerna som på landsbygden. Kan de olika orterna komplettera varandra och marknadsföra sig gemensamt? De framtida snabbare resorna mellan städerna ger inte bara en större arbetsmarknadsregion utan ökar också möjligheterna att välja bostadsort.

Hur kan då kommunerna agera för att göra bostadsmarknaden till ett gemensamt intresse? I syfte att få svar på den frågan och samordna planeringen i regionens kommuner genomfördes en analys om förutsättningarna för en regional bostadsmarknad. I analysen konstateras att det inte finns regionala bostadsmarknader i Sverige. Våra flyttmönster är lokala och ser mycket olika ut i olika åldrar. Vi flyttar oftast bara korta sträckor, utom när vi är unga.

Bostadsmarknader styrs av marknadsmässiga faktorer som innebär att det i Kalmarsundsområdet endast finns goda förutsättningar för

nyproduktion i Kalmar och på norra Öland. På andra orter är det osäkert om försäljningspriset överstiger produktionskostnaden – om inte offentliga insatser görs för att höja tillgänglighet och attraktivitet. Många kommuner saknar idag riktlinjer för bostadsförsörjningen. Ett första steg för gemensamt agerande och ställningstaganden mellan kommunerna och i regionen är att ta reda på mer om sin egen bostadsmarknad samt om flytt- och resmönster.

Kalmarsund och regional identitet

Kan man tala om en regional identitet? I en magisteruppsats vid KTH har den frågan studerats med Mer Kalmarsund som fall. I uppsatsen diskuteras identitet dels utifrån hur planerare, politiker med flera beskriver regionen, dels utifrån individens känsla av tillhörighet. Kan Kalmarsundstraktens breda utbud av olika boendekvaliteter och starka historiska prägel – både i städer och på landsbygden – vara en grund för gemensamt identitetsskapande? Uppsatsen pekar ut tre områden som kan bidra till en regional identitet:

Genom samverkan

- Fortsätta arbetet som påbörjats i Den Attraktiva Regionen
- Sudda ut gränserna, arbeta för en gemensam livsmiljö
- Ta fram gemensamma planeringsdokument

Genom att binda samman

- Bygga ut infrastrukturen och kommunikationerna i området
- Utnyttja det personliga mötet

Genom profilering - att synas

- Marknadsföra området samlat
- Medverka i gemensamma aktiviteter

Erfarenheter från Mer Kalmarsund och vad händer nu?

I pilotprojektet har en väsentlig strävan varit att skapa en gemensam helhetssyn för hur trafikering och infrastruktur kan stimulera och stödja utveckling mot en ”rund och gränslös region”, som *Den regionala utvecklingsstrategin* uttrycker det. En återkommande fråga har varit vad infrastruktur och kollektivtrafik kan bistå med och vad som måste tillföras genom andra åtgärder.

För regionförbundet är det en angelägen uppgift att tillsammans med kommunerna att fördjupa vunna kunskaper i pilotprojektet, särskilt hur en medveten bebyggelseplanering kan stödja utvecklingen. Det är också viktigt att ta tillvara erfarenheter i det fortsatta arbetet med regionala planer och program. En naturlig fortsättning är att ta fram s.k. strukturbilder och i förlängningen regionalt fysiskt program som ger helhetssyn på länets rumsliga utveckling. I arbetsgruppen finns också förhoppningar om att kunna göra mellankommunala översiktsplaner eller i varje fall delar gemensamt.

Samsynen bland deltagarna har ökat under projektets gång, inte minst mellan de tre kommunerna. Med ett gott samtalsklimat har förmågan att se till det gemensamma bästa stärkts. För att säkra resultaten är det väsentligt med en djupare politisk förankring, särskilt som styr- och arbetsgruppen består av tjänstemän. Möten med politikerna har skett indirekt via kommundirektörerna i styrgruppen, och direkt vid ett par seminarier under projektiden. Nu behövs en större politisk diskussion mellan kommunala och regionala politiker. En avsiktsförklaring har tagits fram och antagits av pilotprojektets styrgrupp. Den kommer nu att gå vidare för politisk behandling i respektive kommunstyrelse.

Avsiktsförklaring om fortsatt och fördjupat samarbete mellan Kalmar, Mönsterås och Oskarshamns kommuner

Den gemensamma visionen är "Mer Kalmarsund - en gemensam livsmiljö för arbete och boende".

Vi vill skapa förutsättningar för att människor upplever en gemensam identitet med och närhet till Kalmarsund, i såväl arbetsmarknad, boende, miljö som fritid och kultur.

Vi som står bakom denna avsiktsförklaring är beredda att fördjupa vårt samarbete för att utveckla dessa förenande intressen. Samarbetet ska stärka och skapa mervärden samt vara fördelaktigt för berörda parter.

En utveckling enligt ovan förutsätter ett nära samarbete och goda kontakter med den regionala kollektivtrafikmyndigheten, regionförbundet och Trafikverket

Samarbetet ska under de närmaste åren (2016-2019) inriktas mot att utveckla följande delar:

Gemensam plattform

- Samsyn på strategisk fysisk planering över kommungräns för bostadsförsörjning, näringsliv och transporter.

"Östersjöexpressen"

- Konceptet regionala superbussar ("Tåg på gummihjul") med låg restidskvot mot bilen och attraktiva stationsmiljöer integrerade med bebyggelse.

Linnéuniversitetet och Äspölaboratoriet

- Tillgängligheten till forskarmiljöer som är världsledande inom sina områden och som kan ge dynamisk utvecklingskraft åt regionen.

Storstadsnära

- Flyg och snabbtåg för att "Kalmarsundaren" alltid ska ha nära till arbetsmarknader, universitet, högskolor och fritidsaktiviteter både i Sveriges och i Europas storstadsområden.

Avsiktsförklaringen är antaget av pilotprojektet Mer Kalmarsunds styrgrupp och är anmäld till de tre kommunernas kommunstyrelser.

Hur väl förankrade är då förslagen från pilotprojektet? En utmaning som blivit uppenbar mot slutet av projekttiden är svårigheten att föra över projektdeltagarnas samsyn till respektive hemmaorganisation. När man varit överens i projektets både styr- och arbetsgrupp kan det ändå uppstå en komplikation på grund av att de olika organisationerna arbetar med olika tidtabeller, olika snabbt och med olika prioriteringar. Det som tagit projektgruppen många möten att finna samsyn kring måste kanske också få ta tid att sjunka in i respektive hemmaorganisation?

En intressant fråga nu är hur Mer Kalmarsund ska kunna utvidgas till fler kommuner. Flera kommuner har knackat på dörren och önskat att få delta. Hur en utvidgning ska ske har ännu inte diskuterats.

Sammanfattning av frågor som blivit belysta i pilotprojektet Mer Kalmarsund:

- Om regional "superbuss". I ett konsultuppdrag har en förstudie titta på förutsättningarna för en kapacitetsstark kollektivtrafik uppbyggd enligt devisen "Tänk tåg – kör buss" efter Smålandskusten. Det uppdraget väckte intresse hos fler kommuner och utvidgades både norr och söder om de ursprungliga pilotprojektet.
- Planprogram som bland annat innehåller ett nytt stationsläge på E22 vid Mönsterås för "superbussen". Mönsterås kommun är den av de tre kommunerna som fördjupat sig i vad ett nytt stationsläge för en superbuss skulle komma att innebära för orten; för entrén till köpingen, för bebyggelsemiljöer och gatumiljöer i det stationsnära läget.
- Gemensam bostadsmarknad i Mer Kalmarsund – vad innebär det? Finns det en gemensam bostadsmarknad och vad är skillnaden på gemensam arbetsmarknad och bostadsmarknad? Genom ett konsultarbete har en analys tagits fram om bostadsmarknaden i Mer Kalmarsund-kommunerna och deras omnejd.
- Om vad identitet egentligen innebär i stadsplaneringen – att vara en "Kalmarsundare". Pilotprojektets inriktning att ta upp frågan om identitet intresserade många och har avhandlats i två olika masteruppsatser; ett vid KTHs institution för Samhällsplanering och miljö (Sofia Sjölund Henriksson), ett vid Konstakademiets arkitektskole i Köpenhamn (Hanna Dahmberg)

Källor:

Kalmar kommun (2013) *Översiktsplan för Kalmar kommun*

DAR/WSP (2016) *Östersjöexpressen - ett tåg på gummihjul*

DAR/WSP 2016 *Gemensam bostadsmarknad Kalmarsund*

Mönsterås kommun (2016) *Planprogram för Åsevadsgatan Plan och byggavdelningen*

Sjölund Henriksson, S. (2015) *Mer Kalmarsund - att bygga en regional identitet*, Masteruppsats KTH

Dahmberg, H. (2014) *Mer Kalmarsund! Strategi för utveckling av Kalmarsundsregionen*, Masteruppsats, Konstakademiets arkitektskole

Texten bygger delvis på intervjuer med personer som var varit involverade i projektet Mer Kalmarsund. Intervjuer med:

- Lennart Ivarsson, Trafikverket, verkets representant under hela projektiden.
- Ann-Christine Vösu, vid projektets inledning kommundirektör i Oskarshamn.
- Henrik Eriksson, planarkitekt, Mönsterås kommun. Mönsterås kommuns representant under senare delen av projektet Mer Kalmarsund.
- Johan Persson, kommunalråd i Kalmar.

FAKTARUTA

Pilotprojektet Mer Kalmarsund är ett samverkansprojekt mellan Regionförbundet i Kalmar län, Trafikverket, Landstinget/regionala kollektivtrafikmyndigheten i Kalmar län, samt kommunerna Kalmar, Mönsterås och Oskarshamn.



Foto: Mikael Tannus

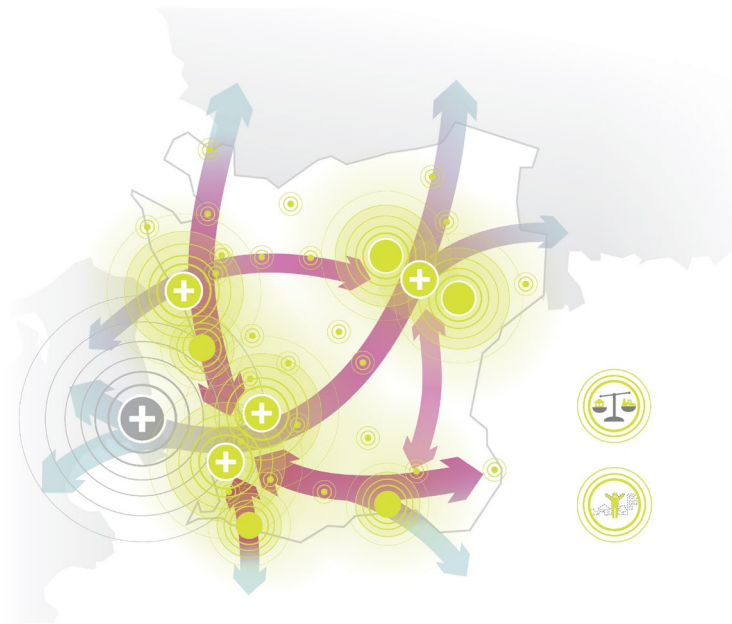
Hur konkretiseras strategier för *Det flerkärniga Skåne* från övergripande målbild till handling?

Projektet *Den Attraktiva Regionen* har på flera sätt färgat arbetsprocesserna inom arbetet med *Strukturbild för Skåne*. De tre övergripande målen för projektet har kommunerna och Region Skåne haft som utgångspunkter i arbetet med *Strukturbild för Skåne* sedan länge. Projektet har fördjupat strukturbildsarbetet och en viktig fråga har kommit att bli: Hur kan en målbild för en hel region konkretiseras och översättas till insatser i delar av den? Fyra delprojekt har satt frågor om samspelet mellan rumsliga strukturer och infrastystem, och hantering av olika intressen, i nytt ljus.

En av premisserna för deltagande i *Den Attraktiva Regionen* var att sätta fokus på utvecklingsarbeten som redan tidigare identifierats som viktiga. I Skåne har kopplingen mellan fysisk planering och regional utveckling länge lyfts fram som en viktig komponent för framgång. I den regionala utvecklingsstrategin *Det öppna Skåne 2030* betonas vikten av att Skåne ska dra nytta av den flerkärniga ortstrukturen. Framförallt har detta arbete skett inom ramen för *Strukturbild för Skåne* en samverkansprocess mellan Region Skåne och de 33 skånska kommunerna. Arbetet kopplar samman den kommunala översiktsplaneringen med det regionala utvecklingsarbetet. Därför blev det naturligt, i det skånska pilotprojektet, att ta avstamp i strukturbildsprocessen och de strategiska ställningstaganden som arbetats fram genom den.

Även om strategierna sätter övergripande mål och ramar för den fysiska planeringen, behöver de konkretiseras på olika sätt och i olika sammanhang. Detta görs exempelvis av Region Skåne när det gäller transportinfrastruktur- och kollektivtrafikutveckling. På den kommunala nivån kan det regionala perspektivet konkretiseras bland annat i den översiktliga planeringen. Arbeta sker i nära samverkan mellan nivåerna – en förutsättning för att nå verklig förankring av ställningstagandena.

De fyra delprojekten som genomförts inom piloten har alla gett resultat som nu utgör viktiga förutsättningar för framtida arbeten. Bland annat har Helsingborgs stad använt underlag från *Den Attraktiva Regionen* i arbetet med Sverigeförhandlingen. Den genomförda åtgärdsvalsstudien för Skånebanan har varit en del av Skånes inspel till samma förhandling. Den Skåneövergripande systemanalysen ligger till grund för vidare delregionala studier och i samarbetet Skåne Nordost utgör nu arbetet med att stärka Kristianstad och Hässleholm ett prioriterat område för alla de sex deltagande kommunerna. Men det som har varit särskilt betydelsefullt, när de olika delprojekten summerats och värderats, har varit att under en längre tid kunna fokusera på process- och metodutveckling.



