



# DEN ATTRAKTIVA REGIONEN

Den attraktiva regionen  
Målbilder och utvecklingsstrategier



# Den attraktiva regionen

## Målbilder och utvecklingsstrategier

Carl-Johan Engström

Kerstin Oremark

Charlotta Fredriksson

Fredrik Reinius

Ulrika Nilsson

Patrik Tornberg

Stefan Dahlskog

Per Ålind

Irène Tallhage Lönn

Ann Mårtensson

Moa Åhnberg

Amy Rader Olsson

Catherine Kotake

Jon Resmark



|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| Dokumenttitel                       | Den attraktiva regionen<br>Antologi II  |
| Redaktör                            | Carl-Johan Engström, KTH  |
| Dokumentdatum                       | 2014-01-09  |
| Kontaktperson                       | Magnus Bengtsson, Trafikverket  |
| Distributör                         | Trafikverket, 781 89 Borlänge<br>Telefon: 0771-921 921  |
| Trafikverkets<br>publikationsnummer | 2014:147  |
| ISBN                                | 978-91-7467-675-4   |
| Foto omslag                         | Framsida: 1. Michael Erhardsson<br>Mostphotos 2. Erik Bäckwall<br>Trafikverket 3. Leif Johansson/<br>Bildarkivet.se<br>Baksida: Julia Sjöberg/Folio |
| Layout                              | Malin Bosaeus, WSP  |

Författarna ansvarar för innehållet i rapporten.  
Organisationerna bakom Den attraktiva regionen  
har inte tagit ställning till slutsatserna.

# Innehållsförteckning

- 4      **Förord**  
Carl-Johan Engström
- 6      **Inledning**  
Carl-Johan Engström
- 18     **Något om aktuellt kunskapsläge för regionalt strategiarbete – Med transportsystem och bebyggelseutveckling i fokus**  
Carl-Johan Engström
- 30     **Strategiskt målbildsarbete för Hudiksvalls arbetsmarknadsregion**  
Kerstin Oremark, Charlotta Fredriksson & Fredrik Reinius
- 46     **Målbildsprocess för återetablering av gruvor i Västmanland**  
Ulrika Nilsson & Patrik Tornberg
- 64     **De mindre orterna och samspelet mellan infrastruktur och lokal utvecklingsplanering i ett regionalt sammanhang**  
Stefan Dahlskog
- 76     **Mer Kalmarsund - Ett pilotprojekt om samverkan för utveckling av gemensam attraktivitet och identitet**  
Per Ålind & Iréne Tallhage Lönn
- 88     **Linnétråket knyter ihop sydöstra Sverige**  
Ann Mårtensson & Iréne Tallhage Lönn
- 100    **Att tillsammans äga en målbild**  
Moa Åhnberg
- 116    **Att definiera en region - Reflektioner från följeforskningen inom Den attraktiva regionen**  
Amy Rader Olsson
- 126    **Regional utveckling – Hur ser två nyckelpersoner från de deltagande verken på det?**  
Catherine Kotake, Jon Resmark & Carl-Johan Engström
- 144    **Summering**  
Carl-Johan Engström
- 154    **Medverkande författare**

# Förord

Den attraktiva regionen (DAR) är ett treårigt pilotprojekt om regional utveckling med särskilt fokus på att stärka ett integrerat arbete med trafik och bebyggelseutveckling. Projektet har pågått sedan hösten 2013 och drivs genom konkreta processer i sex pilotregionerna. Det ska ge erfarenheter om hur samverkan mellan ansvarsområden på olika nivåer och med olika uppdrag kan utvecklas metodiskt och innehållsmässigt för att uppnå en mer balanserad utveckling mellan orter i en region och med social och miljömässig hållbarhet i fokus. Hösten 2013 utkom en första antologi i syfte att belysa utvecklingstendenser och därmed ge underlag för inriktningsdiskussionerna i piloterna. Denna nu föreliggande antologin bygger på erfarenheter som hittills vunnits i pilotprojekten.



Här finns ännu inga färdiga svar eller utprövade nya metoder men väl reflektioner kring hinder och framgångsfaktorer i det pågående arbetet. Det är med andra ord inga projektrapporter som sammanfattas, utan en exposé av frågor som hittills varit särskilt intressanta i respektive pilotregion. Och som också bör vara av stort intresse för andra än dem som är engagerade i det direkta arbetet. För dem som seriöst arbetar med de stora utmaningar som regionalt utvecklingsarbete har att hantera finns förhoppningsvis mycket att hämta – inte minst genom de kommentarer som följeforskare och centrala myndigheter tillför.

Carl-Johan Engström  
Redaktör





# Inledning

Den Attraktiva Regionen (DAR) är ett utvecklingsprojekt mellan de nationella parter Trafikverket, Boverket och SKL samt sex pilotregioner – Region Skåne, Regionförbundet i Kalmar län, Region Kronoberg, Region Östergötland, Länsstyrelsen i Västmanlands län och Region Gävleborg. Projektet syftar till utveckla samspelet kring ett transportsystem som bidrar till regional utveckling, miljöeffektiv rörlighet och social hållbarhet.

## **Vad handlar projektet om?**

Samspelet mellan rumslig utveckling, infrastruktur och transportplanering är ett huvudtema i DAR. Målet är att utvinna ny kunskap om förutsättningar för regional utveckling samt utveckla metodik där sektors- och nivåövergripande samverkan leder fram till strategier som också omsätts i handling. Pilotregionerna har utgått från faktiska projekt som genom DAR bedrivs som utvecklingsprojekt.

En nyckelfråga för respektive pilotregion är hur projektet kan medverka till att vidmakthålla, stärka eller skapa attraktiva orter som tillsammans ökar den regionala integrationen arbetsmarknads- och servicemässigt och på så sätt skapa goda betingelser för människor och företag. De huvudfrågor som hittills utkristalliserats utifrån de olika regionernas arbete är:

- Hur ser mindre kommuners och orters förutsättningar ut när det gäller att ta del av och bidra till regional utveckling?
- Hur påverkar lokalisering och utveckling av kollektivtrafikens bytespunkter, särskilt tillgängligheten till dem, den lokala utvecklingen och bidrar det till den samlade regionala utvecklingen?
- Hur kan ett utvecklat transportsystem bidra, inte bara till arbetsresor utan också till vardagslivets övriga resor, och på så sätt bidra till en välfungerande bostadsmarknad?

Mycket av samhällsplaneringens insatser handlar om att reagera. ”Att ställa till rätta” när problem uppstår, att lösa upp flaskhalsar när de bildats. Att medverka till en mer balanserad regional utveckling kräver något annat än att agera ’på trendens villkor’. Det handlar istället om att ligga steget före, ta initiativ och få också andra att agera. Metoder – för att bredda samverkan och ingå överenskommelser som reellt bidrar till att göra skillnad – är därför också en angelägen huvudfråga i utvecklingsprojektet.

Att ingå som pilot innebär ett åtagande. Det handlar dels om att pröva nya arbetsformer för att nå resultat, dels om att medverka till att sprida erfarenheter från arbetet. I denna antologi berättar piloternas projektledare om sina erfarenheter efter ett års arbete. Det handlar inte om några regelrätta utvärderingar som respektive projekt tagit

fram utan om frågor som varit särskilt viktiga och hur de kunnat omhändertas i respektive process. Antologin vill förmedla både hinder som kan undvikas och arbetssätt som för processer framåt. Genom att löpande ge input kan projektet inspirera andra aktörer som arbetar med liknande frågor och på sätt få till stånd ringar på vattnet långt innan projektet är avslutat.

## **Vilken verklighet möter regionala utvecklingsprojekt?**

Som framgår ovan handlar projektet om att utveckla strategier som bidrar till regional utveckling genom att flera orter tillsammans utvecklar och stärker regionen som helhet. Det är något annat än det vi kan se i Sverige idag. Dominerande drag är att storstadsregionerna växer snabbt och att många regioner behåller sin befolkning genom omflyttning – fler bosätter sig i centralorten och andra större orter medan mindre orter tappar befolkning. Detta är en del av ett generellt mönster där flytt sker från små orter till större och från dem till storstadsregioner (beskrivs i förra antologin). Det är långvariga och kraftfulla trender (se kapitel *Något om aktuellt kunskapsläge för regionalt strategiarbete* sid 18). De bryts inte av enstaka insatser. Insatta åtgärder måste ha långsiktig verkan och andra aktörer måste lita på att så är fallet. Infrastrukturåtgärder har sådana egenskaper – till skillnad från riktade stöd till specifika verksamheter. Men – det räcker inte med åtgärder i infrastrukturen som är starkt prioriterade i regionala strävanden. Infrastruktur kan bidra till ökad tillgänglighet. Det är nödvändigt – men inte tillräckligt.

Ser vi närmare på tillgänglighetsproblematiken finns två grundläggande förhållningssätt. Det ena handlar om att utnyttja redan befintlig tillgänglighet. Det andra är att skapa ny tillgänglighet. Båda kräver genomarbetade utvecklingsstrategier. I det första fallet – att utnyttja tillgänglighet – ligger huvudansvaret på kommunerna och deras bebyggelse- och verksamhetsplanering. I större orter sker det naturligt eftersom ett bebyggelse- och omvandlingstryck i tillgängliga lägen idag är påtagligt. Här kan traditionella planeringssätt fungera väl. På mindre orter saknas 'trycket'. Det kräver – om tillgängligheten

ska ge mervärden för orten – ett proaktivt agerande som leder till ett koordinerat handlande från andra intressenters sida – såväl genom investeringar som genom verksamhetsutveckling.

I det andra fallet – att skapa ny tillgänglighet – krävs att såväl regional som nationell nivå kan övertygas om samhällsnyttan av en oftast krävande investering. Det tar lång tid att få åtgärderna förverkligade och det kräver stora resurser också efter att infrastrukturen är på plats. Resurser som i betydande utsträckning kommer från privat sektor och som därför måste se egen lönsamhet eller verksamhetsvinster i att göra en nyinvestering och dessutom måste övertygas om att dessa vinster kan räknas hem i närtid. Ska de offentliga åtgärderna dessutom medfinansieras ökar det kraven på projektet ytterligare.

I DAR-projektet har det varit viktigt att belysa de mindre kommunernas och orternas förutsättningar att bidra till regional utveckling. Då handlar det självklart om tillgänglighetens betydelse (infrastrukturens kvalitet, kapacitet och utformning samt trafikeringens möjligheter att underlätta vardagslivets resor även på mindre orter). Men också om de mer svårgripbara aspekterna av en ords egenskaper ”genius loci”. Vad gör att en mindre ort uppfattas som attraktiv, hur ser ungdomar på sin livsplats, hur ska äldre få sin service?

En annan betydelsefull omständighet är att landsbygdens verksamheter ändrar karaktär. Sysselsättningen i areella näringar är marginell och de flesta boende på landsbygden är egentligen en del av den urbana ekonomin. Man kan arbeta i staden men kan av olika skäl ha valt att bo på landet eller så är företaget lokaliserat på landet med god tillgång till ytor för verksamhetens lager, maskinuppställning och maskinunderhåll, inga störande grannar etc. I båda fallen pendlar man till staden antingen som anställd eller med sin verksamhet som utförs där. Och samtidigt gör man sina inköp och utnyttjar servicen där. Detta påverka i hög grad de mindre orterna som i allt mindre utsträckning är serviceorter till omgivande landsbygd.

## Utvecklingsstrategier

Ett arbete med regional utveckling har att beakta de realiteter som beskrivits ovan. Det görs på regeringens uppdrag i regionala utvecklingsstrategier, tillväxtprogram och transportplaner. Vad utvärderingar har visat är emellertid att utvecklingsstrategierna i regel håller sig på en allmän och abstrakt målnivå. Strategi som begrepp blir ofta synonymt med att ställa upp mål på lång sikt. Det är nödvändigt, men om en strategi inte innehåller förberedelser för handlingar och åtgärder också i närtid förblir den ofta verkningslös.

Det är här DAR-projektet kommer in. De berörda regionerna arbetar i mellanrummet mellan RUS och åtgärdsvalsstudier. En huvudfråga är att utveckla strategier som kombinerar åtgärder inom många sektorer: ökad tillgänglighet, bättre utnyttjad befintlig tillgänglighet, offentliga verksamheters allokering, utvecklad trafikering, förtänksam planering av bebyggelse, stationer och bytespunkter etc.

Det innebär att projektens strategier både måste hantera den stora geografin (regionen och dess kopplingar till andra regioner) och det kommunala 'detaljplaneperspektivet' – samtidigt. Går det inte att 'få till' en välordnad bebyggelse inom gångavstånd från noden genom nyexploatering eller omvandling av befintlig bebyggelse blir den regionala utvecklingsstrategin endast ett allmänt måldokument utan direkt påverkan på de aktörer som sitter på handlingsmakten. Planeringen måste innefatta fler parter som är beredda att medverka utifrån egenintresse – men utifrån att också allmänintresset blir tillräckligt beaktat. Vi kan tala om ett ömsesidigt beroende. Att hitta en produktiv samverkan mellan offentliga organ på olika nivåer med olika sektoransvar är en stor utmaning. Till det kommer också samverkan med privata intressenter. Att få en process som leder till en strategi med åtaganden av alla dessa parter är kanske kärnan i DAR.

Vad detta redan nu kan innebära belyses på olika sätt i antologin. Pilotprojekten har under det första året ibland under möda, ibland mera direkt, arbetat fram målbilder till grund för strategier som ska kunna beslutas under projektperioden fram till sommaren 2016. Det

har då varit vitalt att lägga upp en process som dels ställer frågorna brett och sökande i inledningsskedet vad gäller möjlig inriktning, dels kan fokusera på konkreta åtgärder som senare kan omsättas i handling. Lika vitalt är också att söka sig fram till aktörer som dels är intresserade av att medverka, dels villiga att lämna så-här-har-vi-alltid-gjort-lösningar och pröva nya grepp. Processen mot en gemensam målbild som inte bara är en retorisk figur måste då konfrontera olika aktörers grundläggande uppfattningar om vad som är problemet, vad som är rimlig färdriktning och vilka konflikter som kan dölja sig bakom en till synes gemensam målbild.

Frågor som projekten har att hantera är: Vilka orter kan man satsa på? Vilken infrastruktur ska kompletteras? Vilken helt ny infrastruktur behövs? Vem har mandat att hålla ihop en process som så genuint korsar över ansvarsområden? Hur formuleras målen och vilka medel står till förfogande? Kan de professionella analysverktygen visa på samhällsekonomisk nytta eller att gränsvärden på miljöområdet inte överskrids? Om inte – vad gör man då? Kan en busslinje ses som investering i tillgänglighet att lita till över lång tid? Kan orter ses som 'planeringsobjekt' när det egentliga genomförandet faller på andra som ska kunna visa att deras satsning i orten är bra för den egna verksamheten eller kan leda till en lönsam investering? Vem tar risk för att bollen ska börja rulla? Dessa frågor lyfts på olika sätt i de efterföljande bidragen.



## Bidragen

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

**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 som i DAR-tillämpningen bland annat handlar om att stärka de två orterna Hässleholm och Kristianstad som tillväxtmotor för nordöstra Skåne. De generella målen för Skåne som helhet ska nu konkretiseras och kommunerna ska definiera vilka delar som är relevanta att arbeta med tillsammans. Det är en utmaning både för de två kommunerna som har att identifiera vad tillväxtmotortanken innebär för de två orterna tillsammans men också var för sig. Och det är en utmaning för Region Skåne att hitta nya sätt att arbeta med kommunerna för att stärka den flerkärniga Ortsstrukturen.



Foto: Elin Gärdestig Trafikverket

**Regionförbundet i Kalmar län** arbetar med två piloter, en inom länet kallad *Mer Kalmarsund* och en tillsammans med **Region Kronoberg** kallad *Linnétråket*.

I *Linnétråket* handlar det om att söka sig fram till frågor där universitetet med säte i både Växjö och Kalmar bedöms vara en nyckelfaktor för utvecklingen. I stråket mellan städerna återfinns ytterligare tre kommuner som har nytta av om universitetet tillför ny attraktivitet till Kalmar och Växjö – men blir de än mer pendlingsorter? Kan också de få 'spill over-effekter' och vad innebär det i så fall? I ett pågående målbildsarbete konkretiseras förutsättningarna men också de skilda regionala perspektiv som de två huvudorterna naturligen har – och som i den kommande strategin måste vara utklarade om den ska få någon betydelse.

I *Mer Kalmarsund* finns naturligen inte skilda regionala beroenden men här saknas historiskt en järnväg längs kusten. En avgjort hämmande faktor som haft stor betydelse för ortsutvecklingen på väst- och norrlandskusten. Hur kan denna brist överkommas med 2000-talets kollektivtrafiklösningar? Och kan ett bussalternativ få de önskvärda lita-på-effekterna som ett spåralternativ förknippas med?

I **Region Östergötland** arbetar man med att utifrån sin regionala utvecklingsplan också skapa en strukturbild där de många mindre orterna i regionen och deras förutsättningar är bättre klarlagda än i många andra regioner. Ett överordnat mål är att göra Östergötland till en flerkärnig region – trots att regionen domineras av två huvudorter, Norrköping och Linköping. Utmaningen är att få kommunerna att arbeta med platsutveckling av de mindre orterna. Tre orter i var sin kommun är piloter – alla med olika tillgänglighet till det överordnade regionala kollektivtrafiksystemet och till huvudorten i kommunen. Metoden är att fördjupa förklaringarna till varför utvecklingen sett så olika ut och att skapa handlingsvägar för varje ort i form av en fördjupning av respektive kommuns översiktsplan.



I **Västmanlands län** är länsstyrelsen regionalt utvecklingsorgan. Projektet har haft sin utgångspunkt i att gruvdriften kan komma att återupptas i framtiden i nordvästra Västmanland. Tidigt ansågs en huvudfråga, mot den bakgrunden, vara att förbättra transportkapaciteten på järnväg. Allteftersom processen drivits fram har denna 'reaktiva' problematik ersatts av ett bredare projekt som allt djupare involverar tre kommuner. Även här har ett fördjupat målbildsarbete blivit en 'ögonöppnare' och projektet söker sig alltmer fram mot en strategi som berör förutsättningarna för näringslivsutveckling och goda livsbetingelser för invånarna. Vinsten så långt är det betydligt närmare samarbetet mellan län och berörda kommuner.

I **Region Gävleborg** är pilotprojektet fortsättningen på ett sedan flera år pågående arbete mellan Trafikverket, regionorganen och de fem kommunerna i stråket Sundsvall-Gävle. Det tidigare arbetet, *Samordnad planering*, berörde sträckningen av dubbelspår längs hela ostkustbanan i denna del. Arbetet var fokuserat på hur sträckningen av dubbelspåret skulle dras. I DAR-projektet *Pärlland på spåret – FA Hudiksvall* är intresset förskjutet till de regionala och lokala effekterna av olika dragningsalternativ. Liksom i andra stråkprojekt finns spänningar mellan de olika kommunerna som bottnar i olika syn på nyttan av en förbättrad tillgänglighet. Metoden har också här varit att genom ett målbildsarbete kartlägga varandras perspektiv och hitta mål som möter dessa så konstruktivt som möjligt. Av generellt intresse är tillämpningen av en forskningsbaserad metod för att strukturera processen.

DAR-projektet följs av **forskare** som iakttar processerna och kommunicerar med de enskilda pilotprojekten och med den samordnande projektgruppen ledd av Trafikverket. Denna *följeforskning* ger löpande återkoppling till projektet både på regional och nationell nivå. Följeforskaren Amy Rader Olsson har skrivit en första rapport. Bidraget här baseras både på den och på de olika berättelser som respektive projektledare skrivit. I bidraget behandlas några iakttagelser kring förutsättningarna för pilotprojekten. Arbetet med utvecklingsstrategier får olika former och innehåll beroende på vilket regionbegrepp som tillämpas. Regionens definition och avgränsning måste fastställas, för att därefter kunna matchas med en struktur för fortsatt samverkan och så småningom gemensamma åtaganden.

Tre central aktörer följer också pilotprojekten för att dra egna slutsatser av pilotprojekten. Två av dessa, de två myndigheterna **Trafikverket och Boverket**, har med var sin representant fört ett samtal utifrån redaktörens frågor. I en sökande dialog berörs frågor om verkens ansvar och hur de ska hantera obalanser i regional utveckling mellan och inom olika regioner. En central fråga är om deras insatser ska följa med och underlätta den pågående omställningen till följd av övergripande regionala utvecklingstrender eller om uppdraget även innefattar att motverka dem när 'priset' synes bli för stort. Svaren handlar dels om att handla klokt i de många processer som verken är involverade i, dels också om att signalera till statsmakterna när konsekvenser av utvecklingen och de planeringsinsatser som pågår inte bedöms ge hållbara resultat.

I ett **slutkapitel** görs reflektioner över vilka slutsatser som kan vara möjliga utifrån DARarbetet så här långt.





Tid

## Avgående tåg

Avgående till

Ny tid

Spår

11:09 örbyhus Tierp Gävle

5

# Något om aktuellt kunskapsläge för regionalt strategiarbete – med transportsystem och bebyggelseutveckling i fokus

## Om regionbegreppet

Region har ett otal innebörder, vilket Amy Rader Olsson fördjupat diskuterar i sitt bidrag. Det kan syfta på en administrativ indelning som Region Skåne eller en funktionell som en arbetsmarknadsregion. I DAR är en utgångspunkt en *lokal eller funktionell arbetsmarknad*. Det är begrepp som bygger på hur stor andel av befolkningen som arbetar på en viss ort och hur många som får sin utkomst genom att arbeta på en annan. Om mer än 7,5 procent av den förvärvsarbetande befolkningen pendlar över kommungräns sägs kommunen ingå i en lokal arbetsmarknad som är större än den egna kommunen.

Den sålunda statistiskt definierade funktionella arbetsmarknadsregionen är väl studerad forskningsmässigt. Om en arbetsmarknadsregion växer genom att angränsande kommuner får fler som pendlar ut från dem får vi *regionförstoring*. Det är bra ur den enskildes perspektiv att ingå i en större arbetsmarknad med flera möjligheter till byte av arbete över tiden. Och det är bra för företag som får ett större arbetskraftsutbud. Detta ger dynamiska effekter som innebär en bättre matchning på arbetsmarknaden och som i sin tur leder till högre ekonomisk tillväxt – så kallad självförstärkande tillväxt. Effekterna är i dessa avseenden positiva, vilket leder till att regionförstoring ofta som sätts som ett mål.

Ser vi det däremot från de enskilda orternas och hushållens perspektiv kan det vara problematiskt. Orterna kan reduceras till utpendlingsorter – enfunktionella platser att sova på. Om orten man bor på utarmas på service och fritidsverksamheter kan vardagslivet bli svårare med än mer resande utöver arbetspendlingen. Då blir valet kanske att flytta till den större orten. Först om också inpendlingen ökar får vi en *regional integration* där orter med komplementära arbetstillfällen och service förstärker varandra. Vi kan tala om *flerkärnighet* och en utvecklingsriktning för en attraktiv region med goda livskvaliteter både i ett lokalt och ett regionalt perspektiv.

Med ett attraktivitetsbegrepp som lyfter vardagslivssituation tillkommer ytterligare utmaningar med utgångspunkt i DAR's syfte att "utveckla samspelet kring ett transportsystem som bidrar till regional utveckling, miljöeffektiv rörlighet och social hållbarhet" – antingen utvecklingen går mot förstärkt enkärnighet eller flerkärnighet. En ökad tillgänglighet som enbart uppnås för arbetspendling tvingar många att ändå ta bilen, eftersom målpunkter för service- och fritidsresor inte täcks in av kollektivtrafiken. Detta är inget litet problem eftersom dessa resor utgör 65-75 procent av alla resor. Det förstärker behovet av en genomtänkt lokalisering av service och tjänster, såväl offentliga som privata som har betydelse i vardagen. Och det har särskilt bäring på ungdomar och äldre.

En nyckelgrupp är således ungdomar. De saknar i regel körkort och deras faktiska förutsättningar att studera gör det svårt för dem att stanna på den lilla orten. Till det ska läggas att deras värderingar kring vad som är goda livsmiljöer och vad ett gott liv innebär för dem vidare mot större städer. Trenden att ungdomar flyttar från mindre orter har pågått länge men mycket tyder på att den ökar i styrka. En nyligen genomförd undersökning visar att i 254 av landets 290 kommuner så minskade antalet ungdomar i åldern 18-25 år under den senaste sjuårsperioden. Störst är minskningen i mindre och perifera kommuner. Det säger sig självt att attraktiva regioner inte kan utvecklas om flertalet ungdomar söker sig bort från dem. Hur ser ungdomars livsvillkor ut? På högstadie- och gymnasienivå reser det oftast till annan ort. Är resan till skolan en ren ”transportsträcka” eller innehåller den också möjliga platser för deras möten och kanske studier? Vilken miljö finns vid avreseplatser och bytespunkter?

Likaså är de äldre viktiga för en orsts utveckling. Med ökad livslängd och god hälsa allt högre upp i åldrarna får vi en växande grupp aktiva äldre, som redan köpt mycket av de kapitalvaror de anser sig behöva och som därför i ökande utsträckning är intresserade av att ”göra saker”. De betyder mer och mer för kulturutbud och upplevelsenäringar. Orter med höga platsbundna värden har här en utvecklingsmöjlighet – helst i kombination med ett bredare utbud. Även detta kräver god tillgänglighet, inte minst med kollektivtrafik. Och då i andra sträckningar och på andra tider än högtrafikens. Kan kollektivtrafiken möta den utmaningen? Men också de mer basala behoven av vård och omsorg behöver värderas utifrån äldre människors tidsgeografi – inte enbart utifrån vård- och omsorgsverksamheternas egen syn på effektivisering, kvalitet och produktivitet.

Även om bilresandet, särskilt i mindre regioner, är helt dominerande, är kollektivtrafiktillgängligheten således en nyckelfaktor. Utan den blir tillgången till utbildning, arbetsmarknad och service för boende på den mindre orten lägre. Där det finns alternativa sätt att

resa blir vardagslivet enklare och tryggare. Det senare är en viktig förklaring till att tillgänglighet via spårburen trafik får stor effekt. Man kan lita på att spåret ligger där det ligger – medan en busslinje och busshållplats kan försvinna vid nästa tidtabellskifte. Bussens flexibilitet kan i detta perspektiv ses som en svaghet.

Ser vi till det *administrativa och politiska ansvaret* i regionförstoringens spår hittar vi ytterligare frågor som kräver svar. Mellan 1970 och 2006 har antalet lokala arbetsmarknader i landet gått från 187 till 79. Detta faktum har förändrat förutsättningar för politik och samhällsplanering. När den stora kommunreformen genomfördes för fyrtio år sedan var den lokala arbetsmarknaden liktydlig med den nybildade kommunen (utom i storstadsområdena). Det skapade stor legitimitet för kommunerna att politiskt hantera vardagslivsfrågorna. Medborgare och förtroendevalda hade geografien gemensam. Idag med utvidgade lokala arbetsmarknaderna saknas självklara svar. Behovet av samspel mellan människor och funktioner kan inte hanteras av *en* kommuns politiker. Dessutom sker vardagsrörligheten i stor utsträckning på statlig infrastruktur. Ska den lokala arbetsmarknaden och bostadsmarknaden, samhällsbygget, fungera för enskilda människor, hushåll och företag kan det inte ske genom att man vänder sig till en lokalt vald politisk församling.

Detta skapar ett behov av administrativa reformer. I väntan på dem (och säkert även efteråt) blir svaret samverkan mellan lokala och regionala institutioner, och med Trafikverket med ansvar för infrastrukturens tillkomst och vidmakthållande. Så har verket också gått från uppdraget att vara vägbyggare till att medverka till samhällsutvecklingen. Och regionala organ har fått ett allt större uppdrag att verka för regional utveckling.





## Om tillgänglighetens betydelse

Forskningen kan visa att en avgörande faktor för en orots utveckling är tillgänglighet. I det långa perspektivet är det tydligt avläsbart att anknytningen till modern infrastruktur varit avgörande för en orots utveckling. Vi kan tala om en plats *yttre* tillgänglighet. Det räcker att studera det svenska järnvägsnätets utbyggnad och de oroter som kopplats upp respektive lämnats utanför för att konstatera sådana effekter. Att se ett direkt samband mellan en viss kapacitetsökning i vägnätet och en del av en stads utveckling är betydligt svårare. Samtidigt visar studier entydigt att omstruktureringen av staden/stadslandskapet blir betydande över tiden. Hårt sammanfattat har bilen som transportmedel omvandlat den regionala strukturen från en distinkt stad-land-relation till en upplöst *stadsbygd* där olika verksamheter hålls ihop genom den tidsnärhet bilen skapar. Vi kan tala om en *inre* tillgänglighet. Den skapar i sin tur ett behov att ta bilen för att vardagslivet överhuvudtaget ska fungera. Denna ömsesidiga påverkan kan översättas till vad forskningen kallar *strukturellt tvång* – man väljer bilen av fri vilja eftersom alternativen är så dåliga. Det strukturella tvånget att ta bilen angrips inte främst med rumsliga förändringar utan genom beteendepåverkande styrmedel som bensinskatt och trängselavgifter. Men om valet varit tvångsmässigt är det inte lätt att ändra det – om alternativa resmöjligheter i egentlig mening saknas. Då får de ekonomiska styrmedlen inte effekt på bilresandet utan på övrig konsumtion. Fullvärdiga alternativ tar lång tid att få på plats. Under tiden riskerar framkomligheten med bil att försämrans utan att alternativen hunnit etableras. En moment 22-situation uppstår: de ekonomiska styrmedlen läggs på en nivå där de inte påverkar beteendet. Den övergripande effekten är att den resursslösande urbana strukturen med allvarliga negativa miljömässiga och sociala effekter kvarstår.