Det flerkärniga Skåne, Strukturbild för Skåne. Layout: Dockside reklambyrå AB

FAKTARUTA

Strukturbild för Skåne och strategier för Det flerkärniga Skåne

Strukturbild för Skåne startade som ett projekt 2005 och är sedan 2011 en del av Region Skånes ordinarie verksamhet. Syftet är att koppla samman regionala utvecklingsfrågor och kommunal översiktlig planering. 2014 presenterades strategier för *Det flerkärniga Skåne* bestående av en "strukturbild" och strategiska ställningstaganden för den fysiska planeringen på en regional nivå. Strategierna ska användas både i det kommunala planeringsarbetet och i det regionala utvecklingsarbetet.

Att stärka Kristianstad-Hässleholm som tillväxtmotor

Arbetet med att stärka Kristianstad och Hässleholm, så att de tillsammans kan utvecklas till en tillväxtmotor, kan ses som en logisk fortsättning i processen att tolka och konkretisera strategier för *Det flerkärniga Skåne* till lokal nivå. Delprojektet hamnade helt rätt i tiden då frågan om att gå från ord till handling kring strategierna redan lyfts som angelägen. Projektet har skapat en plattform för Kristianstad och Hässleholm att arbeta på just städernas funktion som tillväxtmotor i en flerkärnig Ortsstruktur och regional kontext.

Att ha städerna och deras betydelse för utveckling och tillväxt i fokus var nytt. De båda kommunerna är stora till ytan och i städernas omland finns ett flertal mindre orter och en stor landsbygd, vars behov och utgångspunkter för utveckling måste beaktas. Delprojektet har bidragit till att stärka insikten om att förutsättningarna för landsbygdens framsteg är beroende av att städerna utvecklas och fungerar som tillväxtmotorer för sitt omland. Detta har skapat en tryggare grund och en ökad acceptans för att prioritera insatser för stadsutvecklingen.

Rådslag

Tre Rådslag med politiker och tjänstemän från Hässleholm, Kristianstad, Region Skåne och Trafikverket

FAKTARUTA

Tre olika teman; funktionell arbetsmarknadsregion, innovationer och attraktivitet. De är tagna ifrån projektbeskrivningens effektmål och ambitionen är att arbetet långsiktigt ska ha effekter på att skapa en funktionell arbetsmarknadsregion i hela Skåne, att öka attraktionskraften och stärka innovationskraften. Målet var att utveckla en gemensam strategi/handlingsplan vid projektets slut där konkreta samverkansmöjligheter identifierats

Processen som ett mål i sig

Utvecklingen av själva processen har varit en viktig framgång. Delprojektet hade från början diffusa och ganska oklara mål. Från projektarbetsgruppens sida var detta ett medvetet val för att få till en innovativ process. Genom att bygga framdriften av projektet på ett antal rådslag med olika teman undvek vi att låsas av i förväg sätta slutmål.

En följd av oklarheterna var att det under hela projektet fått läggas tid på att diskutera planerade aktiviteter och utvärdera dem efteråt. Det har krävt att deltagarna behövt vara öppna för återkommande justeringar i upplägg och projektmål. Förhållningsättet ”att lita på processen” har varit utmanande för samtliga berörda, men samtidigt



Illustration från Hässleholms kommun och Kristianstads kommun

lärorikt. Deltagarnas medvetenhet om vikten av processen har varit betydelsefull, då arbetet många gånger har upplevts som slitsamt och rörigt.

En stor del av arbetet har med andra ord kretsat kring processen, relationsbyggandet och dialogen mellan parterna, både bland politiker och tjänstemän. Även om tillvägagångssättet kan ha upplevts som mindre produktivt, har det varit viktigt och nödvändigt för att komma vidare och slutligen uppnå målsättningen.

Nya samarbetsformer har gett ny kraft

Grannkommunerna Kristianstad och Hässleholm har haft ambitioner om samarbete i olika frågor sedan tidigare. Det har fungerat väl i enskilda sakfrågor. Samarbetet med flera utomstående parter som Trafikverket och Region Skåne med olika grund och perspektiv för sitt engagemang har framför allt satt ett tryck på kommunerna att enas och ta vidgade steg framåt i processen.

Rådslagen har genererat i ett antal projektidéer och flera konkreta projektförslag. Men ett än viktigare resultat är viljan att förverkliga en del av dessa samt att hitta formerna för att arbeta långsiktigt för tillväxt och attraktivitet med städerna i fokus. Det finns även ett starkt stöd för och en önskan från kommunerna i omlandet att Kristianstads och Hässleholms kommuner ska jobba med just städernas utveckling, vilket har resulterat i beslut om att göra detta till ett särskilt fokusområde inom Skåne nordostsamarbetet.

En viktig slutsats är att byggandet av stabila former för samarbete och samverkan är nödvändigt för att göra skillnad på lång sikt. I sammanhanget har det varit viktigare än framtagandet av planer och projekt, vilket annars brukar ses som trovärdiga uttryck för att göra skillnad. Att skapa en förmåga att hantera nya situationer och förutsättningar i en föränderlig värld är fundamentalt. En grund för detta är fungerande strukturer för samarbete och goda relationer.

Projektidéer

- A** Trafikstrategi för tillväxt
- B** En gemensam översiktsplan
- C** Kristianstad och Hässleholm som innovationsarena för hälsa och omsorg
- D** Ledarskap för ökad innovationskraft
- E** Satsning på tillväxt i små och medelstora företag
- F** Högskolan Kristianstad som motor för tillväxt i Kristianstad och Hässleholm
- G** Stationen och dess närmaste kvarter som motor och mötesplats för Kristianstad och Hässleholm
- H** Kristianstad och Hässleholm som framtida, kreativ samlingsplats
- I** Uppstart av logistikregionen Kristianstad+Hässleholm
- J** Gemensam satsning för ökat bostadsbyggande

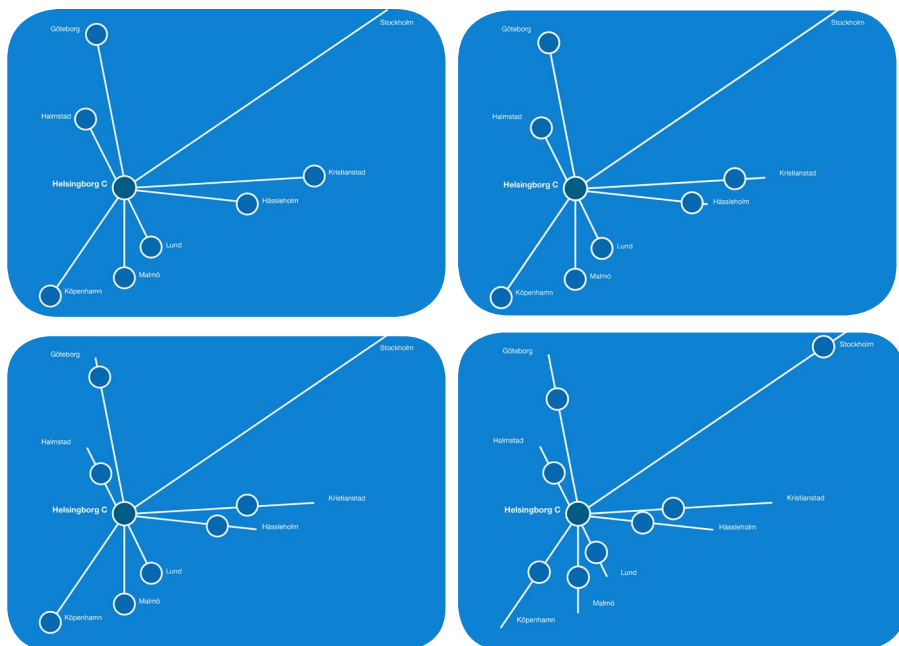
Att stärka Helsingborg som tillväxtmotor

Delprojektet syftade till att utveckla Helsingborg som tillväxtmotor dels med inriktning på nära relationer till nordvästra Skåne, norra Danmark, Hässleholm-Kristianstad, dels med inriktning på Helsingborgs roll i ett större perspektiv. Fokus har varit att utveckla förståelsen för mötet mellan investeringar i infrastruktur och rumsliga strukturer och de processer som därigenom skapas. Vad betyder investeringar i större infrastrukturprojekt och i ett antal strategiskt viktiga noder för Helsingborg som tillväxtmotor? Ny metodik har skapat möten mellan aktörer, hantering av intressekonflikter och kompetenshöjning.

En efterfrågad arena för gemensamma frågor

Helsingborgs stad arbetar kontinuerligt med enskilda infrastrukturåtgärder som är viktiga för kommunen. Delprojektet ställde frågan vad flera större åtgärder inom samma tidsperiod för med sig och om det också kan leda till synergieffekter. Frågan analyserades utifrån tre olika scenarier. Det gav möjligheten att laborera genom att dra ifrån och lägga till åtgärder samt jämföra scenarioutfallen mot varandra. I infrastrukturplaneringen ingår aktörer från olika nivåer, vilket kan göra processen att ta fram en samlad bild av möjligheter och konsekvenser både svår och tidskrävande. Därför behövdes en arena där frågorna kunde lyftas tillsammans. Delprojektet har fungerat som denna arena, där Helsingborgs stad, Region Skåne och Trafikverket har sammanställt och konkretiserat potentialen i tänkbara infrastrukturåtgärder, som i sin tur analyserats i relation till förutsättningar för tillväxt i Helsingborg.

Fokus har legat på metodutveckling. En första fråga var vilka åtgärder som skulle analyseras, varpå Helsingborg lade fram ett förslag som visade vad kommunen ansåg vara prioriterade tillväxtskapande åtgärder, som kan vara påbörjade 2035. En första lärdom från övningen var att samma infrastrukturåtgärder har olika namn hos olika organisationer. En förutsättning för den fortsatta diskussionen blev därför att enas om vad som är vad och beskriva åtgärderna på ett sätt som alla kunde dela. Det diskuterades också i vilken planeringsfas de olika åtgärderna befann sig i och när de skulle kunna vara påbörjade och avslutade. Detta resulterade i tre scenarier: de åtgärder som redan finns i plan, ett medelscenario samt ett starkt scenario.



Illustrationerna visar hur tillgängligheten i tid förändras mellan Helsingborg och viktiga målpunkter från nuläget och "i plan" (övre raden) till scenarierna, "medel" och "starkt" (nedre raden). Bildkälla: Helsingborgs stad.

Att gemensamt skapa scenarier ger tyngd

Analysen av resultatet visade en från framför allt Helsingborgs stads sida förhållandevis väntad bild. Men att kunna ta fram scenarierna med hjälp av med Trafikverket och Region Skåne blev det verkliga resultatet. Även om det var kommunen som drev arbetet med metodutvecklingen, öppnade deltagandet från de andra organisationerna upp för diskussioner på en nivå där syftet var att lära av varandra och inte enbart att föra fram den egna agendan. I de fall där känsligare ämnen diskuterades, lärde sig deltagarna om hur de olika organisationerna fungerar och agerar. För kommunen blev denna process även ett tillfälle för tjänstemän från olika förvaltningar att utbyta specialistkunskap och lära från varandra.

Resultatet i form av analysunderlaget har varit väldigt användbart för Helsingborgs stad i flera sammanhang. Det faktum att det är väl genomarbetat och att både Region Skåne och Trafikverket deltagit i arbetet upplevs ha höjt dess status. Det har använts internt för kommunens eget arbete med Sverigeförhandlingen och även som ett första inspel till Helsingborgs stads underlag. Externt har underlaget kunnat användas i diskussioner med grannkommunerna i det delregionala samarbetet *Familjen Helsingborg* och även med andra kommuner för att kunna förklara Helsingborgs potential kopplad till infrastrukturåtgärder.

Systemanalys för Skåne

I arbetet med att konkretisera strategierna för *Det flerkärniga Skåne* söks svar på frågan hur det är möjligt att arbeta med nästa steg. En viktig del i att befästa och förtydliga strategierna är att koppla samman den regionala transportinfrastrukturplanen, trafikförsörjningsprogrammet och den regionala utvecklingsstrategin. Dessa program och planer har många beröringspunkter. Inom ramen för pilotprojektet med den bärande idéen att belysa samspelet mellan trafik, infrastruktur och fysisk miljö gjordes en *Systemanalys för Skåne* med strategier för *Det flerkärniga Skåne* och den regionala utvecklingsstrategin som utgångspunkter. Systemanalysen skulle göras för att tydliggöra resurser och behov. Viktigt var att analysen skulle genomföras med ett brett perspektiv och visa på effekter inom bland annat näringsliv, utbildning och möjligheter att skapa tillväxt.

Syftet var att utveckla metoder för samspelet mellan regionala och kommunala aktörer för att skapa en gemensam analys av infrastrukturens system och hur det kan utvecklas. Ambitionen var att i enighet hitta argument för gemensamma satsningar som stärker regionala kärnor och tillväxtmotorer – och att lyfta resultatet till den nationella nivån.

Arbetet med systemanalysen gjorde Region Skåne tillsammans med representanter från Trafikverket Syd och de fyra ”hörnen”, vilket är de fyra delregionala samarbetsorganisationerna i Skåne. Med utgångspunkt i den regionala utvecklingsstrategin studerades kopplingar till transportinfrastrukturen och vilka åtgärder i denna som bidrar till att nå regionala utvecklingsmål. Analysen stannade vid olika typer av åtgärder men kopplade inte dem till utpekade stråk, orter eller enskilda objekt. Men arbetet fortsätter i åtgärdssvalstudier i de fyra ”hörnen”. Kommunerna, Region Skåne och Trafikverket Syd deltar.

Arbetet har bidragit till ökad en förståelse för de delregionala och lokala förutsättningarna bland de deltagande parterna. Men framför allt har vi funnit att det svårt att mäta transportinfrastrukturens effekter i ett bredare samhällsperspektiv och att det finns behov av att utveckla metoder för detta.

Skånebanan, stråket mellan Helsingborg och Hässleholm-Kristianstad

Efter att ha kommit igång med delprojekten Helsingborg och Hässleholm-Kristianstad fanns det en vilja att koppla ihop dem inom piloten. Jämfört med mot sydväst är kopplingen relativt svag mellan de västra och östra delarna av norra Skåne. Arbetspendlingen är liten. Effekten är att integrationen mellan Skånes två stora funktionella arbetsmarknadsregioner, den västra och den östra, är liten. Flera av kommunerna mellan Helsingborg och Hässleholm har dessutom minskande sysselsättning. Mot den bakgrunden och med ställningstaganden att utveckla flerkärnigheten genom att stärka de regionala kärnorna och tillväxtmotorerna fanns incitament för att undersöka Skånebanans roll för stråket som förbinder Helsingborg och Hässleholm-Kristianstad. Att lägga fokus på en utveckling av dess funktion för att bidra till näringslivsutveckling, bostadsbyggande och ökad attraktivitet var den ursprungliga tanken.

Det som sedan blev resultatet från det fjärde delprojektet var en åtgärdsvalsstudie med fokus på att förbättra tillgängligheten mellan tillväxtmotorerna, vilket skiljde sig från grundidén. Anledningen till detta var att Sverigeförhandling kom på agendan och en åtgärdsvalsstudie för Skånebanan behövdes som ett underlag till denna. Syftet med åtgärdsvalsstudien landade på minskad restid samt ökad kapacitet och robusthet. I studien genomfördes även kostnadsberäkningar och samhällsekonomiska bedömningar av åtgärder på lång och kort sikt. Restidsvinsterna analyserades med stöd av strategier för *Det flerkärniga Skåne* samt utifrån Region Skånes förslag om sträckningen av en ny höghastighetsbana mellan Stockholm och Malmö via Hässleholm. För att skapa motsvarande god tillgänglighet mellan Helsingborg och nordvästra Skåne krävs en restid på max 30 minuter mellan Helsingborg och Hässleholm.

Studien genomfördes som ett samarbetsprojekt mellan Trafikverket, Helsingborgs, Hässleholms och Kristianstads kommuner samt Region Skåne. I arbetet kunde parterna enas om vilka utmaningarna är och vilka insatser som krävs – trots att alla hade olika ingångar i projektet.

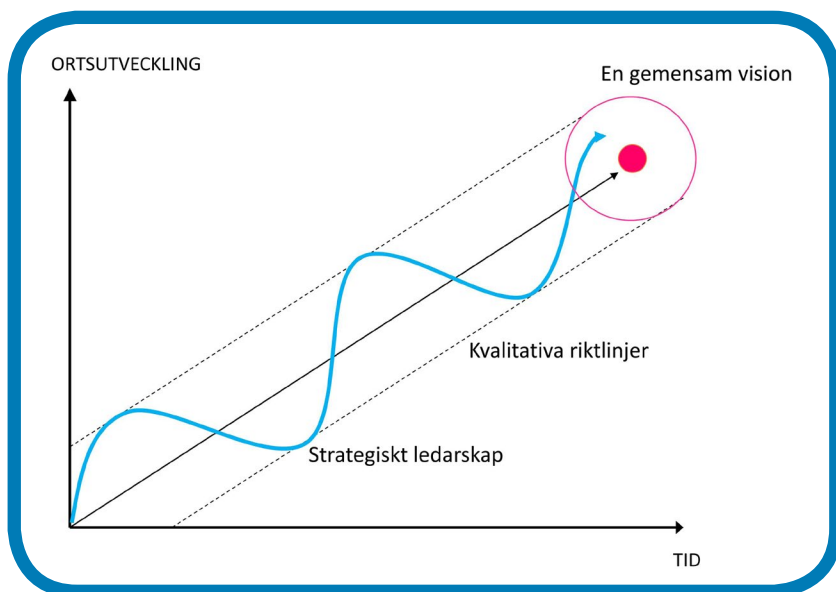
En intressant erfarenhet i detta samverkansprojekt är hur engagemanget för projektet och rollfördelningen förändrades med Sverigeförhandlingen och vilken betydelse de förändrade direktiven hade. När det ursprungliga projektförslaget lades fram såg Trafikverket inte studien som en del av arbetet inom *Den Attraktiva Regionen*. När Sverigeförhandlingen introducerades fick stråket en annan och större relevans i Trafikverkets egna planeringsprocesser. Arbetet bedrevs enligt gängse metodik för åtgärdssvalstudier och skiljde sig från de tidiga intentionerna i projektet. Trafikverket tog ledarrollen. Ambitionen är att i efterhand genomföra en bredare studie tillsammans med kommunerna längs med banan inom ramen för det fortsatta strukturbildsarbetet med tydligare kopplingar till de ursprungliga idéerna.

Konsten att samverka med olika roller och förutsättningar

Den skånska pilotens delprojekt har stärkt samverkan mellan den regionala och den kommunala nivån och även ökat den interna samverkan inom organisationerna. Arbetet i Kristianstad och Hässleholm har haft ett tydligt fokus på att stärka samarbetet dem emellan. Att skapa bättre samverkan inom eller mellan kommuner är ett viktigt steg även för att hitta samarbetsytor med den regionala och nationella nivån och andra aktörer exempelvis inom akademien och näringslivet.

Piloten hade kunnat utvecklas än mer om delprojekten formats mer utifrån de olika aktörernas uppdrag i den ordinarie verksamheten. Oklarhet gällande spelregler och roller har varit återkommande. För Trafikverket har en tveksamhet upplevts när delprojekt berört diskussioner om prioriteringar av infrastrukturåtgärder eftersom sådan normalt hanteras i formaliserade processer. I öppna diskussioner som kommit in på prioriteringar av infrastrukturåtgärder blev dilemmat påtagligt. Trafikverket kunde ta en tydligare roll i dialogen om samhällsplanering kopplat till infrastrukturen samt i de delprojekt med formella processer för planering av transportinfrastruktur som åtgärdsvalsstudien för Skånebanan.

Ett initialt mer klargjort arbetssätt som definierade spelregler, roller och förväntningarna kunde ha skapat större tydlighet och öppnat för friare resonemang – exempelvis diskussioner om vilken formell status dokument som tas fram skulle ha. Erfarenheterna är värda att reflektera över för alla deltagande med sina olika uppdrag.



Målbilden om Det flerkärniga Skåne:

Visionen är inte en fastlåst och färdig målbild utan är utformad så att den kan guida de principiella besluten som tas och därmed tåla förändringar i samhället över en längre tid.

Strategiskt ledarskap och kvalitativa riktlinjer är steg på vägen som leder mot att uppnå en målbild. En förutsättning för att komma framåt mot en målbild är översättandet av den och arbetet med förankringen, vilket *Den Attraktiva Regionen* gett möjlighet till. Illustration: Gehl Architects

Syftet med de övergripande projektmålen i det nationella projektet, om djupare förståelse för rumslig struktur, metodik för intressekonflikter och att skapa kompetenshöjning konkretiserades i den nationella arbetsgruppen för *Den Attraktiva Regionen* först ganska långt in i arbetet. Att de övergripande projektmålen inte varit helt definierade från projektstart kan ha påverkat spelreglerna för hur aktörer vågar, vill och kan agera, särskilt i frågor där de har otydliga mandat. Här behöver finnas lyhördhet mellan aktörerna men också reflektion över den egna organisationen och hur vi agerar utifrån våra roller.

Graden av ägande av målbilden avgör delaktigheten

Att utgå från identifierade regionala utvecklingsutmaningar var en grund för arbetet i projektet. Region Skåne arbetade redan tidigare med att konkretisera strategier för *Det flerkärniga Skåne* inom sin ordinarie verksamhet. Det var en utgångspunkt i den tidiga projektfasen.

Resultaten från de olika arbetsprocesserna bedöms som en framgång av kommunerna. Det har emellertid kunnat vara svårt för deltagarna att se vikten av just sitt bidrag, och vinsterna av arbetet. Detta inte minst när det till stor del handlat om förbättringar av interna processer. Därför är det angeläget att hela tiden parallellt föra en diskussion om den större bilden, det regionala perspektivet och kopplingen till den gemensamma målbilden. Då målbilden för projektet i form av strategier för *Det flerkärniga Skåne* är framtagen av Region Skåne och kommunerna inom arbetet för *Strukturbild för Skåne*, har den varit mer av en utgångspunkt för de deltagande kommunerna och Region Skåne än för Trafikverket. Kommunerna har kunnat relatera till hur målbilden medför fördelar och sett sina

bidrag till den rumsliga utvecklingen i det regionala perspektivet. Den gemensamma målbilden behövde tolkas i delprojekten och relateras till deltagarnas egna målbilder. Att vara noga med att förankra målbild och projektmål ökar delaktigheten och engagemanget. En viktig lärdom är således att en redan definierad målbild inte räcker som startpunkt. En förutsättning för att komma vidare är översätta den övergripande målbilden till konkreta projekt- och effektmål i förhållande till deltagarnas uppdrag och intressen, men framför allt ett byggande av förståelse för varandras behov. Det är vad följeforskarna kallar ”meningsskapande”. Detta meningsskapande är centralt för att styra en gemensam rumslig utveckling.

PS

Avslutningsvis vill jag lyfta att ett viktigt motiv för deltagandet i samverkansprojekt som *Den Attraktiva Regionen* är att resultaten blir bestående. Med resultat menar jag både samverkansformer som etablerats och att erfarenheter och metoder lyfts in i vedertagna planeringsprocesser. Nu börjar den verkliga utmaningen, att föra in resultaten i bägge bemärkelser i det ordinarie och gemensamma arbetet att förverkliga *Det flerkärniga Skåne*.



Foto: Carl-Johan Engström

Strategisk kapacitet och meningsskapande i attraktiva regioner

Reflektioner från följeforskningen

I *Den attraktiva regionen* undersöker deltagande aktörer geografiska förutsättningar, samband och ömsesidiga beroenden i syfte att kunna stärka en önskvärd samhällsutveckling. Nutida planeringsteori understryker vikten av samsyn som grund för ett kollektivt handlande, vilket förutsätter att aktörer engagerar sig i gemensamt lärande och relationsbyggande. Vi belyser i denna text detta meningsskapande, som under tre år vuxit fram som en bärande lärdom av arbetet. Denna gemensamma förmåga till långsiktigt koordinerat agerande benämner vi *strategisk kapacitet*.

Strategiskt arbete med fokus på meningsskapande processer

Rumslig planering växer fram i ett lapptäcke av intressen; politiska beslutsorgan, enskilda aktörer och intresseorganisationer samt lösare nätverk möts och beslutsmandat och ansvarsutkrävande är inte tydliga. Den rumsliga utvecklingen formas i ett samspel mellan dessa intressen. I vilken utsträckning som planeringen styr handlandet varierar, inte sällan bortser aktörer från planen och utgår från andra intressen, i andra fall är planen inaktuell eller saknas.

Samverkan bygger på idén att uppnå resultat, där varje enskild aktör saknar förmåga att själv nå det önskade resultatet. Att gå ”från ord till handling” kräver inte nödvändigtvis att alla aktörer vill samma sak eller tycker lika. Däremot förutsätter långsiktig samverkan en inriktning byggd på gemensam förståelse. Förmåga att skapa en sådan inriktning är särskilt viktig för kommuner som saknar storstadsområdenas dragningskraft. Om kommuner i samverkan med regionala aktörer kan forma en strategisk inriktning där respektive aktör kan ”haka i”, kan de utveckla mer nischade strategier som kompenserar för svag egen dragningskraft. Kommuner med till exempel god potential för turistnäring kan gå ihop för att erbjuda gemensamma aktivitetspaket, transportmöjligheter och service.

En tiotusentimmarssatsning i kapacitetsbyggande

Att delta i ett projekt som *Den attraktiva regionen* är en betydande investering i tid, energi och resurser. Merparten aktörer har under projektets gång kommit att uttrycka att gemensamt lärande och relationsbyggande är en grundförutsättning för samhandling. Alla aktiviteter i projektet som helhet torde sammantaget överstiga

tiotusen timmar. Malcom Gladwell har i sin bok *Outliers* uttryckt att det tar just tiotusen timmar att bemästra något svårt. Han menar att talang inte räcker för att bygga förmåga och kapacitet, utan att övning ger färdighet. I denna text tittar vi närmare på om den kollektiva ”tiotusentimmarsinvesteringen” har bidragit till att utveckla en förmåga att mobilisera kring en utvecklingsriktning där deltagande aktörer ser sin roll och bidrar till helheten.

Vi benämner denna förmåga *strategisk kapacitet*, och ser den relaterad till processer med gemensamt meningsskapande. Där traditionell planeringsteori fokuserar på faktasammanställning och analys som grund för beslut om och framgångsrikt verkställande av en plan, lägger nutida teori tonvikt på gemensam utveckling av kunskap och sociala relationer som grund för verkställandet. Patrik Tornberg har i sin avhandling (Making Sense of Integrated Planning, KTH 2011) kärnfullt summerat vikten av meningsskapande med ”En plan betyder ingenting förrän någon tycker att den gör det!” Centralt är att det inte är plandokumentet i sig eller ett enskilt beslut som avgör om en strategi vinner legitimitet och kraft. Snarare är det etableringen av ett kollektivt synsätt som kan tillämpas i alla de sammanhang där strategin har betydelse, som avgör dess genomslag. De många aktörer vars enskilda beslut bidrar till den rumsliga utvecklingen väljer att följa strategin för att den upplevs medföra fördelar.