Det finns emellertid tydliga tecken på att det upplösta stadslandskapet börjat omstruktureras. Med förbättrade kommunikationer över längre avstånd ökar arbetspendlingen. Det som är mindre uppmärksammat är att de ökade pendlingsmöjligheterna påverkar ortsutvecklingen mest där tillgängligheten är störst – i noderna. Det finns tydliga koncentrationstendenser till dessa platser. Närheten till en kommunikationsknutpunkt är en fördel för såväl individer som företag. Regionförstoringen leder med andra ord till en samtidig koncentration till stationsnära lägen. Om dessa lägen ligger i städer uppstår marknadskrafter som drar nytta av den regionalt utökade tillgängligheten. Det uppstår ett ”klassiskt” uppdrag för stadsplaneringen: att med stöd av efterfrågan och investeringsvilliga aktörer utveckla en stadsmiljö som motsvarar lagens krav på en ändamålsenlig struktur, en estetiskt tilltalande utformning, en från social synpunkt god livsmiljö, en långsiktigt god hushållning. Kommunerna har här en ”hemläxa” att göra. Den görs bäst genom att ligga före och utifrån det regionala utvecklingsperspektivet proaktivt driva stadsutvecklingen.

På mindre orter är emellertid inte alla dessa förutsättningar för handen. Aktörer inte lika ”snabbt på” – andra lägen framstår som lönsammare. Här ställs de offentliga aktörernas kreativitet, förhandlingsförmåga och vilja att själva driva vissa frågor på sin spets. Utmaningen idag ligger i att utveckla en samhällsplanering som kan hantera det täta bebyggelseområdets tydliga markanvändningskonflikter. Vidare ökar behovet av förhandlingsförmåga när kommunerna med planeringsuppdraget inte äger marken. Rådande paradigmet om vem som ska driva och vem som ska följa efter ställs på huvudet.

För att bli konkret: många mindre orter ligger ”på spåret”. Men stationen är ofta ortens baksida utan gestaltningssmässig koppling till bebyggelsen, med gamla rangeringsspår, med kanske lågutnyttjade godsmagasin och verkstadslokaler, med förorenad mark som ägs

av någon som saknar intresse eller resurser att göra något. Här blir kommunens kompetens och kapacitet att driva fram en förändring av området i den regionalt angelägna riktningen en avgörande faktor. Vem stödjer en resurssvag kommun som i detta har ett regionalt uppdrag?

*Summerar* vi forskningsresultaten har tillgängligheten generellt stor betydelse. Tillgängligheten är som störst där de sammanvägda transportkostnaderna är som lägst – dvs i noder/bytespunkter. Men förklaringsfaktorn är inte entydig. I genomförda fallstudier finns exempel på att tillgänglighet både haft betydelse eller helt saknat sådan. Vissa effekter uppträder först efter mycket lång tid. Andra – kanske förväntade – effekter kan inträffa men på platser som inte var förutsedda och som inte enbart kan härledas till den gjorda investeringen. Vissa effekter uteblir helt trots att empirin från andra liknande fall talar för att så sannolikt skulle skett. Från fallstudierna tonar istället fram en bild, som visar att *de enskilda processerna och samspelet mellan berörda parter, har avgörande betydelse för utfallet*. Att processer har stor betydelse är väl känt från forskning byggd på governanceteori.

## **Om investeringar i bostäder samt forskning och utbildning**

I DAR-projektet har bostadsmarknadens utveckling ökat i intresse. Flera pilotregioner har också universitet som påverkar utvecklingsförutsättningarna.

### **Investeringar i bostäder**

En region som framstår som attraktiv har konkurrensfördelar. Men dessa kan sättas ur spel om inte bostäder tillkommer i den takt som människor söker sig till regionen eller bildar nya hushåll. Tillgång till moderna och välfungerande bostäder är naturligen en nyckel, likaså en dynamik i bostadsmarknaden som gör att befintliga bostäder utnyttjas väl.

Studier visar att höga bostadspriser hämmar tillväxten samt att strategiska satsningar på bostäder kan öka en orsts konkurrenskraft genom att erbjuda prisvärt boende.

Flera studier har genomförts som värderar de kvaliteter som gör bostaden attraktiv. Från dessa framtonar en bild där tillgång till verksamheter utöver själva boendet är allt viktigare. En bidragande faktor är trygghet. Miljöer med ett liv under fler av dygnets timmar har trygghetsskapande egenskaper som också inverkar på områdets attraktivitet. Sambandet kan också iaktas efter fysisk upprustning som uppvisar positiva sociala effekter. Välskötta offentliga miljöer har – vid sidan om goda skolor – en direkt påverkan på huspriser. Slutsatsen av dessa studier kan sammanfattas med att fortsatt utveckling är beroende av ett tillräckligt utbud av bostäder men också att utbudet har rätt kvaliteter och är tryggt. Här kan vi tala om synergieffekter för regional utveckling där såväl kvantitet som kvalitet har betydelse.

En särskild problematik uppstår på mindre orter där efterfrågan är låg, men där ett bostadstillskott både kan tillföra attraktivitet och öka underlaget för skolor, offentlig och privat service. Om nybyggnadskostnaderna i dessa fall är högre än huspriserna på orten är incitamenten att bygga svaga. Det krävs i dessa fall förbättrad tillgänglighet eller andra insatser för att öka efterfrågan och göra det lönsamt att investera i nya bostäder. I dessa fall har en brett upplagd och involverande planeringsprocess en nyckelroll.

### Investeringar i forskning och utbildning

Forskningen, kring sambandet mellan å ena sidan forskning och utbildning och å andra sidan regional utveckling, visar att investering i högre utbildning kan ha stora effekter. Den enkla och omedelbar effekten är att fler akademiker och studenter etablerar sig på orten. Väl belagt är vidare att där högskolor etableras höjs andelen utbildade

i regionen genom att många stannar kvar efter utbildningen. Det gäller såväl för hela regioner, exempelvis Västerbotten med Umeå universitet, som för mer begränsade områden som Södertörn i Stockholmsregionen.

Kunskapsintensiva verksamheter kräver som regel högskoleutbildad personal, ibland på forskarnivå. Men sambandet mellan investering i utbildning/forskning och regional utveckling är mer komplex än så. Sambanden är också svårstuderade, följande kan sägas.

Det som ofta lyfts fram är påverkan på innovationskraften i regionen. Förklaringsmodellen är att forskningsrön kan omsättas i idéer som i sin tur omsätts i säljbara produkter och tjänster i företag. Men det är svårt att belägga entydiga samband. Det hänger samman med den sociala väven som har stor betydelse. Det är ju inte någon självklarhet att utbytet mellan universitet (med meriteringskultur som värdemätare) och näringsliv (med helt andra incitament för framgång) fungerar i praktiken. I regioner med sent tillkomna högskolor saknar företagen dessutom tradition att vända sig till akademien.

Belagt är att en region med en stor andel välutbildad arbetskraft drar till sig företag. De följdinvesteringar som då sker, sker i regionen som helhet och inte i högskoleetableringens omedelbara närhet – även om det också finns exempel på detta. En annan effekt av investeringar i forskning är att de bidrar till en förändrad efterfrågebild på varor och tjänster. Väl belagt är att varuutbudet breddas och nischas mot kvalitetsprodukter samt att ett bredare och mer variationsrikt kultur- och upplevelseutbud efterfrågas.

Företagande och forskning behöver således – för att uppnå interaktion – långvariga och stabila relationer om ett kvalitativt utbyte ska kunna utvecklas. Samverkan kan stimuleras genom offentliga initiativ att finna institutionaliserade mötesformer samt genom att utveckla inkubatorer i universitetens närhet.

## Några källor

### Om utvecklingsförlopp i regional belysning

- Cars, G & Engström, C-J, red. (2008) *Stadsregioners utvecklingskraft: trender och nya perspektiv*. KTH rapportserie Stadsregioner och utvecklingskraft
- Hårsman B, Johansson B, Klaesson J, Strömquist U (2009) *Översikt av forskning om urbana strukturer*. Stockholms läns landsting, regionplanekontoret.
- Klaesson, J. & Pettersson, L. (2009) *Interdependent Urban-Rural Development in Sweden*. I Karlsson C, Stough R, Cheshire P and Andersson, Å (eds.) *Innovation, Dynamic Regions and Regional Dynamics*. Springer Verlag.
- OECD (2005) *Culture and local development*. LEED programme.
- Sörlin, S & Törnqvist, G (2000) *Kunskap för välstånd: universiteten och omvandlingen av Sverige*. SNS förlag.

### Om strategisk planering

- Healy, P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping places in fragmented societies*. Macmillan press.
- Fredriksson, C. (2011) *Planning in the 'New Reality'. Strategic Elements and Approaches in Swedish Municipalities*. KTH avhandling



Foto: Bjarne Holmgren Trafikverket



# Strategiskt målbildsarbete för Hudiksvalls arbets- marknadsregion

Pilotprojektet behandlar hur transportinfrastrukturen kan stärka det ömsesidiga utbytet i stråket Gävle och Sundsvall. Internt mellan orterna i stråket och externt gentemot Stockholm-Mälardalen. Stationsläget i Hudiksvall innebär en särskild utmaning, med stor lokal och regional betydelse, projektet har därför fokus på denna frågan.

I detta avsnitt fokuserar vi på pilotprojektets målbildsprocess. Målbildsarbetet har inspirerats av en modell som betonar att planeringsprocesser och utvecklingsarbeten inte är linjära i riktning från mål till konkreta åtgärder. Processen rör sig istället mellan olika skeden med helt olika frågeställningar. Sakinnehållet skiljer sig åt och likaså spelreglerna, dvs sättet att samspela och med vem.



Illustration: Åsa Järgård

## Bakgrund

Kuststråket med de två större regionala tyngdpunkterna Gävle och Sundsvall står inför omfattande infrastruktursatsningar vilket öppnar för nya resmönster där arbete, studier, boende, kultur, offentlig och kommersiell service blir tillgänglig i ett allt större omland.

Pilotprojektet *Pärlband på spåret – FA Hudiksvall* (FA är den funktionella arbetsmarknadsregionen) fokuserar bland annat på transportinfrastrukturens roll för att stärka det ömsesidiga utbytet mellan orter i det 20 mil långa stråket, samt mellan stråket och Stockholm-Mälardalen. Utgångspunkterna för projektet är att vi behöver:

- Tänka i nya större och färre arbetsmarknadsregioner
- Se nya utvecklingspotentialer för regionen
- Skapa en gemensam bild av insatser för att förbättra tillgänglighet (lokalt respektive regionalt och nationellt perspektiv)
- Stärka det regionala perspektivet i kommunernas översiktsplaner

## Samagerande kräver samsyn

Pilotprojektet genomförs av Region Gävleborg, Trafikverket, kollektivtrafikmyndigheten X-trafik, samt Gävle, Söderhamn, Hudiksvall, Nordanstig och Sundsvalls kommuner, fem kommuner av olika storlek och i två län. Grunden för samverkan är att ingen av aktörerna ensam kan skapa de förutsättningar som krävs för lokal och regional utveckling – utan det krävs ett gemensamt agerande.

För att samverkan ska fungera krävs respekt för att aktörernas uppdrag och vilka frågeställningar de bevakar kan skilja sig åt. Aktörerna kan ha olika bild av regionens förutsättningar, möjligheter och hot, liksom vad som är en önskvärd och nödvändig inriktning på framtida utveckling. En förutsättning för effektiv samverkan är därför att säkerställa att aktörerna delar en gemensam referensram. Först då blir det möjligt att forma den inriktning för utveckling som aktörerna gemensamt ser som nödvändig, möjlig och rimlig. Av denna anledning har pilotprojektet under 2014 bedrivit ett fördjupat målbildsarbete. Syftet har varit att skapa en gemensam färdriktning som alla medverkande kan känna delaktighet och engagemang för. Målbildsarbetet har varit genomförandeinriktat genom att målbilden fördjupats i strategier och aktiviteter, detta i syfte att lägga grunden för samagerande. Ett annat sätt att tydliggöra genomförandeperspektivet är att benämna pilotprojektets arbetsgrupp *projektledningsgrupp*, vilket speglar ambitionen att målbildsarbetet ska resultera i delprojekt i det regionala sammanhanget, som olika deltagare är projektledare för.

## **Målbildsarbete med teoretisk inspiration**

Målbildsarbetet har bedrivits med inspiration i den teoretiska modellen forum-arena-court<sup>1</sup> (FAC). Modellen åskådliggör inte bara formella processer utan också hur samspel mellan aktörer påverkar utvecklingsarbete. De processer som äger rum inom forum, arena och court har olika syften och olika spelregler:

---

<sup>(1)</sup> Modellen har sitt ursprung i organisations- och managementforskningen. Under sent 1990-tal testade den engelska planeringsteoretikern Patsy Healey modellen i ett samhällsplaneringssammanhang. Den modell som beskrivs i detta kapitel är en vidareutvecklad variant som anpassats till svenska förhållanden.

I *forumskedet*, som är en verkligt öppen mötesplats, är uppgiften att söka sig fram till en mental bild som aktörerna delar. Frågorna handlar om: hur ser situationen egentligen ut? vilka förutsättningar, utmaningar och möjligheter finns? Den mentala bilden blir en referensram som ligger till grund för vad deltagarna uppfattar behöver göras och hur färdriktningen kan och bör se ut. Den bygger både på långsiktiga trendframskrivningar och på en viljeriktning mot framtiden.

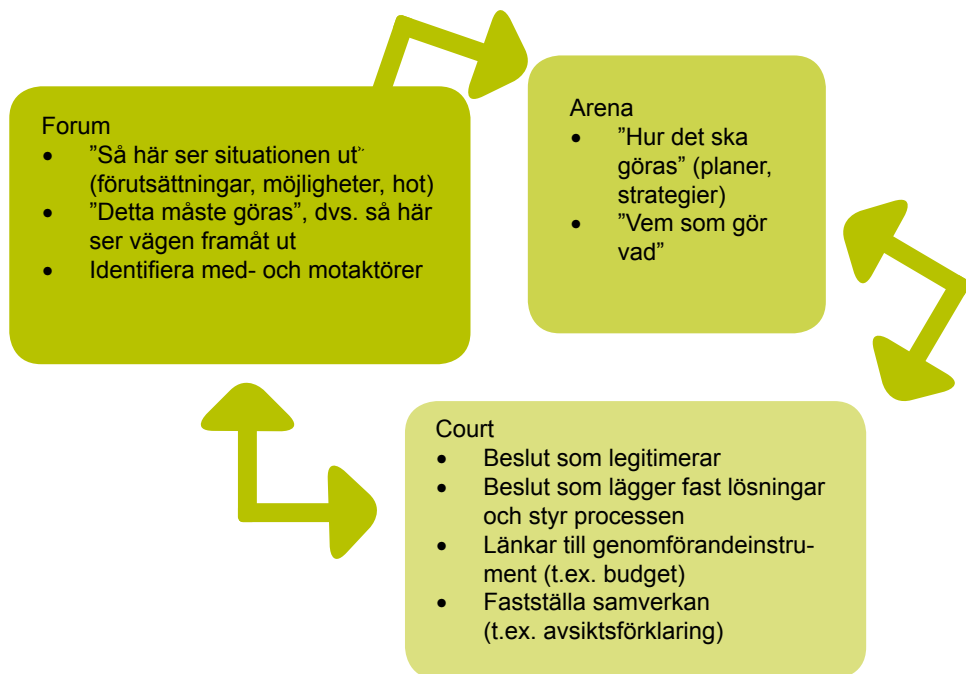
*Arenaskedet* är den organiserade mötesplatsen. Aktörer är givna och färdriktningen är utkristalliserad. Syftet med arenans processer är att konkretisera bilden av *vad* som ska göras till *hur* det ska göras, exempelvis genom att ta fram strategier och planer.

*Courtskedet* är den formella mötesplatsen. Planer och strategier processas, formaliseras och legitimeras med strukturerande verkan, dvs styr det fortsatta arbetet i en viss riktning och länkar besluten till ett genomförande. Det kan handla om att koppla besluten till budgetarbetet i syfte att få ekonomiska resurser till det man kommit överens om eller att formalisera samverkan i avtal eller avsiktsförklaringar.

Processer i forum- respektive arena- och courtskedena skapar således olika former av samspel. I *forumskedet* handlar det om att identifiera vilka aktörerna är, samt deras drivkrafter och framtida roll i utvecklingsarbetet. Målbildsarbete är ett sätt att göra detta. I *arenaskedet* formaliseras samverkan och klaras ut vem som gör vad. I *courtskedet* fastställs samverkan för det fortsatta handlandet.

I pilotprojektets målbildsarbete har modellen utgjort ett verktyg för att skapa en process för samagerande. Modellen utgör också ett verktyg för att förstå när processen behöver gå in i ett nytt skede. När måste vi ta ett steg tillbaka från arena till forum att säkerställa att vi har samma bild av vad som ska göras? När behöver vi se till att ett beslut med ”strukturerande verkan” tas för att vi inte ska stå och stampa?

## FAC-modellen – strategisk planering är inte linjär



## FAC-modellen tillämpad i pilotprojektet

### Forum

En viktig del i målbildsarbetet var omvärldsanalys och kunskapsinhämtning. Initialt ställdes frågor om *Hur ser en önskvärd utveckling ut? Hur ser förutsättningar, möjligheter och hot ut? Vilka aktörer måste vara med för att utvecklingen ska nå dit vi önskar?* Arbetet syftade till att bygga upp en allsidig bild av regionens förutsättningar, exempelvis hur pendlingsmönster ser ut, hur näringslivstrukturen ser ut. Syftet var också att beskriva hur regionens möjligheter och hot uppfattas. Ett viktigt arbete var att gå igenom det regionala utvecklingsprogrammet, den regionala systemanalysen, kommunernas översiktsplaner, men också omvärldsbilder framtagna inom ramen för andra arbeten regionen medverkar i t.ex. ÖMS-samarbetet (Östra Mellansverige), Samordnad planering (se faktaruta),

Regional planering för tillväxt. Genom att projektledningsgruppen gav sig själv läxor mellan träffarna kunde man ganska snabbt börja bygga upp en gemensam bild av detta. Med det dubbla syftet, att identifiera lokalt viktiga frågor och att förankra pilotprojektet i respektive organisation, genomfördes också en ”kommunturné”.

Projektledningsgruppens slutsats var att målbildsarbetet måste inkludera två ”spår” som förutsätter varandra, men som också kan innebära målkonflikter. Spåren formulerades att gälla att

1. Koppla sig närmare Uppsala/Stockholms-regionens attraktionskraft i form av ekonomisk motor, arbetsmarknad, kulturliv etc.)
2. Förstärka de egna gemensamma styrkorna. Vilka dessa styrkor är måste identifieras och förutsättningar för att de ska bli just gemensamma måste skapas.

Projektledningsgruppen identifierade tidigt i processen huvudtemat för den målbildsformulering som skulle komma att bli den slutgiltiga, nämligen att fokus ska ligga på stationsområden, stationsutveckling, och hur orter kopplas ihop till ett större sammanhang så att deras styrkor kan synliggöras. Huvudtemat som deltagarna ägde tillsammans innebar att viktiga frågor identifierades och målkonflikter kunde hanteras. Temat har därmed kunnat fördjupas i och med att projektledningsgruppen byggt upp kunskap och underlag tillsammans. Detta har gjort att gruppen har utvecklat en samsyn ”på djupet” kring viktiga frågor om hur regionen ska utvecklas.

Inför ett av projektledningsgruppmötena ombads deltagarna att lista de fem sakfrågor som är viktigast att bevaka utifrån den egna organisationens perspektiv. Deltagarnas svar sammanställdes i en matris där det blev tydligt vilka frågor som var viktiga att hantera. Tabellen blev därmed ett sätt att analysera och synliggöra målkonflikter, vilket var viktigt för att hantera och prioritera det fortsatta arbetet.

Genom en liknande övning, där även styrgruppen involverades, diskuterades vilket geografiskt område som pilotprojektet skulle fokusera på. Man enades om att fokusera på stråket mellan Sundsvall och Gävle. Att det rör sig om en flerkärnig region, ett pärlband, betonades.

I samband med målbildsarbetet genomförde projektledningsgruppen en gemensam studieresa till Skåne. Studieresan gav viktiga lärdomar kopplade till målbilden, skapade gemensamma referenser och inspirerade till de strategier som formulerats i syfte att genomföra målbilden.

## Målbild



Illustration: Malin Bosaeus

I kuststråket mellan Gävle-Sundsvall har invånarna tillgång till en differentierad arbetsmarknad, en stimulerande fritid och ett välfungerande vardagsliv. Näringslivet och det innovativa utvecklingsklimatet blomstrar. Stationsutveckling och god tillgänglighet skapar förutsättningar för en attraktiv och dynamisk flerkärnig region!



Utifrån målbilden har två strategier formulerats vilka syftar till att skapa förutsättningar att förverkliga målbilden.

### Stationsutvecklingsstrategi, testpilot Hudiksvall

Steg 1. Hitta/skapa analysmetod för att förstå förutsättningar för stationsutveckling (tex stationsläge, planering och mark för näringslivets behov, efterfrågan i olika tidsperspektiv utformning av offentliga miljöer, bebyggelsens lokalisering i förhållande till kollektivtrafikanläggningar och annan infrastruktur).

Steg 2. Identifiera insatser för att stationsutvecklingen ska bidra till lokal och regional utveckling.

Steg 3. Skapa förutsättningar att genomföra insatserna!

Steg 4. Applicera analysmetoden och arbetsmetoden på andra orter i stråket.

### Ortsstrukturstrategi

Steg 1. Identifiera, analysera och förstå olika orters värden för stråkets utvecklingspotential (t.ex. flerkärnighet, regionala kärnor, tillväxtmotorer, pendlingsrelationer, befolkningsstruktur, näringslivsstruktur, fastighetsindex).

Steg 2. Identifiera insatser så att strategiska värden kan förädlas och stråkets orter komplettera varandra i fråga om bostadsmarknad, näringsliv, arbetsmarknad, kultur, fritid, turism, utbildning, etc.

Steg 3. Skapa förutsättningar att genomföra insatserna!

## Arena

Två strategier har formulerats för att genomföra målbilden, en stationsutvecklingsstrategi och en Ortsstrukturstrategi (se föregående sidor). Olika medlemmar i projektledningsgruppen ansvarar för att leda dem.

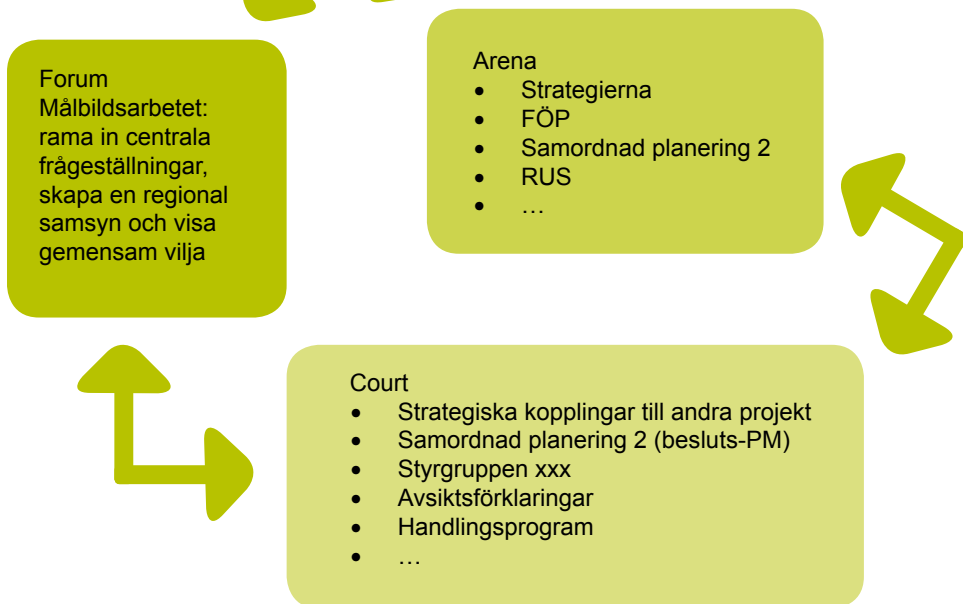
I projektet *Samordnad planering* aktualiserades möjliga förändringar av stationslägen i en ny-/ombyggd Ostkustbana. Det gjorde att områden kring stationerna blivit en viktig fråga i pilotprojektets målbildsarbete. I den ”ranking” av vilka fem frågorna respektive aktör såg som viktigast att hantera i målbildsarbetet sågs frågan som den allra viktigaste.

Ett första steg i Stationsutvecklingsstrategin genomfördes under hösten 2014. Det var ett seminarium med fokus på stationsläge och utformning. En viktig fråga för seminariet var vad stationsmiljön betyder lokalt, regionalt, nationellt. Seminariet utgick från fem kommunernas reflektioner kring sina aktuella stationslägen. Under senare delen av dagen koncentrerades frågeställningarna kring Hudiksvalls förutsättningar för en attraktiv stationsmiljö. Seminariet gav också exempel på olika planeringsmodeller och erfarenheter från andra städer. Deltog gjorde styrgruppen, projektledningsgruppen samt ytterligare tjänstemän från Hudiksvalls kommun.

### FAKTARUTA

#### **Samordnad planering**

Pilotprojektet är delvis sprunget ur det nyligen avslutade projektet Samordnad planering som syftat till att planeringsmässigt skapa förutsättningar för dubbelspår på den idag enkelspåriga Ostkustbanan mellan Gävle och Sundsvall. Som en följd av detta var frågan om dubbelspår, dess föreslagna spårkorridorer och eventuella stationslägen, dominerande frågor i målbildsarbetets tidiga skede.



### Court

Några ställningstaganden har haft styrande verkan på den fortsatta processen. Ett sådant var styrgruppens beslut att geografiskt avgränsa sig till stråket mellan Gävle och Sundsvall. Ett annat var valet att fokusera på två strategier, som skulle spegla stationsutveckling respektive ortsstruktur.

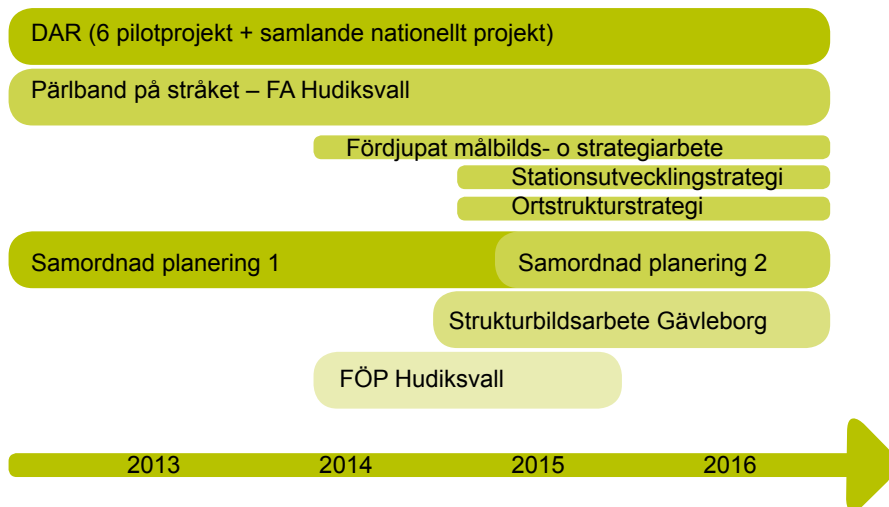
Ett ställningstagande som varit viktigt för det fortsatta arbetet var det tidiga beslutet att målbildsarbetet skulle genomföras av ett genomförandeperspektiv. Efterhand har detta kommit att betonas allt starkare. Vid ett möte med pilotprojektets styrgrupp framfördes efterfrågan på mer konkretisering än vad projektledningsgruppen dittills arbetat med. Som en följd kom det fortsatta målbildsarbetet att ännu tydligare lyfta fram genomförandeperspektivet, inte bara långsiktigt utan också kortsiktigt genom att identifiera och genomföra

aktiviteter som visar på att det ”händer något”, exempelvis det seminarium kopplat till stationsutvecklingsstrategin som beskrevs tidigare.