I *Den attraktiva regionen* har de deltagande piloterna arbetat med denna dynamik i utvecklingen av målbilder som utgångspunkt för en gemensam handlingsinriktning. Utarbetande av kunskapsunderlag (grundläggande fakta, statistik, dokumentanalyser mm) och dialog kring dessa underlag har byggt ”relationella resurser”. Men förutsättningarna att utveckla gemensam mening har skilt sig åt, vilket innebär att de regioner som deltagit uppvisar stor variation i

styrning, kunskapsläge och erfarenhet av rumslig planering. Att i en region med begränsat beslutsmandat och liten erfarenhet av regional rumslig planering etablera nya samverkansformer är ett stort kliv framåt, även om processen inte satt några materiella avtryck eller lett till någon överenskommelse om konkret handling.

Regioner under förändring

Arbetet i projektet har pågått parallellt med förändringar av den regionala beslutsnivån:

- *Bildande av av regionkommuner* pågår sedan ett 15-tal år och har inverkat på flera pilotregioners organisation och politiska styrning under projektets gång.
- Bostadsplaneringskommittén förespråkar en stärkt regional koordinering av planering för regional utveckling, infrastruktur, kollektivtrafik och bostadsförsörjning, *ett regionalt fysiskt program*, tydligare knutet till kommunernas översiktsplanering.
- Parallellt sker förändringar på en övergripande samhällsnivå: människors vardagsgeografi vidgas successivt genom *regionförstoring* med påverkan på bl.a. boende- och sysselsättningsmönster, resande och tillgänglighet till offentlig och privat service. Dessa föränderliga och växande funktionella regioner stämmer i allt mindre utsträckning överens med rådande administrativa gränser, såväl på kommunal som regional nivå.

Detta innebär att den regionala organisationen, styrningen och funktionella avgränsningar genomgår en samtidig förändring, vilket en koordinerad planering med ett långsiktigt perspektiv behöver förhålla sig till. Den gemensamma strategin som utvecklats inom en given grupp kan behöva omtolkas när planeringskontexten förändras eller aktörer tillkommer, vilket understryker vikten av att se planeringen som en fortgående process snarare än en slutprodukt. Skåne har som etablerad regionkommun utvecklat sitt arbete med rumslig planering genom en omfattande produktion av kunskaps- och planeringsunderlag under mer än tio år. Östergötland, Gävleborg och Kronoberg bildade regionkommun 2015. De uttrycker att de söker former för arbetssätt och beslutsfattande för regional utveckling och planering i de nya organisationerna. Östergötland har hittills nått längst av dessa med ett framväxande regionalt planeringsperspektiv. I Västmanland har länsstyrelsen, och i Kalmar regionförbundet, det regionala utvecklingsansvaret medan ansvaret för kollektivtrafiken ligger på respektive landsting. Det regionala beslutsmandatet är därmed uppdelat på flera aktörer i dessa två fall.

Att förhålla sig till gemensamma geografier

En region kan definieras på många sätt, som en administrativ enhet, ett landskap, en funktionell arbetsmarknad, ett område som bygger på identitet, språk. Regionbegreppet utredde vi i Antologi II. Pilotregionerna representerar administrativa gränser (kommuner, län och regioner, statliga myndigheters regionindelning) medan pilotprojekten arbetar i funktionella geografier (t.ex. befintliga eller önskade arbetsmarknadsområden). De deltagande aktörerna kan

definiera sin ”regiontillhörighet” på flera olika sätt samtidigt. Olika områdesavgränsningar kan vara motiverade utifrån den sakfråga som diskuteras. Flera forskare menar att samhällsplanerare måste kunna etablera institutioner för samarbete som kan hjälpa orten att ingå i flera överlappande regionala sammanhang. Pilotprojekten utforskar dessa överlappningar och upptäcker samband och beroenden som tidigare inte varit uttalade.

Vad menas med attraktivitet?

I många nutida planeringssammanhang förknippas ordet ”attraktiv” med en socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar utveckling. Ur ett regionalekonomiskt perspektiv kan en enklare definition tillämpas: en region (område) är attraktiv om den attraherar hushåll, företag och besökare. En region (administrativ enhet) kan också vara en önskvärd partner i samarbetsinitiativ med andra. Attraktionskraft har mycket gemensamt med hur ekonomer förklarar varför vissa platser blir vitala och självförstärkande medan andra kämpar i motvind. Det som främjar interaktioner mellan individer, producenter eller konsumenter, t.ex. stationsområden som bjuder resenärer på ett brett utbud av service och bostäder, håller en plats samman nästan som en centripetalkraft. Regionalekonomisk teori lyfter samtidigt fram centrifugala krafter som gör att människor och företag söker sig till andra platser. Sådana krafter är t.ex. höga bostadspriser eller trängsel. Sammanfattar vi betyder det att även om vissa större orter och lägen är mer attraktiva än andra, kan lokalisering ske i en ort med, relativt sett, lägre attraktionskraft, om nackdelar som höga markpriser, otrygghet, föroreningar och trängsel är lägre där.

På vad sätt är detta resonemang relevant i detta sammanhang? Vi ser att pilotregionernas arbete med rumslig planering knyter an till den regionala utvecklingsplaneringens tillväxtfokus där stärkt attraktivitet ses som en viktig faktor. Den faktor som har störst betydelse är interaktionsmöjligheter (som matchar t.ex. arbetskraft och arbetsplatser) vilket leder till ett fokus på ökad tillgänglighet och rörlighet genom att exploatera i stationsnära lägen, att utöka trafikering eller tillskapa transportlänkar. Utifrån detta har flertalet aktörer i pilotregioner understrukt potentialen i att stärka tillgängligheten inom projektets geografi som ett bärande motiv för sin medverkan. I några fall har pilotregioner uttryckt att samverkan ska kunna leda till att regionen blir en starkare förhandlingspart gentemot staten i frågor om nyinvesteringar i transportinfrastruktur. Men även om deltagarna lyckas nå samsyn kvarstår två stora problem. För det första är ny infrastruktur, och inte sällan också utökad trafikering, förenad med stora investeringskostnader och långa tidsperspektiv, vilket innebär att nyttan ligger långt fram i tiden. För det andra innebär investeringarna i sig själva långt ifrån alltid att attraktionskraften ökar i sådan omfattning att mindre regioner kan matcha storstadsregioner.

Rimliga förväntningar på effekter av infrastrukturinvesteringar innebär dock inte att mindre regioner saknar handlingsmöjligheter. Med nischade marknader, samordnat agerande och förbättringar av vardagsliv och livsmiljö kan även små funktionella regioner attrahera boende och verksamheter; de kan helt enkelt göra några få saker bättre än andra, och med lägre markpriser och mindre trängsel kan nettot bli positivt. Men det kräver att kommuner och regionala aktörer strävar efter en samordnad orkestrering av utvecklingen

eftersom t.ex. den enskilda kommunens utveckling är starkt beroende av utvecklingen i hela den funktionella region som kommunen är en del av. I glesare regioner måste orter överbrygga större avstånd. Med andra ord måste de skapa nätverk, såväl fysiska som sociala, som underlättar interaktioner och transaktioner. Piloten Linnéstråkets ursprungliga idé om att främja interaktioner mellan Linnéuniversitetets campus i Växjö och Kalmar är ett bra exempel. Det handlar om att öka rörligheten mellan de två städerna och tillgängligheten till universitetet från orterna däremellan. En sådan utvecklingsriktning kan ge självförstärkande krafter som drar till sig fler studenter till regionen och på sikt främjar möjligheter att bo och arbeta kvar efter studierna.

Att ”tänka nätverk” i mindre regioner har också en annan fördel; det underlättar förståelsen för regionens position och kopplingar till andra regioner, både i termer av konkurrens och samverkan. I små funktionella regioner har företag små hemmamarknader. I sådana regioner är man därför tvungen att förlita sig på företag som avsätter sina produkter på fjärrmarknader inom och utom landet. På så sätt knyter den regionala utvecklingsplaneringen, infrastrukturplaneringen och den kommunala bebyggelseplaneringen ihop platser i nätverk. Dels sociala nätverk mellan aktörer som ser ömsesidig nytta av samverkan, dels fysiska nätverk av orter och kommunikationsflöden. Skånes ”tillväxtmotor”, Gävleborgs ”pärlband på spåret”, Östergötlands flerkärniga komplementära Ortsstruktur, Kalmarsunds Östersjöexpress, Västmanlands stärkta mellankommunala samverkan kring utvecklingsmöjligheter, liksom det tidigare nämnda Linnéstråket, positionerar alla ett lokalt perspektiv i ett regionalt sammanhang.

Operationalisering, breddning och etablering av samverkan

Beroende på de olika förutsättningar, som vi tidigare berört, har piloterna haft skilda sätt att närma sig hur arbetet ska kunna resultera i gemensam mening.

- *Operationalisering:* två pilotregioner har från start arbetat inom eller mot en regional strukturbild, Skåne respektive Östergötland. I Skåne har processen handlat om att översätta regionalt överenskomna rumsliga strategier till en lokal kontext. I Östergötland har fokus legat på utveckla kunskap om orters relationer. Det handlar med andra ord om tolkning av och metodutveckling inom en befintlig strategi.
- *Breddning:* i Gävleborg har arbetet lett till en breddning av en redan etablerad samverkan kring Ostkustbanans utbyggnad genom att särskilt studera förutsättningar för ortsutveckling kring järnvägens tänkta stationslägen.
- *Etablering:* i piloten Mer Kalmarsund har meningsskapandet byggt på en gemensam identitet och funktionella samband som innefattar tre kommuner. I Linnéstråket har på motsvarande vis en idé om en möjlig identitet utforskats med järnvägen som sammanbindande länk, men också en möjlig utvecklingskorridor mellan Linnéuniversitetets campusorter Kalmar och Växjö. I Västmanland har arbetet kommit att utgå från gemensamma utmaningar i tre kommuner som samarbetat i enskilda sakfrågor sedan länge, men där ett bredare gemensamt strategiskt förhållningssätt till utvecklingen ses som en viktig framtidsfråga. I dessa tre projekt har en särskild utmaning varit att parallellt med samverkan inom piloten diskutera former för hur arbetet kan ägas och drivas långsiktigt.

Summerar vi dessa tre förhållningssätt kan vi se att vissa piloter med upparbetad gemensam mening kunnat ge arbetet en mer konkret inriktning som samverkan kring Ostkustbanan, delprojekten inom Strukturbild för Skåne. I andra piloter har etableringen av gemensam mening behövt pröva frågor om det regionala perspektivet och dess avgränsning och syfte. I några fall har den processen stött på hinder, t.ex. Linnétråket som löper över en regiongräns. Där har projektet behövt förhålla sig till skilda strategier och prioriteringar av resurser, vilket försvårat kunskaps- och relationsbyggande.

Några reflektioner kring piloternas meningsskapande

Gemensam tolkning och förståelse har utgjort en bärande beståndsdel såväl i respektive pilot som i det nationella projektet. Under de första åren ägnades mycket tid åt att försöka identifiera vad projektets måluppfyllelse egentligen innebär. En insikt var att projektets övergripande inriktning var att stärka strategisk handlingskraft för att möta gemensamma utmaningar. Respektive pilot arbetade till en början med att finna och konkretisera projektets inriktning för det egna arbetet. Efterhand konkretiserades målbilder i handlingsplaner, sakfrågor utreddes för att få fördjupad kunskap, och slutligen utvecklades former för fortsatt samverkan efter projektslut. Den övergripande inriktningen har varit förhållandevis lik mellan piloterna. Men arbetssätt, mandat och förankring har skilt sig åt, vilket också tycks ha inverkat på möjligheten att etablera mening. I det följande diskuterar vi några faktorer som under projektets gång tycks ha inverkat på utfallet.

Skiftande förhållningssätt till målbilder och deras förankring

Merparten av piloterna har betonat vikten av att tjänstemän och politiska företrädare gemensamt formar målbilden för arbetet. I piloter där detta utbyte inte skedde, framkommer att arbetet hade kunnat vinna legitimitet och få ett starkare mandat om så hade skett, och att en sådan process nu är nödvändig för att föra arbetet vidare. I fall där nya aktörer kom in i pilotprojektet har målbilden behövts tolkas gemensamt, vilket varit fallet i Skåne där Trafikverket och Region Skåne tillsammans arbetade med innebörden av den redan etablerade strukturbilden.

Målbild är ett svårdefinierat begrepp, och piloterna har haft olika betoning på två faktorer: målbild som handlingsriktning respektive målbild som förhållningssätt till samverkan. Västmanland har tydligt betonat att målbilden lagt grunden för samverkan, medan andra piloter i olika grad huvudsakligen betonat en färdriktning. I de fall där former för samverkan inte klarats ut, och politiken inte involverats och därför inte kunnat bidra med ett tydligt handlingsmandat, har det inverkat negativt på det fortsatta arbetet. Detta uttrycks bl.a. i Linnétråket och Mer Kalmarsund, som till skillnad från övriga piloter inte haft politisk representation i styrgrupperna för arbetet.

Successivt skifte i fokus från enskilt konkret objekt till funktion

Under projektets första hälft fördes många givande diskussioner om hur ny eller mer effektivt använd transportinfrastruktur kunde bidra till regionförstoring, en gemensam marknad, eller en tydligare funktionell region. Under projektets gång har denna inriktning haft fortsatt aktualitet, men successivt fått mindre betydelse för att bära upp samverkan mellan aktörerna. Vi har kunnat notera en glidning i piloternas fokus från en betoning av särskilda investeringsobjekt,

till en övergång mot bredare målbilder med fokus på långsiktigt relationsskapande. Breddningen har då tillkommit utifrån en förståelse av att en gemensam strategi kan leda till utveckling även om investeringar kommer på plats först på lång sikt. I Västmanland har detta bland annat kommit till uttryck i mellankommunalt samarbete kring utbildningsfrågor, liksom att skrivningar från det gemensamma arbetet färgat av sig på kommunala visionsdokument.

Effekter såväl inom som utom projektet

Att arbeta med meningsskapande inom ramen för ett projekt har fördelar och nackdelar. Ett tidsbegränsat projekt med avsatta projektmedel kan, vid sidan av den etablerade vardagspraktiken, skapa en frizon där deltagande aktörer kan utforska möjligheter till utvecklingsriktningar och relationer. Men ett bestående resultat förutsätter att erfarenheterna tas tillvara och lyfts in i etablerade processer. Beroende på kontext hanterar piloterna detta på olika sätt. I Östergötland har arbetet setts som en möjlighet att pröva metoder och arbetssätt att växla upp inom ramen för deras framväxande strukturbild. I Skåne har arbetet utgjort en tolkning av en etablerad strategi, där erfarenheter tas in i det etablerade regionala arbetet, samtidigt som de delregionala processer som bedrivits behöver finna fasta former. I Kristianstad-Hässleholm införlivas arbetet i den delregionala samverkansorganisationen Skåne Nordost. Övriga regioner undersöker former för fortsatt samverkan, genom handlingsstrategier för koordinerat agerande (Gävleborg), överenskommelser med fokus på fortsatt samverkansprocess (Linnéstråket, Mer Kalmarsund, Västmanland). I flera piloter kan också externa effekter skönjas, som mellankommunala samverkansarenor och i organisationers egna strategiska dokument.

Vikten av en meningsskapande process

Den attraktiva regionen har resulterat i rapporter, målbildsformuleringar och handlingsprogram. Projektet har också resulterat i metodutveckling t.ex. för stationsnära planering. Men den stora lärdomen av de tre projektåren tycks inte finnas i dessa enskilda resultat, utan i den fördjupade förståelse för betydelsen av en långsiktig samverkansprocess som grund för kollektiv mening och handlande. Vi ser tecken på att en strategisk kapacitet börjar ta form och stärkas. Detta tar sig uttryck i en vilja att upprätthålla arbetsformer för långsiktig samverkan för att vårda de relationer och den mening som etablerats och fortsätta dialogen om gemensamma utvecklingsfrågor.

Vikten av *strategisk kapacitet* för koordinerat handlande kan utgöra vägledning också i andra rumsliga samverkansprocesser. På det sättet är också *Den attraktiva regionen* en del av en större process mot en framväxande regional planering.



Vad kan man på nationell nivå lära av pilotprojekten

Ett samtal mellan Jon Resmark, Boverkets representant i projektet, Magnus Bengtsson, projektledare från Trafikverket, och Carl-Johan Engström, initiativtagare och coach.

Carl-Johan Engström *Det här samtalet förs mot bakgrund av att Den attraktiva regionen som projekt är på väg att ta slut. Målet för projektet är att ge resultat i tre avseenden: (1) ge en djupare förståelse för hur rumsliga struktur och infrastystem kan samspela för att skapa regionala utvecklingsförutsättningar; (2) utveckla ny metodik för planering på regional nivå; samt (3) skapa kompetenshöjning hos planerare och beslutsfattare på lokal och regional nivå.*

Tre år ligger snart bakom oss. Vad ser ni att projektet bidragit till?

Jon Resmark Projektet har stärkt förståelsen för att regional fysisk planering kräver övergripande perspektiv och samarbete kring utvecklingsfrågor. Det räcker inte med enbart ny infrastruktur för att skapa en positiv utveckling. Det är flera samverkande faktorer som krävs för att skapa en uppåtgående spiral. Det är minst lika viktigt med ekonomiska styrmedel och en ändamålsenlig utformning av fysisk miljö och bebyggelse.

Magnus Bengtsson Projektet har också gett oss en ökad insikt om att infrastruktur inte löser alla tillgänglighetsproblem. Samverkan i planeringen av såväl transportsystemet som rumslig struktur är viktigt för att bidra till ökad tillgänglighet och utveckling. Ett exempel är lokalisering av bostäder och service på platser där det befintliga transportsystemet redan ger en god tillgänglighet. För oss på Trafikverket har projektet därför bidragit till att lyfta blicken från transportinfrastruktur till samhällsutveckling, särskilt när det gäller den regionala planeringen. Trafikverket är en central aktör genom vårt uppdrag som ansvarig för den långsiktiga planeringen av transportsystemets alla trafikslag. Och vi behöver samverka med de regionala aktörerna om hur transportsystemet kan bidra till regional utveckling och tillgänglighet.

Carl-Johan Engström *Ni är tydliga med behovet av att samverka med fler aktörer – är det huvudvägen för att uppnå bättre kunskap?*

Jon Resmark En av de viktigaste lärdomarna har varit vikten av att hitta rätt organisation för att få en effektiv regional arbetsprocess.

Magnus Bengtsson Det är också viktigt att tänka i funktionella regioner – inte i administrativa. Det förutsätter en bredare samverkan då fler aktörer är berörda. På så sätt skapas förutsättningar för att fler tätorter kan bidra till regional utveckling, men också för att de ska kunna dra fördel av den samlade utvecklingen.

Carl-Johan Engström *Ni är redan inne på hur viktiga samverkansprocesser är. Ser ni att vi fått metoder för att göra dem effektiva och att de ska uppfattas som meningsfulla för dem som är inblandade?*

Jon Resmark Ja – en nyckelfråga är att ha förståelse för behovet av att etablera en målbild och den tid det tar för att göra målbilden till en gemensamt ägd produkt.

Magnus Bengtsson Det är viktigt att formulera en målbild eller utgå från en befintlig målbild som berörda parter får möjlighet att äga tillsammans. Att ta del av de regionala sammanhangen, skapa en gemensam målbild för utveckling av den region som omfattas, att det är flera parter som kan påverka och bidra – allt detta är viktiga resultat av projektet. Det skapar goda förutsättningar för en konstruktiv dialog genom att aktörerna blir jämbördiga parter och har samma kunskaps- och referensramar. Varje aktörs uppdrag och roll tydliggörs också. Målbilden pekar ut en riktning för strategier, handlingsplaner och konkreta aktiviteter.

Carl-Johan Engström *Ser ni att metoderna för att åstadkomma målbilder, strategier och åtgärder kommit fram tillräckligt tydligt – så att också andra kan lära av projektet?*

Jon Resmark Här har projektet haft en av sina viktigaste funktioner, genom att utvecklingsprojekten gett utrymme att prova olika organisations- och dialogformer och ge mera tid för processen än vad som kanske är möjligt i den vanliga verksamheten. Detta genom att skapa utrymme för att sätta ljuset på en specifik frågeställning som annars kanske inte kunnat prioriteras. Av detta följer tydligare mandat att handla såväl politiskt som inom organisationerna.

Magnus Bengtsson I de sex pilotprojekten används olika metoder för att åstadkomma en sammanhållen planering. I mycket handlar det om att använda befintliga metoder på ett nytt sätt och i en bredare krets än tidigare. Tre av pilotprojekten har arbetat med ett gemensamt målbildsarbete, som är en framgångsfaktor för en verkningfull regional planering. I pilotprojekten har man använt delvis andra metoder och verktyg, delvis de man normalt använder men på ett annat sätt, till exempel Charette, Minecraft, seminarier, workshops, rådslag. Resultatet har blivit samverkan och dialog mellan fler regionala aktörer än tidigare. Jag hoppas denna antologi och övriga publikationer kan visa resultaten tillräckligt tydligt, men vi som deltagit i projektet behöver också hjälpas åt att informera om och sprida resultaten.

Carl-Johan Engström *Kan era iakttagelser leda till att de processer ni själva är en del av påverkas?*

Magnus Bengtsson Det tror jag absolut. Vi har konstaterat att åtgärdsvalsstudiemetodiken (ÅVS) anknyter väl till flera arbetssätt som tillämpats i projektet. Genom att använda ÅVS-metodiken som den är tänkt men inkludera fler aktörer och aspekter finns förutsättningar för en sammanhållen planering av infrastruktur och rumslig planering och en värdeskapande process. Fyrstegsprincipen är alltid viktig att använda, även med detta förhållningssätt. Vi kan också i vår samverkan med regionala och kommunala aktörer använda erfarenheter från projektet för att bredda samverkan genom att involvera andra ”legitima” aktörer, som kan bidra till målluppfyllelsen men också de som berörs av genomförandet. Jag vill också tillägga att vid sidan om lärdomar kring organisation och metodik har många av pilotprojekten sett ett värde i att ha en direktkanal in till oss där man kan föra en kontinuerlig dialog och komma i kontakt med nyckelpersoner.

Carl-Johan Engström *Det tredje målet för DAR var kompetenshöjning. Ser ni också detta i projektet?*

Jon Resmark Som alltid vid projektbaserade utvecklingsarbeten så stannar den största delen av kompetensökningen inom den grupp som direkt deltar. Den Attraktiva Regionen har dock – till skillnad från många andra utvecklingsprojekt – haft den stora fördelen av att ha en nära koppling till akademien med coacher och följeforskare liksom två två centrala myndigheter i arbetsgruppen. Detta har gett förutsättningar för att sprida nyvunna erfarenheter och gemensam kunskap till en större grupp av planerare och beslutsfattare.

Magnus Bengtsson När det gäller kompetenshöjning hos planerare och beslutsfattare, är vår bild att vi kommit en bra bit på väg i de piloter som deltagit, men vi behöver sprida resultaten från projektet till övriga delar av landet. Alla deltagande aktörer har ett ansvar för detta. Vi kan genom vår regionala organisation sprida resultaten, såväl externt som internt.

Som jag nämnt tidigare, har vi själva fått en ökad förståelse för att tillgänglighetsbehov inte alltid kan eller ska lösas i transportsystemet eller med infrastrukturinvesteringar. Det krävs handling från flera aktörer för att utnyttja befintlig tillgänglighet och skapa utveckling kring nyskapad tillgänglighet.

Carl-Johan Engström *Menar ni att kompetenshöjningen handlat om att förstå sakfrågorna bättre och på en mer strategiskt vis?*

Jon Resmark Vid sidan om kompetensökningen i sakfrågorna har en viktig bieffekt varit att förståelsen för de olika organisationernas möjligheter och begränsningar ökat. Det kan vara viktiga insikter för regionerna kring vad de kan förvänta sig från myndigheterna. Men också omvänt, dvs vilka förväntningar som myndigheterna kan ställa på regionerna. Den samlade bilden är också att det finns vinster med att öka den statliga samordningen gentemot regionerna och förbättra verktygen för regional fysisk planering i fortsatt nära dialog.

Magnus Bengtsson Kompetensen och förståelsen för den regionala nivåns utmaningar och möjligheter har ökat inom Trafikverket. Genom att vi deltog aktivt i den tidiga dialogen med den regionala nivån, tror jag att övriga aktörer också fått en ökad förståelse för och kunskap om Trafikverkets uppdrag och våra möjligheter och begränsningar.

Carl-Johan Engström *Om jag försöker summera, uppfattar jag att för Boverket är en djupare förståelse för processens tidiga skeden viktiga resultat och för Trafikverket är villkoren för målbildsarbetet viktiga. Hur ser ni att detta kan påverka ert sätt att arbeta med t.ex. råd och riktlinjer, flyttat fokus?*

Jon Resmark Boverket som sektorsövergripande myndighet håller idag på att utveckla sina arbets sätt för att bättre möta den regionala nivån. I en framtida regional planering behöver fler perspektiv mötas och avvägas i tidiga skeden för att sedan kunna sättas i fysisk relation till varandra på kartan.

Det jag kan se är att det finns mycket att vinna på att ta till sig nya arbets sätt från andra sektorer. Ett exempel är att pröva om det skulle gå att tillämpa *fyrstegsprincipen* även inom kommunal och regional fysisk planering. Jag kan tänka mig att man skulle kunna arbeta mer med beteendepåverkan och ekonomiska styrmedel, förbättra tillgängligheten till och göra anpassningar och tillägg till befintlig bebyggelse innan man som ett sista steg tar nya platser och naturresurser i anspråk.

Magnus Bengtsson Arbets sättet, eller kanske förhållningssättet, i arbetet i pilotprojekten är för vår del ett led i att vara samhällsutvecklare i framkant. I vår verksamhetsidé uttrycker vi – jag citerar: att vi är samhällsutvecklare som varje dag utvecklar och förvaltar smart infrastruktur. Vi gör det i samverkan med andra aktörer för att underlätta livet i hela Sverige

Carl-Johan Engström *Det låter lite allmänt. Projektet handlar ju mer om hur samspel infrastruktur/bebyggelse hanteras i regional samhällsutveckling eller hur?*

Magnus Bengtsson Just det. För att förtydliga mig – det handlar först och främst om att föra dialog och samverka internt för att medarbetarna ska förstå vikten och betydelsen av samarbete på den regionala arenan. Men det handlar också om att komplettera och utveckla råd och riktlinjer som har betydelse för den regionala dialogen.