Ytterligare ett sätt att bädda för ett genomförande är att identifiera andra pågående processer och projekt i regionen att haka i, i syfte att den kunskap och utvecklade samverkan som pilotprojektet genererar ska komma till nytta i ett bredare perspektiv. Centralt är arbetet med *Samordnad planering*, och de besluts-PM som kommer att tas fram för olika delsträckor när det arbetet gått över i en ny fas, *Samordnad planering del 2*, som beräknas pågå till och med december 2016. Ett annat centralt arbete är det strukturbildsarbete som Region Gävleborg påbörjar under 2014.

För att inte stanna vid målbild utan faktiskt säkra ett genomförande krävs att processen länkar mot genomförandeverktyg. I samband med studieresan till Skåne framkom att *avsiktsförklaring* är ett värdefullt verktyg. En sådan kan bli relevant i arbetet med strategierna, liksom att då ta fram *handlingsprogram* inom respektive strategi, där olika parter åtaganden framgår.

#### Strategiska kopplingar till andra projekt



## En reflektion kring nycklar till engagemang

Målbildsarbetets stundtals höga abstraktionsnivå och långsiktigheten i projektet är en utmaning när det gäller att upprätthålla medlemmarnas engagemang i processen. Ett sätt att hantera detta har varit att arbeta med genomförandeperspektivet. Inte minst har detta varit ett sätt för alla att se egna värden av att medverka i pilotprojektet och därmed öka engagemanget.

Genomförandeperspektivet har stärkts genom att strategier och aktiviteter kopplats till målbilden, som projektledningsgruppen ansvarar för att leda. Att det är en grupp med projektledningsansvar skapar tydliga förutsättningar för ett framtida genomförande. Att styrgruppen inkluderar politiker från både majoritet och opposition är också ett sätt att länka mot ett genomförande, eftersom arbetet får den förankring och legitimitet som är viktig i ett långsiktigt perspektiv.

### **Pilotprojektets organisation**

Pilotprojektet är organiserat med en styrgrupp och en projektledningsgrupp.

#### FAKTARUTA

Styrgruppen består av kommunstyrelsens ordförande och oppositionsråd från de fem kommunerna, regionstyrelsens ordförande samt Trafikverkets regionchef.

Projektledningsgruppen består av tjänstemän med strategiska uppdrag från kommunerna, Region Gävleborg, kollektivtrafikmyndigheten samt Trafikverket

## Viktiga källor

- Bryson, J.M. (2004) *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement (3rd ed)*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Engström, C.J. & Fredriksson, C. (2010) *Regionala bilder och översiktsplanering*. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan.
- Fredriksson, C. (2011) *Planning in the 'New Reality'. Strategic Elements and Approaches in Swedish Municipalities*. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan
- Healey, P. (1997) *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*. London: Macmillan Press LTD.

### Fakta om stråket

Avgränsning, kommuner som ingår i projektet: Sundsvall, Nordanstig, Hudiksvall, Söderhamn och Gävle

Befolkning i kommunerna ovan (2013) totalt:  
Ca 266 000 invånare

Antal arbetstillfällen i kommunerna ovan (2012) totalt: 126 340

Antal arbetstillfällen inom pendlingsavstånd:  
1 018 140 (Gävleborg, Uppsala län, Stockholms stad, Sundsvalls FA-region, Falun/Borlänge)

Avstånd i mil Gävle – Sundsvall: 21 mil

Stora företag inom basindustrin skog, papper och stål i länen: SCA, Billerud-Korsnäs, Ovako, Sandvik, Holmen (Iggesund), Stora Enso, Kubal, AkzoNobel.

Näringsmässigt har regionen under lång tid präglats av den råvarubaserade basindustrin (skog och stål). Stora strukturomvandlingar har skett alltsedan 1970-talets mitt.

Den omställning som påbörjats har nu givit utdelning i en alltmer differentierad arbetsmarknad med bl.a. ökat tjänsteutbud. Mittuniversitetet i Sundsvall, Högskolan i Gävle (HiG) tillsammans med universitetet i Uppsala och Umeå betyder mycket för höjd utbildningsnivå. Tillgängligheten till högre utbildning tillsammans med förbättrad infrastruktur är högt prioriterade frågor i länen.

Gävle, residensstad i Gävleborg, är belägen i länets sydöstra hörn. Både Gävle och Sundsvall har positiv befolkningsutveckling. FA Gävle omfattar samtliga kommuner i Gästrikland samt Älvkarleby kommun i Uppsala län. Gävle interagerar särskilt vad gäller arbetsmarknadssamverkan i allt högre grad med Uppsala-Stockholmsområdet. Hälsingland består av tre FA-regioner, Söderhamn, Hudiksvall och Ljusdal. I Söderhamns FA-region ingår även Bollnäs och Ovanåker. Hudiksvalls FA-region består av Hudiksvall och Nordanstig, där Nordanstigs befolkning i mycket hög utsträckning är beroende av Hudiksvalls arbetsmarknad. Ljusdal kommun är en egen FA-region, men mycket tyder på att arbetsmarknaden i allt högre grad integreras med Hudiksvalls.

Sundsvalls kommun tillhör Västernorrlands län och ligger således i en annan administrativ enhet. I FA Sundsvall ingår även Ånge, Timrå och Härnösands kommuner.

Flera projekt med gränsöverskridande samverkan drivs i de båda regionerna. Ett viktigt projekt är ” Samordnad planering 1 och 2”, där kommunerna efter Ostkustbanan samverkar genom att var och en av kommunerna gör fördjupad översiktsplan för kommande om- och nydragning av Ostkustbanan. Detta inför utbyggnad av dubbelspår.





# Målbildsprocess för återetablering av gruvor i Västmanland

Pilotprojektet startade då gruvnäringen under en tid visat intresse för nyetablering av gruvor i Norbergs och Skinnskattebergs kommuner. En återetablering av gruvor i skulle innebära en ny arbetsmarknad för Västmanland och omgivande län, men samtidigt också kräva infrastruktur som klarar av malmtransporter, goda pendlingsmöjligheter och tillgänglighet till bostäder. Det övergripande målet med pilotprojektet är att skapa förutsättningar för en utveckling som gagnar regionen som helhet och berörda kommuner i synnerhet.

I detta bidrag vill vi diskutera förutsättningarna för en gemensam målbild att utvecklas mellan aktörer med olika roller, uppgifter och perspektiv. En målbild kan uppfattas som alltför allmän ur utomstående betraktarens perspektiv. Vi vill här beskriva betydelsen av den process som ledde fram till målbilden i Västmanlands pilotprojekt. Bakom ordvalen finns en mängd ställningstaganden som var viktiga för dem som var involverade i processen. Processen har därför varit kärnan i målbildsarbetet och vi vill lyfta fram ett antal knäckfrågor och lärdomar från arbetet.

## Bakgrund

Fagersta, Norberg och Skinnskatteberg – ibland även kallade FNS-kommunerna – ligger i en del av Västmanland där Bergslagen och Mälardalen möts. De tre kommunerna ingår i en gemensam arbetsmarknad med Fagersta som dominerande centrum. Både Norberg och Skinnskatteberg är nettoutpendlingsorter medan Fagersta har en betydande nettoinpendling, i hög grad från Norberg och Skinnskatteberg<sup>1</sup>. I olika konstellationer pågår även formaliserade mellankommunala samarbeten inom vissa kommunala verksamheter. Exempelvis har Fagersta, Norberg och Avesta en gemensam miljö- och byggnadsnämnd och FNS-kommunerna samarbetar i ett utbildningsförbund. De tre kommunerna kännetecknas således av starka band, men samtidigt har de olika roller i den regionala utvecklingen.

Gemensamt för de tre kommunerna är att de är ett område med lång tradition av bergsbruk med ett näringsliv knutet till järnframställning och stålindustrin. Ingen gruva har emellertid varit i drift sedan början av 1980-talet<sup>2</sup>, men efter millennieskiftet ökade intresset för att återuppta gruvdrift i Bergslagen. Västmanlands pilotprojekt startade under hösten 2013 då gruvnäringen under en tid visat intresse för nyetablering i Norbergs och Skinnskattebergs kommuner med möjlig start runt 2020. En återetablering av gruvor skulle innebära

---

<sup>(1)</sup> Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS) från SCB. Riktad pendling 2012.

<sup>(2)</sup> Västmanlands läns museum.

en ny arbetsmarknad för Västmanland och omgivande län, men samtidigt också kräva infrastruktur som klarar malmtransporter, goda pendlingsmöjligheter och tillgänglighet till bostäder.

Syftet med pilotprojektet är att skapa förutsättningar för en utveckling som gagnar regionen som helhet och berörda kommuner i synnerhet. Ett led i att skapa förutsättningar är således att skapa samarbetsformer kring en samhällsplanering för att möta en verksamhet som kommer vara etablerad först om 10 år.

### **FNS-kommunernas pendlingsrelationer**

#### **FAKTARUTA**

En fjärdedel (24 %) av Norbergs sysselsatta invånare arbetar i Fagersta och för Skinnskatteberg är motsvarande siffra 11 %. För de tre FNS-kommunerna är således Fagersta en viktig kärna där många av arbetsplatserna finns. Även Västerås är en viktig pendlingsort för alla tre, men var och en av dem har olika starka relationer till andra orter och kommuner i det regionala omlandet. Sett till totala pendlingsvolymen, dvs summan av inpendling och utpendling mellan två kommuner, har exempelvis Norberg starka pendlingsrelationer norrut mot Avesta och Hedemora medan Skinnskatteberg i högre utsträckning har kopplingar söderut mot framför allt Köping och Lindesberg men i ökad utsträckning också mot Örebro. Fagersta, som är den enda nettoinpendlingsorten av de tre kommunerna har betydligt starkare pendlingsrelationer med Smedjebacken än övriga två har. Fagersta är också den kommun som har starkast koppling till Ludvika.

Källa: Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS) från SCB. Riktad pendling 2012.

| Aktivitet  | Syfte   | Förankring                            |
|--|---|---------------------------------------|
| Undersöka skillnader och likheter i partnernas syn på varandras roller och projektets problemställningar   | Klargöra förutsättningar för en gemensam målbild  | Projektgruppsmöten<br>Styrgruppsmöten |
| Framarbetandet av konkret målbildsförslag<br>Diskussion målbildsbegrepp<br>Besluta om typ av målbild<br>Fördjupade analys av regionalautvecklingsförutsättningar<br>Studie av erfarenheter av gruvetablering i andra orter | Formulera målbild<br><br><i>Gemensamt kunskapsunderlag</i><br><i>Gemensamt kunskapsunderlag</i> | Projektgruppsmöten<br>Styrgruppsmöten |
| Målbildsseminarium   | Bredare förankring av DAR och målbildsarbete i de tre kommunernas i pilotprojektet              | På styrguppens uppdrag                |
| Framtagandet av slutligt målbildsförslag   | Målbild för beslut i styrgruppen  | Projektgruppsmöten<br>Styrgrupp       |
| Justering slutlig målbild  | Målbild för beslut i styrgruppen  | Projektgruppsmöten<br>Styrgrupp       |

Sammanfattning av processen

## Målbildsarbetets process

Pilotprojektet har pågått från hösten 2013 till hösten 2014. Det inledande skedet handlade mycket om att identifiera parternas förväntningar på projektet och att övergripande diskutera projektets mål. Tidigt diskuterades också formalia som projektmedlemmarnas mandat och förankring av projektet i sina organisationer. En avsiktsförklaring för parterna i projektet upprättades också. Dessa aktiviteter har varit nödvändiga för att skapa förutsättningar för en gemensam målbild som är förankrad i respektive organisation. I syfte att ge arbetet en tydlig riktning som också blir utgångspunkt för framtida åtgärder påbörjades våren 2014 ett omfattande målbildsarbete. Processen kan grovt sammanfattas i figuren till vänster.

Arbetet inleddes med intervjuer med var och en av projektgruppens ledamöter. Syftet var att undersöka skillnader och likheter i de deltagande parternas syn på varandras roller och projektets problemställningar och utifrån det klargöra förutsättningarna. Förutom deltagarna i projektgruppen intervjuades de två gruvbolag som har undersökningstillstånden i Norberg och Skinnskatteberg.

På så sätt ringades problembilden in och under tidig sommar intensifierades arbetet med att nå fram till själva målbildsformuleringen. För att kunna göra det behövde det föras en särskild diskussion om själva målbildsbegreppet då det fanns olika syn i projektgruppen på vad begreppet innebar. Parallellt med framtagandet av en målbild genomfördes också en fördjupad analys av de regionala utvecklingsförutsättningarna i FNS-området samt en sammanställning av erfarenheter från andra gruvorters arbete med samhällsplanering. Med de fördjupade analyserna som grund arbetades ett konkret målbildsförslag fram. Hösten präglades av förankring och successiv justering av tidigare målbildsutkast som i början av oktober 2014 resulterade i den målbild som styrgruppen kunde enas om:

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

- Näringslivet har tillgång till den infrastruktur, marknad och arbetskraft som den 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

*Utveckling sker där människor och företag har tillgång till det de behöver*

### **Pilotprojektets organisation**

Projektets styrgrupp har utgjorts av företrädare för kommunstyrelserna i de tre involverade kommunerna Fagersta, Skinnskatteberg och Norberg, ordföranden i landstingets kollektivtrafiknämnd, chefen för Samhällsbehov på Trafikverket Region Öst samt länsrådet som också varit styrgruppens ordförande. Styrgruppen har sammanträtt vid fem tillfällen under det år projektet har pågått men har mellan dessa tillfällen hållits underrättade om projektets framdrift genom den projektgrupp som bedrivit det operativa arbetet. Projektgruppen är en tjänstemannaorganisation bestående av personer som arbetar med strategiska utvecklingsfrågor i de tre kommunerna och landstinget, en samhällsplanerare från Trafikverket, samt tre personer från länsstyrelsen som också har haft det samordnande ansvaret för projektgruppens arbete. Projektgruppen har som regel haft månadsvisa möten, men i perioder tätare än så.

FAKTARUTA

## Knäckfrågor i målbildsarbetet

De olika momenten i målbildsarbetet resulterade i att ett antal knäckfrågor aktualiserades och behövde hanteras i projektet. Till dessa hör följande:

1. Ska förankringen av målbilden primärt fokuseras på de projektägande organisationerna eller på en bredare uppsättning berörda aktörer och intressenter?
2. Hur bör projektgruppens sammansättning se ut för att säkerställa målbildens förankring?
3. Hur ska målbildens legitimitet säkerställas?
4. Hur ska målbildsarbetet förhålla sig till projektets osäkra förutsättningar?

### 1. Förankring – inom eller utom projektet

Det inledande arbetet tydliggjorde skillnader i perspektiv bland de deltagande aktörerna, exempelvis i synen på hur angelägna gruvetableringarna ansågs vara, samt i förväntningarna på vad projektet skulle bidra till. Det blev således tydligt att projektgruppen behövde ägna mer tid åt att prata ihop sig internt och att målbilden i första hand borde utformas med aktörernas egna organisationer som målgrupp. Styrgruppen hade också ett behov av att förankra projektet i en bredare krets inom sina egna organisationer. Det bidrog till att fokusera på de projektägande parterna.

Målbildens primära funktion var med andra ord att vara ett *verktyg för samordning* mellan de projektägande parterna snarare än en målbild för alla regionala utvecklingsinsatser i regionen. Det innebär att målbilden inte nödvändigtvis behöver nå ut utanför gruppen av projektägande parter, men att de aktiviteter som initieras och bedrivs med anledning av målbilden däremot behöver få genomslag externt. Målbildsarbetet bidrog i detta skede till att uppmärksamma behovet att också involvera Dalarna och Ludvika kommun, där gruvor är på väg att etableras/återetableras och som för några år sedan befann sig i en liknande situation som FNS-kommunerna. Det ledde till att

en representant för Ludvika kommun inbjöds att delta i styrgrupps- och projektgruppsmöten. Genom det parallella arbetet med en åtgärdsvalsstudie för Bergslagspendeln, som genomförs inom ramen för pilotprojektet, har förutsättningarna ökat för Ludvika och FNS-kommunerna att arbeta utifrån en gemensam agenda.

## 2. Projektgruppens sammansättning

Kommunernas representation i projektgruppen såg inledningsvis mycket olika ut. Det blev tidigt tydligt att det var viktigt med en nära koppling mellan projektgruppens ledamöter och politiken, vilket föranledde en justering för att säkerställa att varje kommun hade en representant med nära koppling till den politiska ledningen. Men fortfarande var kommunernas representation blandad. Någon kommun hade en handläggare medan en annan hade en chefstjänsteman. Detta skapade obalans i projektgruppen. Med olika roller i ordinarie organisation hade deltagarna också olika förutsättningar att hålla sig uppdaterade och ägna tid åt projektet mellan mötena vilket var problematiskt under intensiva perioder i målbildsarbetet. Efterhand som det blev tydligt att detta försvårade samverkan i projektgruppen aktualiserades behovet av att ha en jämnare representation. Den justerade uppsättningen företrädare innebar också att gruppen kompletterades med kompetens inom näringslivsområdet.

Under projektets gång återkom frågan om landstingets roll i projektet och om landstinget lämpligen företrädde av kollektivtrafikmyndigheten eller Centrum för regional utveckling. I styrgruppen företrädde landstinget av ordföranden i kollektivtrafiknämnden, men avsiktsförklaringen skrevs under av landstingets ordförande vilket medförde att landstingets representation i projektgruppen sågs över. Inledningsvis var landstinget i projektgruppen företrätt av en person från kollektivtrafikmyndigheten, men mot bakgrund av projektets breda regionala utvecklingsperspektiv ersattes kollektivtrafikmyndighetens representant av en person från landstingets Centrum för regional utveckling.



### 3. Målbildens legitimitet

Som initiativtagare till Den attraktiva regionen har Trafikverket starka intressen i pilotprojektet. I sin roll som samhällsutvecklare har Trafikverket också ett starkt intresse av att samverkansformer utvecklas som gör det möjligt att följa utvecklingen på nära håll och ha en god beredskap för åtgärder som kräver hög grad av samordning med lokala och regionala aktörer i senare skeden. Det ingår däremot inte i Trafikverkets uppdrag att vara drivande för enskilda företags eller näringsars etablering i en viss region. Alla investeringar i den nationella infrastrukturen måste prövas gentemot behov i andra regioner och att peka ut vissa etableringar som angelägna i ett så här tidigt skede skulle bli problematiskt för Trafikverket. Därför var en knäckfråga i projektet hur Trafikverket skulle ställa sig till en målbild som framhåller en återetablering av gruvor i Västmanland. Ett alternativ där Trafikverket ställer sig utanför målbilden bedömdes inte vara aktuellt, utan alla parter skulle kunna skriva under målbilden. Ur legitimitetssynpunkt var detta centralt.

Frågan om Trafikverkets relation till projektet bidrog till beslutet att bredda målbilden från ett snävt fokus på gruvetableringar till ett bredare kring näringslivets förutsättningar att utvecklas. Detta ledde till slutsatsen att lyfta fram goda samverkansformer som en uttalad komponent i målbilden.

Vid det större målbildsseminarium som hölls inom ramen för projektet väcktes en diskussion om förankring och legitimitet och hur det geografiska området lämpligen benämns. Det underströk vikten av att alla parter kunde identifiera sig med den benämning som skulle sättas på området. Statistiskt sett ingår de tre kommunerna i samma lokala arbetsmarknad men det saknas idag ett eget namn på de tre kommunerna som område. ”Norra Västmanland” uppfattades som missvisande då Skinnskatteberg i praktiken ligger i länets västra del och dessutom har starka samband åt sydväst ner mot Örebro. Till skillnad från Norberg vars orientering är mot Avesta och Dalarna. Dessutom visade det sig finnas olika syn på i vilken utsträckning denna del av Västmanland i praktiken är att betrakta som en del av Mälardalen eller Bergslagen eller både och.

I syfte att lyfta det regionala sammanhanget utifrån ett funktionellt snarare än administrativt perspektiv landade diskussionen om hur området skulle benämnas i kommunernas namn med referenser till Bergslagen och Mälardalen: från de minsta beståndsdelarna (kommunerna) knyter projektet i inledningen an till Bergslagenidentiteten; och med den tredje punkten i målbilden betonas överlappningen med Mälardalen. Genom att skriva fram det krympande avståndet till övriga Bergslagen och Mälardalen är syftet att dels möjliggöra olika tolkningar av vilken regional tillhörighet som är relevant i olika sammanhang (för Skinnskatteberg är t ex relationen till Örebro viktigare än till Avesta men för Norberg är det tvärtom), dels att lyfta fram möjligheten att avstånd kan tolkas på olika sätt. Det kan handla om kortare restider, högre turtäthet och bättre bredbandstillgång men också en känsla hos invånarna av samhörighet med olika delar av det regionala omlandet.

#### 4. Projektets osäkra förutsättningar

Under projektets gång växte insikten om de finansiella problem och svårigheter som drabbat stora delar av den svenska gruvnäringen. Det gällde inte minst de två gruvbolag som visat intresse för gruvdrift i Västmanland. Båda dessa har under 2014 varit inne i rekonstruktionsprocesser och haft sin uppmärksamhet på andra gruvprojekt som varit längre framskridna (Dannemora respektive Grängesberg). Med fortsatt sjunkande järnmalmspriser under 2014 har utsikterna för återetablering av gruvor i Västmanland inom en tioårsperiod försvagats vilket skapat mycket osäkra omständigheter för samverkan inom samhällsplaneringen. Denna utveckling har stärkt riskmedvetenheten hos aktörerna och väckt en insikt om behovet av att prioritera insatser som ger nytta ur ett bredare samhällsperspektiv. I kombination med diskussionen om vilken typ av målbild Trafikverket kan ställa sig bakom har detta bidragit till den utzoomning som gjorts i målbildsarbetet från gruvetableringar till näringslivets förutsättningar för utveckling. I den mån exempelvis investeringar behöver göras i transportinfrastruktur, bostadsbyggande eller offentlig service bör dessa således kunna motiveras av fler skäl än enbart gruvetableringarna.

Som en följd av detta växte ett behov av mer kunskap om de grundläggande förutsättningarna för regional utveckling i FNS-området. Det fanns också ett behov av kunskap om vad andra kommuner dragit för lärdomar av senare års gruvetableringar. Följaktligen genomfördes en översiktlig analys av FNS-områdets regionala utvecklingsförutsättningar samt en sammanställning av erfarenheter från andra gruvorter. Omvärldsanalysen tydliggjorde behovet av att betrakta de näringslivsutvecklande utmaningarna ur ett regionalt perspektiv och att FNS-kommunernas kopplingar till sina respektive omland ser olika ut och har olika typer av potential som bör bejakas. Sammanställningen av erfarenheter från andra gruvorter gav även ytterligare stöd för att åtgärder som vidtas med anledning av gruvetableringar också måste kunna motiveras utifrån bredare perspektiv. Investeringar i bostadsbyggande bör baseras på en analys av bostadsefterfrågan med anledning av utvecklingen på övriga arbetsmarknaden och förutsättningarna för pendling till andra kommuner. På motsvarande sätt måste en eventuell utbyggd järnvägskapacitet analyseras i ljuset av andra regionala och nationella behov än transportsystemet i Bergslagen.

### **Erfarenheter från processen för målbildsarbetet**

I ovanstående avsnitt har vi pekat på ett antal knäckfrågor i målbildsarbetet. De har varit mer eller mindre problematiska. De har dock kunnat hanteras på ett sätt som gjort det möjligt att ta fram en målbild som styrgruppen kunnat ställa sig bakom. Ett antal faktorer har särskilt bidragit till att detta har kunnat ske. Hanteringen av knäckfrågorna är en del i processen att ta fram målbilden.

### **Förankring och vilja till samarbete**

Målbildsarbetet har skett med hög grad av förankring i styrgruppen, något som varit en viktig förutsättning. Genom hela projektet har det funnits en kontinuerlig avstämning mellan styrgrupp och projektgrupp, dels genom en hög mötesfrekvens, dels genom återkopplingar mellan projektgruppens och styrgruppens ledamöter i respektive ordinarie organisation.

Som ett led i förankringsarbetet undertecknade styrgruppen en avsiktsförklaring angående parternas medverkan i projektet. Vid styrgruppens första möte deltog också en representant för det nationella DAR-projektet vilket var ett viktigt moment för att skapa kunskap och engagemang i styrgruppen samt en förståelse för vikten av ett väl genomfört målbildsarbete. Till det bidrog även det större målbildsseminarium som genomfördes med bred representation från de deltagande organisationerna där bland annat resultatet från den analys av FNS-områdets regionala utvecklingsförutsättningar som genomfördes inom projektet presenterades.

Det pågår en mängd formaliserade mellankommunala samverkansformer i frågor som rör den kommunala kärnverksamheten t ex räddningstjänst, bygg- och miljöförvaltning, löneadministration, och näringslivsarbete. Inom ramen för pilotprojektet har styrgruppen därtill visat en tydlig vilja till samverkan kring strategiska utvecklingsfrågor som bostadsbyggande, transportplanering, kompetensförsörjning. Styrgruppen har markerat att regionala utvecklingseffekter, som koncentreras till vissa platser, kan komma samtliga kommuner till gagn. Det förutsätter i sin tur samarbetsformer som är så utvecklade att det går att hitta sätt att fördela kostnader och nyttor på, som sammantaget gynnar alla kommuner. Förutsättningarna för det ökar om den sammantagna nyttan för regionen blir tydlig för alla parter.

### Fokus på funktion

En annan framgångsfaktor – ett förlösande moment i målbildsarbetet – var perspektivförskjutningen från fokus på lösning till fokus på funktion. Initialt handlade projektet i mycket hög grad om de eventuella gruvetableringarna. Efter hand som arbetet fortlöpte vidgades diskussionerna till att också handla om det befintliga näringslivets utvecklingsförutsättningar och möjligheterna för etableringar inom flera branscher. Denna slutsats innebar ett tydligt kliv framåt i målbildsarbetet då det bidrog till att lyfta perspektivet från enbart gruvnäringen till näringslivets förutsättningar för etablering och utveckling.

Att utgå från näringslivets förutsättningar för etablering och utveckling innebär att åtgärder som vidtas inte enbart bör handla om isolerade åtgärder för enskilda gruvors skull. Åtgärderna bör istället ses i ett sammanhang där åtgärder sammantaget stärker näringslivets förutsättningar i regionen, t ex markreservat för gruvverksamhet, bredbandsutbyggnad i tätorterna och planering för bostadsbyggande i kollektivtrafikhöga lägen. På motsvarande sätt kan insatser för att tillgodose behov av godstransporter på de nationella godsstråken även vara till nytta för gruvnäringen om den etableras i någon av FNS-kommunerna.

Ett viktigt ingångsvärde för flera av parterna, även om det har betonats olika starkt, har varit just att de eventuella åtgärder som vidtas med anledning av detta projekt ska ge nytta oavsett om gruvorna blir av eller inte. En viktig orsak till att perspektivförskjutningen kunde växa fram var att parterna ägnade så pass mycket tid åt målbildsarbetet och därmed hann arbeta igenom de knäckfrågor som dök upp.

### Mötesformer med högt i tak

Deltagandet på projektgruppsmötena har varit högt trots relativt hög mötesfrekvens. För projektet har det varit avgörande att Trafikverket varit tydligt med hur man ser på sin roll i projektet och gentemot projektets målbild. På motsvarande sätt har det varit viktigt att nya personer har kunnat ställa de frågor de behöver ha svar på för att kunna komma in i projektet. För att säkerställa ett öppet diskussionsklimat genomfördes en snabb uppföljningsenkät bland deltagarna efter flera av projektgruppsmötena med frågor om mötets form och innehåll, se exempel i rutan på nästa sida. Svaren på enkäterna underlättade planeringen av kommande möten och möjliggjorde ett öppet diskussionsklimat. Särskilt i perioder då processen präglades av ”spretighet” fyllde denna uppföljningsenkät en viktig funktion för att också fånga upp de uppfattningar som fanns om vad som var viktigt att fokusera på i det fortsatta arbetet.

### Exempel på uppföljningsenkät efter projektgruppsmöten

FYRA SNABBA

|  | 1 | 2 | 3 | 4 |
|--|---|---|---|---|
|--|---|---|---|---|

|  |   |  |  |  |
|--|---|--|--|--|
| Upplvde du att dagens möte var kreativt? | x |  |  |  |
|--|---|--|--|--|

|   |  |   |  |  |
|---|--|---|--|--|
| Upplvde du att dagens möte skapade förutsättningar för en god dialog? |  | x |  |  |
|---|--|---|--|--|

|  |  |   |  |  |
|--|--|---|--|--|
| Upplver du att mötet bidrog till att utveckla projektet i en framåtsträvande riktning? |  | x |  |  |
|--|--|---|--|--|

|   |  |  |   |  |
|---|--|--|---|--|
| Upplvde du att du var delaktig i dagens möte? |  |  | x |  |
|---|--|--|---|--|

- 1- Ja, i hög utsträckning
- 2- I någon utsträckning
- 3- I Låg utsträckning
- 4- Nej, inte alls

Och slutligen: Vad anser du vara den viktigaste frågan att jobba vidare med just nu?