Ytterligare ett led i att utveckla oss som samhällsutvecklare är att vi nu internt genomför ett samhällsutvecklerspel. Spelet syftar till att vi som medarbetare tillsammans ska lyfta blicken för att se hur vi bidrar till samhällsutvecklingen och att vi ingår ett större nätverk av aktörer som tillsammans ska gå mot samma mål. Vi gör det genom att utifrån medarbetarnas olika arbetsuppgifter diskutera hur de påverkar personer eller frågor utanför Trafikverket.

Jon Resmark Vi ser också att vi behöver lägga större vikt vid hur en framtida regional fysisk planering organiseras. Ytterligare en lärdom är att vi på den statliga nivån, gemensamt mellan myndigheterna och i samverkan med de regionala aktörerna, skulle behöva skapa tydligare nationella och regionala målbilder som stöd för den kommunala planeringen. Ett förslag om en nationell strategi återfinns i Bostadsplaneringskommitténs slutbetänkande. Ett första arbete med att skapa gemensamma nationella målbilder påbörjades redan genom Boverkets *Sverige 2009 – förslag till vision* och 16 år senare i Boverkets *Vision för Sverige 2025*. Boverket har under 2015 också aktualiserat statlig målstyrning genom att i ett regeringsuppdrag ta fram förslag till sju nya nationella mål för fysisk samhällsplanering som vi föreslår ska ersätta dagens hundratal.

Boverket har också utökat sin dialog med kommuner och regioner genom referensgrupper och via intervjuer och besök. Vi planerar att

lägga stor kraft på, att med andra statliga myndigheter, ta fram stöd och råd för en framtida utvecklad regional fysisk planering.

Magnus Bengtsson Trafikverket arbetar för att bidra till de transportpolitiska målen – funktionsmålet *tillgänglighet* och hänsynsmålen *trafiksäkerhet* och *miljö och hälsa*. För att effektivt bidra behöver vi samverka med andra aktörer. Tillgänglighet går att lösa med åtgärder såväl i infrastrukturen som i övriga samhället. Detsamma gäller för trafiksäkerhet, miljö och hälsa. Vi har tagit in resultat från det här projektet då vi nyligen uppdaterade handledningen för ÅVS och vägledningen för regionala systemanalyser.

Carl-Johan Engström *Ser ni eventuellt behov av att uppmärksamma statsmakterna på något för att göra planeringen mer effektiv eller resultatriktad?*

Jon Resmark Det kan finnas ett värde i att staten pekar tydligare i vilken riktning man vill utveckla samhället för att undvika att myndigheters sektorsarbete motverkar en gemensam målbild och för att ge tydliga förutsättningar för den kommunala planeringen.

Magnus Bengtsson Nej, inte direkt, men jag kan hålla med Jon. Vi i myndigheterna kan bli bättre på att samordna vårt arbete. Förutsättningarna för att arbeta som piloterna gjort i projektet finns redan i regeringens proposition Planeringssystem för transportinfrastruktur. Där står följande. Jag citerar igen: En väl fungerande planering behöver också kunna fungera som en plattform för samverkan mellan berörda aktörer och kunna möjliggöra samordning med annan samhällsplanering och insatser inom andra områden i samhället såsom regionalt tillväxtarbete, näringslivsutveckling mm.

Jag tror därför att vi har de verktyg vi behöver. Det förslag som Bostadsplaneringskommittén lade fram i sitt betänkande tycker vi är ett bra steg att ta. Det sätter press på oss aktörer att inte bara prata om samplanering utan också göra det.

Carl-Johan Engström *Trafikverket är ju en aktiv samhällsplanerare i nära kontakt med regioner och kommuner. När det gäller ÅVS är ju en erfarenhet att ni är mindre aktiva i andras processer exempelvis ÖP, RUS – när de i dessa använder sig av ÅVS-metodiken. Kommer resultat och erfarenheter från Den Attraktiva Regionen att ha inverkan på ert eget arbetssätt här?*

Magnus Bengtsson Det hoppas vi såklart. Vi tar in lärdomar i ÅVS-arbetet kring regional utveckling och tillväxt och kan då få ett bredare anslag i studierna. Men det är inte så enkelt att formulera detta i termer av arbetssätt. Förståelse, kunskap och förhållningssätt byggs upp mer genom dialog än med hjälp av dokument. Därför är det viktigt att lägga ner mycket arbete i början av en process för att få ett bra resultat i slutändan

Carl-Johan Engström *Utvecklingsprojekt ger speciella förutsättningar att pröva nya angreppssätt, tankefigurer och relationer än i den vanliga stressade planeringsverkligheten som följer relativt fasta rutiner. Att ge sig ut på lite djupare vatten kan man säga – det har Jon varit inne på. Vad kan ni göra för att uppmuntra till att pröva samma arbetssätt i mer normala sammanhang? Ni har ju pekat på viktiga resultat som naturligen har svårt att växa fram i det löpande arbetet.*

Jon Resmark Boverket har en bild av att det finns mycket kreativitet och experimenterande inte minst på den regionala nivån. Det är nog snarare så att vi som myndigheter behöver bli bättre på att finnas med därute och vara lyhörda för att kunna fånga upp och sprida de goda exempel och erfarenheter som görs. Vi kan hjälpa till genom att uppmuntra olika regionala och lokala arbetssätt.

Magnus Bengtsson Ett sätt är att inte ”styra” arbetssätt genom riktlinjer, utan att i stället vara tydlig med vad som ska åstadkommas, inte hur arbetet kan gå till – som vi bland annat gör i ÅVS-processen. Jag tror också det handlar om att skapa en trygghet för och ge mandat till våra medarbetare som möter de regionala aktörerna, så att de kan prova nya metoder eller verktyg för att lösa en uppgift, samt våga bjuda in oss själva till dialoger och samverka med de regionala aktörerna.

Återigen, resultaten i projektet stärker oss i rollen att vara samhällsutvecklare och hindrar oss att fastna i att enbart vara infrastrukturbyggare. Sen måste vi lösa uppgiften utifrån de ramar som uppdragsgivaren ger oss.

Carl-Johan Engström *Man brukar säga att projekt saknar minne. Resultaten av projektet kommer naturligen att försvinna ut om man inte aktivt planerar för att hålla ”grytan kokande”. Den goda stadenprojektet har ju levt vidare i årliga konferenser och i form av en populär fortbildningskurs som KTH förvaltar. Hur vill ni hantera detta framåt?*

Jon Resmark Att jobba närmare akademin för att skapa direkta kunskaps- och erfarenhetsåterföringar genom fortbildningskurser kan vara ett sätt att sprida kunskaper vidare. Men det är viktigt att hitta flera arenor för att få flera grupper att tillgodogöra sig ny kunskap. Det effektivaste är kanske att finnas med på de arenor och mötesplatser där praktiker träffas redan idag. Även webbaserade spridningsvägar kan vara ett bra komplement för regioner och kommuner med mindre resurser och större avstånd.

Magnus Bengtsson Vi måste föra lärdomar och erfarenheter vidare inom Trafikverket och då använda befintliga, interna arenor och nätverk mellan regionerna likaså mellan regionerna och den nationella organisationen. Vi kommer också att titta på möjligheten att i alla våra regioner genomföra pilotprojekt eller uppdrag där lärdomarna tas tillvara och sprids vidare mellan varandra.

Vi behöver vidare samarbeta med övriga nationella aktörer för att nå ut på ett bra sätt. SKL och Boverket är naturliga samarbetspartner och även Tillväxtverket som också arbetar med rumslig planering och dess betydelse för regional utveckling.

Vi ser processledarutbildningen som KTH förvaltar som ett naturligt forum för att förvalta resultatet också från Den Attraktiva Regionen. De rapporter som tagits fram kommer att finnas tillgängliga på vår webbplats trafikverket.se.



Ett utvecklingsprojekt är en lärprocess

Från tankar före till tankar efter – en återkoppling

Den attraktiva regionen byggde på erfarenheter från projektet *Den Goda Staden* (se www.trafikverket.se). Intentionerna var ett projekt byggt på ett praktiskt men sökande arbete kring verkliga planeringsuppgifter. Vad är relevant kunskap och vilka nya arbetssätt krävs för att komma fram till insatser som kan göra skillnad i de regionala utvecklingsförloppen? Projektet förutsatte initiativ från intresserade regionorgan som ville pröva sig fram. Sex ingick samverkansavtal med Trafikverket och KTH. Vägen framåt låg i pilotprojektens egna arbetsprogram med stöd av forskningsresultat och erfarenheter från vad som parallellt kom fram i övriga delprojekt.

Den första antologin, som utkom ett halvår efter projektstart, var tänkt att ge samtliga projekt del i kunskapsfronten och gemensamma referensramar. Vi bad därför ett antal forskare och branschföreträdare att skriva om kunskapsläget samt förväntningar på projektet utifrån de tre mål om kunskap, metoder och kompetenshöjning som ställts upp (se inledningen sid 10). Med blicken i backspeglarna återknyter jag här till vad de tog upp i Antologi I genom att låter deras bidrag ligga till grund då jag summerar mina iakttagelser av piloternas arbeten.

Processer mot regionskapande

Josefina Sysner (föreståndare för Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet)

Projektet kan ses som ett av många regionskapande initiativ. Det finns åtminstone fyra aspekter att förhålla sig till: (1) Regionalisering är en rumslig process. (2) I de flesta regionskapande sammanhang finns en uppsättning aktörer som verkar, antingen för etableringen av en ny rumslig ordning eller för att en befintlig rumslig ordning ska förknippas med nya eller annorlunda värden. (3) Att identifiera sådana värden som den nya eller befintliga regionen ska förknippas med blir ett viktigt steg. (4) Det handlar om bilder och berättelser som syftar till att få regionen att framstå som en självklar rumslig enhet – med en gemensam historia och med en gemensam identitet.

Regionskapande är mångbottnade processer som innefattar såväl samhällsplanering som mindre planerad samhällsutveckling samt element av stadsbyggnad och element som påminner om nationskapande. Utfallet av sådana processer är mycket svåra att förutsäga. Inte desto mindre kan det vara värt att i processens inledande faser reflektera över regionens faktiska rumslighet, över vilka aktörer som ges möjlighet att delta i utvecklingsarbetet, på vilka värden arbetet grundas, vilken målbilden är och vilka platser, människor och funktioner som ryms i bilderna av den attraktiva regionen.

Hej Josefina,

dina fyra aspekter på regionskapande speglar väl det sökande som beskrivs i piloternas bidrag och som också belysts av Amy Rader Olsson i Att definiera en region (Antologi II). I rådande samhällsplaneringskultur, också på regional nivå, är förväntningarna på ”resultat” oftast liktydiga med beslut om investeringar i infrastruktur. Det var också en av utgångspunkterna i projektet. I piloterna, där nya konstellationer av aktörer började samarbeta, blev krockarna tydliga mellan att nå den första typen av resultat och andra resultat, exempelvis erkända arbetsformer, accepterade medaktörer och identitetsskapande bilder. Processen uppfattades som frustrerande för projektdeltagare inställda på infrastrukturbygge men förbyttes i många fall i entusiasm över samverkan som skapat institutionaliserade nätverk och tydligare målbilder.

Projektet skickar en tydlig signal om att det kommer att uppstå problem om man inte tar hänsyn till dina aspekter när man gör lagändringar eller ändringar av administrativa gränser/befogenheter. Reformerna kommer inte automatiskt att få genomslag om inte frågor om mål och värden är brett förankrade bland berörda politiker och utövande tjänstemän.

Undanskymda utvecklingskrafter

Hans Westlund (bl.a. professor i entreprenörskap vid Internationella handelshögskolan i Jönköping)

Lärande, kompetensutveckling och benchmarking har ett signifikant positivt inflytande på såväl befolknings- och sysselsättningsutveckling i kommuner som klassificeras som landsbygds- eller glesbygdskommuner – till skillnad från storstads- och stadskommuner. I lands- och glesbygdskommuner spelar det roll i vilken utsträckning kommunerna agerar entreprenöriellt i frågor som lärande, kompetensutveckling och benchmarking. I stads- och storstadskommuner verkar denna typ av aktiviteter däremot inte spela någon roll, sannolikt därför att tillväxten där är marknadsledd.

Forskningen visar att den dominerande formen av marknadsföring, att framhålla vad man har, inte tycks ge några effekter på kommunernas utveckling. Om kommunerna däremot har en entreprenöriell inställning, och utöver det man har utvecklar det man kan bli bättre på, blir potentialen att utveckla attraktivitet betydligt större. Förbättrad tillgänglighet genom bättre infrastruktur, transporter och kommunikationer ökar pendling. Kanske sprids nya idéer snabbare och möjliggör nya nätverk, nya synsätt, nytt lärande och nytt agerande. Ökad tillgänglighet bör alltså ha effekter på orters och regioners sociala kapital. Kommuner borde kunna stärka sina utvecklingsmöjligheter genom att fokusera på att bli bättre genom att systematiskt studera vad andra gör och utveckla processer för lärande i den kommunala organisationen.

Hej Hans,

Några projekt har arbetat med att ta fasta på styrkor som man kan bli än bättre på. I Västmanland och Mer Kalmarsund har ett sådant sökande stått i centrum även om resultaten i projekten pekar åt olika håll. Kunskapsområdet om socialt kapital har generellt liten genklang i kretsen av fysiska och tekniska samhällsplanerare. De som kan området, ofta företrädare i näringslivsfrämjande funktioner i både kommuner och regionorgan, har hittills inte uppfattat att den rumsliga dimensionen har särskild relevans. Parallellt med *Den attraktiva regionen* pågick – i vissa fall i samma region – utvecklingsprojektet *Tillväxtskapande samhällsplanering*. Det konkreta utbytet mellan dessa två hann dock inte bli så stort.

En reflektion jag gör är att behovet av kompetensutveckling kring benchmarking och skapande av mervärden måste tydligare riktas mot samhällsplaneringens aktörer.

Mindre orter som spelare i den regionala utvecklingen

Lars Pettersson (forskare vid Internationella handelshögskolan i Jönköping)

Små tätorters attraktivitet är starkt beroende av deras regionala tillgänglighet. Oberoende av tätorters storlek är tillgängligheten till arbetstillfällen central och kan ses som ett nödvändigt villkor för en regions utveckling (men inte nödvändigtvis tillräckligt). För mindre tätorter är det viktigt att kunna tillhandhålla ett serviceutbud som är grundläggande för boendet, kompletterat med hög tillgänglighet till platser som har ett utbud av kvalificerade offentliga och privata tjänster. Attraktivitet baserat på ortens egna förutsättningar, som också leder till besök från andra orter, är intressant bara om de är ”unika” dvs svåra för andra platser att erbjuda.

Hej Lars,

forskningsresultat om samband mellan orter i en region och deras beroenden av den övriga regionen har spelat stor roll i flera pilotstudier. Här finns grundläggande samband som regionala organ bör ta fram och redovisa samt lägga till grund för dialogen med andra parter om handlingsstrategier för regional utveckling. I några regioner har sådana samband redovisats särskilt tydligt, exempelvis Östergötland och Gävleborg. Uppgifter om pendlingsmönster och utbyten på ortsnivå saknas i den offentliga statistiken, vilket försvårar samverkan, särskilt för mindre kommuner som inte har råd att ta fram sådan statistik själva. En slutsats från projektet är att Statistiska Centralbyrå bör utveckla och tillhandahålla en sådan statistik.

Näringslivets förväntningar

Joakim Glasell (styrelseledamot i Näringslivets transportråd)

Sverige har lyckats komma förhållandevis väl ur den finanskris som drabbat många länder. En slutsats är att det inte bara är näringslivet som är konkurrenskraftigt, även den svenska förvaltningen står sig väl vid en internationell jämförelse. Denna framvuxna samverkansmodell mellan näringsliv och myndigheter bör man kunna bygga vidare på. Tre råd till dem som skall utforma framtidens samhälle och transporter:

1. Lär känna företagen och deras transportbehov
2. Tala med en röst från offentlig sektor
3. Planera långsiktigt och med tillförlitlighet som ledstjärna

Hej Joakim,

dialogen mellan pilotprojekten och näringslivet har inte blivit särskilt djup. Det bottnar bland annat i att eventuella målkonflikter mellan person- och godstrafik inte fått någon framträdande plats. Och det i sin tur sammanhänger med att åtgärder i transportsystemet ligger så långt fram i tiden att det blivit svårt att föra konkreta dialoger om detta med näringslivet inom projektet. I flera piloter har dock näringslivsföreträdare funnits med i workshops, rådslag och andra öppna dialogformer.



Det ökande intresset för stationssamhällen med pendeltågsförbindelser till centralorter i flera pilotprojekt leder fram till att centrala myndigheter bör ta upp frågan med näringslivets organisationer. Det framstår som angeläget att mer systematiskt diskutera de möjligheter för näringslivet som öppnar sig i bättre utvecklade stationssamhällen och också de målkonflikter mellan pendling och godstransporter som kan följa med de regionala utvecklingsambitionerna.

Den regionala kollektivtrafiken

Helena Leufstadius (VD Svensk Kollektivtrafik)

Svensk Kollektivtrafik arbetar med en *färdplan* för att ”Fler och fler ska uppleva kollektivtrafiken som en självklar del av resandet i ett hållbart samhälle”. I färdplanen konstateras att det krävs långtgående satsningar för att göra kollektivtrafiken attraktiv och konkurrenskraftig. Helena lyfter två frågor som har särskild betydelse för den regionala kollektivtrafikens utveckling, dels kollektivtrafik som grundprincip för samhällsplaneringen, dels bytespunkternas betydelse. För att nå konkreta resultat krävs mer effektiv samverkan: mellan branschorganisationerna och olika statliga myndigheter, mellan de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, kommunerna och den nationella nivån.



Hej Helena,

pilotprojekten har bara i undantagsfall varit i kontakt med branschföreträdare. Kollektivtrafikens perspektiv har främst företräts av kollektivtrafikmyndigheterna. Det föranleder några reflektioner med resultatet av pilotstudierna för ögonen. Satsningar på stationssamhällen och noder/bytespunkter återkommer i flera studier. Det möter krav på förbättrad koppling mellan kollektivtrafik och bebyggelseutveckling. Men – av piloterna är det bara i Skåne som andelen kollektivtrafikresenärer är sådan att kollektivtrafiken är något annat än ett komplement till bilen. Branschen står inför en gigantisk utmaning om den ska få en annan roll i regioner utanför våra storstäder.

Det finns erfarenheter i flera piloter som pekar på svårigheter att få till stånd en djupare dialog med kollektivtrafikföreträdarna. Ett skäl är att utvecklingen mot större förändringar i stationssamhällen och högre kapacitet i spårburen trafik ligger så långt fram i tiden att kollektivtrafikens dominerande frågor, tidtabeller, effektiviseringar av linjer etc inte skapar incitament för samverkan. En underliggande rädsla för potentiella konflikter kring radikalt annorlunda linjesträckningar tror jag också spelar in. Om alla linjer ska leda direkt till regioncentrum blir det föga utrymme för uppbyggnad av bytespunkter som också bidrar till ortsutvecklingen.

Värdeskapande genom planering

Göran Cars (professor i samhällsplanering KTH)

Framgångsrika planeringsprocesser kännetecknas av att alla kan uppfatta sig som vinnare genom att de adderat frågor till processen. Alla får något i stället för dåliga kompromisser. För att nå dit krävs förändringar av förhållningssätt, stöttat av ett regelverk som innebär att kommunerna med hjälp av kunskap och insikt kan förmås att av egenintresse samarbeta i regionala utvecklingsfrågor.

Regionala strategier är inte ett ställningskrig om fördelning av givna resurser. Om ett förtroendefullt samarbete kan etableras finns möjligheter att ömsesidigt skapa värden för inblandade aktörer. Förstärkta incitament för regionalt samarbete krävs. Ett konkret exempel kan vara att koppla infrastrukturbyggande till krav på bostadsbyggande i tillväxtregioner.

Hej Göran,

anslaget att nå utveckling genom förtroendefullt samarbete är tydligt belyst i pilotbidragen. Anslaget att det också krävs processer byggda på uttalade intressen hos de berörda aktörerna har bara i undantagsfall aktualiserats. Det förefaller som det kan ske först efter att det första anslaget är infriat. Med andra ord ett villkor för framgångsrika värdeskapande förhandlingar är att först tona ned maktobalanser och skapa ömsesidig förståelse av gemensamma förutsättningar. Hit nådde projekten men inte till reala förhandlingar.

Det sista förslaget att tydligare koppla infrastrukturutbyggnad till att också åta sig att bygga bostäder har infriats inom ramen för Sverigeförhandlingen. Här finns faktiskt mycket att hämta från pilotprojekten, framförallt att kopplingarna infrastruktur/ bostadsbyggande bör bygga på funktionella regioner – inte enskilda kommuner.



Foto: Carl-Johan Engström

Slutsatser

Tre slutsatser och fyra ”elefanter i rummet”

I Antologi II, *Målbilder och utvecklingsstrategier*, som gjordes i ”halvtid”, drogs tre provisoriska slutsatser byggd på resultaten i piloterna vid den tidpunkten. Håller slutsatserna när ytterligare ett och ett halvt år av projektarbete genomförts? Nedan följer min uppfattning vad som står sig och vad som behöver nyanseras eller förtydligas. Därtill finns efter varje slutsats en reflektion om vad som inte sägs ut direkt. Det deltagarna valt att inte se men som kan finnas ”mellan raderna” (det kallar jag här för ”elefanter i rummet”). För en trovärdig regionalt baserad planering måste ”elefanterna” tacklas i framtida planeringsprocesser. Här ligger ett ansvar på staten och på Sveriges kommuner och landsting i arbetet med att institutionalisera framtidens regionala planering. Nedan följer de tre, nu vidareutvecklade slutsatserna, från det tidigare arbetet.

1. Projektutmaningen

Den samlade erfarenheten från pilotprojekten är att projektutmaningen är större än som beskrevs i Antologi II. Den potential som ligger i ökad tillgänglighet – antingen den nyskapas genom investeringar i infrastruktur eller utnyttjas bättre genom bebyggelsestillskott i kollektivtrafiknära lägen eller genom åtgärder i trafikering – har helt olika planeringsförutsättningar i olika delar av en funktionell region. Den övergripande trenden är att regional integration sker till de stora orternas (regioncentras) fördel. Allt fler arbetstillfällen och kvalificerad service samlas i dem – trycket på att få till stånd bostäder, skolor, förskolor mm ökar. Kraven på snabbare planeringsprocesser likaså. I de mindre orterna är situationen den motsatta. Det är svårt att överhuvudtaget få till nya bostäder särskilt i lägenhetsform och den närservice som finns sviktar då inte ens de som bor där är köptrogna – det är lättare att handla i stormarknaden på väg hem från arbetet på den större orten. Vad spelar planering då för roll?

Planeringspanik respektive *planeringsfrustration* som nämndes i inledningsavsnittet belyser dessa två planeringssituationer med helt olika utmaningar. I det första fallet krävs allt effektivare planeringsprocesser om inte exempelvis bostadssituationen ska bli ohållbar. Förenklingar i lagstiftning och andra norm- och regelsystem lyfts som metoder att komma till rätta med paniken. Det är inte frågor som belyses i någon större utsträckning i pilotprojekten. Men paniken – särskilt i storstadsregionerna – smittar av sig. Kraven på snabba ”leveranser” gör att projektutmaningens första fråga, ”vad är problemet?” riskerar att lämnas obesvarad. Trycket från kollegor och beslutfattare att komma igång snabbt är så stort att forskningsresultat inte får genomslag. Vad forskningen tydligt visat är att brister i tidiga skeden ofta leder till låsningar och förseningar i sena skeden – således motsatsen till effektiv process eftersom kostnaderna då

också hunnit bli mycket högre. *Den Goda Staden* visade också att det faktiska utfallet i sådana processer hade lägre kvalitet i form av dåliga kompromisser.

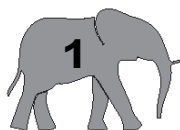
I fallet med planeringsfrustration är inte stressen den mest framträdande frågan. Det är istället hur aktörer kan *mobiliseras*. Flera av piloterna visar att berörda intressenter – var och en för sig – inte har tillräckliga incitament att engagera sig i ortsutvecklingen. Först måste det följeforskarna i sitt bidrag kallar *strategisk kapacitet* byggas. Vad kan göra en ort attraktiv nog för att nya investeringar i verksamheter och bebyggelse ska kunna komma till? Intressanta ansatser kring detta finns i flera piloter. T.ex. i mindre orter som Gnarp, Skänninge, Mörbylånga blir det regionala beroendet belyst och ortens framtida möjligheter framstår i ny dager. Det ömsesidiga utbytet mellan mindre orter (som Lars Petterson lyfter i Antologi I) illustreras väl i Östergötlands studier: I flera mindre orter där både boende och verksamheter finns, arbetar de boende på en annan mindre ort och de verksamma pendlar in från andra mindre orter. Kan inte sådana beroenden mötas kommer verksamheterna sannolikt att flytta till regionala centra och de mindre orterna blir sovbygd. I exempelvis Hässleholm som tillsammans med Kristianstad identifierats som tillväxtmotor är projektutmaningen den motsatta. Där krävs att dessa lite större orter vidareutvecklas om inte konkurrensen från Malmö-Lund ska bli övermäktig för nordöstra Skåne. Då får de mindre orterna runt dessa städer än svårare att fungera.

Om dessa projektutmaningar ska mötas behövs således en omvärldsanalys – både som ”objektiv” beskrivning av fysiska och tekniska förhållanden och som ”subjektiva” hur saker och ting uppfattas förhålla sig, vilken tillhörighet man har etc. Objektiva beskrivningar, t.ex. mer finmaskig pendlingsdata, kan ändra mentala föreställningar. Statistik som stöd för analyser om hur orter i nätverk kan stärka varandra bör rimligen tas fram regionalt. De får vidare stor betydelse för att identifiera aktörer som kan bidra och övertygas om

att det ligger i deras intresse att medverka. Det tar tid för berörda att nå samsyn kring problem och det meningsfulla i att medverka. Att snabbt hitta tekniska lösningar (*läs* mer infrastruktur ...) utan andra drivande krafter är inte framgångsrikt. Tillgänglighet är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning. I den regionala kontexten innebär detta att ortsnätverk inte enbart kan stärkas genom generella insatser. Mindre orter utan marknadsdriven utveckling – om de bedöms viktiga för att förbättra den regionala integrationen (och öka den regionala attraktiviteten) – kräver ett brett register av insatser. Då finns det inte en metod som kan hantera planeringsutmaningen. Processerna är situationsberoende.

Planeringsutmaningen handlar med andra ord om att finna den grupp aktörer som har intresse att medverka till förändring samt att gemensamt ”ringa in” planeringsuppdraget och dess geografiska avgränsning. *Den attraktiva regionen* visar att flertalet pilotprojekt börjar i osäkerheter om vad utmaningarna är och vad som ska åstadkommas. Efter öppna, sökande – ibland slingriga – processer definieras ett uppdrag – ett *resultat*.

Det leder mig till att lyfta fram två förhållanden som vi inte kommer förbi.