### Lärdomar från målbildsarbetet

Målbilden som en manifestation av en process

Den slutliga målbilden – tror vi – är lätt att läsa som något banalt och allmängiltigt, men som framgått ovan så ligger bakom varje formulering många ställningstaganden som inte är uppenbara för dem som inte varit med i processen. I praktiken har så gott som vartenda ord i målbildsformuleringen varit föremål för noga

övervägande, till exempel ”näringslivet” istället för ”företagen”, ”tillgång till” istället för ”tillgänglighet till”. Hur och huruvida ordet ”infrastruktur” skulle stå med har varit en central del av diskussionen. Målbildens indelning i tre punkter utgår från en diskussion om vad regional utveckling egentligen innebär. Inte minst den geografiska bestämningen av Fagersta, Skinnskatteberg och Norberg har varit en stor del av diskussionen. Listan kan göras lång på det som reducerats ned till några rader i målbildsformuleringen men som samtidigt varit avgörande för aktörernas förståelse av vad projektet syftar till och hur framtida planeringsinsatser bör utformas. Målbilden kan därför ses som en manifestation av en process, där det egentligen är processen som är det centrala och där själva målbilden är en formalisering av vad man har kommit fram till i en process som fortsätter efter att målbilden är framtagen.

Målbilden är alltså ett redskap för att underlätta och effektivisera den samverkan som redan är påbörjad samt att vidga samverkan i det fortsatta arbetet, och inte en allmän vision för regionen. Därför är det helt avgörande att styrgruppen har varit involverade i arbetet kontinuerligt under processens gång. Styrgruppen står därmed bakom de ställningstaganden som ligger i målbildens slutliga formuleringar. En slutsats är därför att det finns ett behov av att dokumentera de ställningstaganden som gjorts på vägen för att bibehålla målbildens vägledande funktion på längre sikt och göra dess innebörd mindre beroende av enskilda personers minnen av processen. Till målbilden kommer därför en sådan förklarande text tillföras i det fortsatta arbetet.

### **En sakfråga som katalysator för bredare angreppssätt**

Framtagandet av målbilden har präglats av spretighet och fokus om vartannat, ibland ett steg bakåt och två framåt. Processer av det här slaget är långt ifrån linjära och kan svårigen definieras moment för moment på förhand. Mycket av arbetet handlar om att definiera kärnfrågor och att identifiera reella intressen. Det är när uppdraget präglas av en viss diffushet som det finns behov av en gemensam syn

på vad som är viktigt och angeläget. För att inte låsa sig vid specifika handlingsalternativ för tidigt finns det därför anledning att lyfta blicken mot en målbild – bortom enstaka händelser eller åtgärder – så att en överordnad riktning kan pekas ut som utgångspunkt för konkreta åtgärder i senare skeden.

Samtidigt är målbildsarbetet ett exempel på hur en sakfråga kan fungera som en katalysator för en diskussion om vad som är eftersträvansvärt ur ett bredare utvecklingsperspektiv – från ett fokus på gruvetableringar till att omfatta näringslivets etableringsförutsättningar och en stärkt arbetsmarknad i FNS-området och i det regionala omlandet. Det gäller inte minst Ludvika som området har mycket gemensamt med och som samtidigt utgör en kompletterande arbetsmarknad. Att diskutera konkreta sakfrågor och åtgärdsförslag i tidiga skeden behöver således inte stå i motsatsförhållande till utvecklandet av en målbild på lång sikt – så länge de konkreta frågorna tas om hand i en mer grundläggande analys av förutsättningar och intressen att lösa dem.

### Några tips på vägen

- Skapa kunskap och förståelse hos styr- och projektgrupp för vikten av ett väl genomfört målbildsarbete – som måste få ta tid.
- Avsätt tid för diskussion om parternas förväntningar på projektet och dess resultat samt om formalia kring projektet, t ex resurser i form av tid och eventuell annan finansiering, mandat och förankring hos styrgrupp och i den egna organisationen – konfirmera åtagandena i en avsiktsförklaring med tillhörande projektbeskrivning.
- Stärk förankringen av projektet över tid genom politiska beslut hos lokala och regionala aktörer.



- Skapa förståelse för att breda lösningar skapar förutsättningar för värdeskapande förhandlingar när det är dags att gå från ord till handling.
- Öka engagemanget i hela projektet genom en kontinuerlig avstämning och förankring i styrgruppen.
- Öka chansen att parternas olika förutsättningar och ståndpunkter kommer upp på bordet i ett tidigt skede genom ett öppet diskussionsklimat.
- Fokusera på funktion hellre än lösning som ett sätt att hitta en nivå för målbilden som alla parter på olika administrativa nivåer och med skilda uppdrag kan ställa sig bakom.
- Skapa sammanhang och stöd vid formulering av målbilden genom ett faktaunderlag som beskriver förutsättningarna för utveckling i det geografiska område som projektet avser.
- Omvärldsbevaka och lär av andra som ett stöd vid formulering av målbild och då aktiviteter för att uppnå målbilden ska formuleras.
- Testa målbilden mot dem som inte varit delaktiga vid framtagandet så att projektdeltagarna tvingas syna och motivera sina ställningstaganden. Det leder oftast till en utveckling av målbilden.
- Tillåt perioder av spretiga diskussioner och ”villrådighet” – de kan utgöra konstruktiva steg på vägen mot en gemensam målbild.



# **De mindre orterna och samspelet mellan infrastruktur och lokal utvecklingsplanering i ett regionalt sammenhang**

Det ömsesidiga beroendet mellan orterna och den regionala rollen för varje enskild ort behöver förtydligas i det regionala utvecklingsarbetet. Pilotprojektet kommer pröva hur en utvecklingsprocess för mindre orter kan utformas.

## Östergötland en flerkärnig region

Utgångspunkten för pilotprojektet är arbetet med det Regionala utvecklingsprogrammet, RUP. I det spelar ekonomisk teori om sambandet mellan funktionella regioners storlek och deras utvecklingskraft en central roll. Östergötlands befolkning växer långsamt. Att skapa en större och slagkraftigare funktionell region ligger därför i det övergripande målet. Det förutsätter i sin tur en hög regional tillgänglighet via kollektivtrafik – om den ska vara långsiktigt hållbar (socialt, ekonomiskt och ekologiskt).

I RUP slås följande fast. ”I det regionala utvecklingsarbetet kommer således *regional funktionell integration* att vara en grundsten. En komponent i flerkärnighet är *komplementaritet*. För Östergötland betyder detta bla 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” (mina kursiveringar).

En sådan utveckling kommer att innebära ett ökat utbyte mellan orterna, ökad specialisering och komplementaritet. Fokus blir således att knyta ihop centralorterna och de större tätorterna längs stråken däremellan. Arbetet planeras ske genom att ta fram en strukturbild för Östergötland.

## Hur arbeta med utveckling av mindre orter i ett regionalt sammanhang?

Pilotprojektet väcker frågor hur arbetet med att ta fram en strukturbild med förändringar i infrastruktur och trafikering kan bidra till platsutveckling av mindre orter längs trafiksystemet. Särskilt har frågan lyfts om och på vilket sätt dessa mindre orter har en roll i den regionala strukturen. Frågan blir då bredare än att bara kunna ägas av en kommun. I arbetet har vi inom arbetsgruppen dragit slutsatsen att det saknas en bra arbetsmodell för hur det regionala

perspektivet kan komplettera och förstärka kommunernas arbete i fördjupade översiktsplaner, FÖP. Det gäller främst mindre orter och andra lokala processer. FÖP kännetecknas av fokus på hur marken ska användas men saknar ett utvecklingsperspektiv, inte minst i ett regionalt sammanhang. Vilken roll spelar orten i en större arbets-, studie- och bostadsmarknadsregion?

Kan ett utvecklat trafiksystem mellan ett antal städer och orter förändra förutsättningar och öppna nya möjligheter? Inom ramen för pilotprojektet kommer arbetsgruppen pröva hur en utvecklingsprocess för mindre orter kan utformas genom en modell för FÖP. Processen ska bygga på att viktiga aktörer är delaktiga. Det betyder att företrädare för såväl kommunen, företagen, civilsamhället och de boende får en roll. Avsikten är att ta fram en metod för hur det regionala perspektivet kan tillföras det lokala, för att på så sätt leda till att planeringsförutsättningarna förbättras. I en förlängning kan ett sådant arbete bli något som kommer att lyftas i den kommande strukturbilden som en rekommendation till kommunerna att använda sig av i kommande planering. Syftet med detta delprojekt är således:

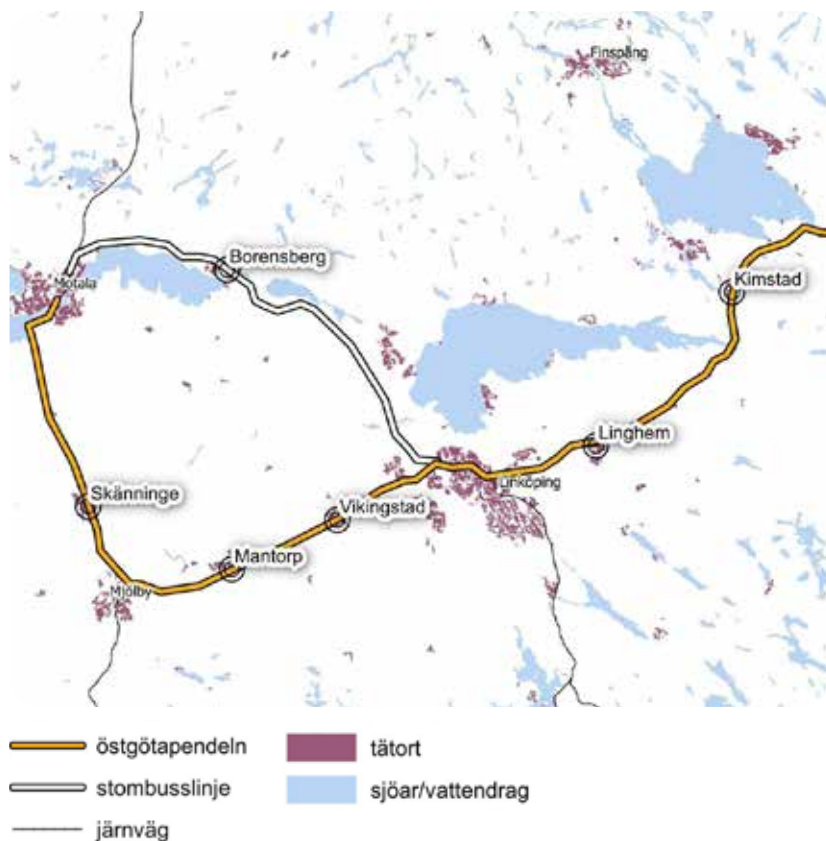
Att ta fram en arbetsmodell som utvecklar förståelse för hur rumslig struktur och infrastruktur kan samspela och hur det regionala perspektivet kan tillföras och komplettera översiktlig planeringen för mindre tätorter

Att pröva hur arbetsmodellen fungerar på ortsnivå, när det gäller att utveckla formerna för samverkan mellan fysisk planering, infrastruktur- och kollektivtrafikplanering, näringsutveckling och kultur

Att ta fram en checklista över frågor och aspekter, som bör komplettera den kommunala översiktliga planeringen

## Tre mindre orter i fokus – Borensberg, Skänninge och Vikingstad

För studien har tre orter valts ut: Borensberg, Skänninge och Vikingstad. Gemensamt för dessa orter är att alla tre är inne i, eller alldeles nyligen slutfört arbetet med en fördjupad översiktsplan. Förutsättningarna för infrastruktur och kollektivtrafik har förändrats för två av orterna men varit densamma för en av dem. Det innebär, att inte bara möjligheterna att resa förändrats, utan att hela bilden av vad orten är och skulle kunna bli kan omprövas. Orterna är av ungefär samma storlek men har haft en olikartad utveckling under de senaste åren.



## Borensberg

Borensberg ligger vid Göta kanal längs Rv 34 mellan Linköping och Motala och trafikeras idag av stombusstrafik men saknar tågtrafik. I och med pendeltågsutbyggnaden till Motala har busstrafiken i Borensberg försämrats något och frågan är vad detta kan få för betydelse för den framtida utvecklingen. Orten har haft en stabil men inte så stor befolkningstillväxt de senaste åren. Antalet invånare är knappt 3000 och ca 80 procent av de förvärvsarbetande som bor på orten pendlar ut från orten till sitt arbete. När det gäller arbetspendling är den främst inriktad på Linköping, nästan dubbelt så stor som mot Motala, för 20 år sedan var förhållandet det omvända. Antalet arbetsplatser uppgår till ca 750 och ca 60 procent av dessa innehas av någon som inte bor i Borensberg. Något som kännetecknar orten är ett förhållandevis stort utbud av både kommersiell och offentlig service samt ortens läge vid Göta Kanal som har skapat möjligheter för vissa turismsatsningar.

## Skänninge

Skänninge ligger mellan Mjölby och Motala längs Rv 50 och järnvägen mellan Mjölby och Hallsberg. Våren 2013 öppnades en ny pendeltågstation i Skänninge som därmed har kopplats upp mot pendeltågssystemet i Östergötland – hur ska detta nya kommunikationsläge bäst tas om hand? De senaste 20 åren uppvisar orten en förhållandevis stor befolkningsminskning, dryga 15 procent, och samtidigt har man tappat mycket av den kommersiella servicen som tidigare kännetecknade Skänninge. Kan den förbättrade tillgängligheten bryta den negativa utvecklingen? I dag uppgår befolkningen till drygt 3100 och ca 75 procent av de förvärvsarbetande som bor på orten pendlar ut från orten – här dominerar Mjölby följt av Linköping och Motala. Antalet arbetsplatser i Skänninge är drygt 1150 och av dessa är det bara ca 25 procent som

innehas av orsbor. Skänninge är en av Sveriges äldsta städer med mycket av den medeltida karaktären kvar – här borde således finnas möjligheter för att utveckla besöksnäringen. Detta medför samtidigt utmaningar om man vill arbeta med förtätning och stadsförnyelse. Orten är nog mest känd för Skänninge Marknad som är en av landets största och äger rum i början på augusti varje år.

### **Vikingstad**

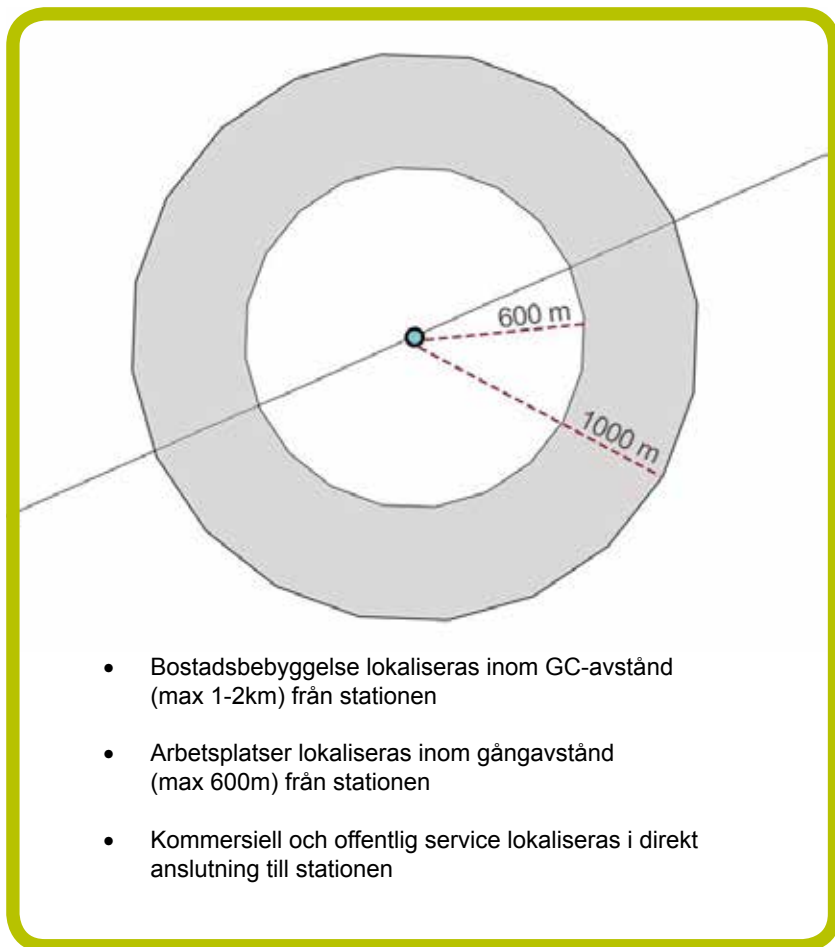
Vikingstad ligger mellan Linköping och Mjölby längs södra stambanan och gamla E4 och har varit en del i pendeltågssystemet ända sedan starten 1995. Detta faktum verkar inte ha påverkat befolkningsutvecklingen positivt utan Vikingstad befolkning har i princip varit detsamma under hela perioden sedan 1995, antalet invånare uppgår idag till ca 2100. Vad detta beror på är en fråga vi hoppas få svar på i det kommande arbetet. Nästan 90 procent av de förvärvsarbetande som bor på orten pendlar ut från orten och här dominerar Linköping totalt. Antalet arbetsplatser på orten är ca 430 och av dessa är det bara 20 procent som innehas av boende i Vikingstad. Vikingstad är visserligen en egen ort men kan nog betraktas som en förort eller stadsdel i Linköping, det tar bara sex minuter med pendeltåget till Linköpings centrum.

### **Stationsnära planering**

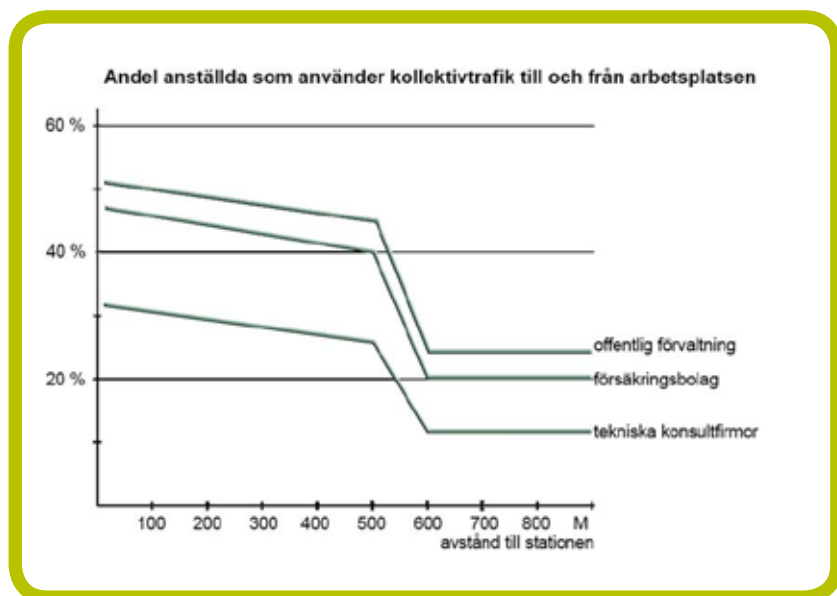
I arbetet med att formulera projektet genomfördes en studie kring stationsnära planering i Östergötland. Syftet med studien var att se hur kommunerna i sina översiktsplaner behandlar områdena runt stationer och större bussterminaler. Hur tänker man kring verksamheter som lokaliseras nära sådana kollektivtrafikpunkter för att få bästa tänkbara nytta.



Vad stationsnära planering innebär har vi hämtat från en dansk studie ”*Stationsnärhedspolitikken i hovestadsområdet – baggrund och effekter*”. I denna visas att sannolikheten för att man väljer kollektivtrafik framför privatbil ökar betydligt om bostäder och arbetsplatser lokaliserar inom en radie av 600 meter från en järnvägsstation.



Den största positiva effekten på kollektivtrafikresandet fås om arbets- och besöksintensiva verksamheter lokaliseras inom 600 meters avstånd från en station.



I studien i Östergötland ingår bland annat Borensberg, Skänninge och Vikingstad. Som jag ser det innebär stationsnära planering möjligheter att uppnå förbättringar alla hållbarhetsperspektiv såväl ekologiska som ekonomiska och sociala (se figur på nästa sida).

En av de viktiga frågeställningarna i arbetet är således hur vi ska kunna skapa förutsättningar för flerkärnighet och komplementaritet genom att planera för bostäder och verksamheter i förhållande till kollektivtrafikens knutpunkter. Kan de då på ett tydligare sätt kunna ingå i ett flerkärnigt ortssystem? Detta är också en viktig frågeställning för den kommande strukturbilden i Östergötland.

| <b>Miljömässiga fördelar med stationsnära planering:</b>      | <b>Ekonomiska fördelar med stationsnära planering:</b> | <b>Sociala fördelar med stationsnära planering:</b>      |
|---|--|--|
| Minskar bilåkandet och främjar kollektivtrafiken              | Möjliggör regionförstoring med kollektiva färdmedel    | Ökar tillgängligheten                                    |
| Ökar reseunderlaget   | Tar vara på mark med god avkastning                    | Bidrar till regional utveckling och regional integration |
| Förkortar vardagslivsresandet                                 | Reducerar kostnader för transporter                    | Bidrar till trygghet, jämlikhet och jämställdhet         |
| Kan genom förtätning hålla värdefull mark fri från bebyggelse | Säkrar investeringar                                   | Skapar mötesplatser                                      |

## Hur kan olika regionala funktioner lokaliseras till mindre orter för att bidra till flerkärnighet?

Ska vi kunna skapa en flerkärnig stadsregion i Östergötland krävs att tillgänglighet till olika regionala målpunkter förbättras. Ett sätt att åstadkomma denna utveckling är att använda sig av stationsnära planering som utgångspunkt för den fysiska planeringen. Men hur skapas förutsättningar för en sådan planeringsprincip?

### Värdeskapande samarbeten och förhandling

I och med bildandet av Region Östergötland kommer ansvaret för den regionala utvecklingsplaneringen, infrastrukturplaneringen och kollektivtrafikfrågorna samlas på en och samma huvudman. Det i sin tur skapar nya förutsättningar för samordning av planeringen

för regionens utveckling. Men det räcker inte med detta. För att få ut största möjliga effekt av framtida infrastruktur- och kollektivtrafiksatsningar måste denna planering på ett mycket tydligare sätt kopplas ihop med kommunernas fysiska planering, inte minst gäller detta den kommunala översiktsplaneringen.

I det arbetet med framtida infrastrukturplaner och kollektivtrafikprogram måste diskussioner med och mellan kommunerna förbättras och fördjupas. De satsningar som görs när det gäller infrastruktur och kollektivtrafik måste samordnas med en aktiv fysisk planering från kommunernas sida, inte minst när det gäller utvecklingen av de mindre tätorterna. Här är det viktigt att det skapas strategiska samråd mellan regionen och kommunerna där man ”förhandlar” kollektivtrafik, infrastruktur samt regional och kommunal utvecklingsplanering i ett sammanhang. Beslut om satsningar i infrastruktur och trafikering måste motsvaras av en offensiv kommunal planering som stödjer dessa satsningar för att man ska få ut så mycket nytta som möjligt. De ekonomiska medlen är som bekant begränsade. Det handlar således mycket om att de redan existerande förutsättningarna i form av stråk och orter tillvaratas och utvecklas. Det är mycket dyrare att satsa på helt nya infrastrukturlösningar.

Flera av de mindre orterna har redan i befintliga plandokument pekats ut som framtida utvecklingsorter. Således måste infrastruktur- och kollektivtrafiksatsningar kombineras med andra offentliga investeringar (regionala och kommunala) för att skapa utvecklingskraft i dessa orter. Det är då viktigt att också utveckla redan befintliga styrkor och kvaliteter i de mindre orterna. Här eftersträvar vi i pilotprojektet att nå fram till en gemensam avsiktsförklaring mellan parterna, där man är överens om vilka åtgärder som ska genomföras och vem som ansvarar för vad.

## 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.*

### FAKTARUTA

Det finns tydliga samband mellan funktionella regioners befolkningstorlek och deras utvecklingskraft. Stora funktionella regioner har en större marknad, vilket gynnar tillväxten i en uppåtgående spiral. Östergötlands befolkning växer, men långsamt och inte i önskvärd takt. Möjligheten att skapa en större och slagkraftigare funktionell region ligger i en fortsatt integration mellan Östergötlands olika delar.

### FAKTARUTA

I pilotarbetet Östergötland ingår, förutom Regionförbundet Östsam, Linköpings kommun, Motala kommun, Mjölby kommun, ÖstgötaTrafiken och Trafikverket. Arbetet är organiserat i en styr- och arbetsgrupp där samtliga parter är representerade.



Foto: Regionförbundet i Kalmar län

# Mer Kalmarsund

## Ett pilotprojekt om samverkan för utveckling av gemensam attraktivitet och identitet

Kan ett effektivt och klimatanpassat transportsystem bidra till att det etableras en funktionell region på ömse sidor om Kalmarsund? Vad behövs i så fall i form av en samordnad fysisk planering från berörda kommuners sida för att säkra måluppfyllelsen? Detta är några av utgångspunkterna för arbetet med Den attraktiva regionen i pilotprojektet Mer Kalmarsund.

Kalmar läns förhållandevis svaga utveckling i modern tid härrör i hög grad från två händelser under senare delen av 1800-talet: Den stora emigrationen till Nordamerika och etableringen av det svenska stambanesystemet långt från Östersjökusten. Efter andra världskriget stängdes kontakterna österut och sydöstra Sverige tappade därmed sitt strategiska läge i Östersjöregionen

Trots flera riktade insatser har länet inte fått samma utvecklingskraft som andra delar av landet. De studier som gjorts har satt fingret på de strukturella svårigheter som kännetecknar området: stort och glest befolkat med en näringslivsprofil vars tyngdpunkt är mot tillverkningsindustri med hög andel underleverantörer samt hög andel sysselsatt i areella näringar<sup>1</sup>.

## **Det regionala målet är större funktionella regioner**

Bakgrunden är att dagens arbetsmarknadsregioner bedöms vara för små för att långsiktigt kunna tillgodose företagens kompetensbehov och därmed erbjuda invånarna stabil sysselsättning och god samhällsservice. I den gällande utvecklingsstrategin för Kalmar län anges därför som ett viktigt mål att länets arbetsmarknader ska bli större och robustare<sup>2</sup>. På kort sikt, till år 2020, är inriktningen att gå från fyra till tre arbetsmarknadsregioner, medan ambitionen på längre sikt är att nå två lokala arbetsmarknader.

En utmaning har varit och är hur vi ska övervinna de långa avstånden mellan de större orterna i länet och åstadkomma den önskvärda förstoringen av dagens arbetsmarknadsregioner. En annan hur mellanliggande samhällen kan integreras och få del av den förväntade positiva utvecklingen. Mellan Kalmar och Oskarshamn, dagens huvudorter i de två arbetsmarknadsregionerna i den södra delen av länet, är restiden med bil en timma, med kollektivtrafik ännu längre.

## **Målet omsätts i kommunala planer i Kalmar...**

I den aktuella översiktsplanen för Kalmar kommun har de regionala målen omsätts i lokala ställningstaganden<sup>3</sup>. Under arbetet med planen grundlades insikten att kommunen var en alltför begränsad geografi för att kunna svara upp mot människors förväntningar på en bra livsmiljö med goda utsikter till arbete och boende.

- 
1. EuroFutures (1994) *Ett län med nya möjligheter*
  2. Regionförbundet i Kalmar län (2012) *RUS - Regional utvecklingsstrategi för Kalmar län 2012-2020*.
  3. *Unika Kalmar. Översiktsplan för Kalmar kommun*. Antagen av kommunfullmäktige 17 juni 2013.



## 3 FOKUS- OMRÅDEN

Sundet får tillbaka rollen som sammanhållande för alla som bor här.

# 1

Hela området definieras av det samlande begreppet »Kalmarsund« på samma sätt som begreppen Österlen, Höga kusten och Öresund gör för sina respektive regioner.

Kalmarsund en arbetsmarknad.

# 3

Planen slår fast att Kalmarsund är den geografiska identitet som knyter samman Öland med södra delen av Smålands-kusten och inlandskommuner till en funktionell arbetsmarknad. Kommunens utgångspunkt är att genom samverkan och förbättrade kommunikationer erbjuda invånarna goda inkomstmöjligheter och bra samhällsservice.

Besluten i översiktsplanen kom till efter flera informella samråd med de kommuner som bedömdes känna samhörighet med begreppet Kalmarsund. Avsikten var att finna möjliga samarbetsområden inom en funktionell region utmed sundet. Gensvaret blev genomgående positivt och då inte minst från Oskarshamns kommun ungefär 75 kilometer norrut efter kusten. Följden blev att Kalmars översiktsplan under rubriken Mer Kalmarsund lägger fast som mål att Kalmar och Oskarshamn ska ha en gemensam arbetsmarknad.

Illustrationen hämtad ur Översiktsplan för Kalmar kommun

## ... och i Oskarshamn och Mönsterås

I den fördjupade översiktsplanen för Oskarshamns stad anges under rubriken *Mer Kalmarsund* att samarbete behövs över administrativa gränser som inte är beroende av framtida regionindelning för att kommunen ska bli konkurrenskraftig gentemot andra delar av landet<sup>4</sup>.

Mönsterås kommun ligger mitt emellan Kalmar och Oskarshamn. Funktionellt hör kommunen för närvarande till Oskarshamns lokala arbetsmarknad, men även pendlingen söderut mot Kalmar är betydande. Kommunen har bejakat att ingå i Mer Kalmarsund, även om det hittills inte kommit till lika tydligt uttryck i beslutade handlingar. I det senast antagna övergripande styrdokumentet för kommunen betonas närheten till Kalmar och Oskarshamn, vilket gör att kommuninvånarna har tillgång till länets största arbetsmarknad inom pendlingsavstånd<sup>5</sup>.

## Spårburen kollektivtrafik regionförstärkar

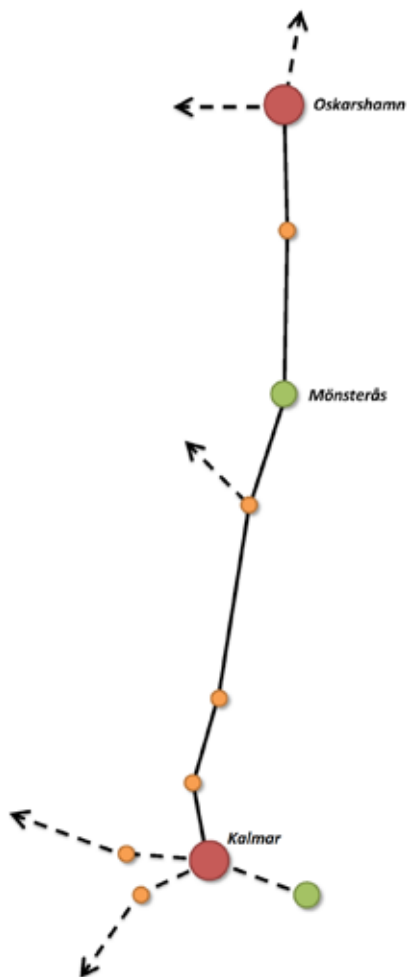
Samtalen mellan företrädare för Kalmar och Oskarshamn har till dags dato i stor utsträckning handlat om att förbättra möjligheterna att resa snabbt och komfortabelt mellan de båda orterna. Arbetsmarknaderna är i mångt och mycket komplementära, i så måtto att Oskarshamns näringsliv har tyngdpunkt mot tillverkningsindustri medan Kalmars tonvikt är mot handel och service. I det avseendet har Kalmar delvis återtagit sin historiska roll som handelsplats. Detta gör att man tillsammans kan erbjuda även en inflyttande familj, där båda familjeförsörjarna har kvalificerade yrken, arbete, boende och god service.

Ett generellt mönster förefaller vara att närliggande och tillväxande orter förstärker varandras utveckling. Avstånden i det aktuella stråket är emellertid stora, mellan 75 och 100 km beroende på val av

---

<sup>4)</sup> Med sikte mot 2030. Fördjupad översiktsplan för Oskarshamns stad. Antagen av kommunfullmäktige 10 februari 2014.

<sup>5)</sup> Tillväxtstrategi Mönsterås Kommun 2013-2015. Antagen av Kommunfullmäktige den 25 mars 2013.



ytterpunkter. Det gör att restiderna med bil blir förhållandevis långa (55-80 minuter). Det talar i sin tur för tåg som det bästa kommunikationsmedlet för att få korta restider och åstadkomma den önskvärda regionförstoringen.

Spårburen kollektivtrafik har visat sig ha en starkt strukturbildande kraft och bedöms av många vara en av nyckelfaktorerna för att åstadkomma en hållbar tillväxt<sup>6</sup>. Det faktum att en direkt tågförbindelse saknas kan ha haft betydelse för den svaga befolkningsutvecklingen i området.

Den långsiktiga inriktningen är därför att binda ihop pärlbandet av centralorter och mellanliggande större orter i projektområdet för Mer Kalmarsund med spårburen trafik. Omgivande samhällen knyts vidare till pärlbandstråket genom matning med buss till strategiskt placerade bytespunkter med tillgång till viss service. Till de senare kopplas även kringliggande landsbygd genom möjlighet till säker parkering både för bil och cykel.

<sup>(6)</sup> NUTEK. Årsbok 2008.

Stockholm läns landsting (2010) *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen RUF 2010*. Så blir vi Europas mest attraktiva storstadsregion. R 2010:5. Antagen av landstingsfullmäktige 2010.

Göteborgsregionens kommunalförbund (2013) *Hållbar tillväxt. Mål och strategier med fokus på regional struktur*. Antagen av förbundsfullmäktige juni 2013

### **Kalmarsund – mer än bara staden med samma namn!**

Runt Kalmarsund bor idag omkring 160 000 personer. Befolkningstillväxten i området har under lång tid varit svag. Det är i huvudsak städerna Kalmar, Nybro och Oskarshamn samt tätorten Färjestaden som ökat medan befolkningen minskat i övrigt.

Unikt för Kalmarsund är naturvärdena med Öland i särställning, kulturhistorien med senare tids upptäckter av Kronan, Mars och Svärdet som flaggskepp samt närheten till tre kuster av skilda karaktärer.

Projektområdet för Mer Kalmarsund är en del av Kalmarsundsregionen. Här ingår från norr till söder orterna Oskarshamn, Påskallavik, Mönsterås, Blomstermåla, Ålem, Rockneby, Lindsdal och Kalmar.

### **Projektorganisation**

Deltagare i projektet är Kalmar, Mönsterås och Oskarshamns kommuner, regionförbundet, den regionala kollektivtrafikmyndigheten samt Trafikverket. Samtliga företräds i projektets styrgrupp av sina chefstjänstemän. I projektets arbetsgrupp har samtliga deltagare minst en representant. Arbetsgruppen har delat upp sig i två undergrupper, där en fokuserar på bostadsmarknad och bebyggelseutveckling medan den andra fördjupar sig i kommunikationer och transportinfrastruktur.

## **Framtidens planeringsdevis ”Tänk tåg – kör buss”**

Avsaknaden av tågkopplingar har gjort att Kalmar Länstrafik prioriterat en satsning på snabb och tät busstrafik i fasta stråk efter Kalmarsund<sup>7</sup>. Med start hösten 2008 har trafiken skett enligt fasta tidtabeller (avgångar vid samma klockslag) med hög turtäthet (timestrafik med förtätning i pendlingslägen morgon och eftermiddag). Satsningen har resulterat i ett ökat antal passagerare och fler nöjda resenärer.

Kommunledningarna i Kalmar och Oskarshamn är idag överens att det behövs ytterligare en nivåhöjning av trafiken för att ta tillvara den utvecklingspotential som finns i ett närmande mellan de båda kommunerna. Tankegångarna kretsar kring det koncept med regionala så kallade superbussar som planeras för vissa stråk i Skåne. Med en utbyggd kollektivtrafik, där restiden är kortare än med bil och komforten är minst i nivå med tågets, skulle förutsättning att integrera de två arbetsmarknadsregionerna öka väsentligt.

## **Resan ”dörr till dörr” kräver bredare samverkan**

En satsning på kollektivtrafik behöver mötas av medveten planering av ny bebyggelse och av bra anslutningar. Den attraktiva resan från dörr till dörr i Mer Kalmarsund-stråket handlar om den snabba och bekväma bussen men också om hur resan ska bli angenäm även på vägen till och från bussen, från dörr till dörr. Det handlar om vägen och avståndet mellan bussens angöring och hemmet, arbetsplatsen, och servicen. Det handlar om utformning och upplevelsen av både angöringen och vägen dit för att vara en positiv del av resan. Det handlar om att kunna parkera cykel eller bil på ett tryggt sätt. Det handlar helt enkelt om att få vardagslivet att gå ihop genom lämpligt placerad service som daghem och butiker.

---

<sup>(7)</sup> Landstinget i Kalmar län (2013) *Trafikförsörjningsprogram för Kalmar län 2013 – 2021*

För att nå regionförstoring och minska tidsavstånden krävs en samordnad planering av infrastruktur, kollektivtrafik och bebyggelse. En samordning mellan planering på nationell, regional och kommunal nivå. Utmaningen för pilotprojektet Mer Kalmarsund är att få berörda aktörer att ”dra åt samma håll” och att åstadkomma en gemensam översiktlig planering av bostäder och transportbehov – att skapa förutsättningar för den attraktiva regionen!

## **Från samarbete i enskilda frågor till strategisk fysisk planering**

Det övergripande målet för arbetet i pilotprojektet är en gemensam livsmiljö för arbete och boende. Formuleringen rymmer i sig en stor del av den förändrade attityd till samverkan som redan skett. Från samarbete i enskilda frågor som exempelvis renhållning till en betydligt bredare ansats kring strategisk fysisk planering. Här ingår bostadsförsörjning – näringsliv – transporter som en sammanhållen treenighet.

Att just ordet ”Kalmarsund” valts som central del i målformuleringen hänger samman med att begreppet är neutralt gentemot andra existerande geografiska beteckningar som exempelvis kommun- eller ortsnamn. Kalmarsund förekommer som begrepp långt tidigare i historien än Kalmar<sup>8</sup>.

---

<sup>(8)</sup> <http://www.kalmar.se/flytta-hit/upptack-kalmar/Historiska-artal/>

## **Det som är bra för Kalmar är också bra för Oskarshamn och Mönsterås**

Förändringen bygger också på en fördjupad insikt i ledningarna hos de två största kommunerna att man ensam är för liten för att kunna locka till sig eller behålla önskvärd kompetens. För att exempelvis vara attraktivt för en inflyttande familj behövs inte bara ett kvalificerat arbetstillfälle utan vanligtvis två. Ett liknande resonemang kan föras vad gäller förutsättningarna att hålla kvar dem som examineras från högre utbildningar i regionen. Här finns en stor potential till ett brett erbjudande genom de två komplementära arbetsmarknaderna i Kalmar och Oskarshamn.

Hösten 2014 har samsynen mellan de tre kommunerna manifesterats i ett gemensamt nyhetsbrev. Tanken är att tillsammans informera om lediga jobb och bostäder men även visa på det samlade utbudet av fritidsaktiviteter, service och andra nyheter inom respektive kommun. Det långsiktiga syftet är att attrahera och locka människor att flytta till Kalmarsund. Nyhetsbrevet kan vara ett medel för att skapa nyfikenhet på vad regionen kan erbjuda.

Till den fördjupade insikten bidrar även en ökad förståelse för den styrka och dynamik som finns i de två etablerade forsknings- och utvecklingsinstitutionerna Linneuniversitetet med säte i Kalmar och Växjö samt Äspölaboratoriet norr om Oskarshamn. För att kunna ta tillvara de möjligheter som ges genom dessa båda institutioner behövs någon form av övergripande interkommunal planering på strategisk nivå. Om den behöver formaliseras eller inte är tills vidare en öppen fråga.

## Hur fortsätter vi resan?

Arbetet i pilotprojektet Mer Kalmarsund bedrivs för närvarande i två parallella och synkroniserade arbetsgrupper, där den ena har fokus på utveckling av kommunikationer och transportinfrastruktur medan den andra koncentrerar på frågor kring bebyggelseutveckling och ortsstrukturer. Gemensamt för båda är att de utgår från att någon form av regional ”superbuss” kommer att utgöra ryggraden i det framtida stråket.





Ett viktigt nästa steg blir att få till stånd en åtgärdsvalsstudie för en sådan transportlösning. Centralt i den studien blir att identifiera lämpliga lokaliseringar av stationer eller bytespunkter. Väsentligt i den fortsatta pilotprocessen blir att ta fram underlag för en samlad värdering av var den här typen av noder kan förläggas. En annan viktigt uppgift i det fortsatta pilotarbetet blir att enas om en gemensam syn på de olika utvecklingsförutsättningarna för orterna i stråket.



Foto: Lennart Ivarsson

A directional sign with a white background and a black border. The sign is shaped like a left-pointing arrow. The text "Linné-univers" is written in a bold, black, sans-serif font. The sign is mounted on a grey metal post. In the background, there is a grassy area, a tree, and a building with a red roof.

**Linné-  
univers**

# Linnéstråket knyter ihop sydöstra Sverige

Pilotprojektet Linnéstråket avser att stödja regionens aktörer att ta vara på den utvecklingspotential som Linnéuniversitetet innebär för kommunerna i stråket och att därigenom vända en trend där sydöstra Sverige i flera avseenden inte haft samma utveckling som andra delar av landet. Frågorna är hur de berörda aktörerna konkret ska agera för att ”ta till vara” möjligheterna.

Pilotprojektet Linnéstråket har sin bakgrund i Linnéuniversitetet. Universitetet är lokaliserat till de två städerna Växjö och Kalmar som ligger på tio mils avstånd och är förbundna med järnväg och väg och med ett pärlband av tätorter längs sträckan.

Linnéuniversitetet är sannolikt något av de allra viktigaste som hänt för utvecklingen på senare tid för Kronobergs och Kalmar län. Ser man till den positiva utveckling som andra län genomgått efter att ett universitet har etablerats så förväntas att Linnéuniversitetet



Södra Sverige

kommer att få stor betydelse. Linnéuniversitetet skapar därmed nya möjligheter och planeringsförutsättningar för de bägge länen och för de fem kommunerna längs stråket. Studier som gjorts om sydöstra Sverige har satt fokus på de strukturella svårigheterna som kännetecknar området (se faktaruta).



Sydöstra Sverige

Hur situation ser ut i sydöstra Sverige och vad som krävs för att vända utvecklingen i positiv riktning har belysts i flera studier. Den senaste och därtill mest djupgående gjordes år 2012 av OECD, en "territorial review" över Jönköpings, Kronobergs, Kalmar samt Blekinge län. Hårt sammanfattat anser OECD att regionen måste öka sin attraktionskraft för att locka ungdomar, studenter och välutbildade människor att vilja bosätta sig här.

OECD konstaterar bland annat att tillgången till och kvaliteten på den högre utbildningen har ökat markant under det senaste årtiondet. Men det kanske bara fördröjer utflyttningen av unga högre utbildade människor om dessa inte kan hitta arbete i regionen där deras kunskaper efterfrågas.

OECD-rapporten ger en rad rekommendationer på åtgärder som tar vara på möjligheterna för hela regionen att utvecklas positivt. Sydöstra Sverige har, jämfört med Sverige i övrigt, luckor i infrastrukturen. Skillnaden i järnvägstillgänglighet jämfört med övriga Sverige är oroande – järnvägsnätet är gles och av låg kvalitet. En förbättrad tillgänglighet i regionen är avgörande för utvecklingen av regionens

potential. Förbindelserna och transportinfrastrukturen behöver då förbättras drastiskt, både externt, till storstadsområdena, och internt, mellan de största städerna men också mellan städerna och den omgivande landsbygden.

## **Större arbetsmarknader och god tillgänglighet**

Större och robustare arbetsmarknader är således viktiga för att öka attraktionskraften i Kalmar och Kronobergs län. Detta ställer krav på snabb och pålitlig kollektivtrafik med bland annat bra järnväg med snabb tågtrafik.

Närheten till trots – det finns en väsentlig olikhet mellan de två länen och de bägge städerna i deras geografiska läge i landet. Det ger olika perspektiv och prioriteringar. Kronoberg och Växjö ligger centralt i landet med väg E4 och Södra stambanan som passerar genom länet. För Kalmar län och stad är avsaknaden av stambana ett avgörande tillgänglighetsproblem. Den viktigaste vägen genom länet är E22 som går i nordsydlig riktning. I östvästlig riktning är riksväg 25 och Kust till kust-banan förbindelse-länken mot Växjö och Södra stambanan. För att resa till Stockholm och Malmö med tåg går resan först tio mil västerut till Alvesta och stambanan och därefter vidare i avsedd riktning.

Arbetsmarknadsregionen kring Växjö består av fem av länets åtta kommuner. Växjö's starka tillväxt har haft stor betydelse för länets sammanvägda konkurrenskraft under de senaste decennierna. I allt väsentligt har tillväxten i länets största stad varit avgörande för länets attraktion och framtida konkurrenskraft.

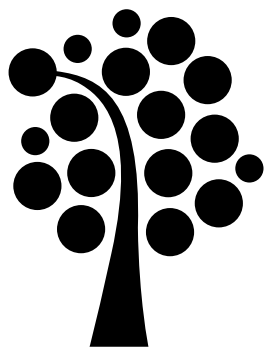
Kalmar län består av fyra arbetsmarknadsregioner och har som mål att minska till två. För Kalmar län varierar de önskvärda utvecklingsriktningarna för regionförstoring. För södra länet är ambitionen bland annat att förstärka kopplingen västerut mot arbetsmarknaderna runt Karlskrona och Växjö.

Pilotprojektet Linnéstråket består av regionförbunden och kollektivtrafikmyndigheterna i Kronobergs och Kalmar samt kommunerna Växjö, Lessebo, Emmaboda, Nybro och Kalmar. Större och robustare arbetsmarknader är viktigt för att öka attraktionskraften i Kalmar och Kronobergs län. Bakgrunden är att dagens arbetsmarknader bedöms vara för små för att långsiktigt kunna tillgodose företagens kompetensbehov och därmed erbjuda invånarna stabil sysselsättning och god samhällsservice. Både Kronobergs och Kalmar län är glest befolkade. Om man jämför befolkningstäthet bor det fem gånger så många per kvadratkilometer i Skåne som i Kronoberg och Kalmar län och 15 gånger så många i Stockholms län. God tillgänglighet är därför viktigt för bägge länen.

Regionen står inför stora demografiska utmaningar så som låga födelsetal, liten invandring, stora pensionsavgångar samt att stor andel av ungdomarna flyttar från regionen. Näringslivets profil har sin tyngdpunkt i tillverkningsindustrin med hög andel underleverantörer samt hög andel sysselsatta i areella näringar. Till det kommer en bristfällig infrastruktur; järnvägen Kust-till kust banan som har begränsad kapacitet och den viktigaste vägen Rv 25 som på vissa sträckor har låg standard. Det i kombination med litet underlag för kollektivtrafik har gjort att regionförstoringen gått förhållandevis långsamt.

OECD-studien konstaterar 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 vidare att anpassningsförmågan hos regionen är avhängigt förmågan att locka, behålla och integrera välutbildade människor, i synnerhet ungdomar.

Linnéuniversitet bildades 1 januari 2010 genom sammanslagning av Högskolan i Kalmar och Växjö universitet. Med tåg tar resan mellan universitetsorterna idag cirka en timme.



# Linnéuniversitetet

## Kalmar Västergötland

### **Kalmar och Kronoberg samverkar i ett flertal utvecklingsfrågor**

Inom flera områden finns idag samverkan mellan Kronoberg och Kalmars län, till exempel i frågor kring näringsliv, IT, lärande och kompetens, kultur, besöksnäringen, EUs strukturfonder, gemensamt kontor i både Bryssel och Shanghai och infrastruktur. I dessa samarbeten är kommunerna i olika hög grad och i olika frågor involverade. Dock har det inte tidigare funnits något specifikt och utpekat samarbete kring Linnéstråket där Linnéuniversitetet är den viktiga målpunkten i både Kalmar och Kronobergs län.

### **Pilotprojektet Linnéstråket**

Pilotprojektet påbörjades i maj 2013. Centrala frågor som hittills identifierats är:



# niversitetet

- Hur ser ortstrukturen ut – vilka orter växer, vad gör att de växer och kan orter komplettera varandra?
- Hur ska den befintliga infrastrukturen nyttjas på bästa sätt? Trafikeringen på järnvägen är en central fråga.
- Boende och bostadsmarknad är en komplex fråga: var vill man bo och vad styr byggandet av bostäder?
- Var vill företagen etablera sig?
- Hur får man bebyggelse-, infrastruktur- och kollektivtrafikplanering att dra åt samma håll?
- Kan vi enas om en gemensam regional strategi för Linnéstråkets utveckling?
- Kopplingen mellan kommunernas ÖP och regionernas utvecklingsstrategier

## Målbild för Linnéstråket 2025

För att få till stånd samagerande mellan de olika aktörerna behövs en tydlig målbild för Linnéstråket. Det ursprungliga syftet var allmänt hållet: Utveckla Linnéstråket till en attraktiv arbets- och bostadsmarknad. Det krävde en fördjupning. Pilotprojektet Linnéstråkets öppna och sökande process har gett möjlighet att lyfta många intressanta frågor – men också perspektivskillnader. Genom en fördjupad målbildsanalys har de frågor som pilotprojektet går vidare med bearbetats och avgränsats. Målbilden ska fungera som en gemensam plattform för att få kraft i det fortsatta arbetet. Pilotprojektet berör flera planeringsprocesser på nationell, regional och kommunal nivå. Alla medverkande aktörer ska se nyttan av att samordna sina olika processer, för den egna utvecklingen och för hela regionens gemensamma utveckling.

Målbilden har, med stöd av konsult, mejslats fram genom två möten med regionernas och kommunernas ledande politiker i regionstyrelsernas/landstingens och kommunstyrelsernas arbetsutskott. Det första mötet genomfördes hos var och en i deras egen politiska församling. Det andra möte genomfördes som en workshop för samtliga medverkande. Resultatet av målbildsanalysen är tre riktninggivande mål och tre strategier som ska utvecklas till konkreta insatser i det fortsatta arbetet:

### Riktninggivande mål

- 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.

## Strategier

### Strategi 1

Långsiktigt pålitliga och effektiva kommunikationer syftar till att

- Identifiera trafikeringsupplägg och infrastrukturinvesteringar för en pålitlig och effektiv trafikering i ett långsiktigt perspektiv. Näringslivets behov av godstransporter bör tillgodoses
- Öka effektiviteten för resenärer genom harmoniserade taxor, attraktiva anslutningar och förbättrade möjligheter att arbeta på tåget
- Tillförsäkra Kust till kust-banan god koppling till nuvarande stambana och framtida höghastighetsjärnväg

### Strategi 2

Rumslig planering för stärkt utveckling, lokalt och regionalt syftar till att

- Ge förutsättningar längs hela stråket att tillvarata de utvecklingsmöjligheter som förbättrade kommunikationer ger och stärka respektive orsts roll
- Skapa ett gemensamt fysiskt planeringsunderlag som tar utgångspunkt i de regionala utvecklingsstrategierna och den kommunala översiktsplaneringen
- Redovisa fysiska dimensioner av bostadsförsörjning, näringslivetableringar, möjligheter till utveckling i stationsnära lägen, orsts- och servicestruktur, utbildning

### **Strategi 3**

Fördjupad samverkan kring stråket med näringslivet och Linnéuniversitetet syftar till att

- Stärka Linnéuniversitetets förutsättningar för ett innovationsdrivet kunskapsutbyte mellan forskning och praktik
- Förbättra möjligheter att försörja näringslivet med efterfrågad kompetens
- Öka samverkan mellan Linnéstråkets aktörer, näringslivet och universitetet

### **Summering**

Linnéstråket är ett samverkansprojekt mellan två län och fem kommuner, vilket ställer stora krav på aktörerna i projektet. Att som kommun se sin roll i en större geografi är en utmaning och kräver ett arbets sätt som inte alltid varit praxis i alla kommuner. Tillgängligheten mellan stad och land är viktigt för båda länens utveckling och för att tydliggöra den kopplingen och hitta mervärde för var och en i samarbetet krävs ännu mycket av aktörerna i den fortsatta processen.

Ännu har aktörerna kommit olika långt i processen. Det gör att processen är arbetsam och att det är svårt att nå samsyn i olika frågor. Pilotprojektet är en arena där målkonflikter öppet kan lyftas och diskuteras. Målbildsanalysen har bidragit till detta. Men det är först i arbetet med tre strategierna som det blir ”upp till bevis” för respektive aktör. Det innebär att förankring på hemmaplan parallellt med det

gemensamma arbetet är central. Vi behöver utforska möjligheterna för att tillväxtmotorer som Kalmar och Växjö kan understödja tillväxten i de mindre kommunerna. Vi behöver undersöka hur de mindre kommunerna kan kopplas närmare och dra nytta av stråket. Linnéstråket ger oss på så sätt en möjlighet att pröva arbetsmetoder där såväl stor som liten kommun kan samagera med regionala organ och staten för att utnyttja sin specifika möjlighet att utvecklas.

## Källor

OECD (2012) *Territorial Reviews, Småland- Blekinge*. OECD Publishing

EuroFutures (1994) *Kalmar. Ett län med nya möjligheter*.

Infraplan AB (2002) *Östersjöbanesystemet, stråkstudier och fördjupningar*.

### FAKTARUTA

I maj 2013 bjöd de två regiondirektörerna för Regionförbundet i Kalmar län och Regionförbundet Södra Småland in till startmöte för pilotprojektet Linnéstråket. De som bjöds in var representanter från Kronobergs och Kalmar län för regionförbunden och de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, Trafikverket, Linnéuniversitetet, de två universitetsstäderna Kalmar och Växjö samt de tre kommunerna där emellan; Lessebo, Emmaboda och Nybro. Beslutet att medverka i projektet togs politiskt av respektive regionförbund och kommun. I styrgruppen företräds samtliga av sina chefstjänstemän; regiondirektörer, kommundirektörer, trafikdirektör, planeringschef. Linnéuniversitetet representeras av en avdelningschef.

I projektets arbetsgrupp har samtliga deltagare minst en representant som har planeringsansvar för trafikplanering eller bebyggelseplanering. Arbetsgruppen har delat upp sig i två undergrupper som arbetar med en varsin strategi ur projektets målbild; "Långsiktiga pålitliga och effektiva kommunikationer" respektive "Rumslig planering för stärkt utveckling, lokalt och regionalt".



Kristianstads kommun Foto: Cecilia Sandén

# Att tillsammans äga en målbild

Kan strategier och målbilder för en hel region översättas till drivande strategier också för delar av den? Det är en huvudfråga i ett av Region Skånes pilotprojekt inom Den attraktiva regionen.

”För att satsa på Skånes tillväxtmotorer och regionala kärnor och utveckla den flerkärniga ortstrukturen är vi överens om att .. ”*det är viktigt att de regionala kärnorna, och särskilt de tre tillväxtmotorerna, driver utvecklingen och agerar regionalt*”.

”Vi tar därför ett gemensamt ansvar för att *stärka Hässleholm och Kristianstad så att de tillsammans kan fungera som en tillväxtmotor*.”

Texten ovan kommer från *Strategier för Det flerkärniga Skåne* (2013). Syftet med strategierna är att bidra till att skapa hållbara fysiska strukturer och att göra det i samverkan mellan den kommunala och den regionala nivån. Strategierna är beslutade av

såväl Region Skåne som Kommunförbundet i Skåne och det är med detta som grund och målbild som Region Skåne gått in i arbetet med *Den attraktiva regionen*. Tillsammans med bland annat Kristianstads kommun och Hässleholms kommun arbetar Region Skåne som en del av *Den attraktiva regionen* för att stärka de två orterna Kristianstads och Hässleholms roll som tillväxtmotor i nordöstra Skåne som ett sätt att konkretisera de gemensamma strategierna.

Men vad betyder det att ”stärka Hässleholm och Kristianstad så att de tillsammans kan fungera som en tillväxtmotor” egentligen? Vad är det för samarbete som faktiskt kan leda till att Kristianstad och Hässleholm stärker sig själva och varandra och i förlängningen även ett större omland i nordöstra Skåne? Svaret på dessa frågor är inte något som fanns färdigformulerat vid arbetets start, utan det är just detta som är utmaningen och det som jag och mina kollegor i arbetsgruppen under ”resans gång” tillsammans försöker utforma.

## **Att koppla samman regional utveckling och kommunal översiktlig planering**

Pilotprojektet tar med andra ord utgångspunkt i Strukturbild för Skåne, som är en del av det regionala utvecklingsarbetet i Skåne. Arbetet drivs av Region Skåne i samverkan med Skånes 33 kommuner. Syftet är att koppla samman det regionala utvecklingsarbetet med kommunernas översiktsplanering.

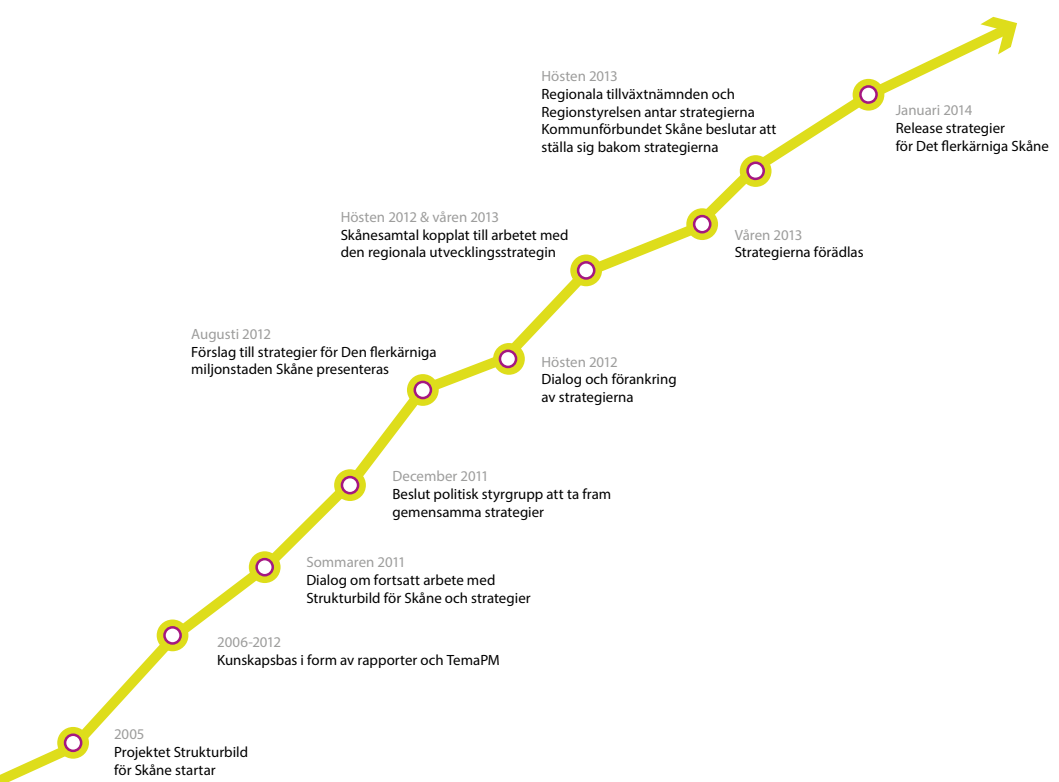
En hållbar tillväxt i Skåne är beroende av de miljöer som människor bor och verkar i och hur tillgängligheten till dessa ser ut. De fysiska strukturerna skapar förutsättningar för allt – från företagande och tillväxt till boende och integration, pendling och transporter, rekreation och klimatpåverkan. Det som planeras idag kommer att påverka samhällsutvecklingen under lång tid framöver. Den fysiska planeringen är därför ett viktigt verktyg för Skånes utveckling.



Den fysiska planeringen är sektorsövergripande med många intressen och perspektiv berörda. Det ger upphov till olika mållkonflikter. Det kan handla om viljan att både växa ekonomiskt och befolkningsmässigt, men samtidigt belasta miljön mindre. Det kan handla om att ta hänsyn till hur människor vill bo och samtidigt effektivisera den offentliga servicen och minska resandet med bil. Det kan också handla om att ge näringslivet goda förutsättningar för tillväxt och utveckling samtidigt som naturvärden säkras. Att arbeta med fysisk planering som ett verktyg för att resonera kring olika utvecklingsmöjligheter och vilka konsekvenser olika val får, är för mig, en av de mest spännande delarna av mitt arbete.

Det är kommunerna som ansvarar för den fysiska planeringen genom det kommunala planmonopolet, men samtidigt tas beslut om den fysiska miljön på flera olika nivåer i samhället. De fysiska strukturerna sträcker sig också över de administrativa kommungränserna och därför finns det ett behov av att arbeta för en regional samverkan kring planeringsfrågor. Strukturbild för Skåne är Region Skånes sätt att göra detta och är en arena för att hitta former för ett samarbete mellan regional och kommunal nivå. Det finns ingen färdig modell för hur detta ska göras, utan vi arbetar både på politisk nivå och tjänstemannanivå med utmaningen att forma och utveckla processen.

Arbetet med Strukturbild för Skåne står på tre ben – *dialog, kunskap och strategi*. Självklart hör de olika delarna ihop och är beroende av varandra. Utan en stabil kunskapsbas och en fungerande dialog hade det inte varit möjligt att komma framåt med det strategiska samarbetet. Strukturbild för Skåne är processinriktat och arbetsformerna har skapats och förändrats efterhand. För att göra det mer överskådligt kan detta beskrivas som en linjär process (se figuren på nästa sida), men arbetet med kunskapsunderlag, dialog och strategi pågår i själva verket parallellt. En viktig utgångspunkt att låta processen ta tid. Genom att skynda långsamt och våga diskutera öppet ökar möjligheterna att tänka nytt.

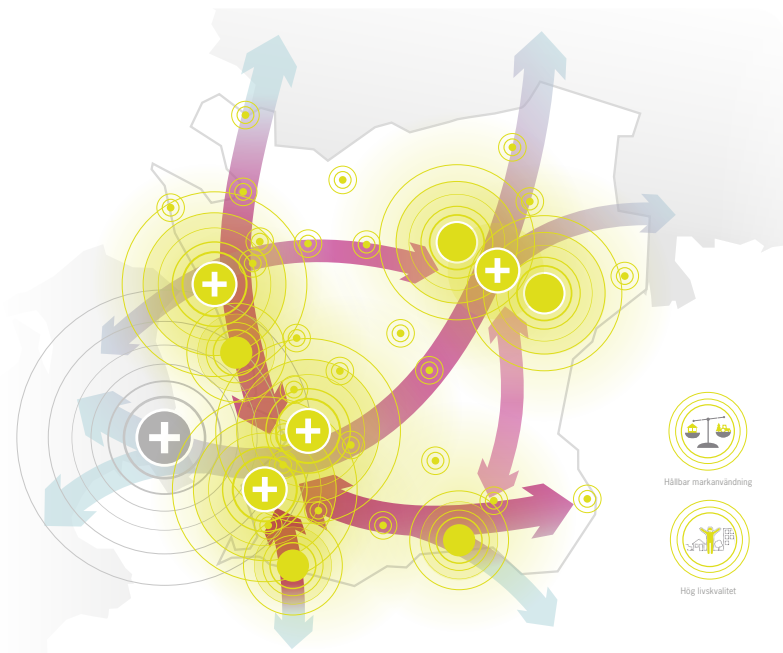


## Processbild Strukturbild för Skåne Layout: Dockside reklambyrå AB

Under årens lopp har mycket kraft lagts på att skapa ett förtroende för processen, såväl den politiska som den på tjänstemannasidan. Formerna för dialog och samverkan har varierat under arbetets gång. Arbetet har lett fram till ett omfattande och väl använt regionalt kunskapsunderlag samtidigt som kommunerna har fått möjlighet att sätta sig in i det regionala perspektivet och att utveckla en regional dimension i sin egen planering.

Utifrån kunskapsunderlaget och den förda dialogen fattades 2011 beslut om att gå vidare i arbetet och ta fram gemensamma strategiska ställningstaganden, vilket resulterade i *Strategier för Det flerkärniga Skåne* med fem strategiområden:

- Satsa på Skånes tillväxtmotorer och regionala kärnor och utveckla den flerkärniga ortstrukturen
- Stärka tillgängligheten och binda samman Skåne
- Växa effektivt med en balanserad och hållbar markanvändning
- Skapa socialt hållbara, attraktiva orter och miljöer som erbjuder hög livskvalitet
- Stärka Skånes relation inom Öresundsregionen, södra Sverige och södra Östersjön



Det flerkärniga Skåne, Strukturbild för Skåne. Hässleholm och Kristianstad är de gula ringarna i nordöstra Skåne. Layout: Dockside reklambyrå AB

Som jag redan nämnt finns det målkonflikter i utvecklingen av den fysiska miljön och det finns också utmaningar som måste överkommas i det fortsatta arbetet med de fem strategiområdena. Men med gemensamt formulerade mål är att det är lättare att åstadkomma en hållbar utveckling i Skåne än om varje kommun gör det för sig.

## **Att stärka nordöstra Skåne är en viktig del i Skånes flerkärniga ortstruktur**

2011 presenterades inom strukturbildsarbetet en rapport med namnet *Flerkärnighet i Skåne* i vilken regionala kärnor och tillväxtmotorer identifierats. I kartläggningen identifierades Kristianstad och Hässleholm som regionala kärnor i nordöstra Skåne. Båda spelar en betydelsefull roll för respektive omland. Men de är var för sig inte tillräckligt starka för att fungera som tillväxtmotor och det är av stor vikt för Skåne som helhet att det finns en sådan motor i nordost. Nordöstra Skåne har en svag tillväxt och det är viktigt för hela Skåne att den utvecklingen vänder. Det finns även en låg grad av interaktion mellan Skånes två stora funktionella arbetsmarknader. Den behöver öka.

Slutsatserna i *Flerkärnighet i Skåne* var en ögonöppnare för kommunerna och det blev tydligt att de måste hitta sätt att fördjupa samarbete. Det har också bidragit till att de ser sin roll i ett regionalt sammanhang på ett nytt sätt och det finns en större medvetenhet om att också de kringliggande kommunerna ser det som nödvändigt och självklart att de två regionala kärnorna ska vara drivande i utvecklingen av nordöstra Skåne.

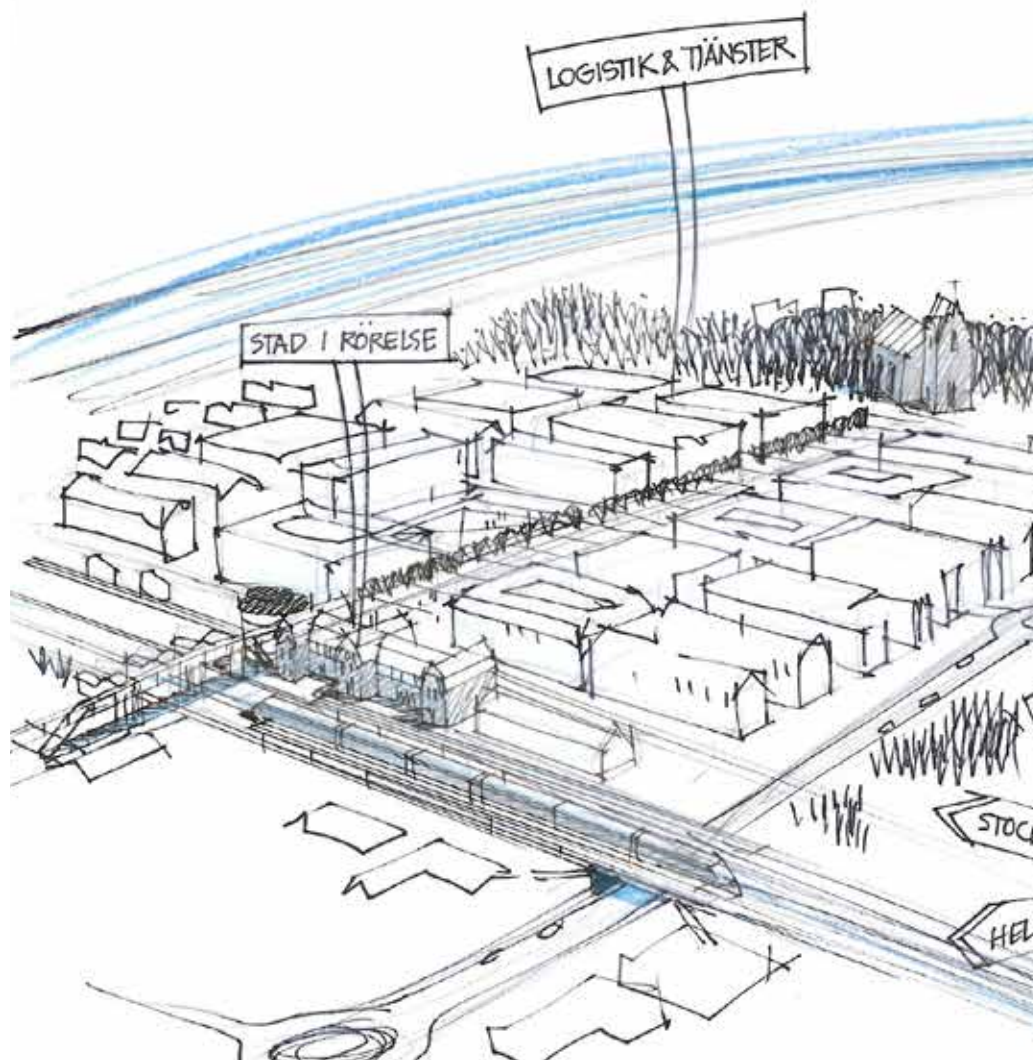
När frågan återigen lyftes i samband med arbetet med *Strategier för Det flerkärniga Skåne* och även under framtagandet av *Det öppna Skåne 2030*, som är den nya regionala utvecklingsstrategin för Skåne, bestämde sig Kristianstads kommun och Hässleholms kommun för att tillsammans med Region Skåne arbeta för att orterna ska stärkas som tillväxtmotor. Från regional nivå upplever jag och mina kollegor ett starkt engagemang från Kristianstad och Hässleholm och en tydlig vilja att vi tillsammans ska komma framåt.

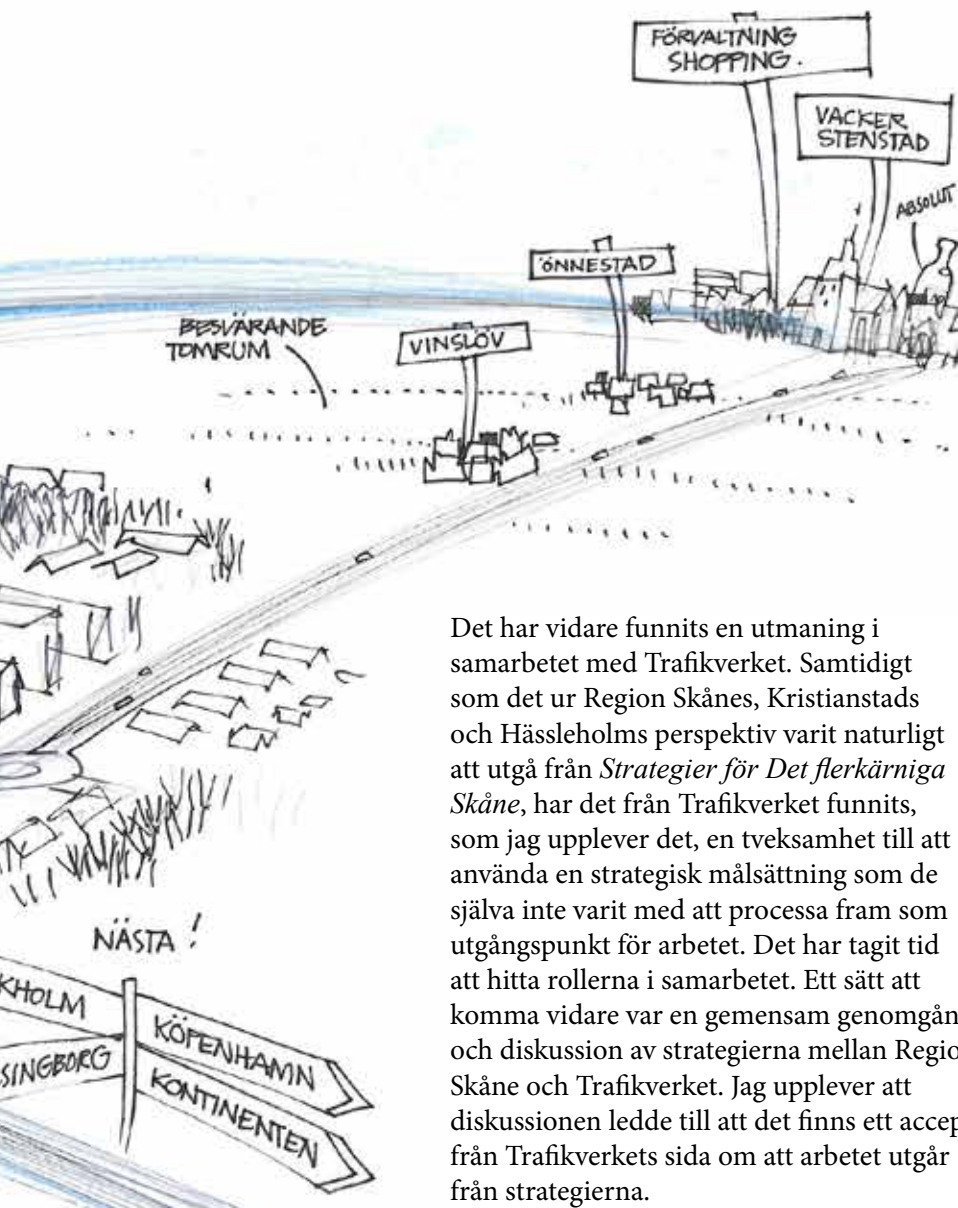
## **Att samarbeta för att stärka en tillväxtmotor**

Att stärka Kristianstad-Hässleholm som tillväxtmotor är en given del av strategierna. De har aldrig varit tänkta som en slutpunkt, utan är en plattform för att gå vidare med nya spännande samarbeten kring kopplingen mellan regional utveckling och kommunal översiktlig planering och att användas på såväl regional som kommunal nivå. Det är vår utmaning tillsammans att planera långsiktigt och konsekvent mot hållbarhet.

Men även om det finns insikt om vikten av att samarbeta är det inte helt enkelt att få igång ett fungerande lagarbete. Upplägget med ett tätt samarbete mellan de två kommunerna och Region Skåne är ett nytt sätt att verka för alla tre parter. Men Kristianstad och Hässleholm har i flera andra sammanhang arbetat tillsammans. De har till exempel tidigare haft gemensamma presidiummöten. Inom samarbetsplattformen Skåne nordost har samarbeten omfattat framförallt infrastruktuursatsningar. Det har också funnits kunskaps- och erfarenhetsutbyte kring näringslivs- och serviceutveckling. Problemet har dock varit att få till stånd ett långsiktigt arbete som inte avslutas när ett specifikt projekt tar slut eller som ”bara” omfattar en specifik fråga och detta är därför en huvudmålsättning för det nu pågående processen.

Ytterligare en stor skillnad mot tidigare samarbeten är ett tydligt fokus på tätorterna Kristianstad och Hässleholm. Kristianstad och Hässleholm har inom flera områden kompletterande profiler, exempelvis har Hässleholm ett näringsliv med fokus på tjänstenärings- och logistik, medan Kristianstad istället har en inriktning på offentliga tjänster. Kristianstad har en högre befolkningstillväxt än Hässleholm som i sin tur har en starkare sysselsättningstillväxt. Men samtidigt som orterna kompletterar varandra har de en svag gemensam profil utåt. Hur kan de utvecklas tillsammans och stärka varandra för att hela nordöstra Skåne ska utvecklas?





Det har vidare funnits en utmaning i samarbetet med Trafikverket. Samtidigt som det ur Region Skånes, Kristianstads och Hässleholms perspektiv varit naturligt att utgå från *Strategier för Det flerkärniga Skåne*, har det från Trafikverket funnits, som jag upplever det, en tveksamhet till att använda en strategisk målsättning som de själva inte varit med att processa fram som utgångspunkt för arbetet. Det har tagit tid att hitta rollerna i samarbetet. Ett sätt att komma vidare var en gemensam genomgång och diskussion av strategierna mellan Region Skåne och Trafikverket. Jag upplever att diskussionen ledde till att det finns ett accept från Trafikverkets sida om att arbetet utgår från strategierna.

### Fakta om arbetsprocessen

Strukturbild för Skåne startade 2005 som ett projekt och är sedan 2011 en del av Region Skånes ordinarie verksamhet. Syftet är att koppla samman regionala utvecklingsfrågor med kommunal översiktlig planering. Arbetet drivs av Region Skåne i samverkan med Skånes 33 kommuner. Till arbetet finns en politisk styrgrupp bestående av presidiet för regionala tillväxtnämnden samt representanter från kommunerna via de s.k. fyra hörn-samarbetena Skåne Nordost, Skåne Nordväst, MalmöLund-regionen och SÖSK samt representanter från Kommunförbundet Skånes presidium. Region Skåne deltar i Den attraktiva regionen genom det pågående arbetet inom Strukturbild för Skåne.

Inom Den attraktiva regionen arbetar Strukturbild för Skåne med fyra olika delar:

- Stärka Kristianstad och Hässleholm för att de tillsammans ska fungera som en tillväxtmotor
- Stärka Helsingborg som tillväxtmotor
- Koppla samman Helsingborg och Kristianstad/Hässleholm – Skånebanan
- Genomföra en utvecklad systemanalys för Skåne



Inom samarbetet med Kristianstad och Hässleholm har det formerats en styrgrupp bestående av kommunstyrelsens presidium och kommundirektör/chef från respektive kommun och presidiet för Region Skånes regionala tillväxtnämnd samt dess utvecklingsdirektör. Dessutom deltar sakkunniga tjänstemän på chefsnivå och även Trafikverket. Utöver styrgruppen görs regelbundet avstämningar på direktörsnivå.

I arbetsgruppen deltar tjänstemän från de fyra deltagande organisationerna med kompetens kring planering, infrastruktur, kollektivtrafik och näringsliv. Det har även skapats mindre arbetsgrupper för vart och ett av de tre "effektmål" som processen utgår från. Projektet delfinansieras av Tillväxtverket och Boverket genom deras program för "stärkt lokalt och regionalt samspel mellan fysisk planering och näringslivsutveckling" och en projektledare finns anställd på 50 %, en extern processledare används också.

## Ett sökande och samtidigt konkret arbete – är det möjligt?

Att stärka Kristianstad och Hässleholm som tillväxtmotor är målet. Men det är inte givet vad detta egentligen betyder och inte heller hur vi ska gå tillväga. Samtidigt har den politiska ledningen varit tydlig med vikten av att nå fram till något konkret. En viktig grund är att skapa ett mer bestående samarbete.

Redan från starten formulerades därför vad vi kallar ”effekt mål” för arbetet:

- Skapa en funktionell arbetsmarknadsregion i hela Skåne
- Öka attraktionskraften
- Stärka innovationskraften

Dessa ska i sin tur leda till:

- Sysselsättningstillväxt
- Högre utbildningsnivå
- Befolkningstillväxt
- Ökat bostadsbyggande

Effekt målen är ett sätt att konkretisera målbilden och sätta den i ett sammanhang, men målen har inte kvantifierats utan hållits breda. Med hjälp av en processledare anordnas tre så kallade rådslag med både politiker och tjänstmän från de deltagande parterna. Fokus i respektive rådslag är vid varje tillfälle ett av de tre effekt målen och syftet är att hitta områden för kommunerna som vi tillsammans kan arbeta vidare med. Detta görs genom att deltagarna träffas i halvdagsittningar och arbetar med att tolka målen i ett ”Kristianstad-Hässleholmperspektiv” och utifrån detta diskutera fram projektidéer. Hitintills har två rådslag genomförts och ett tredje väntar till våren.

Jag upplever att valet att arbeta utan mer konkreta mål har varit ett bra sätt att inte på förhand fastställa vad processen ska resultera i och det har gjort det möjligt att tänka på nya sätt. Det har dock även sina svårigheter och det kan kännas som om arbetet är svårt att få grepp om med en målbild som saknar mätbara mål. För att få tydligare ramar för arbetet har det därför beslutats att på prov hitta indikatorer till effektmålen för att se om det kan hjälpa processen framåt. Exempel på möjliga indikatorer är att ”nettopendling till och från Kristianstads och Hässleholms städer ska vara noll, men med ett fördubblat antal resenärer”, att ”arbetspendlingen ska vara jämnt fördelad över hela regionen från målpunkterna Blekinge, Småland, Lund-Malmö, Helsingborg och sydöstra Skåne”, att ”omsättning i besöksnäring ska fördubblas” och att ”branschmixen ska vara enligt genomsnittet för ”större städer.”

Indikatorerna är ett sätt att resonera kring vad de övergripande målen betyder. Har alla i arbetsgruppen samma bild av vad det innebär och kan få för effekter att till exempel öka attraktiviteten? Det är en spännande balansgång mellan att våga lita på processen och låta utformningen av arbetet ta tid och samtidigt hitta en gemensam målbild som alla känner sig hemma i och kan äga tillsammans.

Det täta samarbetet mellan de deltagande parterna är både givande och utmanande. Något som märkts tydligt under det dryga år som arbetet pågått är svårigheten att hitta resurser och tid att träffas. Eftersom det är avgörande att samarbetet mellan kommunerna kommer att bära även efter projektets slut, är det viktigt att det är de som driver processen framåt. Att följa upp, bemanna brett och ha ett engagemang från flera olika verksamheter är dock en utmaning som både kommunerna, Region Skåne och Trafikverket står inför. Men det är helt avgörande för att vi gemensamt ska äga målbilden om Kristianstad och Hässleholm som tillväxtmotor. För att öka känslan av delaktighet och ägarskap har det under arbetets gång

gjorts indelningar i mindre arbetsgrupper utifrån de tre rådslag som ska genomföras. Förhoppningsvis leder denna nya indelning också till att vi deltagare i arbetsgruppen lättare hittar våra roller och att arbetsinsatserna fördelas mer jämt mellan oss.

## Summering

En av utgångspunkterna i arbetet med *Den attraktiva regionen* har varit att inte starta upp nya projekt, utan att lyfta in redan pågående och planerat arbete i den gemensamma ramen. Samarbetet med Kristianstad och Hässleholm kändes som ett självklart område att arbeta med, det är ett helt nödvändigt utvecklingsarbete för att stärka Skåne. Det är dock ännu inte helt tydligt hur det gemensamma ”paraplyet” *Den attraktiva regionen* har påverkat processen.

En positiv effekt är att Trafikverket har involverats i såväl styrgrupp som arbetsgrupp, men jag menar att det fortfarande finns en utmaning i hur vi gemensamt kan förbättra arbetet. För att få ut ett mervärde och förändra syn- och arbetssätt på såväl en skånsk nivå som för de andra deltagande pilotprojekten och även för Trafikverket på nationell nivå, behöver alla vi som är engagerade i *Den attraktiva regionen* tillsammans hitta former så att vi kan dra nytta av varandras arbete. Men det är en utmaning jag tillsammans med arbetsgruppen med spänning och tillförsikt arbetar vidare med!

## Källor

Region Skåne (2014) *Det öppna Skåne – Skånes regionala utvecklingsstrategi*  
Region Skåne, Avdelningen för regional utveckling:

(2011) *Flerkärnighet i Skåne*

(2012) *Hur stärker vi Skånes regionala kärnor och tillväxtmotorer?*

(2013) *Strategier för det flerkärniga Skåne*

OECD (2012) *Territorial Reviews: Skåne, Sweden*, OECD Publishing

Kristianstads kommun och Hässleholms kommun är två kommuner i nordöstra Skåne med drygt 80 000 respektive cirka 50 000 invånare varav 36 682 och 18 797 i tätorterna. Avståndet mellan tätorterna är ca 3 mil och Södra stambanan förbinder dem. Kommunerna är till ytan de två största kommunerna i Skåne och täcker cirka 1 600 kvadratmeter.

Kommunerna tillhör FA-region Kristianstad, vilket är en av Skånes två stora FA-regioner. Kristianstad och Hässleholm har identifierats som regionala kärnor i Skåne och de är de två största tätorterna i det nordöstra hörnet. Kristianstad har en högre befolkningstillväxt av de två, medan Hässleholm har en starkare sysselsättningstillväxt. Kommunerna står inför den gemensamma utmaningen att öka såväl befolknings- som sysselsättningstillväxten i denna del av Skåne.

Tillsammans med kommunerna Osby, Bromölla, Hörby och Östra Göinge bildar Kristianstad och Hässleholm det delregionala samverkansorganet Skåne Nordost. Dessa sex kommuner har tillsammans knappt 185 000 invånare.



# Att definiera en region

## Reflektioner från följeforskningen inom Den attraktiva regionen

I flera pilotprojekt beskrivs betydelsen av att avgränsa, definiera, karakterisera och benämna regionen som behandlas. I Skåne ska en strukturbild för hela regionen tolkas för mindre delar av densamma. I Småland har två pilotprojekt utgått från ett neutralt och inkluderande begrepp som definierar regionens gränser och från det funktionella sambandet mellan orter. I Östergötland skapar en förbättrad transportinfrastruktur en ny regionkontur och förändrar samspelet mellan mindre och större tätorter. I Västmanland möter en bruksortskarta och en infrastrukturkarta en ny geografi – näringslivets. I Gävleborg har ”ett pärlband av orter” som länkas med spårburen trafik spelat stor roll. Därför kan det vara värdefullt att reflektera över hur en region definieras och vad det spelar för roll för planeringsprocessen.

## Vad är en region?

Ordet *region* har rötter i latin, ”regere”, som betyder ”att härska.” Dagens definitioner av region är geografi, yta, area. Begreppet kan också användas för ett område inom vilket en verksamhet bedrivs. Regionens gränser kan vara bestämda eller obestämda och kan förändras med tiden, men de är sammanhängande – antingen fysiskt eller genom en gemensam identitet. Ordet region har således både en rumslig aspekt och är kopplat till frågor om politiska, ekonomiska eller ekologiska krafter som styr områdets utveckling.

I samhällsplanerings-sammanhang avser *region* eller *regional* ett geografiskt område som är en ”mellanhet” – mellan stat och kommun. Innebörden av en planeringsregion är ett angränsat område med en eller flera städer som fungerar som dess nav.

Det finns en mängd olika uppfattningar om det lämpligaste sättet att definiera en region vars utveckling är målet för en samverkansprocess. I detta bidrag skisserar jag en klassificering av perspektiv på vad en region är och vad det kan innebära för organisationen av samverkansprocesser.

### Det normativa perspektivet

Ett normativt perspektiv definierar en region genom administrativa gränser och funktionell roll i förhållande till andra nivåer. Normativa definitioner fokuserar ibland på statistiska parametrar som gör det möjligt att samla in uppgifter som kan jämföras och används därför ofta när planerare och beslutsfattare vill ”benchmarka” gentemot andra regioner.

Jag kallar detta perspektiv *normativt* av två skäl. För det första så avgränsas regioner av administrativa myndigheter snarare än observerad morfologi. För det andra är intresset hos olika konstellationer av aktörer (nät, regimer) att uppnå regionala mål. Betoningen på mål är per definition normativ.

Det normativa perspektivet avspeglas också i studier som behandlar maktförhållanden mellan aktörer inom samhällsplaneringen.



Metaforen är ett fiskenet – en struktur definierad både av regionens omkrets och av länkarna inom den. Teorier som fokuserar på sociokulturella och politiska nätverk och samverkan, regimer eller flerkärnigt styre (se källor nedan) innebär att en region definieras av summan av områden styrda av specifika konstellationer av offentliga och/eller privata aktörer vars eget territorium är fastställt.

### Det fenomenologiska perspektivet

Det fenomenologiska perspektivet är vanligt förekommande i utvecklingsstrategier samt i litteratur om *regionalism*. Det definierar regioner utifrån en uppfattning om att det *bör* finnas en region för att uppnå vissa mål, exempelvis ett område som bedöms som viktigt för planeringen av transporter, bostäder, handel eller andra funktioner. Det speglar en övertygelse om att sociala, kulturella och ekonomiska samband motiverar en avgränsning.

Det fenomenologiska perspektivet liknar det normativa perspektivet men jag åtskiljer dem på följande sätt: det normativa perspektivet speglar befintliga administrativa indelningar och utgår från maktstrukturer som avser åstadkomma något inom ett givet område. Det fenomenologiska perspektivet ägnar istället intresse åt sociala, kulturella och historiska band som binder samman ett geografiskt område och av det skälet vill åstadkomma något.

### Det cybernetiska perspektivet

Det cybernetiska perspektivet definierar en region som en funktion av marknadskrafter som gynnar agglomeration eller spridning i rummet. Jag använder termen cybernetiska eftersom det kommer från samma grekiska ursprung som ”statlig” (kybernetes). Det betonar ekonomiska och sociala processer som regionbildande. Ett cybernetiskt perspektiv är vanligt förekommande inom samhällsekonomiska analyser och ekonomisk geografi. Begrepp som regionförstoring är sprunget ur detta perspektiv.

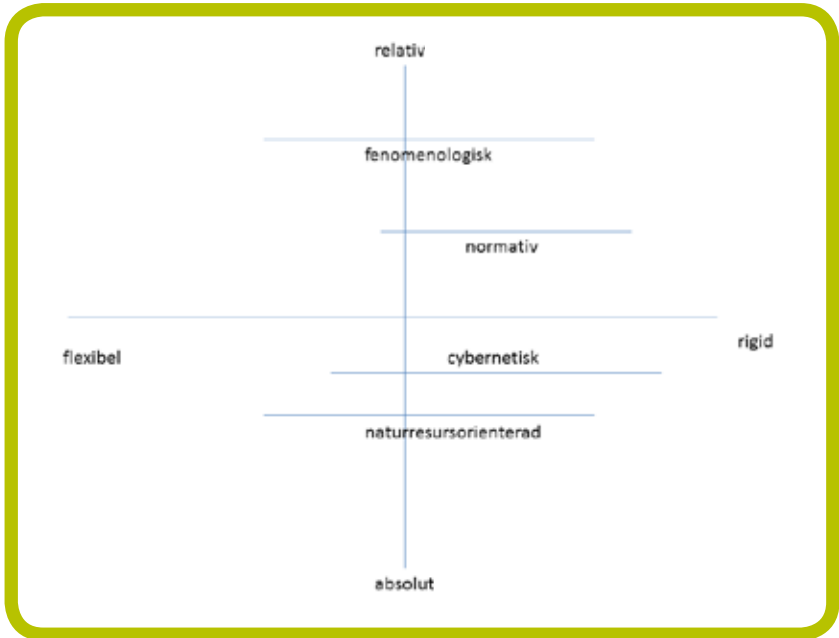
## Ett naturresursorienterat perspektiv

I ett naturresursperspektiv definieras region utifrån en viss naturresurs som levererar material och tjänster. Marken i sig är en viktig resurs, men här betonas även resurser som luft, vatten och ekosystemtjänster. Det liknar faktiskt definitionen inom medicinen, där en region beskriver det område som är beroende av en viss artär eller nerv. Ett naturresursperspektiv fokuserar på ”bärkraften” av en naturresurs eller ett ekologiskt system, t ex avrinningsområde, råvarutillgång eller klimat. Regionen är som företeelse ganska stabil, men kan bli föremål för störningar som för de system som definierat regionen till ett radikalt annorlunda tillstånd – och ändrar regiongränsen.

## Jämförelse mellan perspektiven

Figuren på nästa sida avbildar de fyra perspektiven på två axlar för att man lättare ska kunna lotsa sig fram bland likheter och skillnader mellan dem. På den horisontella axeln visas hur rigida de geografiska gränserna i regionen är över tiden. Kan gränserna förväntas att ändras snabbt eller långsamt? Den vertikala axeln visar i vilken utsträckning regioner kan uppfattas relativistiska eller absoluta till sin natur. I ett relativistiskt perspektiv förstås regioner i termer av sina historiska och kulturella sammanhang samt i relation till varandra. I ett absolutist perspektiv är regioner oberoende av samhällskultur och politik och definieras t ex av sitt klimat eller sina naturtillgångar. Med andra ord är en relativ approach mer intresserad av regionen i förhållande till andra regionala avgränsningar medan en absolut approach ser regionen som oberoende av andra regioners gränser.

Det fenomenologiska perspektivet ser regioner som en skapelse, ett resultat av mänskliga föreställningar och beteenden som konstruerar en gemensam känsla av identitet. Även om det finns geografiska egenskaper (berg, flod, kustlinje) är den regionala identiteten socialt konstruerad – som *Bergslagen* eller *Glasriket*. Vi ser ett intressant exempel i pilotprojektet i Västmanland där hänvisning till Bergslagen ses bidra till legitimiteten i det aktuella projektet.



Alternativa perspektiv på regionens avgränsning och definition.

Det cybernetiska perspektivet definierar regioner utifrån drivkrafter, exempelvis ekonomiska krafter som är oberoende av politiska och administrativa gränser i sig men som är beroende av politiska beslut som påverkar tillgänglighet, mobilitet, mark-och transportkostnader. Här är Mer Kalmarsund och Gävleborg exempel på projekt som ser regionförstoring som medel att främja regional utveckling. Naturresursperspektivet avgränsar regioner oberoende av politik, administrativa delningar eller historia. Perspektivet har emellertid fått ökad aktualitet som planeringsfråga i ett hållbarhetsperspektiv. Klimatförändringar, jordbrukstekniker som förändrar ekologiska system kan vara exempel. Därför behöver även resursbaserad regionalanalys ta hänsyn till kultur, ekonomiska krafter samt normer och föreställningar. Västmanland har delvis ett naturresursperspektiv som utgångspunkt.

## Vad betyder regionföreställningar för målbildsarbetet?

Olika strukturer på samverkan är vidare kopplade till aktörernas föreställningar om regionens karaktär. Här kan insikter från *institutionsteori* bidra till förståelsen för hur målbildsprocesserna fungerar och på vilket sätt utgångspunkterna i målbildsarbeten speglar underliggande styrningsstrukturer.

Målbildsarbetena i pilotprojekten lyfter fram betydelsen av att hitta samsyn angående regionens avgränsning, styrkor och svagheter, prioriterade samhällsutmaningar och utvecklingsstrategier. Med andra ord är en gemensam målbild grunden för ett kollektivt agerande där de ingående parterna är ömsesidigt beroende av varandra för att nå sina mål. Det innebär att det måste finnas en lämplig ”matchning” mellan de processer som leder fram till målbilden å ena sidan och de intressenter som kan tänkas vara involverade i lösningar och åtaganden å den andra.

Variationer på ”rigiditetsaxeln” speglar en uppfattning om *vem* som bör styra, samverka eller vara med i dialog och samråd. Om avgränsningen är strikt och tydlig kan vi förvänta oss en sammansättning av myndigheter och politiska församlingar. Om avgränsningen inte är självklar eller om flera olika perspektiv måste samspela, kan vi förvänta oss att samverkansprocessen är flexibel och anpassas efter förändringarna. Variationer på skalan relativ/absolut speglar en uppfattning om vad som bör vara målen för det gemensamma agerandet. Ju mer relativistisk syn på förutsättningar och utmaningar desto mer kan vi förvänta oss en samarbetsprocess som betonar diskussion och samråd.

Målbildsarbetena i Den attraktiva regionen med ett relativistiskt perspektiv på respektive regions utmaningar karaktäriseras av dialog – om än med stöd från faktabaserade analyser.

## Pilotprojektens regionuppfattningar

*Skånes* arbete med Hässleholm-Kristianstad som regionala tillväxtmotorer, bygger på strukturbildsarbetet för Skåne. Det är ett exempel där flera konceptualiseringar av regionen antyds. Strukturbildsarbetet har en starkt normativ karaktär. Administrativa gränser är givna och definierar även hur samrådsprocessen befolkas med representanter för t.ex. kommuner. Målen för tillväxt har i sin tur lett till en analytisk approach som är fenomenologisk till sin karaktär. Det pågående strukturbildsarbetet har också tagit in analyser som avgränsar arbetsmarknadsregioner utifrån ett cybernetisk perspektiv – även regioner som sträcker över lands- och länsgränser. Det blir därför särskilt intressant att följa hur målbildsarbetet samt organisationen och processer för samverkan utvecklas. Om man kan skapa en pluralistisk syn på regionen, kan vi förvänta en mångfacetterad organisatorisk approach i pilotprojekten med flera olika grupperingar.

*Linnétråket* och *Mer Kalmarsund* har målbilder som återspeglar en cybernetisk approach till pilotprojektens respektive regioner. Med utgångspunkten från olika samhällsekonomiska analyser, bland andra OECDs granskning av utvecklingsmöjligheter i sydöstra Sverige, har samverkansgrupperingar bildats som avses främja ekonomiska drivkrafter och etableringar. Inte minst för att få ut regionala effekter av ett relativt nyetablerat universitet.

I *Östergötland* sker samverkan dels utifrån politiska/administrativa gränser, dels utifrån transportinfrastrukturen som binder dem samman. Att regionförbundet, som är en sammansättning av befintliga kommuner, hittills koordinerar och organiserar samarbetsprocessen förstärker den normativa synen på regionen och dess karaktär. Därutöver vittnar underlagsdokumenten om ett starkt intresse av att förstå hur regionen fungerar – med andra ord en

fenomenologisk approach till de utvecklingsstrategier som utvecklas inom pilotprojektet. Därför är det inte förvånande att utmaningen för samarbetet handlar om hur olika orter, och inte minst de mindre orterna, kan sammankoppla sina mål med en gemensam uppfattning om regionens inre funktionssätt.

En möjlig tolkning av målbildsarbeten i *Västmanland* är att en normativ approach till regionbildning har svårt att möta en naturresursorienterad approach. De ingående aktörerna har haft olika bilder av vad som representerar en relevant region. Här finns även uppfattningar om vilka fenomen som är av störst intresse samt en osäkerhet om olika drivkrafters förväntade effekt. Det har lett till en diskussion om olika åtagandens bidrag till regional utveckling. Det kan vara en förklaring dels till att målbildsarbetet successivt har utökat dialogen med externa intressenter, t ex andra kommuner (Ludvika), gruvnäringen, dels beslutet att vidga frågan om näringslivsutveckling till att omfatta mer än gruvnäringen.

*Gävleborgsregionens* målbildsarbete har en fenomenologisk betoning. Det definierar en ortsstrukturer som binds samman av järnvägen i förhållande till andra arbetsmarknadsregioner och fokuserar strategiarbetet på samspelet mellan den byggda miljön, hushåll och företag. Det senare leder vidare till ett intresse för stadsutveckling inom ramen för en stationsområdesstrategi.

## **Summering**

Planeringsteori kan användas till att skapa en klassificering av olika, men besläktade, uppfattningar om vad av en region är. Institutionsteori bidrar med idén att struktur för gemensam styre och samverkan varierar beroende på den regions kontexten. Samsynen om en regionens karaktär har en högre sannolikhet att leda fram till ett gemensamt agerande som kan hållas ihop av ett samarbetsorgan. Olika uppfattningar kan också resultera i gemensamt agerande och kollektiva beslut men först efter en förhandlingsprocess snarare än en dialogisk planeringsprocess.

Målbildsarbetet inom pilotregionerna innebär att regionens karaktär och avgränsning först fastställs, för att därefter matchas med en inriktning på den fortsatta samverkan och, så småningom gemensamma åtaganden. Med andra ord vill jag se definitionen av ”en gemensam målbild” som ett sätt att skapa samsyn angående regionens konceptualisering. Jag anser därför att målbildsarbetet har en viktig funktion inte bara för att bedöma hur långt de ingående parternas uppfattningar om regionen är ifrån varandra, utan också för att skapa strategier som gör skillnad.

## Några källor

### **Planeringsteorier som fokuserar på sociokulturella och politiska nätverk och samverkan:**

Healy, Patzy (1997) *Collaborative Planning: Shaping places in fragmented societies*. Macmillan press.

Andersson Åke E, Hårsman Björn och Quigley John (1997) *The Future of Government*. Elsevier

Ostrom, Ellinor i McGinnis, M D, red, (1999) *Polycentric Governance and Development: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. University of Michigan press.

Salet W , Thornley A och Kreukels, redaktörer (2003) *Metropolitan Governance and Spatial Planning comparative case studies of European City-regions*. Spon Press.

von Sydow, Åsa (2004) *Exploring local governance in urban planning and development*. Doktorsavhandling, KTH.

### **Naturresursperspektivet behandlas i:**

Holling, C S (1973) *Resilience and stability of ecological systems*. *Annual Review of Ecology and Systematics*, nr 4 sid 1-23





# Regional utveckling – hur ser två nyckelpersoner från de deltagande verken på det?

Ett samtal mellan antologiredaktören, Catherine Kotake, Trafikverket och Jon Resmark, Boverket.

**Carl-Johan Engström** *Det finns idag mycket starka krafter och trender som ökar bebyggelsestrycket dels i storstadsregionerna, dels i övriga regioners centrala orter . Det skapar kapacitets- och planeringsproblem med krav på snabba resultat och processer. Det ställer de mindre orterna i ”skugga”. Deras specifika frågor lyfts inte på samma sätt. Vid prioritering värderas åtgärder i infrastrukturen efter samhällsekonomisk nytta. Det är där kapacitetsproblemen är störst. Det riskera öka skillnaderna i utvecklingsförutsättningar än mer. Hur ser ni på det?*

**Catherine Kotake** Trafikverket har uppdraget att planera för och utveckla ett transportsystem som bidrar till Sveriges utvecklingskraft genom att genomföra regeringens politik. I det stora perspektivet är det en enorm utmaning för hela västvärlden att kunna bibehålla sin välfärd i den nya ekonomiska världsordningen. Vid så stora strukturförändringar tror jag att det kan vara svårt att se vad som är ”rätt väg att vandra”. Det är ett sökande fram till de nya strukturerna. Vad ska vi behålla av det gamla och vad behöver vi överge för att ge plats för något nytt.

De samhälleliga strukturer som funnits fram till nu har kommit till i sin tid och i sitt sammanhang. Vad som ska ersätta dessa strukturer framöver är som sagt ännu inte tydligt ur alla aspekter. Hur kommer vi att försörja oss, inom vilka näringar och var kommer det finnas förutsättningar för dessa? Hur stora kommer konsekvenserna att bli av de klimatförändringar som redan pågår och i hur stor utsträckning kommer de påverka var vi kan bo?

Vi pratar om det hållbara samhället som ett energi- och resurssnålt samhälle som inte belastar miljön och klimatet. På många sätt är storstaden ett sådant samhälle och människor har i alla tider samlat sig i större samhällen där det finns möjlighet att försörja sig med mindre energiförlust. Det är därför inte säkert att det är så fel att koncentrera befolkningen, och därmed resurserna, till vissa platser.

Mindre samhällen kommer också att finnas i framtiden, och de kommer då liksom nu att finnas av en anledning. Platsen kommer på något sätt att vara en lämplig ort utifrån försörjning eller tillgång till något som berättigar ortens existens. Vissa platser kommer att ha förutsättningar att utvecklas oavsett vad staten lägger till rätta för – andra inte. Det är i grund och botten en fråga om vad vi mäktar med att finansiera som ”grundbehov” och var de behoven är störst.

Man kan fråga sig vad som är den största risken för ett samhälle eller en stat? Är det att lägga resurser ”rättvist” ur ett geografiskt perspektiv eller är det att lägga tillräckligt med resurser där de ger störst samhällsekonomiska effekter? Båda scenarierna innebär uppenbara risker. Stora skillnader i ekonomiska resurser kan leda till spänningar och obalanser som genererar en mängd problem och negativa effekter. Samtidigt finns de starka globala krafterna och trenderna som driver utvecklingen mot de större städerna och tätorterna. Att inte möta den utvecklingen innebär risk att samhället inte ställer om tillräckligt snabbt till de nya förutsättningarna och då halkar efter i utvecklingskraft totalt sett.

**Jon Resmark** Koncentrationen av befolkning och ekonomi till de största orterna ser jag som en logisk effekt av nuvarande ekonomiska och politiska system. Om denna utveckling är bra eller dålig är inte givet i alla avseenden. Ser vi som Catherine också nämner till ett strikt klimat- och resursperspektiv så kan det finnas fördelar med att fler bor i täta städer med minskade transport- och energibehov. Samtidigt som det kan innebära ökad sårbarhet och sämre förutsättningar till självförsörjning och råvaruproduktion.

Ytterst är det medborgarna och den politiska viljan som måste avgöra hur och var resurserna ska satsas. Som myndigheter kan och bör vi bidra med underlag som visar på effekterna av olika beslut och investeringar. Vill man ha till stånd en förändring så krävs att man går från prognosstyrning till målstyrning och att man då också ser över de samhällsekonomiska modeller som nu används.

Men visst - det kommer alltid att vara nödvändigt att göra prioriteringar av offentliga medel. De gemensamma skattemedlen ska givetvis komma så många som möjligt till del. Av den anledningen kommer samhället troligen inte kunna upprätthålla samma höga service överallt utan kommer kanske att tvingas att börja prioritera mellan orter där man kan upprätthålla en grundläggande servicenivå.

Boverket lyfte i sin *Vision för Sverige 2025* fram en modell för att möta de negativa effekterna av en kraftig urbanisering och centralisering. Tanken i modellen var att satsa mer resurser på de regionala omlanden med utgångspunkt från befintlig spårstruktur. Genom att fokusera mer på urbana stationsområden skulle man kunna minska sårbarheten. Det skulle möjliggöra ett varierat boende som avlastar centralortens bostadsmarknad, som erbjuder närhet till service och kollektivtrafik och på så sätt ge smidig tillgång till storstadens samlade utbud.

**Carl-Johan Engström** *Som jag tolkar era svar finns idag inte tillräckliga signaler från staten att frångå de principer som gäller för prioriteringar av nationella medel – även om ni ser vissa problem med det. Med begränsade resurser – och tillgängligheten som nyckelfråga i planeringsssammanhang – kan tillgänglighet skapas utifrån två huvudprinciper: att utnyttja befintlig infrastruktur, dvs bygga nytt eller omvandla bebyggelse nära tillgängliga noder eller genom att bygga ny infrastruktur. Den första ställer krav på kommunernas planering och kan ses som en kommunal angelägenhet. Den senare är den som de flesta investeringsplaner och åtgärdsval oftast 'kokar ned till'. Hur ser ni på dessa två strategier? Hur kan vi ändra balansen mellan dem?*

**Catherine Kotake** Det handlar inte om antingen eller. Befintlig infrastruktur ska också underhållas. Om inte nyttan är tillräckligt hög för att motivera underhållet blir det till slut inte samhällsekonomiskt försvarbart i förhållande till andra behov i samhället.

Att hantera de två principerna ställer krav på oss både i kommuner och i staten att arbeta tillsammans och uppnå mesta möjliga med tillgängliga resurser. Jag tycker vi tar stora kliv i den riktningen varje dag, det är ingen idé att kriga om resurser som inte finns. Att arbeta tillsammans med större geografier och sammanhang medför

att det lokala perspektivet på såväl bebyggelse som infrastruktur och transporter utvecklas. Genom att se delarnas sammanhang hittar man nya sätt att angripa gamla problem och ta till vara lokala förutsättningar.

I projektet Samordnad planering längs Ostkustbanan har flera kommuner tillsammans med Trafikverket och andra myndigheter gemensamt arbetat för att hitta strategier för att åstadkomma en utveckling av tågtrafiken i stråket. Arbetet är oerhört positivt och det finns gemensamma visioner och mål som kräver samverkan för att kunna uppnås. Genom att samordna planeringen i kommunerna med planeringen för statliga infrastrukturen vinner man inte bara tid och en smidigare planeringsprocess, det uppstår också nya sätt att tänka i utveckling av samhällena längs det befintliga transportsystemet i stråket.

För att vi i Sverige ska ha råd att bygga den nya infrastruktur vi anser oss behöva i utvecklingen av vårt samhälle – exempelvis nya stambanor för höghastighetståg eller elförsörjning för tunga vägfordon – så måste vi både se till att den nya infrastrukturen etableras i stråk som stärker helheten och samtidigt se till att vi använder redan befintlig infrastruktur och investeringar på ett klokt och resurseffektivt sätt.

**Jon Resmark** En nyckelfråga är målet med tillgängligheten och rörligheten. Ska det finnas en nationell lägstanivå med ett antal regionala servicepunkter eller har samhället råd att erbjuda hela landet samma möjligheter avseende tillgång till arbetsmarknad och service. Troligtvis behöver vi använda oss allt mer av kombinationer av infrastruktur inklusive IT-infrastruktur för att det ska gå att nå en rimlig lägstanivå i hela landet.

Samhällsekoniskt är det generellt sett mer lönsamt att använda och stärka befintlig infrastruktur. Järnvägarna är efter sjöfarten den typ av långsiktiga samhällsinvesteringar som historiskt påverkat var många orter ligger och hur de är utformade. Att behålla det centrala stationsläget är mycket viktigt ur ett resandeperspektiv samtidigt som ett återanvändande av befintlig struktur är mer ekonomiskt, såväl samhällsekoniskt som ur ett resurs- och markanvändningsperspektiv. Det är dessutom en väldigt långsam process att omvandla och bygga nytt.

Därför är det viktigt att kommuner och regioner gemensamt stärker och utvecklar de strategiska lägen man har i form av befintliga stationsorter. Man kan också behöva mer stöd från såväl statligt som regionalt håll i att utveckla dessa viktiga noder. Detta var också tydligt i svaren på de intervjustudier Boverket genomfört för att identifiera hinder och utmaningar med att förtäta bebyggelsen i stationsnära lägen.

Avseende nya stora infrastruktursatsningar är det mycket viktigt att myndigheterna gemensamt tittar på vilka samhällsekoniska och rumsliga konsekvenser samhällsinvesteringarna får såväl internationellt som nationellt och regionalt. Utförliga och tydliga underlag, som möjliggör avvägningar mellan behov av råvaru- och godstransporter å ena sidan och behov av snabba persontransporter å den andra utifrån vad som gör mest nytta för landet som helhet, bör tas fram innan förhandlingar påbörjas och politiska beslut fattas.

**Carl-Johan Engström** *Era svar pekar på att samspelet mellan transportinfrastrukturplanering och bebyggelseplanering måste stärkas. Staten har ju aviserat att stärka samspelet mellan investeringar i infrastruktur och bebyggelse utifrån ett förhandlingssynsätt. Det fungerade i samband med utbyggnad av tunnelbana i Stockholm och har lyfts som modell för andra stora nyinvesteringar t.ex. höghastighetståg. Hur ser ni på att förhandlingslösningar kanske blir viktigare än "tråkiga och sega" planeringsprocesser?*

**Catherine Kotake** För att få ut mesta möjliga av tillgängliga resurser behöver vi hitta nya kreativa processer. Förhandlingslösningar är ett sätt. Fler aktörer kommer in tidigt och det kan ge nya möjligheter. De ”tråkiga” planeringsprocessernas formella delar kommer i alla fall in. Det är processen kring hur idéerna formas och utvecklas som behöver förändras mest. Ett problem med de stora komplexa paketlösningarna kan vara att det byggs in många låsningar och bindningar för att alla ska få ut ”sin del” utifrån avtal om medfinansiering. Till slut kan det bli omöjligt att genomföra någonting i paketet om man får problem i någon del. Det är också stora politiska risker inblandade, som kan bli svåra att hantera när paketen blir så komplexa att de är svåra att överblicka. Det vore förmodligen bättre att ha flera mindre överenskommelser och paket som tillsammans över tid bidrar till en gemensam målbild.

**Jon Resmark** Risken med förhandlingslösningar är att de kan leda till en brist på helhetssyn och till ojämlikheter mellan olika delar av landet. Förhandlingsprocessen saknar också i många fall demokratisk insyn och möjligheter till medborgarpåverkan. Förhandlingslösningar kan ske med eller utan diskussioner om medfinansiering. I det förstnämnda fallet kan det synas vara svårt att uppnå en lösning då det oftast råder asymmetriska förhållanden mellan parterna. Maktresurserna mellan parterna kan variera avsevärt. Ska dessutom endast den ena parten stå för finansieringen av den eftersträlvade lösningen kan det bli svårt att komma fram till en helhetslösning som tillfredsställer bägge parterna. Olika tidsperspektiv i statliga och kommunala planeringsprocesser kan också försvåra gemensamma lösningar.

I fall där medfinansiering förekommer kan det bidra till ett ökat gemensamt ansvarstagande för åtgärder inom transportinfrastrukturen, förbättrad samverkan och samordning mellan olika parter. Det kan också leda till att en större volym av åtgärder kan genomföras. Men det kan även medföra negativa konsekvenser. Ett omfattande bruk av förhandlingslösningar skulle kunna påverka den regionala balansen avseende utbyggnad av

transportinfrastruktur i hela landet. Kommuner och regioner med goda finansieringsmöjligheter kan gynnas på bekostnad av övriga delar av landet. Dessutom varierar förutsättningarna för att träffa paketöverenskommelser mellan olika regioner och kommuner.

En annan svårighet ligger i att en omfattande medfinansiering kan ha problematiska effekter för möjligheterna att uppnå mål för planeringen som ligger i linje med allmänintresset och som leder till en effektiv resursanvändning i transportsektorn. Aktörer har skilda förmågor och resurser. Resursstarka intressenter med goda materiella och finansiella tillgångar, förhandlingsskickliga och med stark lokal förankring kan förhandla sig till objekt som är av störst intresse för dem, men som inte nödvändigtvis behöver vara samhällsekonomiskt prioriterade. Erfarenheterna hittills av medfinansiering har indikerat att den ofta sker ad-hoc och att det saknas tydliga spelregler.

Detta pekar sammantaget mot att det behövs tydliga kriterier för hur och när en medfinansiering bör vara aktuell att överväga. Därför behöver processen göras mer transparent och Trafikverket bör få i uppdrag att ta fram riktlinjer och objektiva kriterier som utgår från respektive kommuns- och regions översikts- och regionplan. Därmed skulle en del av den demokratiska förankringen kunna säkerställas.

**Carl-Johan Engström** *Hur kan de mindre kommunerna bli aktörer på en sådan "spelplan"?*

**Catherine Kotake** Mindre kommuner måste i många fall spela tillsammans med andra i en större geografi. Genom att arbeta i ett större sammanhang och se fördelarna med att resurser läggs i ett stråk eller en region där kommunen ingår kan en kommuns särdrag eller speciella utmaningar lyftas fram. Det kan vara viktigt i ett politiskt perspektiv för att få accept på att arbeta med frågor utanför sin egen geografi.



**Jon Resmark** Det är svårt att se hur mindre aktörer kan bli framgångsrika på en sådan spelplan. Det krävs kunskap, kompetens, tid och finansiella resurser för att framgångsrikt genomföra förhandlingar som leder till för alla parter goda resultat. Utfallet av förhandlingar kommer att variera avsevärt och det kan i förlängningen leda till en ökad snedfördelning av samhällets gemensamma resurser. Beroende på förutsättningarna kan utfallen av likartade förhandlingar leda till att olika intressenter, beroende på förhandlingsstyrka och betalningsvilja, uppnår skilda resultat.

**Carl-Johan Engström** *Ser ni att denna typ av "kontrakt" också är tillämpligt i oansenligare sammanhang – till exempel avfarter, busshållplatser?*

**Catherine Kotake** Vi arbetar redan till viss del med avtal som inkluderar smärre åtgärder. Det känns som en ständig förhandling att hitta smarta lösningar på stort och smått. Men vi behöver hålla ögonen på den nyligen avreglerade marknaden för kollektivtrafik så att inte dessa avtal bara tar utgångspunkt i upphandlad trafik. Vi har ju en sådan ryggsäck med oss på järnvägsstationerna där man under en period arbetade kreativt och bra med länstrafikbolagen i syfte att utveckla resandet tillsammans. Idag har vi därför stationer som är utrustade av en aktör som har stort utrymme att marknadsföra den upphandlade trafiken, medan nya kommersiella aktörer inte får samma möjlighet initialt. Det arbetar vi nu med att förändra. Stationerna på den statliga infrastrukturen ska vara konkurrensneutrala och hantera alla aktörer lika. Vi måste nu se till att vi klarar detta på vägsidan också. Här har även de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ett stort ansvar och något att arbeta med.

**Jon Resmark** Det beror på kontexten och den specifika planeringssituationen. I vissa avgränsade fall kan det kanske vara lämpligt och framgångsrikt att genomföra denna sorts planering. Men generellt anser jag den vara mer anpassad för mer komplexa situationer där parterna är mer jämbördiga.

**Carl-Johan Engström** *För de mindre orterna utanför regionala centra är det kollektiva transportalternativet främst buss. Förvånansvärt lite uppmärksamhet är riktade mot framtida regionala bussystem med ambition att vara något mer än komplement. När vi tänker spår följer ett helt paket av föreställningar om stationers läge, utformning och funktion som bytespunkt. Knappast något av detta följer på tankar om busslinjer och hållplatser. En "blåsig stolpe" vid väggkant verkar fortfarande vara standardbilden. Ser ni detta som ett problem? Vad kan göras och vem bör driva frågor som dessa?*

**Catherine Kotake** Det är sant att bilden av kollektivtrafik, speciellt utanför tätorter, är lite av andra klassens transporter. En känsla är ändå att attityderna till kollektivtrafik håller på att ändras, framför allt med den yngre generationens syn på tillgång till transporter snarare än ägande av fordon. Jag tror fortfarande att man kan göra mycket med nya former av transportlösningar, speciellt i samarbete med lokalt näringsliv för att skapa engagemang. Kommun, näringsliv och stat behöver arbeta tillsammans med att utveckla de kollektiva transporterna för att vi ska kunna forma ett långsiktigt transporteffektivt och hållbart samhälle.

I Europa och runt om i världen ser vi exempel på lösningar som kombinerar upphandlad trafik med kommersiella lösningar. Ett tätt samarbete mellan näringsliv och offentliga aktörer för att skapa attraktiva transporter som löser tillgängligheten för såväl arbetspendlande medborgare som besökande turister. Det verkar som om vi i Sverige behöver fundera mer på hur affärsmoellerna skulle kunna se ut, vi verkar vara fast i tankarna om den offentligt tillhandahållna "andra klassens transporter". Det börjar dock som sagt hända saker i utvecklingen av utbudet och tillhörande service, framför allt i storstäderna men också på landsbygden i södra Sverige.

Att driva många av dessa frågor ligger tungt på regionala kollektivtrafikmyndigheten tillsammans med kommunerna – med stöd från oss andra myndigheter. Det behövs också fortsatt mycket forskning, utveckling och kunskapshöjande åtgärder inom branschen. Etableringen av forskningscentret K2 är därför en viktig del i att utveckla kollektivtrafiken i hela Sverige. Där är såväl Formas som Vinnova och Trafikverket delaktiga i finansiering och uppbyggnad tillsammans med de politiskt styrda regionala aktörerna i Västra Götaland, Stockholm och Skåne. Idén med K2 är ju att få ett aktivt utbyte mellan teori och praktik genom tät samverkan mellan akademi och branschaktörer.

**Jon Resmark** Boverket håller med om att detta är en viktig fråga och ett problem som borde få mer fokus. Det viktiga i samhällsplaneringen oavsett om det är storstad eller landsbygd är att man får till stånd ett ökat funktionstänkande i planeringen av kollektivtrafik och transporter. Valet av transportmedel som står för kollektivtrafiken är egentligen inte primärt i det avseendet. Här handlar det om att möjliggöra resande för människor med olika behov en viss sträcka på ett säkert, bekvämt, miljömässigt och samhällsekonomiskt försvarbart sätt.

Valet av transportmedel avgörs i sin tur av vilken investering som är ekonomiskt försvarbar beroende på resandeunderlag och på vilka politiska mål investeringen ska bidra till att uppfylla. Spår är ju generellt sett mer strukturbildande, som vi varit inne på tidigare. Men liknande effekter i form av långsiktighet och ”fasta stråktänkande” kan nås även med moderna lösningar som Bus Rapid Transit (BRT) – också komfortmässigt. I de svenska riktlinjer för BRT – som arbetats fram av en expertgrupp inom X2AB där även Boverket ingått – ägnas mycket utrymme åt prioritering, integrering och tydlighet hos linjedragningen och åt hållplatsernas utformning. Tänker vi oss sedan att busstrafiken i framtiden i huvudsak drivs av el eller vätgas så kan hållplatserna kanske integreras i bebyggelsen eller till och med placeras ”inomhus”, istället för vid en blåsig stolpe vid vägen.

Om de regionala organen i nära dialog med kommunerna runt om i landet får en tydligare roll i arbetet med att koppla kollektivtrafikförsörjning med planeringen av bostäder så skulle funktionstänket för kollektivtrafiken lättare kunna få fäste. När det kommer till busstrafikens stråk, hållplatser och komfort så borde det finnas ett gemensamt intresse att driva frågan hos kollektivtrafikbranschens aktörer liksom hos stads- och trafikplanerare. Bättre regional samordning i form av ett gemensamt regionalt forum kring behov och funktion skulle kunna bidra till att driva även denna fråga framåt i många regioner.

**Carl-Johan Engström** *Det kollektiva transportsystemet har sitt fokus på att underlätta arbetspendling. Det är naturligtvis en mycket primär uppgift för regional integration. Men – som framhålls i projektets förra antologi – så är attraktivitet och möjligheter till ett gott liv i hög grad beroende av tillgänglighet till service, fritidsaktiviteter, kultur etc. För alla sådana resor – som ju blir särskilt viktiga för boende i mindre orter där det mesta av detta saknas – fungerar kollektivtrafiken dåligt. Bilen är det självklara alternativet. Ser ni en uppgift att också bidra till en hållbarare rörlighet i dessa situationer? Och i så fall vad ser ni som era uppgifter för att främja detta?*

**Catherine Kotake** Det finns en självklar uppgift att arbeta för att utveckla och tillhandahålla hållbar rörlighet. Trafikverket tillhandahåller möjlighet till att rörlighetstjänster kan etableras och tillhandahållas av andra aktörer på statliga vägar och järnvägar. Vi är också en aktiv part i samhällsutvecklingen och deltar i diskussioner med andra aktörer om hur infrastruktur och bebyggelse/näringsverksamheter kan utvecklas. Ett samhälle, en ort, består inte bara av människor som arbetar och sover. Det är klart att man har ett liv som omfattar alla de aktiviteter som du tar upp.

Som sagt handlar det mycket om hur mycket det offentliga klarar av att finansiera, och vad som är möjligt att upprätthålla av välfärdsservice. Här kan vi som Jon pekat på förmodligen bli mycket

mer kreativa om vi lyckas arbeta tillsammans kring frågorna och våga prova nya idéer och lösningar. Det är orimligt att tro att det skulle finnas tillgänglighet till all sorts service vid alla tidpunkter, men det är förmodligen inte orimligt att tänka att det ska finnas möjlighet till rörlighet i ganska stor utsträckning.

**Jon Resmark** För att få det att fungera krävs att fler delar av samhället samordnar sig och är med och planerar såväl stadens och ortens fysiska utformning som kollektivtrafikens trafikering. Det krävs att kommunernas och regionernas kollektivtrafikmyndigheter ser till att skapa sig en bättre bild av vardagslivets behov av olika transporter och drar lärdomar av goda exempel. I större städer är det naturligtvis lättare att lösa med kollektiva lösningar medan utmaningen blir större när man kommer till mer glesbefolkade delar. Lösningarna måste se olika ut.

Ska vi gynna ett ”biltransportsnålt” vardagsliv och stärka gång-, cykel- och kollektivtrafik så är det inte bara kultur- och fritidsresor som behöver hanteras vid sidan av arbetsresor. Det är även vardagens alla andra transporter som varutransporter, avfallshantering liksom transporter till och från exempelvis förskolan eller fritidsaktiviteten. Att hitta ”biltransportsnåla” lösningar för även detta är en viktig nyckel för att fler ska kunna ställa bilen.

Inom kollektivtrafiken bör fler lösningar prövas som exempelvis utökad säsongstrafik och att underlätta möjligheter för resenären att till exempel ta med cykel och skrymmande varor på bussen. Att bättre använda lokalsamhällets nätverk och samarbeten liksom IT-baserade tjänster som exempelvis Uber kan vara en ingång på landsbygden liksom att utveckla städernas bilpooler ytterligare i storstäderna. I mer glesbebyggda områden kommer bilen också i framtiden vara ett viktigt färdmedel som kommer att vara svårt att ersätta med kollektiva transporter. Här handlar det mer om att få till miljömässigt bra fordon och att skapa exempelvis en tillräckligt god ladd-infrastruktur.

Det vi kan göra som myndighet är att bli bättre på att växla mellan det stora och det lilla i våra vägledningar och exempelsamlingar. Vi behöver bli bättre på att se att helhetslösningar kräver såväl ett lokalt engagemang i detaljer liksom en kunskap om att det finns stora regionala och lokala olikheter som inte kan lösas med en generell modell. Som myndighet har vi således en viktig roll i att hjälpa till genom att sprida och uppmuntra till bra lösningar och visa på bra exempel.

**Carl-Johan Engström** *Trafikverket har tydligt aviserat att verket går från en roll som infrastrukturförvaltare till att vara en aktör som samhällsutvecklare. Vad lägger ni för innebörd i det från trafikverket respektive utifrån Boverkets samhällsplaneringsperspektiv?*

**Catherine Kotake** För mig är en trafikverkares roll som samhällsutvecklare att vara en god lyssnare som arbetar för helheter. Det handlar om att sätta sig in i andra aktörers omvärldsbilder och att bidra med sin egen i en process att tillsammans skapa en gemensam bild av vad det är man vill uppnå. Vi måste vara mycket bra på att förstå andras mål och utmaningar för att kunna bidra med rätt åtgärder i syfte att uppnå gemensamma mål.

Trafikverkets uppdrag är att planera för och bidra till ett tillgängligt Sverige och det kräver samverkan med en mängd andra aktörer med olika drivkrafter. Det gäller att utifrån ett brett perspektiv kunna



vaska fram några gemensamma delar som drar åt samma håll. Är flera aktörer – kommun, näringsliv, akademier, myndigheter – överens om ett tydligt gemensamt mål brukar det gå bra att hitta åtgärder och finansiering för att uppnå det.

Samhällsutvecklare måste också att kunna inta olika roller beroende på sammanhang. I vissa sammanhang är Trafikverket en tydlig ägare av ett problem och driver processer i syfte att hitta lösningar. I andra sammanhang är det andra aktörer som driver frågorna. Trafikverket deltar då i arbetet som bollplank, bidrar med erfarenhet och kunskap eller följer en utveckling för att erhålla ny kunskap. Det svåra med detta är att få acceptans för att inte alltid ta på ”ledartröjan”, att staten inte alltid är rätt aktör att driva vissa arbeten. Det kan bli såväl enklare och mindre byråkratiskt som mer innovativt med processer som leds av andra aktörer.

**Jon Resmark** Det viktiga för en god samhällsplanering är att man utgår från helhetsperspektiv och öppenhet för samverkan. Ett ansvar som samhällsutvecklare innebär, som Catherine betonar, att vara lyhörd för andra samhällsaktörer. Det grundläggande är att se resande och skapande av transportmöjligheter som ett medel bland många, medan det övergripande målet för samhällsplaneringen är att skapa en god livsmiljö.



För att främja samarbetet mellan myndigheterna så underlättar det om deras mål och planeringsdirektiv leder åt samma håll. Det är nödvändigt för att inte de olika delarna av samhällsutvecklingen ska motverka varandra. Det är viktigt att centrala myndigheter som Trafikverk och Boverk gemensamt kan ha en tydlig linje och gå in och stötta den lokala- och regionala nivån med nationella underlag för beslutsfattande som bygger på långsiktighet och helhetssyn.

Bebyggelse- och infrastruktur är två grundläggande delar i samhällsbyggnad. De är intimt sammanflätade och mycket viktiga att hantera i en helhet för att få till stånd en hållbar omställning av samhället och möta framtidens krav. Mycket av problemet idag ligger i att kollektivtrafikplanering och infrastrukturplanering sker vid sidan av samhälls- och bebyggelseplaneringen. Fyrstegsprincipen och arbetet med åtgärdsvalsstudier kan bli kraftfulla verktyg om Trafikverket gemensamt med Boverket och landets kommuner utvecklar en starkare koppling till kommunal bebyggelseplanering.

Boverket ser ett behov av och arbetar med att utifrån sin samordnande roll för fysisk samhällsplanering, gemensamt med Trafikverket och andra myndigheter skapa såväl nationella som regionala fora för att tillsammans med berörda aktörer gemensamt utveckla en bättre integrering av bebyggelse- och transportplanering.

**Carl-Johan Engström** *Tack för samtalet. För mig är det uppenbart av det ni sagt att både sättet hur vi planerar och synen på vad som ska vara i fokus behöver ändras. Jag hoppas att båda verken verkligen uppmuntrar pilotprojekten att våga pröva sig fram. Den attraktiva regionen kan då bli en testbädd i bemärkelsen att nya idéer testas i praktisk verklighet redan under utvecklingsfasen.*







# Summering

## Några tankar och råd utifrån det pågående utvecklingsarbetet i pilotprojekten

En fråga som återkommer i ett av tv-utbudets mer populära program är ”Vart är vi på väg”? Den frågan har dominerat i pilotprojekten det första året. Den har mötts på olika sätt.

- Med ett systematiskt så kallat målbildsarbete i tre pilotprojekt med extra stöd av Trafikverkets FOI-medel. som i Kalmar, Kronoberg, Västmanland och Gävleborg.
- Med ett öppet sökande att tolka regionala mål för delar av regionen som i Östergötland och Skåne.

Vilka slutsatser kan man dra utifrån de sex pågående processerna? Låt mig först säga att det innebär risker att snabbt dra långtgående slutsatser. De måste med nödvändighet bli provisoriska. Men mot bakgrund av reflektioner av följeforskaren Amy Rader Olsson och de centrala verkens företrädare – och i viss mån från andra forskare på området – finns ett material som öppnar för en fördjupande diskussion om hur *konturerna till en effektivare och mer resultatgivande samhällsplanering kan se ut*. Det som varit *Den attraktiva regionens* utgångspunkt är att de samhällsplaneringsinsatser som görs måste ”göra skillnad”. Alltför många utvärderingar av liknande ambitioner dels inom ramen för strukturfondsprojekt, dels inom av staten påbjudna programinsatser (RUP, RUS) visar på endera av två saker:

- Effekterna av projekten är som annueller – de blommar och dör efter projekttiden
- Inga effekter kan mätas – programmen är som plastblommor grant formade men utan kraft att påverka det verkliga livet

Så – vad kan *Den attraktiva regionen* tillföra det regionala utvecklingsarbetet utifrån sitt syfte att förstärka samspelet mellan planering för bebyggelseutveckling å ena sidan och planering för infrastrukturen å den andra? Jag vill diskutera det utifrån ett par infallsvinklar innan jag kommer till frågor för läsaren att ta tag i (det är ju syftet att antologierna ska stimulera till slutsatser för det egna uppdraget). Det ena handlar om *vilket planeringsuppdrag* som ska regissera arbetet med regionala utvecklingsinsatser. Alla pilotprojekt brottas med den frågan och följeforskningen bidrar här med viktiga klarlägganden hur man kan närma sig den frågan – jag återkommer till det under rubriken *regionbegreppet*. Det andra handlar om *hur planeringen ska utformas* för att få saker att hända, där pilotprojektarbete söker sig fram mot ett gemensamt handlande. Det behandlas under rubriken *strategibegreppet*.

## Regionbegreppet

Regionbegreppet är mångtydigt. Som Amy Rader Olsson skriver, skiljer forskningen på begrepp som ringar in regionen utifrån administrativa, funktionella med flera egenskaper. Inga av pilotprojekten behandlar ett område som sammanfaller med en administrativ nivåns ansvarsgränser. Redan här kan vi se några frågor som behöver redas ut, exempelvis:

Vilka är de aktörer som har för avsikt att arbeta tillsammans? Det är något som kännetecknar till exempel arbetet i Västmanland och som behandlas på ett sätt som leder fram till en fördjupad bild av vad projektet ska uppnå.

Vad händer med dem som hamnar utanför den "inre cirkeln" av aktörer?

Det återfinns i Gävleborg där ostkustbanestråkets orter får nya möjligheter var för sig och sinsemellan men som också påverkar inlandets orter och deras förhållanden. Det återfinns också i Linnétråket där Växjö har helt andra relationer att ta hänsyn till än Kalmar.

Vilket ansvar för resultatet av planeringsarbetet faller på vilken part?

Det är en fråga som generellt har hämmat det regionala utvecklingsarbetet under lång tid främst i form av ett ouppklarat mandat för regionala organ i förhållande till kommunerna. Den skarpa frågan kan formuleras: ska den regionala nivån kunna ålägga en kommun att planera för att vissa funktioner (bostäder, anläggningar)? Det svenska planeringssystemet är ju icke-hierarkiskt – varken staten eller regionala organ<sup>1</sup> bedriver en rumslig planering. I väntan på att staten samlar sig till ett ställningstagande heter framgångsfaktorn *förhandlingar* som gör att ingående parter kan

---

<sup>(1)</sup> undantag är regionplaneorganen för Stockholm län och Göteborgsregionens kommunalförbund

komma överens genom att ta och ge. Ett recept som dock ofta kör fast i oförmågan från de ingående parterna att skaffa sig ett *uppdragsmandat*, som innebär att de olika parterna kan frångå delar av sina respektive ursprungsmandat för att tillsammans åstadkomma något gemensamt. Symbolfrågan i detta sammanhang är planmonopolet som är vitalt för kommunernas legitimitet. Men lösningen ligger i lika hög grad på den regionala och statliga nivån. Den måste kunna bidra till att de kommuner som i ett regionalt perspektiv bör planera på ett annat sätt än de tänkt utifrån det lokala perspektivet antingen ser ”vinsten” av det bredare perspektivet också för egen del eller kompenseras för ”förlusten” att inte fullfölja sina egna intentioner.

Vad är kännetecknande för de utvecklingsprojekt som inte tar sig an frågan om vilket regionbegrepp som är relevant och hur det ska forma samarbetet och aktörernas roller? Det är omvittnat av pilotprojektledarna och i ännu högre grad av erfarna processledare<sup>2</sup> att det leder till business-as-usual. Med andra ord – om det implicit ligger i uppdraget en förväntan på ”effektivitet” som innebär att snabbt komma till skott leder det ofta till att man försöker påverka utvecklingen på samma sätt vilket gett upphov till de problem man velat lösa ...

## Strategibegreppet

Ordet strategi förekommer flitigt i regionala utvecklingssammanhang och också i pilotprojekten. Det beskrivs i flera av pilotprojekten att en strategi innebär att lägga fast en *långsiktig färdriktning* för projektet inom ramen för det regionala utvecklingsarbetet. Men – och där ligger mycket av ansträngningarna under det första året – (med en liknelse från teatervärlden) om projektets *uppsättning* handlar om

---

<sup>(2)</sup> i KTHs regi (som ett resultat av erfarenheterna från Den goda staden) genomförs en kurs i processledning där ett trettiotal fall studerats. Ett flertal av dessa kännetecknas av att uppdraget är för snävt formulerat.

vilken *region* som avses, så handlar *region* (strategin) dels om hur utmaningarna ska tolkas och vilka mål som då kan sättas för arbetet, dels om vad respektive aktör ska bidra med för att målen ska nås.

Strategibegreppet har med andra ord ett *genomförandeperspektiv* som dock ofta försvinner. Men – en *färdriktning* är bara möjlig om man vet utgångspunkten (var man står) och vilka mått och steg som är rimliga att vidta för att påbörja färden. Denna aspekt av strategiarbetet är tydlig i projekten i Gävleborg, Östergötland och Kalmarsund. Där framgår att strategiarbetet, för att lyckas, måste hantera påtagligt konkreta steg framåt. Av det följer en process som ska klara ut om aktörerna också är beredda att avsätta resurser för detta och att de kan göra det i tid och rum som sammanfaller med andra aktörers åtaganden. I den processen blir det ”skarpt läge” kring målkonflikter och timing. Det beskrivs inom forskningen som att upprätta en *förhandlingszon*. En förhandlingszon innehåller delar in de frågor som ingår i strategin i tre grupper: (1) frågor att direkt ta tag i, (2) frågor som kräver fortsatt gemensamt lärande samt (3) frågor som rör tydliga intressekonflikter. Det första ger trovärdighet och ”momentum” åt det fortsatta arbetet. Det andra handlar mycket om det Amy Olsson beskriver som en dialogisk process som gör parterna klara över varandras förutsättningar. Det tredje handlar om att paketera de frågor som parterna inte är överens på ett sådant sätt att förhandlingarna kan bli framgångsrika (se Göran Cars bidrag i *Den attraktiva regionen - En antologi om tillgänglighet och regional utveckling*).

Därutöver finns en aspekt som utmanar synen på samhällsplanering på djupet. Av antologibidraget ”Något om ..” framgår att mainstream inom planeringen är att organisera och utforma en plats utifrån initiativ som tagits av de som vill förändra den. Det är normalt inte de offentliga aktörerna utan markägare, byggherrar etc. En plats som bedöms ha strategisk betydelse för den regionala utvecklingen kan i de flesta fall inte omvandlas om planeringsaktörerna väntar på att investerare ”upptäcker” möjligheterna. Den måste utformas

antingen genom att det offentliga tar egna initiativ till investeringar (i infrastruktur, allmännyttiga bostäder, offentliga verksamheter) eller i ett tidigt partnerskap med presumtiva privata intressenter som utvecklar lösningar som möter både deras krav och offentliga intressen. Det handlar om en mer *proaktiv* samhällsplanering. Pilotprojektet i Östergötland lyfter på ett intressant sätt denna utmaning, som blir särskilt stor för mindre kommuner med begränsade planeringsresurser. Här finns anledning att peka på hur landets kommunöversikter<sup>3</sup> kom till. De mindre kommunerna kunde ansöka om statsbidrag och på så sätt aktivt medverka i riksintressedialogen mellan regering, länsstyrelser och kommuner.

### **Utmaningarna än en gång**

Utmaningarna beskrivs tydligt i pilotprojekten. Det handlar om koncentrationstendenser dels mot befolkningsmässigt stora regioner från små, dels inom regioner där de stora tätorterna blir vinnare på de mindres bekostnad.

Av intervjukapitlet med Catherine Kotake och Jon Resmark framgår att företrädarna tydligt ser dessa utmaningar. Samtidigt har Trafikverket ett uppdrag som med nuvarande mål, analys- och avvägningsmetoder har svårt att motivera investeringar än de som ”avhjälper” de problem som ofta ligger i koncentrationstendenserna – vilket därmed kan förstärka dem. I förra antologin beskrevs de samlade utmaningarna på följande sätt ” Det handlar om att *parallellt* stärka en regional ekonomi och infrastruktur genom samhällsplanering, utveckla en regional politisk struktur som speglar och ger beslutskraft för den funktionella regionen och i högsta grad om att bygga en regional gemenskap och identitet”.

---

<sup>(3)</sup> Kommunöversikterna var en planeringsinnovation i början av 1970-talet som för första gången innebar en planering av kommunens hela yta. Det innebar att både naturresurser, anläggningar och potentiell bebyggelseutveckling behandlades i samma process samt att statens riksintresseanspråk kunde ske i en dialog med respektive kommun.



Summerar vi det senare står pilotprojekten med andra ord inför att utveckla strategier som *trots* nuvarande statliga policyer och prioriteringar skapar regional integration genom att öka utbytet mellan orter för att få fram attraktiva regionala förutsättningar för medborgarna både i arbetslivet och för ett fungerande vardagsliv. Det ökar kraven på att strategierna följs av överenskommelser som leder till handling.

## **Summering**

Av pilotprojektens processer vill jag avslutningsvis vill lyfta tre provisoriska slutsatser.

1. *Projektutmaningen.* Ortssystem blir allt mer integrerade på regional nivå. Nästan varje bebyggelsestillskott eller bebyggelseomvandling har således både en lokal och en regional funktion och 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. Det kan vara den största utmaningen för pilotregionerna, som drivs av aktörer som hittills ofta stannar på ”tröskeln till” den kommunala planeringen. Hur åstadkoms prioriteringar när det så uppenbart kommer att försvaga vissa orter och stärka andra? Svaret ligger i att prioriteringar måste till. Och då måste projekten visa att de lokala perspektiven blir ännu mindre tillgodosedda om utvecklingen får fortgå som hittills.

2. *Målbildsarbetet* är en framgångsfaktor – kanske till och med ett nödvändigt steg – för att uppnå en samverkansprocess som kan leda till andra resultat än att samhällsplaneringen ”tar hand om” trender.

Det ger möjlighet:

- att bredare och mer förutsättningslöst ”ringa in” planeringsuppdraget utifrån en mer distinkt syn på vilken ”region” som omfattas
- att skapa samverkansplattformar med ”rätt” uppsättning aktörer för uppdraget
- att gå från prognosstyrd till viljestyrd samhällsutveckling

3. Samhällsplanering är *en värdeskapande process* – där alla värden behöver identifieras för att kunna mobilisera insatser som realiserar värdena. Finns marknadsförutsättningar gäller det att finna dess aktörer. Saknas dessa måste det offentliga våga ta risk. Då behöver också offentliga ansvarsområden – förutom infrastrukturens – inom vård, omsorg och skola bli klara över sin påverkan på den rumsliga utvecklingen. Här finns aktörer på både kommunal och regional nivå som i dag kan uppfatta avvikelser från sektorstänkandet som ett hot. Det kräver en gemensam lärandeprocess som kan bli nästa steg i många av pilotprojektens arbetsuppgifter. En utvecklingsstrategi värd namnet måste ha aktörs- och genomförandeperspektivet som vägledande fyrbåk genom hela processen.





Foto: Bo Maltanski, Trafikverket

# Medverkande författare



Carl-Johan Engström, senior forskare f.d. gästprofessor 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.



Charlotta Fredriksson, tekn.dr i Planering och beslutsanalys, arbetar på WSP Analys & strategi. Hon har ett särskilt intresse för strategisk planering på kommunal och regional nivå och arbetar framförallt med processledning, samt med frågor kopplade till planeringsprocesser, stadspolitik och hållbar stadsutveckling.



Fredrik Reinius har studerat stadsplanering på KTH och jobbar sedan 2013 som samhällsplanerare på WSP Stadsutveckling. Han arbetar med fysisk och strategisk planering för både bebyggelse och infrastruktur.



Ulrika Nilsson är chef för Samhällsbyggnadsenheten på Länsstyrelsen i Västmanland och projektledare för Västmanlands pilotprojekt Återetablering av gruvor i Västmanland. Civilingenjör Väg- och Vatten från Lunds Tekniska Högskola, arbetat som kommunikationsdirektör på Länsstyrelsen och innan dess inom många funktioner på Vägverket och Trafikverket.



Patrik Tornberg är kulturgeograf och har en doktorsexamen i Planering och beslutsanalys från KTH. Han arbetar på WSP som konsult inom samhällsplanering och regional utveckling.



Stefan Dahlskog arbetar med infrastrukturfrågor och regional planering vid Region Östergötland. Kulturgeograf och jobbat på Ötsam sedan 2007, dessförinnan 20 år på länstrafiken i Östergötland



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



Per Ålind jobbar med strategiska utvecklingsfrågor vid Kalmar Länstrafik och som utredare för den regionala kollektivtrafikmyndigheten i Kalmar län.

Ann Mårtensson arbetar på Region Kronoberg som samhällsplanerare med frågor kopplade till infrastruktur och kollektivtrafik. Arbetar just nu med framtagandet av ett nytt Trafikförsörjningsprogrammet för Kronobergs län och sitter med i Linnétråkets arbetsgrupp.



Moa Åhnberg är samhällsplanerare anställd på Region Skåne. Hon arbetar med regionala utvecklingsfrågor och deras koppling till fysisk planering, främst inom Strukturbild för Skåne.



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



Catherine Kotake är regionchef i Trafikverkets region Mitt Planering. Hon har sedan mitten av 90-talet arbetat både kommunalt, i Banverket och sedan Trafikverket med planeringsprocesser och frågor kring nationella transportpolitiska mål och regionala/lokala utvecklingsmål.



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



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. Antologierna inom projektet vill under hand sprida erfarenheter och frågor från utvecklingsprojektet som har ett generellt intresse för regional utvecklingsplanering.



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