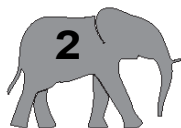


Det linjära tänkandet

I pilotprojekten beskrivs processerna mot samsyn utförligare än resultaten. Som följeforskarna visar är *meningsskapande* ett steg i arbetet med regional utveckling. Tankefiguren att planering är ett rationellt instrument för att förbereda investeringar i bebyggelse och infrastruktur är fortfarande så dominerande att ”fort och dumt” uppfattas som effektivt. Uttalade förväntningar på effektiva linjära processer leder till att tänkande, som gett upphov till problem som vi

nu ser, används för att lösa dem. Det är kontraproduktivt. *Sökandet* efter nya svar och nya samverkansformer måste försvaras. Det innebär ofta både steg framåt och bakåt i processen – där får steget tillbaka inte betraktas som ett misslyckande.

Den attraktiva regionen kan nu återöppnas för att motivera ett sökande arbetssätt mot mer effektiv och användbar regional planering.



Makten mellan region och kommun

Projekten har belyst utvecklingsfrågor som hanteras både på regional och kommunal nivå. Traditionella ansvarsgränser måste med andra ord överskridas om synergivande samhandling ska bli möjlig. Då kan det regionala organet inte stanna på ”tröskeln till” kommunal planering.. Samtidigt är det uppenbart att regionala organ gör just detta. Det syns ingen skillnad på agerande i detta avseende om de är regionkommuner, regionförbund eller länsstyrelser. Det kommunala planmonopolet lägger en våt filt över att regionala perspektiv och prioriteringar får konkreta genomslag. Så länge som regionala organ stannar vid att erbjuda ”planeringsunderlag” som kommunerna kan hantera var för sig kommer konkreta handlingsstrategier och värdeskapande resultat att utebli.

Resultaten från *Den attraktiva regionen* visar att överenskommelser är möjliga om arbetet att bygga förtroende kommit tillräckligt långt. En konstruktiv dialog mellan parter utmanar; att ta initiativ till förändring som inkluderar andras ansvar är nödvändigt.

2. Målbildsarbete

Piloterna visar av genomförda målbildsprocesser eller tolkning och anpassning av redan framtagna mål har varit avgörande steg i arbetet. Halvtidsslutsatsen står sig därvidlag. Målbildsarbete är emellertid inte bara förknippat med att nå samsyn om vad som ska uppnås i projektet. Arbetets upplägg styrs av frågor som: Rör målbilden enbart de projektägande organisationerna eller en bredare krets? Hur förhåller sig målbilden till omvärld och osäkra förutsättningar? Hur säkerställa dess legitimitet över tid och efter att den aktuella processen avslutats?

Det fortsatta arbetet i piloterna har visat att en framtagen målbild inte är ett slutresultat. Den kräver fortsatt tolkning och fördjupning utifrån respektive parts perspektiv om den ska kunna leda till strategiska val och konkreta insatser. Om projektutmaningen kräver omvärldsanalyser och god kunskap av människors rörelsemönster och orters beroenden, handlar arbetet med målbilden att levandegöra nya möjligheter för olika grupper och intressenter. Formerna för detta prövas i många varianter av de olika piloterna. Exempel på detta är

Berättelser = ett försök att levandegöra en ords framtid i förhållande till kultur och erfarenheter på berörd plats. Se *Gävleborg*

Charetter = i intensiva arbetsformer pröva olika idéer och förslag samt gemensamt bearbeta dem mot ett förmodat konsensusförslag. Se *Västmanland*

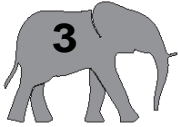
Workshops = inbjudna och väl organiserade möten också med en yttre krets av berörda – t.ex. näringslivsföreträdare och representanter för civilsamhället. Se *Gävleborg och Östergötland*

Rådslag = bredare möte i workshopsliknande former. Se *Skåne*

Studieresor = omvärldsanalyser för att i detta fall diskutera arbetssätt och arbetsformer. (Brett praktiserat men är inte beskrivet i Antologi III)

En slutsats av *Den attraktiva regionen* är att sådana medskapande former är nödvändiga. Att få vända och vrida på styrkor och svagheter, möjligheter och hot behövs mot egna erfarenheter öppnar för en ökad förståelse och beredskap att medverka även i fortsättningen. Det räcker inte med att remittera handlingar. Sådana ”trötta” kommunikationsformer ger okreativa svar. Sentensen: *Tell me – and I will forget; Involve me – and I will learn* (kinesiskt ordspråk) talar för sig själv.

Målbildens anpassning över tiden diskuteras i flera piloter. I många sammanhang finns precisa mål som kan ”brytas ned”, men i samhällsplaneringen blir målen ofta mer kvalitativa och måste då tolkas. Om målbilder ska vägleda efterföljande planeringsprocesser behöver de därför lyftas in och relevans och vägledning prövas i den nya kontexten. Det leder till två iakttagelser. Störst påverkan får de om framtida användning och ajourhållning behandlas i anslutning till beslut om dem, dvs vilka planerings- och beslutsprocesser förväntas den påverka? eller om efterföljande processer explicit konsekvensbedöms med avseende på deras grad av måluppfyllelse. Det beskrivs i följeforskarnas bidrag med begrepp som *strategisk kapacitet*.



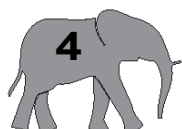
Är målbildsarbete något tjänstemän egentligen ska utföra?

Målstyrning är i grunden det politiska beslutsfattandets instrument. Mål ska komma uppifrån och verkställas av förvaltningar. En återkommande diskussion i några av projekten är att målbildsarbetet uppfattas vara på fel ”planhalva”. Det hämmar arbetet och i utvecklingsprojekt kan framtagna mål uppfattas vara en del av en övning och således inte på ”riktig”, vilket kan bidra till att den beslutade målbilden inte tas på allvar. Dock har inget pilotprojekt satt sig ned och väntat på att en målbild ska ”falla ner”. Skälet är att regionala utvecklingsfrågor innehåller en hög grad av osäkerhet. Politiska ställningstaganden kan inte växa fram utan ett omfattande kunskapssökande. Därför är målbildsarbetet en fråga i vilken både tjänstemän och förtroendevalda måste arbeta parallellt såväl regionalt som kommunalt. Ett motto är att detta kan missgynna små kommuner (omvittnat i Linnéstråket) där ledande politiker generellt ska täcka in mycket breda ansvarsområden och därmed har svårt att delta i sökande processer.

Den attraktiva regionen har visat att genom seriösa diskussioner om mandat, legitimitet och förankring kan målbilden bli instrumentet för viljestyrd i stället för prognosstyrd planering.

3. Samhällsplanering är en värdeskapande process

Värden behöver identifieras för att kunna mobilisera insatser som realiserar dem. Finns marknadsförutsättningar gäller det att finna dess aktörer. Saknas dessa måste det offentliga våga ta risk och skapa *förutsättningar* för verksamheter, boende och besök. Då behöver också offentliga ansvarsområden – förutom infrastrukturens – inom vård, omsorg och skola bli klara över sin möjliga påverkan på den rumsliga utvecklingen. Förhandlingsteori och kunskap om utfall har beskrivits i Antologi I (Göran Cars). Kriteriet för framgångsrika processer – att alla kan uppfatta sig som vinnare – har därför inte kunnat uppfyllas. Reala förhandlingar om investeringar kan komma först i skeden när exempelvis en faktisk upprustning av en station är nära förestående. Det har därför visat sig svårt att få med företrädare för offentliga sektorer och näringsliv att djupare medverka i målbildsarbetet. Vad vi här talar om är istället *vidga* begreppet värdeskapande samhällsplanering till de skeden som *Den attraktiva regionen* behandlat. Det handlar dels om att klarlägga premisser och egenskaper som lyfter tänkbara åtgärder i regionala strukturbilder, översiktsplaner och handlingsstrategier, *dels* säkerställa att lita beslut om strategiska dokument går att lita på. Båda dessa aspekter kan uppnås med rätt upplägg av processerna. Näringsverksamheter kan därmed bedöma förutsättningar och ha en helt annan beredskap att delta när tiden är inne. Samma sak gäller i hög grad den offentliga verksamhetsplaneringens företrädare.



Sektorstänkande tar inte rumslig hänsyn

Effektivitetshöjande insatser inom olika offentliga sektorer pågår. Det sker generellt genom datorisering, centralisering och specialisering. Analyser av den samlade effekten av sådana beslut görs sällan. Det kan innebära stora problem för en orts utveckling, om en ort utarmas på förskola, skola och vårdcentral. Alternativ till effektivisering genom stordrift mm kan vara att tvärsektoriellt lösa lokalfrågor, administrativa och logistiska rutiner. Samordnade transporter mellan alla kommunala verksamheter är ett exempel. Men sådana försök är inte huvudfåran. Initiativ utifrån det regionala rumsliga perspektivet brukar skapa tomma blickar från sektorsansvariga på både kommunal och regional nivå. Externa önskemål om avvikelser från sektorstänkande ses ofta som oberättigade intrång i verksamhetsplaneringen.

Den attraktiva regionen har inte tillfört nya lösningar, men visar att tunnelseende är ett reellt problem i regional utveckling. Ett problem som den offentliga sektorn faktiskt äger själv och har möjligheter att utveckla utifrån nya tankefigurer. En lärandeprocess om orters betydelse för människors livskvalitet är ett angeläget steg i verksamhetsutvecklingen.

PS

Kan Den attraktiva regionen avsätta bestående resultat?

Den förtjusning som utmärker flera skildringar av hur processen gett upphov till nya nätverk, förhållningssätt och arbetsformer är påtaglig. Det är ett uttryck för att en projektgrupp erövrat en ny och djupare förståelse för regionala beroenden och möjlig samverkan. Kan dessa arbetsformer direkt användas i nya nätverk? I andra regioner som inte först haft en ”frizon” att pröva det oprövade? Kan erfarenheter från piloterna överföras till processer inom ramen för dagens planeringsformer?

Svaret kan spåras i begreppet *länkning*. Med länkning menar jag här att föra vidare resultat till dem som driver frågor i andra projekt och processer. Här är tre uppmaningar:

- *Till deltagande regioner:* ta beslut om att ingå överenskommelser om konkret fortsatt arbete i berörda regioner och kommuner
- *Till deltagande myndigheter* och SKL: utveckla råd, regler och rutiner för existerande institutionella planeringsformer med erfarenheterna från projektet, samt inrätta plattformar för fortsatt erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling
- *Till staten:* inför ett institut för regional rumslig planering som har tydlig status men kan tillämpas på olika sätt i olika delar av regioner och landet.



Foto: Kentaroo Tryman, Scandinav, från SKL

Medverkande författare



Carl-Johan Engström, professor emeritus i regional och urban utveckling vid KTH. Dessförinnan var han i femton år planeringsdirektör i Uppsala. Han har varit med att bilda Boverket och där varit ansvarig för översiktlig planering och naturresurshushållning. Parallellt var han adjungerad professor först vid Chalmers och sedan vid KTH.



Kerstin Oremark, utvecklingsstrateg, Region Gävleborg
Arbetar med infrastruktur och regional planering.



Elenor Sibborn, samhällsplanerare på Länsstyrelsen i Västmanlands län. Projektledare sedan december 2014 i Västmanlands pilotprojekt inom Den Attraktiva Regionen



Stefan Dahlskog, kulturgeograf, Region Östergötland.
Arbetar med infrastrukturfrågor och regional planering.
Har jobbat på Östsam/Region Östergötland sedan 2007, dessförinnan 20 år på länstrafiken i Östergötland



Johan Mases, samhällsplanerare och arbetar med regional rumslig planering vid Region Östergötland. Johan är projektledare för regional strukturbild för Östergötland som är under framtagande.



Irene Tallhage Lönn, landskapsarkitekt och arbetar med infrastruktur- och samhällsplanering på Regionförbundet i Kalmar län.



Birgitta Klepke, journalist och skribent med återkommande uppdrag för bland andra Sveriges Kommuner och Landsting och Tillväxtverket. Föreläser och utbildar med utgångspunkt från den egna boken Skriv populärvetenskapligt.



Ingemar Lönnbom, redaktör verksam i Karlskrona på Lönnbom media. Utbildad inom Journalisthögskolan i Stockholm 1980. Pressansvarig och sedermera stabschef på Boverket 2005-12.



Anna Liljehov, fysisk planerare på Region Skåne. Anna arbetar med regionala utvecklingsfrågor och kopplingen till fysisk planering, främst inom Strukturbild för Skåne.

Amy Rader Olsson, senior forskare vid KTH på avdelningen för Urbana och Regionala Studier sedan 2009. Amy disputerade vid Kungliga tekniska högskolan 2008 på en avhandling institutionella perspektiv på rumslig utveckling. Hon har dessförinnan arbetat som konsult bland annat på WSP.



Jacob Witzell, doktorand i planering och beslutsanalys på KTHs avdelningen för Urbana och Regionala Studier.




Jon Resmark, landskapsarkitekt och jobbar på enheten för strategisk planering vid Boverket i Karlskrona. Jon arbetar huvudsakligen med regional- och översiktlig planering och var 2011-2012 projektledare för Boverkets Vision för Sverige 2025.



Magnus Bengtsson, projektledare för Den attraktiva regionen. Magnus arbetar huvudsakligen med planeringsfrågor inom Trafikverkets ansvar för långsiktig planering av transportsystemet, på verksamhetsområde Planering vid Trafikverket i Borlänge.





Den attraktiva regionen är ett treårigt utvecklingsprojekt med syfte att utveckla en samhällsplanering där transportsystemet bidrar till regional utveckling, miljöeffektiv rörlighet och social hållbarhet. Projektet fokuserar på ett förbättrat samspel mellan de olika parterna i planeringsprocessen för att hitta effektiva åtgärder.

Detta dokument är skapat inom ramen för Den attraktiva regionen – ett samarbete mellan:

