

# DEN ATTRAKTIVA REGIONEN

RAPPORT:

Samverkan inom det regionala utvecklingsprojektet Den Attraktiva  
Regionen

Rapport 1 från följeforskningen

Amy Rader Olsson och Maia Rostvik

Detta dokument är skapat inom ramen för DAR – Den attraktiva regionen – som är ett samarbete mellan Trafikverket, Boverket, Sveriges kommuner och landsting, Region Skåne, Regionförbundet Södra Småland, Regionförbundet i Kalmar län, Regionförbundet ÖSTSAM, Länsstyrelsen i Västmanland och Region Gävleborg.

Dokumenttitel: Samverkan inom det regionala utvecklingsprojektet Den Attraktiva Regionen

Författare: Amy Rader Olsson, Maia Rostvik

Dokumentdatum: 141218

Version: 1

# Innehåll

<b>Inledning .....</b>	<b>5</b>
Om följeforskning .....	6
Metodik och material .....	6
Rapportens syfte och upplägg .....	7
<b>1. Syfte och mål för Den attraktiva regionen .....</b>	<b>8</b>
Helsingborg, Kristianstad/Hässleholm .....	9
Utmaningar i regionen .....	9
Helsingborg .....	10
Linnéstråket och Mer Kalmarsund .....	10
Utmaningar i regionen .....	10
Mer Kalmarsund .....	11
Linnéstråket .....	11
Östergötland .....	12
Utmaningar i regionen .....	12
Västra Östergötland .....	13
Västmanland .....	13
Utmaningar i regionen .....	13
FA region Hudiksvall .....	14
Utmaningar i regionen .....	14
<b>2. Teoretiska utgångspunkter .....</b>	<b>16</b>
Angelägenhet och ömsesidigt beroende .....	16
Former för samverkan .....	17
<b>3. Analys av struktur och närvaro .....</b>	<b>19</b>
Skåne .....	19
Kalmar och Kalmar/Växjöregionen .....	21
Linnéstråket .....	21
Mer Kalmarsund .....	23
Östergötland .....	25
Västmanland .....	28
Samanställning pilotprojekten .....	32
Samansättning i arbetsgrupperna .....	32
Närvaro .....	32

<b>4. Engagemang och motiv till samverkan.....</b>	<b>33</b>
Angelägenhet och ömsesidigt beroende i pilotprojektens arbetsgrupper.....	33
Former för samverkan.....	36
Hur har samverkansformerna i arbetsgrupperna sett ut?.....	36
Processens sårbarhet .....	37
Rollfördelning och mandat.....	38
Fokus - vision och leverans?.....	38
Målbildsarbetet .....	40
Extern vs intern förankring?.....	41
Slitningar i målbildsarbetet .....	42
Det fria samtalets potential att skapa samsyn?.....	43
<b>5. Rekommendationer för det fortsatta arbetet .....</b>	<b>44</b>
1. Precisera leveranser .....	44
2. En tydlig men flexibel struktur .....	44
3. Belysa skillnader för att nå en gemensam målbild.....	45
4. Tydliggör förväntad arbetstidsinsats och mandat .....	45
<b>Källor:.....</b>	<b>47</b>
Internet: .....	48
Genomförda samtal och intervjuer 2014: .....	48
Deltagit på följande möten: .....	49
Möten med WSP och Trafikverket.....	49

# Inledning

Det regionala perspektivet har inom dagens samhällsplanering fått en alltmer betydande roll. Precis som på lokalnivå, har tillväxtfrågor, sett ur ett regionalt perspektiv fått en tydlig rumslig dimension. Utvecklingsplaneringen i framgångsrika regioner kännetecknas allt oftare av en väsentlig integration av arbetsmarknaden, vilket bygger på så väl ett nära samarbete mellan kommuner som med de regionala företrädarna.

Förklaringar till denna utveckling kan härleds till fler nivåer; mikronivå där bland annat förändrade livsstilar och preferenser hos befolkningen betonas som orsak, och på mesonivå däribland urbaniseringen lyfts som en orsak till att behovet av arbetspendling och transportsätt förändrats. Andra förklaring återfinns på makronivå där tillväxtproblematiken bland annat härleds till den pågående globaliseringsprocess och avindustrialisering. Den pågående regionförstoringen, som dels förändrar servicebehovet och där med också arbetspendling och transportsätt kan ses som en följd av detta. Ytterligare skäl till varför en ökad dialog mellan statliga, regionala och kommunala aktörer blivit tydligare är bland annat en ändrad process för investeringsplanering men även de regelförändringar som genomförts i Plan- och bygglagen (2010:900) och den nya Kollektivtrafiklag från 2012 tillsammans med en avslutad avreglering av järnvägssystemet.

De kan konstateras att dessa förändringar ställer ökade krav på samhällsplaneringen på regional nivå och skapar ett behov av en väl fungerande samordning av alla de verksamheter som sammantaget påverkar utvecklingen av regioner. Detta innebär också att krav ställs på en fördjupad dialog mellan stat, kommun och region.

Samverkan i dagens planering är nödvändigt för att skapa förutsättningar för regional utveckling då ingen enskild aktör har rådighet över vad som krävs för att fullfölja ett projekt. För att ett projekt ska slutföras krävs oftast att samtliga aktörer verkar tillsammans. Detta har dock visat sig vara något som trots dess relevans fortfarande är svårt att hantera. Sammanfattningsvis betyder det att planeringsprocessen behöver utvecklas samt att institutionella roller och ansvar behöver kartläggas. Denna rapport syftar till att bidra med en ökad förståelse kring ansvar och roller i regionala samverkansprocesser.

Kungliga tekniska högskolan, KTH i Stockholm har fått uppdraget att i tre år följa det regionala utvecklingsprojektet Den Attraktiva regionen, DAR. Ytterst är ambitionen med denna rapport, att med bakgrund av de studier som gjorts under utvecklingsprojektets första år tydliggöra vilka svårigheter likväl framgångsfaktorer som utvecklats inom pilotprojekten som deltar. Således har följeforskarnas uppgift varit att: följa, kritiskt granska, komma med inspel under projektens gång samt dra slutsatser och föra nya lärdomar vidare. Denna rapport är ett bidrag till den lärandeprocess utvecklingsprojektet Den attraktiva regionen ämnar syfta till.

## Om följeforskning

Följeforskning är en form av utvärdering som sker fortlöpande under projektets gång. Anledningen är att de traditionella utvärderingarna som har gjorts efter projektets avslut inte har bidragit tillräckligt till lärande, och därmed inte heller till högre kvalitet i projekten. Genom att ta del av det löpande arbetet i projektet och kontinuerligt dela med sig av kunskaper och intryck är därför följeforskningens ambition att höja kvalitén i projektet och också föra in nya kunskaper som kan bidra till att projektet når sina uppsatta mål. Att återföra våra intryck till projektledning och deltagare är centralt. Generellt sätt kan följeforskning definieras som fortlöpande informationsinsamling och analys som granskar hur en process fortgår eller hur en verksamhets bedrivs.

Detta uppföljningsarbete är av beskrivande karaktär och syftar till att ge en ökad förståelse för de processerna som sker inom ramen för det regionala utvecklingsprojektet Den attraktiva regionen. Genom att beskriva framgångar och svårigheterna i processerna bidrar denna rapport så väl med lärdomar som tillvägagångssätt att förhålla sig till i det fortsatta arbetet i projektet.

Projektet Den Attraktiva Regionen har haft en särskild ambition att främja samverkan och samarbete bland aktörer i pilotregionerna. Därför har tyngden i följeforskningen lagts på att utvärdera projektets bidrag till att skapa nya former för samverkan och utbyte av erfarenhet.

Tek. Dr. Amy Rader Olsson, KTH har huvudansvar för följeforskningen inom DAR med stöd av Maia Rostvik, KTH.

## Metodik och material

Följeforskningen är fallstudiebaserad och bygger på de sju regionala utvecklingsprojekt som bedrivs inom ramen för Den attraktiva regionen (se kapitel 2).

Till grund för följeforskarnas arbete ligger en så kallad *metodologisk triangulering*, vilket innebär att flera olika metoder har använts för att följa processerna i pilotprojekten och att resultaten av olika metoder för analysen av samma material har jämförts. Metoden är särskilt viktigt för att kunna validera den kvalitativa analysens robusthet. Till grund för denna rapport ligger en dokumentanalys baserad på minnesanteckningar från möten i samtliga pilot projekt, samt djupintervjuer med politiker och tjänstemän i pilotprojektens styr och arbetsgrupper. Följeforskarna har även deltagit på arbetsgrupp-, styrgruppsmöten samt ett antal seminarium och workshops genomförda inom ramen för projektet.

Fokus i denna rapport har varit att titta på hur processen har utvecklats i de sju pilotprojektens arbetsgrupper. Urvalet har till stor del skett efter principen ”ringar på vatten”. Ambitionen har varit att kommande fokus i följeforskningen ska breddas, från att ha studerat projektens *inre krets*, det vill säga arbetsgrupperna i pilotprojekten till att succesivt ha ett bredare fokus där arbetet som sker i styrgrupper, referensgrupper samt det nationella projektets arbetsgrupp inkluderas.

Den muntliga informationen, vilken utgör en betydande del av denna rapport har samlats in genom personliga intervjuer, telefonintervjuer, kortare personliga samtal telefonsamtal samt genom deltagande på möten där dessa personer har deltagit. Sammanlagt har ett tjugotal intervjuer genomförts i olika stor utsträckning i samtliga pilotprojekt. I de intervjuer som genomförts har personernas anonymitet varit en garant för dess uppriktighet. Därför är inga personer citerade med namn.

Underlagsmaterialet är dels skriftligt, dels muntligt och dels sammanställt från projektuppgifter som t.ex. anteckningar från projektmöten. Det skriftliga materialet har främst bestått av minnesanteckningar från viktiga möten (referensgrupp, styrgrupp) samt några enkätundersökningar med fokus på samverkan och målen med piloterna. Det muntliga materialet utgörs främst av semistrukturerade intervjuer som genomförts på plats eller i enstaka fall per telefon. En semistrukturerad intervjuform innebär också att deltagarna har möjlighet att ställa frågor samt att ta upp andra ämnen.

Intervjuerna har använt en panelmetod där ett mindre antal individer kommer att intervjuas vid flera tillfällen under projektets gång, framförallt projektledarna. Under den inledande perioden har vi även intervjuat några andra centrala individer i regionerna som är aktiva inom piloterna. Under kommande perioder kommer intervjugruppen att utökas med några fler som av olika anledningar inte har varit lika aktiva inom piloterna.

Insamlandet av empirin har huvudsakligen pågått mellan försommaren 2013 och hösten 2014. De flesta intervjuer genomförda under våren och hösten 2014. Fokus för den första intervjupanelen har varit erfarenheter under projektets inledande fas och uppbyggandet av organisationen och grupperna som driver de olika delprojekten. I nästa intervjupanel ställdes även frågor om de aktörer som inte har varit involverad men som kan vara viktiga att engagera i framtiden.

Inom ramen för följeforskningen genomfördes även en enkätundersökning, där samtliga som deltagit i piloternas arbetsgrupper och styrgrupper fått svara på frågor. Syftet med enkäten har dels varit att få en bredare bild av deltagarnas syn på DAR och dels att se vilka effekter projektet kan få på deltagarnas nätverk och samarbeten med olika aktörer i regionen. Den fullständiga enkätundersökningen har pågått under hösten 2014. Under kommande delar av projektet fokuserar följeforskningen på specifika sociala länkar som har skapats och/eller utnyttjats av DAR med hjälp av en förenklad socialt nätverksanalys.

### **Rapportens syfte och upplägg**

Följeforskningen har under det första året av det regionala utvecklingsprojektet DAR haft till syfte att undersöka engagemang, deltagande samt skapa förståelse för huruvida samverkan mellan deltagare skapats. Således åsyftar denna rapport att identifiera motgångar och framgångar i de sju pilotprojektens processer, samt förtydliga vilka generella lärdomar vi kan ta med oss till framtida regionala samverkansprojekt.

I rapportens nästa kapitel presenteras en bakgrund till utvecklingsprojektet Den attraktiva regionen, samt en kort bakgrund kring respektive pilotprojekt som deltar i projektet. I kapitel 2 redovisas teoribildning som vi bedömer relevant för analyser av regionala samverkansprocesser, med fokus på motiv och engagemang för samverkan. I kapitel 3 och 4 sammanfattas rapportens empiriska undersökning. Den första delen presenterar med bakgrund av genomförd dokumentanalys, vem/vilka aktörer som deltar och vilken utsträckning. Kapitlets andra del är mer diskuterande i sin karaktär och utvecklar med stöd av intervjuer och deltagande på möten ett resonemang kring motiv, engagemang kring aktörernas deltagande. I rapportens avslutande kapitel (5) ges med utgångspunkt ifrån tidigare kapitel fem förslag till utvecklingsmöjligheter.

## 1. Syfte och mål för Den attraktiva regionen

I följande kapitel presenteras de syfte och mål som formulerats av den nationella projektledningsgruppen i DAR följd av en kortare bakgrundsbeskrivningar för de sju pilotprojekt som deltar i projektet. Syftet med detta kapitel är att ge en övergripande bild av de projekt som bedrivs inom ramen för DAR.

Utvecklingsprojektet Den attraktiva regionen är ett 3 årigt projekt initierat av Trafikverket 2013. Projektet består av sju pilotprojekt, som drivs i fem regioner/län: Skåne, Kalmar/Södra Småland, Östergötland, Västmanland och FA region Hudiksvall. Enligt projektprogram formulerat för Den attraktiva regionen (2013) är det nationella projektets syfte att:

*Projektets syfte är att utveckla samspelet kring ett transportsystem som bidrar till regional utveckling, miljöeffektiv rörlighet och social hållbarhet. Samspelet mellan rumslig utveckling och transportplanering är ett huvudtema. Samspelet mellan regionala och kommunala aktörer behöver utvecklas så att de talar med en röst i förhållande till statliga företrädare. Samspelet måste även innefatta regionala trafikmyndigheter och transportoperatörer. Företrädarskap och samsyn kräver väl utvecklade processer om de ska leda till bred enighet kring prioriteringar, hantering av konflikter och åtgärdsval inklusive en säkrad finansiering.(Projektprogram 2013)*

Vidare formuleras tre mål för projektet, vilka projektet har till syfte att uppfylla:

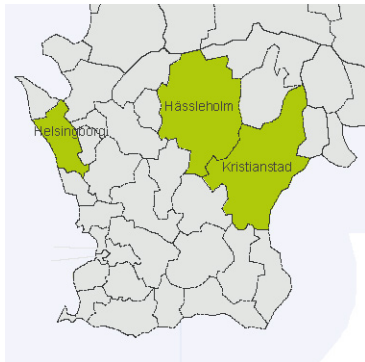
- *Utveckla djupare förståelse för hur rumsliga strukturer och infrastrukturensystem kan samverka för att ge förutsättningar för attraktiv regional utveckling.*
- *Kompetenshöjning hos berörda aktörer*
- *Metoder för konsensusbyggande, konflikthantering förhandling.*

*(Projektprogram 2013)*



## Helsingborg, Kristianstad/Hässleholm

Skåne består av 33 kommuner och har en sammanlagd befolkning av 1,2 miljoner invånare. Befolkningstillväxten i regionen är cirka 1 procent per år. Regionen och framförallt det sydvästra hörnet kännetecknas av snabb tillväxt, inte minst beroende på närheten till Köpenhamnsregionen.



Figur 1 Pilotprojekt Skåne, Helsingborg och Kristianstad & Hässleholm

### Utmaningar i regionen

Struktur bilden för Skåne är benämningen på det gemensamma strategin för arbete med den fysiska planeringens regionala dimension som Region Skåne har bedrivit tillsammans med Skånes kommuner

Region Skåne driver sedan länge ett arbete med att ta fram en rumslig strategi för Skåne, arbetet har utmynnat i strategin *Struktur bild för Skåne*. Region Skånes deltagande i DAR, inklusive aktiviteter och delprojekt, sker inom ramen för fortsatt arbete med *Struktur bild för Skåne*. En insikt i detta arbete har varit att regional utveckling förutsätter kommunal samverkan och acceptans. DAR anses med denna ord vara en integrerad del i framtagning av en utvecklad systemanalys för Skåne och har kopplingar till andra gemensamma satsningar såsom samverkan kopplat till Skånebanan.

**I samråd med deltagande kommuner har ett strategiområde tagits som ska "satsa på Skånes tillväxtmotorer och regionala kärnor och utveckla den flerkärniga regionen." (se [www.skane.se/sv/Webbplatser/Struktur bild-for-skana/Strategier-for-Skane](http://www.skane.se/sv/Webbplatser/Struktur bild-for-skana/Strategier-for-Skane)) Strategin har beslutats av den politiska styrgruppen för Struktur bild för Skåne, Region Skånes Regionala tillväxtnämnd och Regionstyrelse samt Kommunförbundet Skåne.**

**Strategin påpekar vikten av att stärka Helsingborgs roll som en av Skånes "tillväxtmotorer" tillsammans med Malmö och Lund. Kristianstad och Hässleholm pekas ut som regionala kärnor som har potentialen att växa samman till en gemensam tillväxtmotor. Kristianstad-Hässleholm**

I pilotprojektet deltar Region Skåne, Kristianstads kommun, Hässleholms kommun samt Trafikverket Region syd. Målet med arbetet är att ta stödja utvecklingen av Kristianstad och Hässleholm till en gemensam "tillväxtmotor" för Skåne. Arbetet med DAR handlar om att ta fram en gemensam vision för samarbetet samt att formulera en samsarbetsplattform. Arbetet genomförs inom s.k. rådslag där politiker och tjänstemän träffas. Projektet belyser dels infrastrukturens betydelse, och samtidigt analyserar behovet av samspel mellan

infrastrukturinvesteringar och andra åtgärder i såväl bebyggelse som trafik. Arbetet är även en del av Tillväxtverket och Boverkets gemensamma program för stärkt lokalt och regionalt samspel mellan fysisk planering och näringslivsutveckling.

### **Helsingborg**

I pilotprojektet deltar Region Skåne, Helsingborgs kommun och Trafikverket region syd. Projektet ämnar undersöka hur ny infrastruktur kan kopplas till kommunal fysisk planering med ambitionen att skapa stadsutveckling och stadsattraktivitet och ett hållbart resande (Projektbeskrivning 2013). Målet är att ta fram ett antal scenariobilder som visar möjliga samhällseffekter av satsningar på större infrastrukturprojekt och utveckling av flera strategiska noder. Scenariobilderna kan då fungera som underlag till diskussioner om prioriteringar i strategiska åtgärder och initiativ.

### **Linnétråket och Mer Kalmarsund**

Kalmar län består av tolv kommuner med sammanlagt cirka 234 000 invånare. Under 2000-talets början har dock invånarantalet haft en negativ utveckling. Länet har en hög andel sysselsatta i areella näringar och tillverkningsindustri och en lägre andel i tjänstenäringar, vilket kan jämföras med riket där tjänstenäringar utgör den större andelen. De största tätorterna i Kalmar län är Kalmar (36 392 invånare), Västervik (21 140 invånare), Oskarshamn (17 258 invånare).

### **Utmaningar i regionen**

I rapporten framtagen av OECD (2012) framkommer att en stor utmaning för regionen är att vända den negativa befolkningsutvecklingen genom att öka sin attraktionskraft för att locka ungdomar, studenter och välutbildade människor att bosätta sig där.

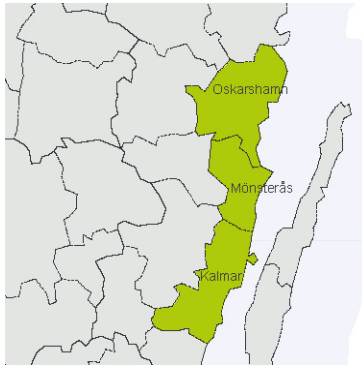
Ett medel för att lyckas med detta är att förbättra regionens tillgänglighet, vilket anses avgörande för utvecklingen av regionens potential (OECD 2012). Förbindelserna och transportinfrastrukturen behöver därför förbättras, både till storstadsområdena i andra delar av Sverige och internt mellan de största städerna i regionen samt mellan städerna och den omgivande landsbygden (OECD 2012).

I Kalmar läns Regionala utvecklings strategi (2012) tydliggörs att ett av regionens mål är att antalet arbetsmarknadsregioner i länet ska bli färre och minska från dagens fyra till två arbetsmarknadsregioner. För att nå dit krävs utvecklad infrastruktur.

Ytterligare ett mål som formuleras i strategin är att andelen kunskapsintensiva tjänsteföretag i Kalmar län ska öka. Linnéuniversitetet anses spela en nyckelroll, eftersom att en god samverkan mellan näringslivet och universitetet är en del av strategin för att förverkliga målet (Region förbundet i Kalmar län 2012).

### **Mer Kalmarsund**

I pilotprojektet Mer Kalmarsund deltar Regionförbundet i Kalmar län, Kalmar kommun, Oskarshamns kommun, Mönsterås kommun, Trafikverket region syd samt Kollektivtrafiken i Kalmar län. Projektet ämnar undersöka hur förbättrad kollektivtrafik kan bidra till att utveckla området mot en mer välfungerande arbetsmarknad. Vidare är pilotprojektets syfte att ta reda på om regionen genom bättre matchning på arbetsmarknaden kan öka regionens konkurrenskraft.



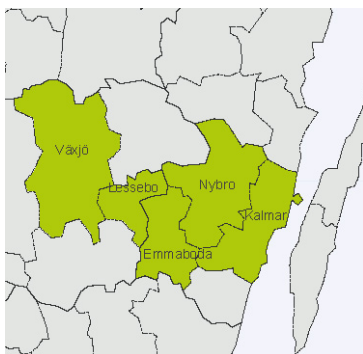
*Figur 2 Pilotprojekt Mer Kalmarsund, Oskarshamn, Mönsterås och Kalmar kommun*

De tre kommunerna Oskarshamn, Mönsterås och Kalmar har, i sina respektive förslag till översiktsplan, diskuterat behovet av samarbete över kommungränserna för att utveckla en gemensam identitet kallad *Mer Kalmarsund*. Målsättningen är därför att de tre kommunerna ska ingå i samma arbetsmarknadsregion.

Oskarshamns och Mönsterås näringsliv består till stor del av tillverkningsindustri med dominerad av storindustrier. För dem är tillgången till kompetent arbetskraft en betydelsefull fråga, vilket kör kopplingen till Linnéuniversitetet i Kalmar betydelsefull. Genom att förbättra väg- och järnvägsnätet finns det potential att tillgodose behovet av kompetens inom näringslivet.

### **Linnéstråket**

I pilotprojektet Linnéstråket deltar Kalmar regionförbund, Regionförbundet södra Småland, Kalmar kommun, Växjö kommun, Nybro kommun, Lessebokommun samt Emmaboda kommun. Linnéstråket sträcker sig över två län, Kronoberg och Kalmar län, med två regionförbund, Regionförbundet Södra Småland och Regionförbundet i Kalmar län. Således syftar projektet till att undersöka vilka möjligheter och vilka spridningseffekter Linnéuniversitetet har potential att skapa.



Figur 3 Pilotprojekt Linnéstråket, Växjö, Lessebo, Emmaboda, Nybro och Kalmar kommun

Linnéuniversitetet är ett av Sveriges yngsta lärosäten. Lärosätet bildades 2010 genom en sammanslagning av Högskolan i Kalmar och Växjö universitet. Universitetet har två campus, ett i Kalmar och ett i Växjö. Sammanlagt har Linnéuniversitetet ungefär 40000 studenter, 150 utbildningsprogram och 2000 fristående kurser. Med 2000 anställda är lärosätet en av Smålands största arbetsgivare (Linnéuniversitetet 2014).

Pilotprojekt Linnéstråket avser utvecklingsfrågor i och mellan universitetets två lokaliseringar det vill säga Kalmar och Växjö samt de orter och kommuner som ligger på stråket mellan och runt de två universitetsstäderna. Pilotprojektet ämnar studera vad universitet betyder för utvecklingen i regionen, men främst de två universitetsstäderna, kommunikationsstråket mellan dem samt omgivande tätorter, byar och landsbygd (Trafikverket 2014, Ansökan).

## Östergötland

Östergötland hade 2012 ungefär 433 000 invånare. Regionen har en stadig befolkningstillväxt. Befolkningen är koncentrerad kring det centrala stråket genom region, i slättbygden och längs stambanan. Areella näringar och tillverkningsindustri har en högre andel sysselsatta jämfört med riket medan tjänstenäringar har en lägre andel. Tillverkningsindustrin har en stor andel högteknologiska företag.

### Utmaningar i regionen

I projektansökan (2013) uttrycks att det anses finnas en efterfrågan att börja utveckla regionens fysiska planering. I det regionala utvecklingsprogrammet (2012) för Östergötland finns en tydlig skrivning i form av en rekommendation att utarbeta en regional strukturplan. Strukturplanen ska vara vägledande för fysisk planering av frågor som bör hanteras i en större geografi än de kommunala översiktsplanerna.

I det regionala utvecklingsarbetet i Östergötland är regional funktionell integration en grundsten. För Östergötland betyder detta bland annat, att olika orter bör ta fasta på och utveckla de styrkor och kvaliteter de har på ett sätt så att de bidrar till regionens samlade utveckling. Ambitionen med projektet är att förtydliga rollen för varje enskild ort i det regionala utvecklingsarbetet (Projektbeskrivning 2013).

## Västra Östergötland



Figur 4 Pilotprojekt Västra Östergötland, Motala, Linköping och Mjölby kommun

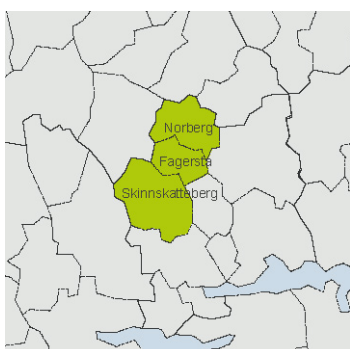
Syftet med pilotprojektet är att undersöka olika orters karaktär och samspel i regionen. Således ämnar projektet att undersöka huruvida små orter med förbättrade pendlingsmönster till regionala kärna kan spela en utökad kompletterande roll i regionen. Projektet förväntas resultera i strategier för att förstärka den regionala attraktiviteten där olika orter kan erbjuda komplementära kvalitéer (Projektbeskrivning 2013).

## Västmanland

Västmanland består av tio kommuner med totalt 290 000 invånare. Västerås är residensstad och har cirka 138 000 invånare. Folkmängden i länets kommuner, med undantag för Västerås har sjunkit under senare år. Västmanland har en stor andel arbetskraft inom industriell verksamhet, med företag som ABB, Volvo och Bombardier. I och med utvecklingen av Mäljarbanan har Västmanlands arbetsmarknad kopplats till Stockholms.

### Utmaningar i regionen

Gruvneringen undersöker möjligheterna för nyetablering av gruvor i nordvästra Västmanland. För att näringslivet ska vara beredda att satsa på gruvorna krävs förutom infrastruktur som klarar av att transportera malmen även välutbildad arbetskraft, goda pendlingsmöjligheter och bostäder (Projektbeskrivning 2013).



Figur 5 Pilotprojekt Västmanland, Norberg, Fagersta och Skinnskatteberg kommun

I pilotprojektet i Västmanland deltar, Länsstyrelsen i Västmanland, Fagersta kommun, Norberg kommun, Skinnskatteberg kommun, Kollektivtrafikmyndigheten i Västmanland samt Trafikverket region öst. Projektet

ämna undersöka hur samspelet mellan berörda kommuner, Trafikverket, länsstyrelsen och näringslivet utvecklas för att realisera infrastruktur som kan möjliggöra ekonomisk utveckling. Under projekttiden och i samband med målbildsarbetet har regionen valt att undersöka möjligheter till ekonomisk utveckling i ett bredare perspektiv, dvs utan en specificerad fokus enbart på gruvnäringen.

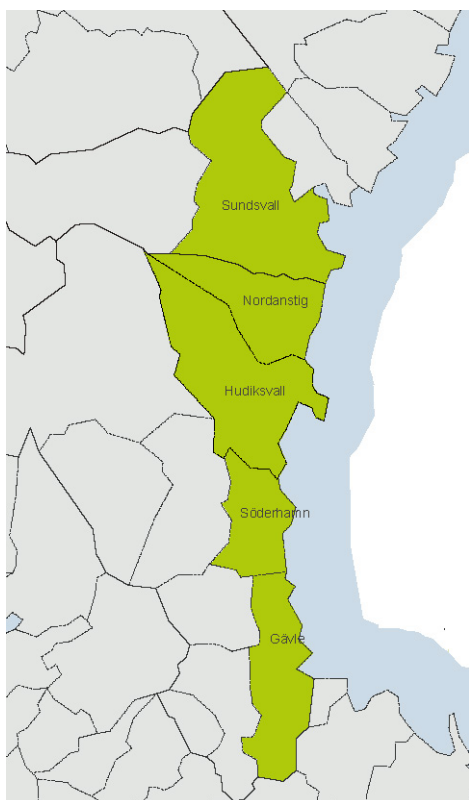
### **FA region Hudiksvall**

Gävleborgs län består av tio kommuner med cirka 275 000 invånare. Befolkningen är koncentrerad till kustzonen. Länet har fyra arbetsmarknadsregioner. Gästrikland samt Hälsingland uppdelade i tre FA-regioner. Hudiksvall är centralort i Hudiksvalls kommun och hör till Gävleborgs län och har cirka 37 000 invånare. Invånarantalet i Hudiksvall har minskat med 1,4 procent under det senaste decenniet.

### **Utmaningar i regionen**

Länet domineras av basnäringar inom stål och skog och har påverkats stort av de pågående strukturförändringarna på arbetsmarknaden. Arbetslösheten är betydligt högre än rikssnittet. Behovet av förnyelse och att knyta ihop länets arbetsmarknader är stort. Samtidigt anses det nödvändigt att sammanbinda och utveckla fungerande arbetsmarknader över länsgränserna. Förbättrad infrastruktur och kommunikation anses vara avgörande för att åstadkomma detta (Projektbeskrivning 2013).

I pilotprojektet deltar Gävleborgs regionförbund, Hudiksvalls kommun, Gävle kommun, Söderhamns kommun, Nordanstig kommun, Sundsvalls kommun, X-trafik länstrafiken i Gävleborgs län.



*Figur 6 Pilotprojekt FA region Hudiksvall, Sundsvalls, Nordanstig, Hudiksvall, Söderhamn och Gävle kommun*

Sedan ett antal år tillbaka har det pågått ett samordnat planeringsarbete för dubbelspår på Ostkustbanan från Gävle till Sundsvall. Målet är att alla berörda kommuner ska ha en aktuell översiktsplan som omfattar järnvägen samt därtill ett samlat planeringsdokument för hela den regionala sträckningen. Pilotprojektet, FA Hudiksvall syftar till att undersöka hur vinnare och förlorare vid olika dragningar kan hitta ett förhållningssätt som innebär att samtliga aktörer kan definiera motiv till att medverka fullt ut. Samtidigt utgör de nationella motiven för dubbelspår en viktig grund för statens engagemang vilket vidgar förhandlingszonen och gör den mer komplex (Projektbeskrivning 2013).

## 2. Teoretiska utgångspunkter

I de regionerna som ingår i DAR finns ett flertal ekonomiska, ekologiska och sociala utvecklingsmål och ingen enskild aktör har rådighet över vad som krävs för att uppnå dem--aktörer måste verka tillsammans. Under det första året av det regionala utvecklingsprojektet Den attraktiva regionen har behovet av att skapa samverkan i syfte att bygga reell samsyn mellan projektens deltagare varit i fokus.

Dagens planering bör inte ses som en homogen företeelse, utan är multiparadigmatisk, vilket innebär att olika former av planering pågår parallellt med varandra. Med utgångspunkt i detta antagande kan konstateras, att dagens planering är en social och interaktiv process som handlar lika mycket om att definiera problem och att gemensamt söka dess lösning som att producera och genomföra planeringsdokument (Alexander, 2007).

Även om utfallet av en planeringsprocess är ofta ett gemensamt dokument eller målbild, kan planering därför ses som en kommunikativ aktivitet där processen kan vara lika viktigt som produkten. Under de senaste decennierna har den *deliberativa/kommunikativa planeringeringen* varit tongivande så väl inom planeringsteori som i praktik som ett strategi för att nå kollektiva beslut. Det innebär att parterna (kommuner, civila organisationer, regionala myndigheter, mfl) är med i processen för att bevaka sitt egenintresse men ser det nödvändigt att samspela för att nå sina mål. (Healey, 1997). Planering handlar inte enbart om att koordinera olika aktörers perspektiv och fatta gemensamma beslut gällande önskvärd utveckling, utan även om hur denna utveckling ska förverkligas. Inom det *samverkansorienterat planeringidealet* har implementeringen av strategisk planeringen varit av betydelse, vilket involverar interaktion inte bara mellan individer utan även mellan hela organisationer (Alexander 1998).

De olika perspektiven utformade i syfte att försöka förstå vad dagens planering handlar om är inte på något sätt i konflikt med varandra, eftersom att de sker parallellt. I de processer som utvecklats inom det regionala utvecklingsprojektet Den Attraktiva Regionen har samtliga ovannämnda aspekter varit återkommande i pilotprojektens processer.

En enskild aktörs beslut att delta kan bland annat förstås utifrån dess uppskattning av eventuella vinster och förluster av att delta eller avvakta. Således konstateras att, även om samtliga aktörer skulle vinna på att samverka i längden, finns det flera förhållanden som dock kan hämma samverka. Trots att samverkan inom dagens planering är av stor betydelse, är det inte lika tydligt vilka aktörer som ska prioriteras eller vilka organisatoriska former som ska användas.

### **Angelägenhet och ömsesidigt beroende**

Aktörers motiv till att delta i samverkansprojekt grundar sig ofta i en övertygelse om ömsesidigt beroende, att aktörerna enskilt inte skulle vara kapabla att hantera frågan på egenhand (Booher och Innes 2002, Forrester 2007). Även



graden av angelägenhet, "sense of urgency" påverkar aktörers deltagande i samverkansprojekt (Alexander 2000). Detta innebär att aktörer som upplever samverkan mer angelägen också uppvisar ett större engagemang och intresse och därför deltar på möten i större utsträckning. Ett projekt som en aktör inte upplever angeläget prioriteras också därefter. En enskild aktörs beslut att delta, baseras på en uppskattning av eventuella vinster, förluster och risker som följd av att agera eller att avvakta (Olson 1965, Alexander 2007). Med andra ord motiveras aktörers deltagande då de upplever att det kan tjäna på att sitta deltagande.

Flera förhållanden kan dock hindra samverkan även om samtliga aktörer skulle tjäna på den i längden, ett fenomen som kallas ett *socialt dilemma*. Varje individuell aktör fattar ett rationellt beslut, men tillsammans leder detta till ett kollektivt åtagande som missgynnar samtliga i gruppen. En problematik som kan uppstå är när aktörer har problem att skapa samsyn, det vill säga samsas kring en tydlig problemformulering (Alexander 2007). Frånvaron av en gemensam problemformulering innebär att det blir svårt för aktörerna att uppskatta eventuella vinster och kostnader med samverkan. Detta kan till exempel innebära att en investering som är av gemensamt intresse inte genomförs eftersom varje aktör ser till sin egenvinning och inte gruppens bästa (Kollock 1998, Heckathorn 1996). En annan situation som kan uppstå är då aktörer har incitament att agera som *free-rider*, det vill säga, inte bidra till gemensamma kostnader som de förutsätter/räknar med att andra är beredda att bekosta (Olson 1965). Risken för att detta problem ska uppstå ökar då aktörers vinster är snedfördelade eller svåra att uppskatta (Olson 1965, Hårsman och Rader Olsson 2002). Det primära intresset för att delta, behöver dock inte grunda sig i att det ämne projektet berör upplevs som särskilt intressant, utan kan lika väl handla om att de kontakter som knyts inom projektets ramar anses betydelsefulla för framtida projekt i regionen (Rader Olsson 2008).

### **Former för samverkan**

I dagens planering kan strävan efter samverkan uppfattas som allmängiltig, dock är det inte lika tydligt vilka aktörer som ska prioriteras eller vilka organisatoriska former som ska användas. Strävan efter samverkan har kommit att få ett egenvärde och används ofta som strategi när nya projekt initieras. I detta sammanhang nämns ofta att nätverk underlättar erfarenhetsutbyte och bidrar till att samsyn skapas. Per definition kan sägas att ett nätverks syfte är att underlätta för kommunikation, utbyte eller gemensamt agerande (Westlund 2006). Med hjälp av ett nätverk tydliggörs vilka som ingår i gruppen och vilka som inte gör det. Nätverk främjar samverkan mellan nätverkets aktörer samtidigt som de utestänger andra (Rader Olsson 2009). Sammanfattningsvis kan förtydligas att aktörers position i nätverket har betydelse för hur roller och makt fördelas inom gruppen. (Cars och Rader Olsson 2000). En tydlig rollfördelning samt regler för konflikthantering underlättar för projekt att gå från vision till handling. Däremot kan projekt som tydligt budgeterat och definierat specifika insatser få det svårt fånga upp nya idéer (Rader Olsson 2009).

En organisations *institutionella design*, det vill säga dess struktur, normer, formella och informella regler styr deltagarnas förmåga att samverka. Detta är av betydelse eftersom det möjliggör respektive begränsar beteenden och handlingskraft vilka i sin tur påverkas av de värden, önskvärda uppgifter och resultat som finns inom organisationen (Alexander 2007). Aktörernas position i relation till varandra är med andra ord påverkade av institutionens regler, vilket i sin tur påverkar deltagarnas vilja att investera tid och pengar i projektet.

Tidigare studier av samverkansformer visar att det finns olika former som kan bidra till samverkan. Det finns ingen organisationsform som gynnar alla aktörer lika mycket eftersom aktörer har olika intressen sett i förhållande till uppskattning av vinster och förluster. Alla aktörer har inte heller samma resurser eller är lika angelägna om att få en åtgärd genomförd. Samt att det ofta finns alternativa organisationer som en aktör kan engagera sig för att driva sina intressen. I takt med att antalet aktörer i en grupp blir fler ökar den tid och energi som krävs för att samverkan ska bli meningsfull (Olson 1965). För den mer angelägna parten innebär det en risk att inkludera för många aktörer i gruppen eftersom att antalet önskvärda åtgärder/ frågor tenderar att öka i takt med antalet deltagare ökar. En sluten samling aktörer med ett samstämt intresse kan från detta perspektiv därför uppfattas som en mer effektiv väg att gå för att få projektet genomfört. Ett exempel är en större kommun som söker stöd för att få igenom ett större infrastrukturprojekt och därmed kan välja mellan att gå samman med flera andra aktörer, ett fåtal andra aktörer eller förhandla direkt med statlig myndighet. En organisation som är öppen för alla kan med andra ord få det svårt att engagera mäktiga aktörer som anser att ett mindre antal aktörer tillsammans med nyckelaktörer är mer effektivt (Cars och Rader Olsson 2009).

En risk med att begränsa antalet aktörer är dock att betydelsefulla perspektiv förbises, vilket kan innebära att processen därmed tappar i legitimitet eftersom att berörda aktörer upplever förbisedda (Connelly and Richardsson 2004). Samt att en diversifierad grupp aktörer kan öka chansen att uppnå en kreativ process (Booher och Innes 2002).

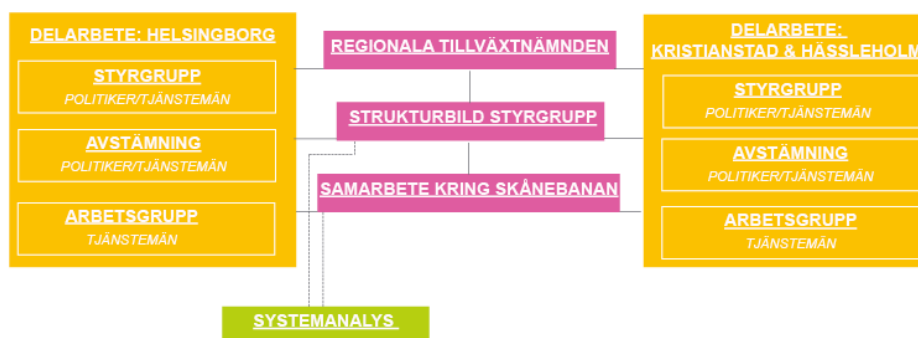
### 3. Analys av struktur och närvaro

Följande kapitel redogör för det empiriska materialet, det vill säga de dokument, intervjuer och enkätstudier vilka ligger till grund för den här rapporten. Analysen av struktur och närvaro vid möten är genomförd i syfte att skapa en bild av **vem/vilka** som deltar i pilotprojektens **arbetsgrupper** samt i vilken **utsträckning** dessa aktörer har deltagit.

I denna del av rapporten kommer de sju pilotprojekten att redovisas var och en för sig. Observera att denna analys inkluderar de protokollförda möten med fullständiga deltagarlistor som genomförts under det första året (det vill säga augusti 2013 till augusti 2014). De möten där deltagarlista saknats eller som inte har protokollförts är inte inkluderade. Information och uppgifter som presenteras i denna del av rapporten kommer från minnesanteckningar från arbetsgrupp- och styrgruppsmöten genomförda i respektive pilotprojekt. I de fall där informationen är mer utförlig kommer denna information från samtal eller mailkorrespondens om inget annat anges.

#### Skåne

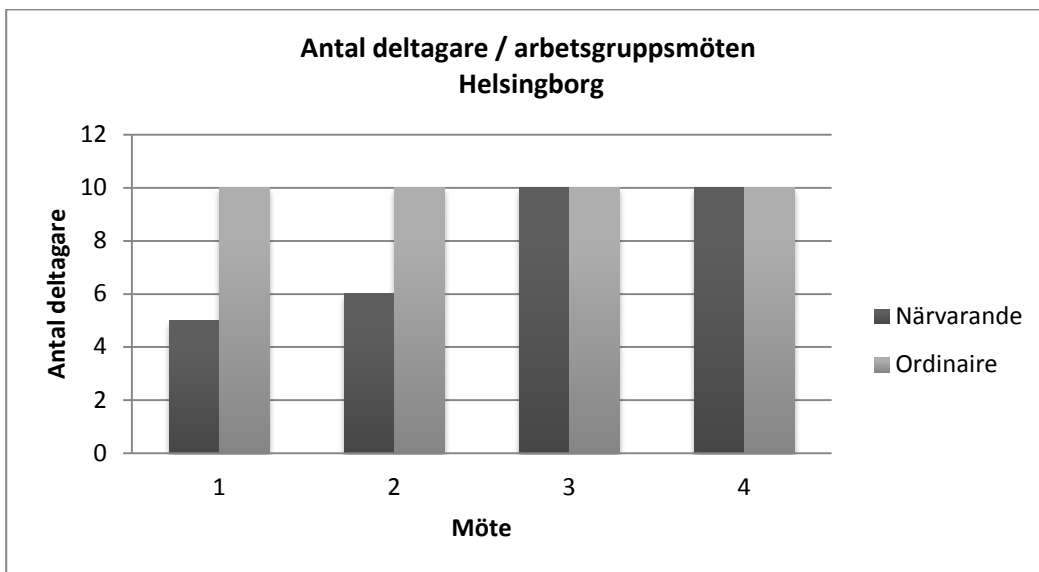
I förhållande till de andra pilotprojekten som deltar i DAR har Skåne ett annat upplägg, och en till synes mer komplex organisation. Detta kan förklaras av att arbetet är en del av Strukturbild för Skåne som styrs av den politiska styrgruppen för strukturbildsarbetet, som består av deltagare från Region Skånes regionala tillväxtnämnd och kommunala representanter. De två pilotprojekten Kristianstad – Hässleholm och Helsingborg ligger under Region Skånes politiska styrgrupp. Respektive pilotprojekt har en arbetsgrupp och en styrgrupp. I varje projekt finns det ytterligare arbetsgrupper som jobbar med att genomför delprojekt inom ramen för DAR.



Figur 7 Organisation pilotprojekt Skåne

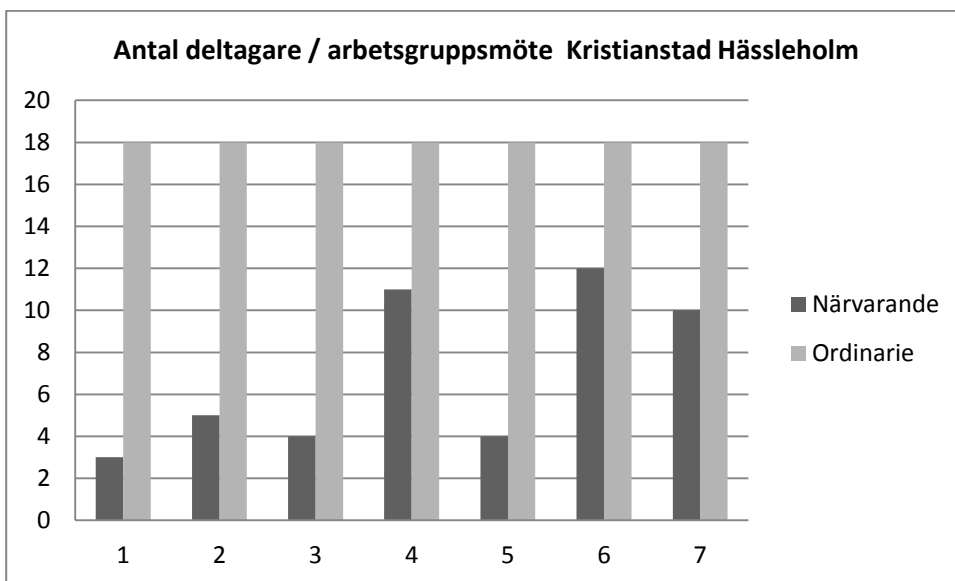
I Skånes två pilotprojekt består arbetsgrupperna av representanter från kommunerna Helsingborg, Kristianstad samt Hässleholm samt Regions Skåne och trafikverket. Varje organisation representeras av flera representanter från

samma organisation vid varje möte. Observera att kollektivtrafikmyndigheten ligger under Region Skåne och inte är en separat organisation.



Figur 8 Antaldeltagare / möte arbetsgruppens möten i Helsingborg. Observera att bilden avser antal deltagare och inte antal deltagande organisationer samt att det en del arbetsmöten har ägt rum men ej varit protokollförda och/eller tillgänglig som underlag till denna rapport.

Arbetsgruppen i Helsingborg har genomfört 4 arbetsgruppsmöten och arbetsgruppen i Kristianstad – Hässleholm har genomfört 7 möten protokollförda möten med närvarolista. Det har utöver dessa möten funnits en mängd andra avstämningar inom arbetet. Dels internt inom Region Skåne, inom respektive kommun och dels mellan Region Skåne och kommunerna. Därför kan Figur 8 och Figur 9 vara missvisande; den högre graden av integration med andra aktiviteter inom ramen för Strukturbilden för Skåne gör det svårt att särskilja mötesdeltagande enbart i DAR-projektet.



Figur 9 Antal deltagare/möte arbetsgruppen i Kristianstads och Hässleholms arbetsgrupp. Observera att förteckning av närvaro från ett antal av gruppens möten saknas. Utöver de möten som redovisas här har det genomförts ett stort antal möten inom projektet,

## Kalmar och Kalmar/Växjöregionen

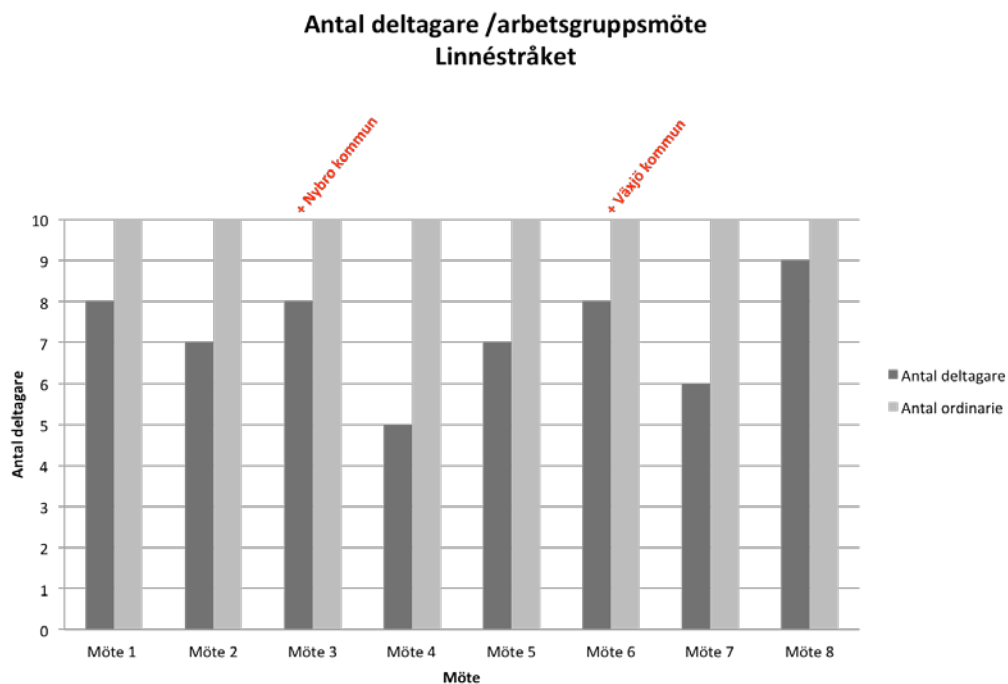
### Linnéstråket



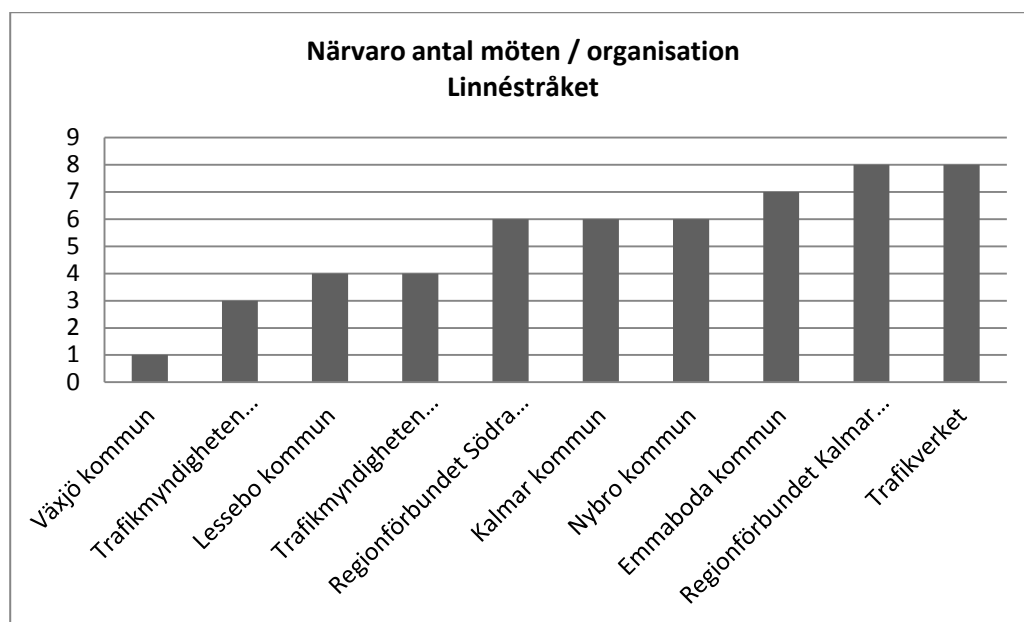
Figur 10 Organisation pilotprojekt Linnéstråket

Arbetsgruppen i pilotprojektet Linnéstråket består av representanter anställda på tjänstemannanivå i respektive organisation. Representanterna för Emmaboda samt Lessebo kommun har höga befattningar i jämförelse med övriga deltagare i gruppen, Emmaboda och Lessebo representeras av avdelningschef för tekniska förvaltningen respektive plan- och byggchef förvaltningen. Pilotprojektets styrgrupp består av tjänstemän, detta är anmärkningsvärt eftersom att övriga pilotprojekts styrgrupper inom DAR har består av politiker med undantag från Trafikverkets representant.

Arbetsgruppen i Linnéstråket har genomfört 8 arbetsgruppsmöten under det första året. Antalet deltagare på mötena har varierat.



Figur 11 Antal deltagare/arbetgruppsmöte Linnétråket.



Figur 12 Närvaro antal möten/organisation. Diagrammet visar antalet möten respektive organisation varit representerade på. Denna analys visar inte de tillfällen då en och samma organisation representerats av fler än en representant.

Regionförbundet Kalmar län samt Trafikverket har högst närvaro på mötena, dessa aktörer har även nyckelroller i projektet tillsammans med Regionförbundet södra Småland, som delar projektledarrollen tillsammans med Regionförbundet Kalmar län (Observera att ändringar kring rollfördelning i grupp kan ha skett). Växjö kommun har lägst deltagande vilket visar på det faktum att deras deltagande i projektet har varit önskvärt men inte prioriterats från Växjö kommuns sida. Växjö började delta i projektet under våren 2014 (se figur X)

## Mer Kalmarsund



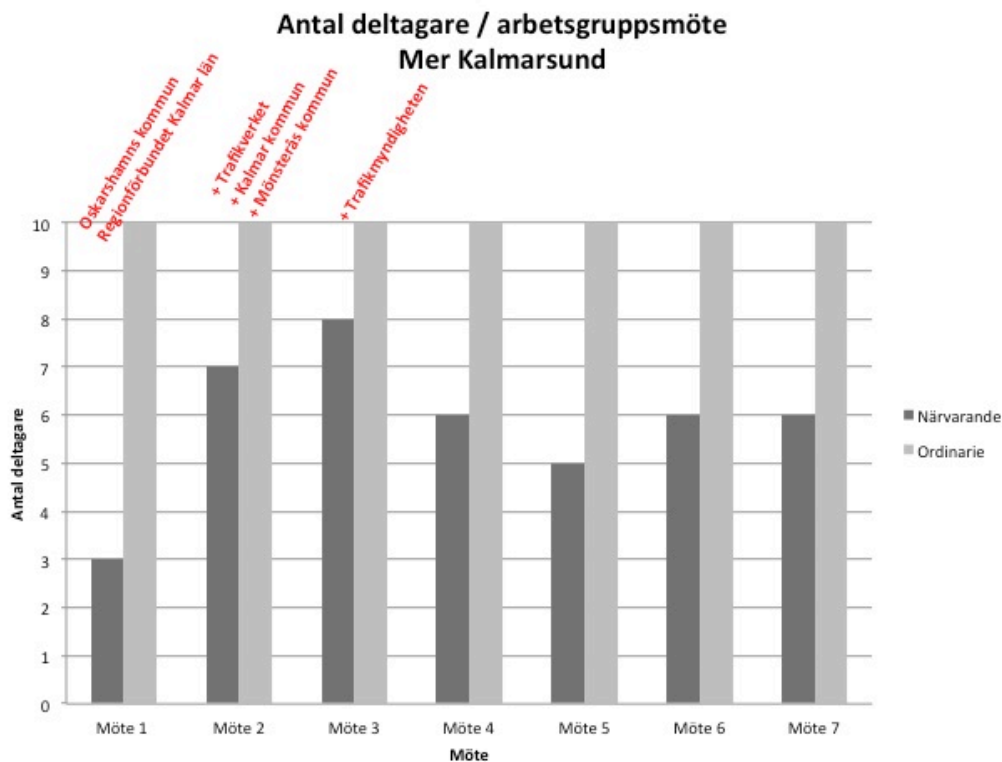
Figur 13 Organisation Mer Kalmarsund

Arbetsgruppen i pilotprojektet Mer Kalmarsund består av representanter anställda på tjänstemannanivå i respektive organisation. Samtliga kommuner representeras av fler än 1 representant. Representanterna från Oskarshamns kommun samt en representant från Mönsterås är anställda på högre nivå i jämförelse med de andra deltagarna i gruppen. Projektets styrgrupp består av tjänstemän.

Under det första året har arbetsgruppens sammansättning av aktörer börjat ta sin form, dock har ett antal omstruktureringar skett i gruppen. Representanten som tidigare representerat Kalmar kommun har bytt arbetsgivare men deltar fortfarande i gruppen i rollen som representant från Mjölby kommun.

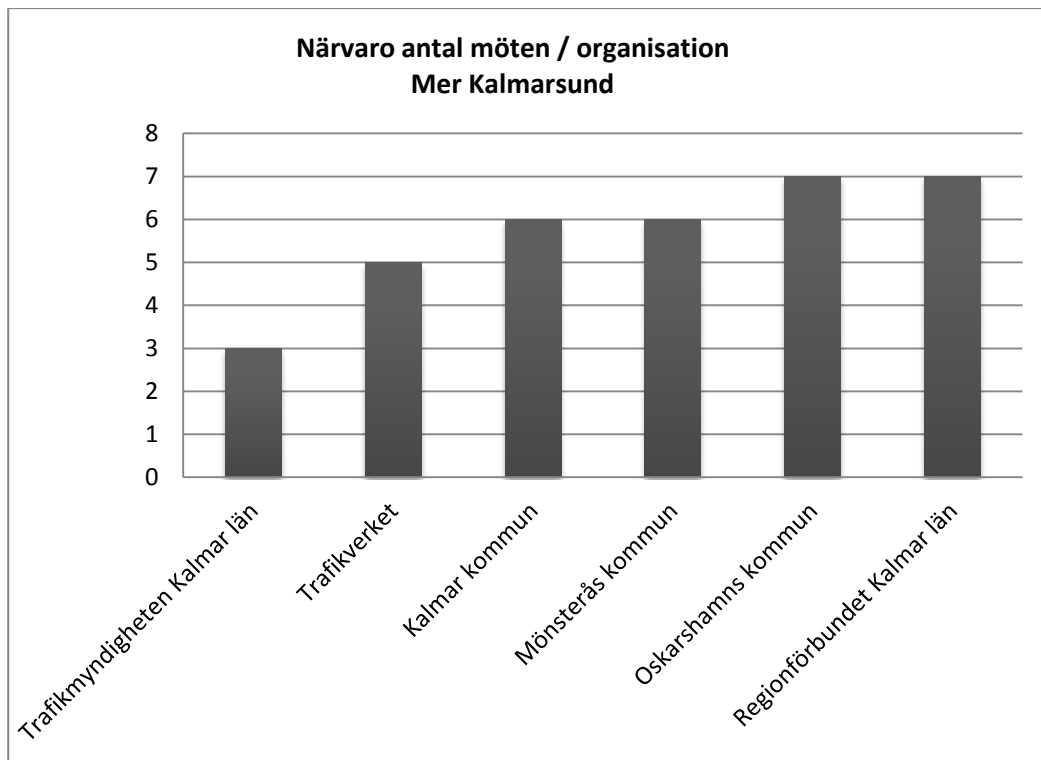
Pilotprojektets styrgrupp består av tjänstemän med högre positioner, Oskarshamns kommun, Mönsterås kommun samt Kalmar kommun representeras av kommunchefen i respektive kommun. Trafikverket representeras av ställföreträdande regions chef och Regionförbundet Kalmar representeras av regiondirektören.

Arbetsgruppen i Mer Kalmarsund har genomfört 7 protokollförda arbetsgruppsmöten under första året. Antalet närvarande har varierat. I arbetsgruppen har Oskarshamns kommun tre representanter Kalmar kommun och Mönsterås kommun har två övriga aktörer representeras av en person.



Figur 14 Antal deltagare/arbetsgruppsmöte.

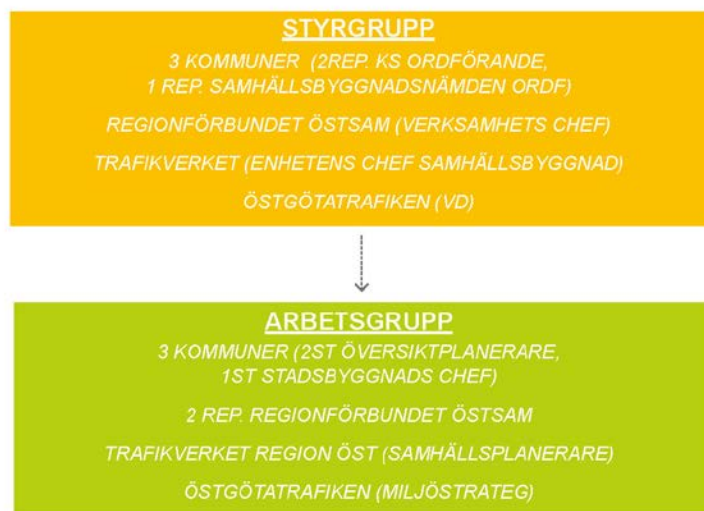




Figur 15 Närvaro antal möten/organisation. Diagrammet visar antalet möten respektive organisation varit representerade på. Denna analys visar inte de tillfällen då en och samma organisation representerats av fler än en representant

Högst närvaro på arbetsgruppsmötena har Regionförbundet Kalmar län och Oskarshamn kommun. Lägst närvaro har Trafikmyndigheten Kalmar län. Även Trafikverket har relativt låg närvaro på arbetsgruppens möten.

## Östergötland



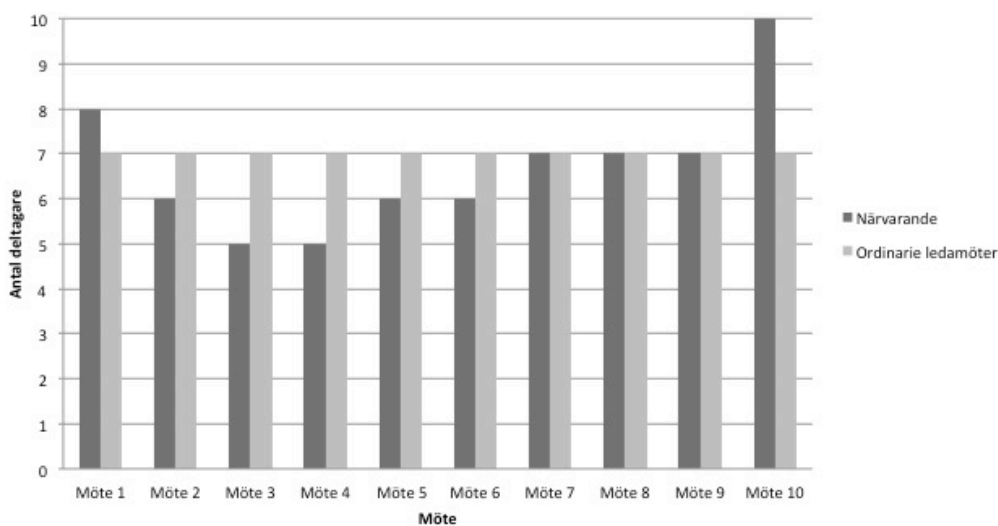
Figur 16 Organisation pilotprojektet Västra Östergötland

Arbetsgruppen i pilotprojekt Östergötland består av representanter anställda på tjänstemannanivå.

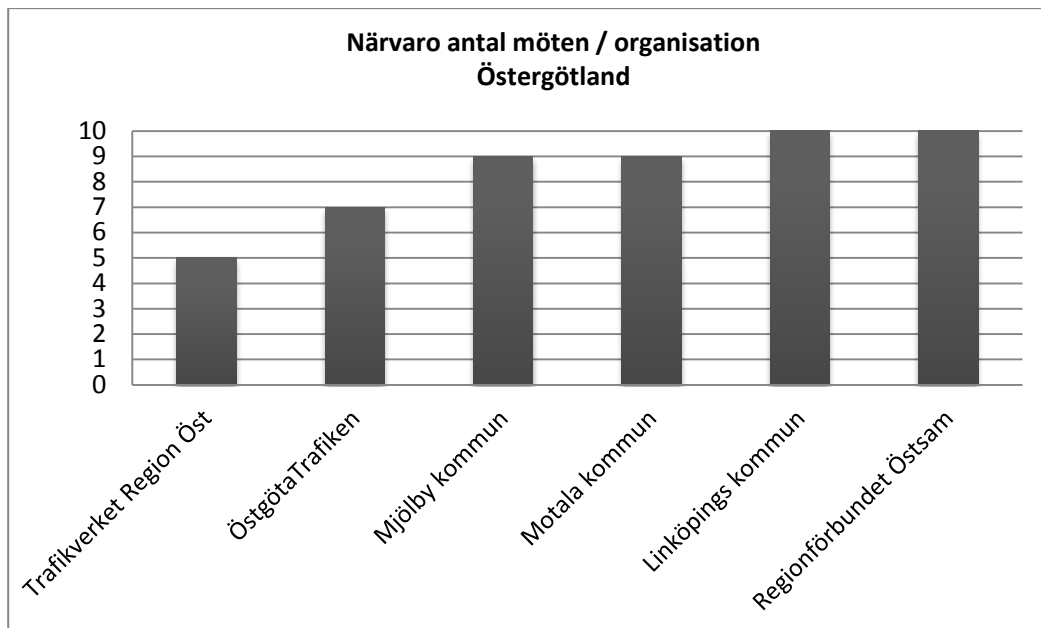
Styrgruppen har haft ett möte under det första året av projektet. Styrgruppen består av politiker och tjänstemän. Kommunerna representeras av kommun styrelsens ordförande i respektive kommun samt samhällsbyggnadsnämnden i fallet Linköping kommun. Regionförbundets representant är verksamhetschef för samhällsbyggnadsavdelningen, trafikverkets representant är enhetschef för avdelningen samhällsbehov och Östgötatrafiken representeras av företagets VD.

Arbetsgruppen i Östergötland har genomfört 10 arbetsgruppsmöten. Deltagande på möten har till en början sjunkit för att sedan bli mer stabilt.

**Antal deltagare / arbetsgruppsmöte  
Östergötland**



Figur 17 Antal deltagare/arbetsgruppsmöte



*Figur 18 Närvaro antal möten/organisation. Diagrammet visar antalet möten respektive organisation varit representerade på. Denna analys visar inte de tillfällen då en och samma organisation representerats av fler än en representant*

Högst närvaro på mötena har Regionförbundet Östsam och Linköpings kommun. Motala kommun samt Mjölby kommun har deltagit på 9 av 10. Lägst närvaro har Trafikverket och Östgötatrafiken.

## Västmanland

Arbetsgruppen i pilotprojekt Västmanland består av representanter anställda på tjänstemannanivå i respektive organisation. Skinnskatteberg representeras av kommunens kommunalchef, vilket innebär att kommunen en tjänsteman på högre nivå än övriga organisationer.



Figur 19 Organisation pilotprojekt Västamanland

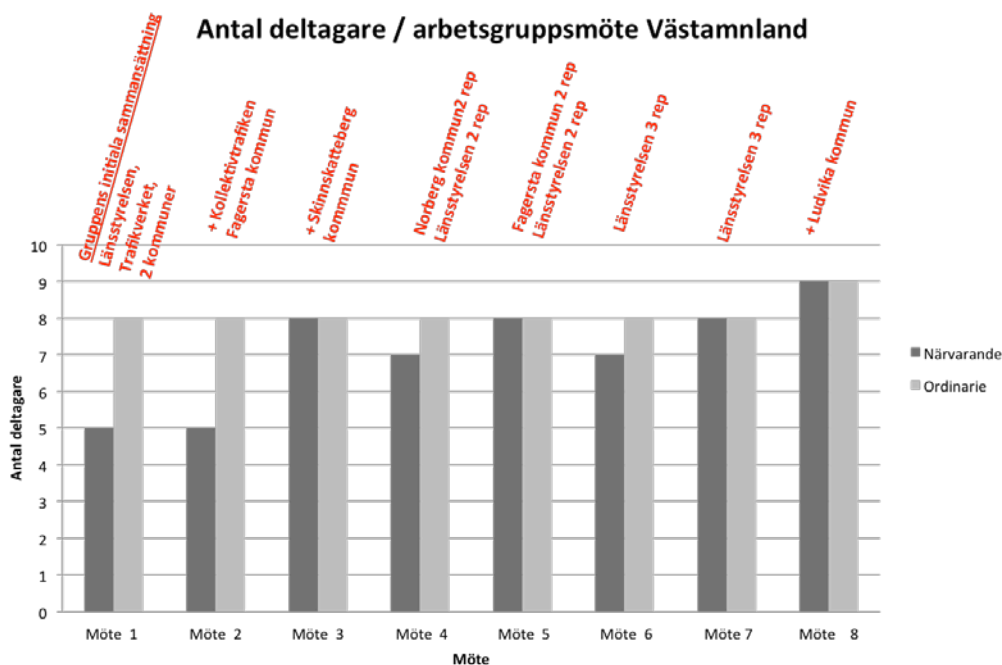
Styrgruppen består av politiker med Västmanlands länsråd Anders Åhlund som ordförande. Skinnskatteberg och Norberg kommun representeras av kommunstyrelsens ordförande i respektive kommun och Fagersta representeras av kommunstyrelsens vice ordförande i kommunen. I styrgruppen sitter även en representant från Landstinget, ordförande för kollektivtrafiknämnden samt Trafikverkets regionala enhetschef för samhällsbehov.

Under det första året har det skett en del omstruktureringar i arbetsgruppen. I och med att gruppen upprättade en avsiktsförklaring med tillhörande projektbeskrivning byttes Landstinget representant ut eftersom att man ansåg/insåg att Landstinget/kollektivtrafikmyndigheten hade en betydelsefull roll och därför borde prioritera projektet högre. Landstinget satte därför in en representant som ansågs ha en större och bredare erfarenhet än föregående.

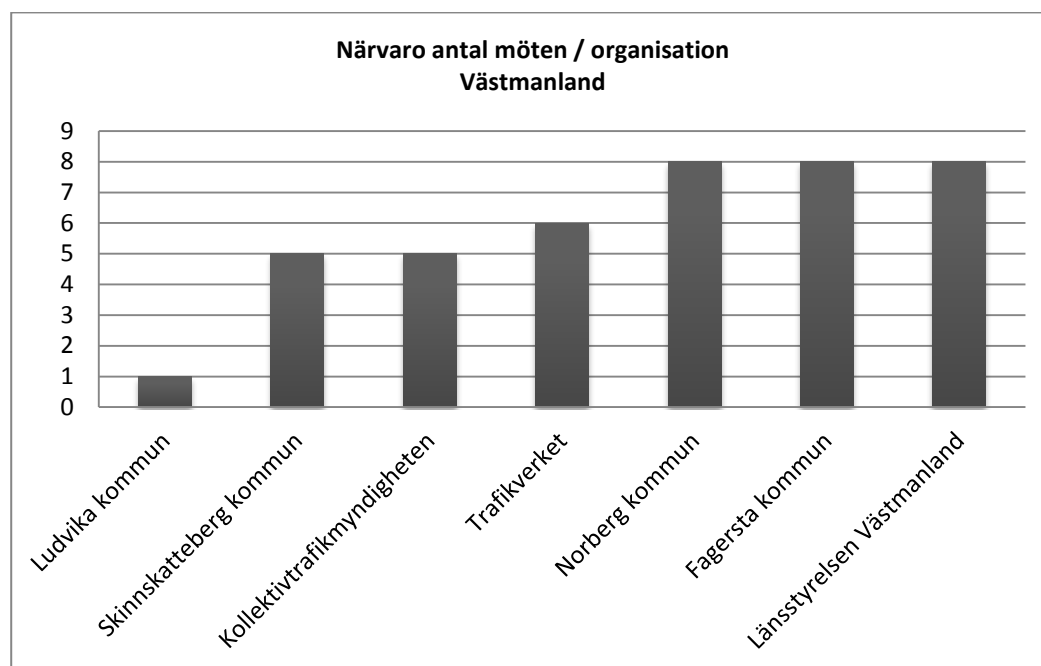
Fagersta, Norberg och Avesta har sedan tidigare ett väl utarbetat samarbete. Som ett resultat av detta är Fagerstas representant anställd av Avesta men representerar Fagersta i projektet. Då denna representant upplevde att förankring med politikerna i Fagersta saknades lät man ta in ytterligare en person från Fagersta som ansågs ha bättre kontakt med politikerna. Eftersom att den kompetens den tidigare representanten för Fagersta hade, inte ansågs

finnas med i arbetsgruppen beslutade man i samförstånd med samtliga inblandade parter att Fagersta därför bör representeras av dessa två deltagare.

Arbetsgruppen i Västmanland har genomfört 8 arbetsgruppsmöten under det första året. Antalet deltagare under mötena har succesivt ökat med undantag för två möten.



Figur 20 Antal deltagare/arbetsgruppsmöte pilotprojekt Västmanland



Figur 21 Närvaro antal möten/organisation. Diagrammet visar antalet möten respektive organisation varit representerade på. Denna analys visar inte de tillfällen då en och samma organisation representerats av fler än en representant. Notera att inte alla deltagande kommuner i denna Figur ordinarie representanter: Med andra ord var Ludvika kommun inbjuden till ett särskild mötestillfälle som framgår av Figur 29.

Högst deltagande i arbetsgruppen har Länsstyrelsen i Västmanland, Norberg kommun samt Fagersta kommun. Trafikverket har varit närvarande på 6 av 8 möten. Kollektivtrafikmyndighete och Skinnskattebergs kommun har deltagit på 5 av 8 möten.

### FA region Hudiksvall

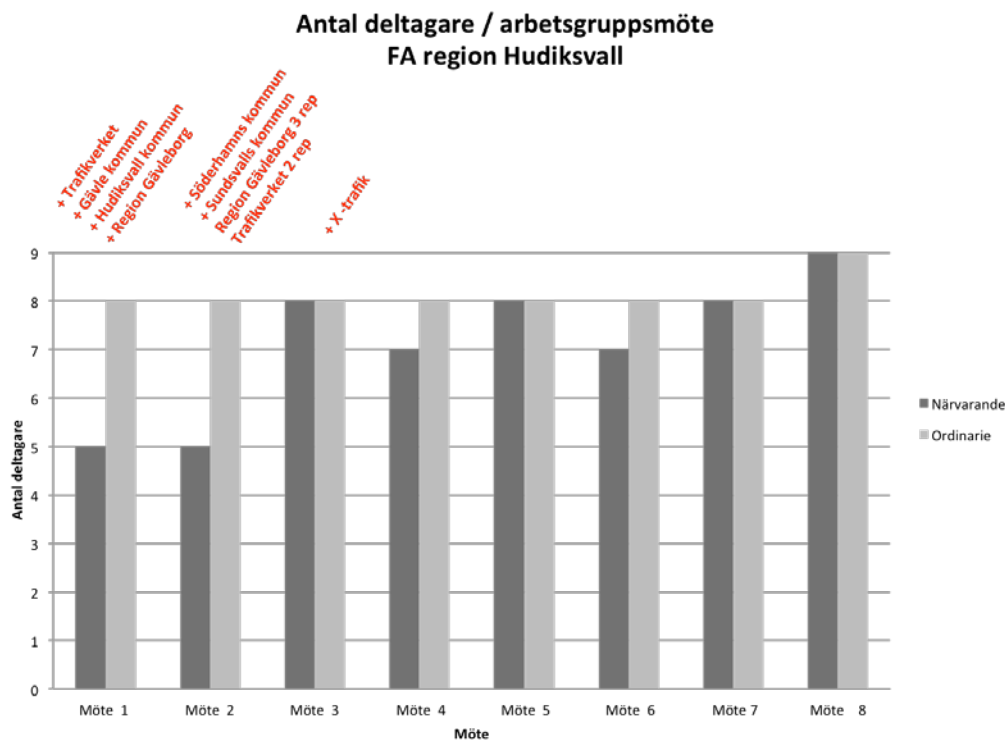


Figur 22 Organisation pilotprojekt FA region Hudiksvall

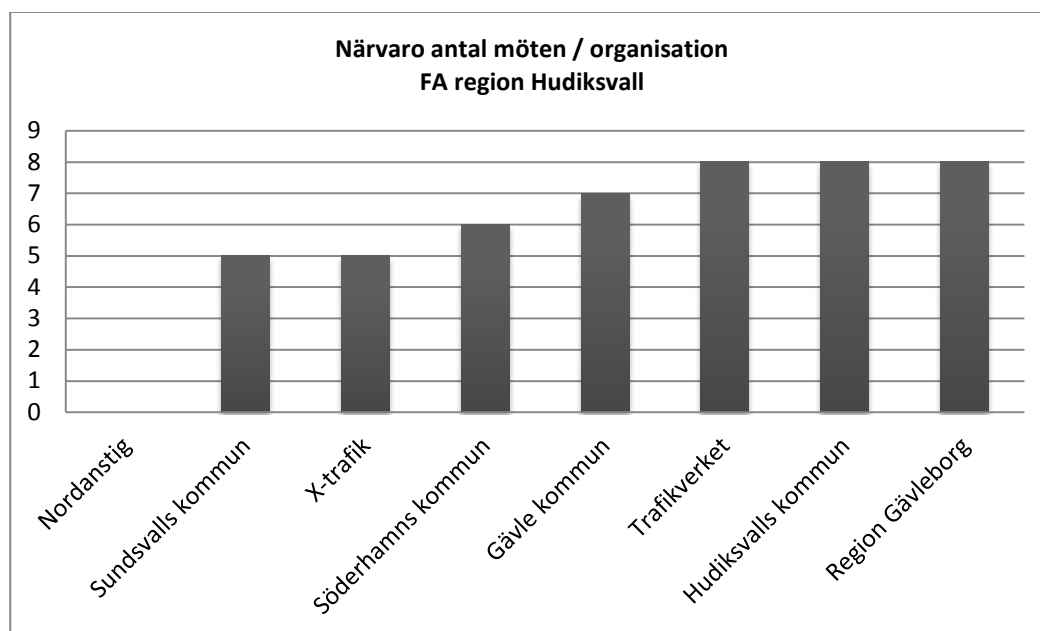
Arbetsgruppen även kallas Projektledningsgruppen i pilotprojekt i Gävleborg består av tjänstemän anställda i respektive organisation. Hudiksvall representeras av Hudiksvalls kommun stadsbyggnadschef och Nordanstig kommun av kommunens stadsarkitekt. Övriga deltagare representeras av tjänstemän som jobbar inom övergripande strategisk planering.

Anledningen till att gruppen kallas projektledningsgrupp bygger på förhoppningen om att gruppen ska bli en långvarig gruppansättning som i framtiden ska driva ett flertal regionala projekt.

Arbetsgruppen i FA region Hudviksvall har genomfört 8 protokollförda möten under det första året av DAR. Gruppen har en strikt fast representation, ersättare för frånvarande medlemmar accepteras inte. Nordanstig är den senaste tillkomna aktören i gruppen.



Figur 23 Antal deltagare/arbetsgruppsmöte pilotprojekt FA region Hudiksvall



Figur 24 Närvaro antal möten/organisation. Diagrammet visar antalet möten respektive organisation varit representerade på. Denna analys visar inte de tillfällen då en och samma organisation representerats av fler än en representant.

Högst närvaro på möten i arbetsgruppen har Region Gävleborg, Hudiksvall samt Trafikverket, Region Gävleborg och Trafikverket har nyckelroller i projektet i form av projektledare och initiativtager vilket kan ligga till grund före deras

deltagande. X-trafik har relativt lågt deltagande. Det har även Sundsvalls kommun.

### **Samanställning pilotprojekten**

Samtliga pilotprojekt är i stora drag organiserade på liknande sätt. Pilotprojekten i Skåne har dock en något mer komplex organisation, med ett antal styr och arbetsgrupper inom respektive pilotprojekt. Även pilotprojekten i Linnéstråket och Mer Kalmarsund skiljer sig från de övriga pilotprojekten eftersom att de inte har några politiker i sina styrgrupper. De övriga pilotprojekten, det vill säga Fa region Hudiksvall, Östergötland och Västmanland har liknande organisationer. Anledningen till detta är att man från projektledningens sida, i ett inledande skede av uppstartsfasen, föreslog att projekten skulle ha denna struktur.

### **Samansättning i arbetsgrupperna**

Analysen visar att gruppernas samansättning har förändrats under det första året. Det tillkommer fortfarande nya aktörer och vissa grupper saknar aktörer som man önskat ska delta men som av olika anledningar inte deltagit. En lärdom att dra från detta är att det har visat sig att det tar tid att skapa nya samverkansformer.

Antalet representerade organisationer i arbetsgrupperna är ungefär lika stort i samtliga projekt. Arbetsgruppen i Linnéstråket har högst antal, 10 stycken. Övriga projekt har mellan 8 och 6 stycken organisationer representerade.

### **Närvaro**

Ett genomgående mönster i samtliga arbetsgrupper är att respektive regionförbund/länsstyrelse har högst närvaro på mötena. I vissa av projekten har även Trafikverket hög närvaro bland annat på FA region Hudiksvalls och Linnéstråkets arbetsgruppsmöten.

Ett återkommande mönster är låg närvaro när det kommer till den lokala representanten för kollektivtrafiken/kollektivtrafikmyndigheten. Lågst närvaro har kollektivtrafikens representant i projektet Mer Kalmarsund som deltagit på 3 av 7 möten. Högst närvaro har Kollektivtrafikmyndigheten i Västmanland som deltagit på 5 av 8 möten.



## 4. Engagemang och motiv till samverkan

I denna kapitel har till syfte att presentera en bild över **engagemang, motiv** och **deltagande** i pilotprojekten kommer de material som är insamlat under intervjuer med deltagare i pilotprojekten samt material från möten. Följande kapitel beskriver hur deltagande och engagemang i grupperna har sett ut med utgångspunkt i analysen samt material från intervjuer och inspelningar från möten.

### **Angelägenhet och ömsesidigt beroende i pilotprojektens arbetsgrupper**

I pilotprojekten har arbetet strävat efter att skapa både stabilitet och innovation. Informell och indirekt kommunikation har skapat nya kontaktytor för samverkan i syfte att forma arbetsgrupper. Att skapa samverkansformer på regional nivå har visat sig vara en ständigt föränderlig och tidskrävande process. Det finns ett flertal faktorer som ligger till grund för detta, vissa är specifika för respektive pilotprojekt, men det finns även mönster som är återkommande i flera av pilotprojekten.

I flera av pilotprojekten har det visat sig att det funnits en viss problematik att få önskvärda aktörer att delta i pilotprojektens arbetsgrupper. En anledning som uppfattas ligga till grund för detta och som återkommer i flera av de genomförda intervjuerna är att deltagarna har begränsat med tid och resurser. Ett annat exempel på det är representanten från den lokala kollektivtrafiken som generellt sätt har låg närvaro på arbetsgruppsmöten. Den låga närvaron uppfattas av de intervjuade grunda sig i brist på tid, samt att kollektivtrafiken inte uppfattas direktberörd av de frågor som diskuteras under det inledande skedet av projektet (Intervju; D Regional tjänsteman, G Regional tjänsteman, F Regional tjänsteman). Begränsat med tid och resurser är dock inget som är unikt för representanten från kollektivtrafiken eftersom samtliga deltagare i pilotprojekten har begränsningar gällande tid och resurser, som leder till att prioriteringar måste göras. En tänkbar anledning till den låga närvaron skulle kunna vara att den lokal kollektivtrafiken inte ser vilka kostnader och eventuella vinster det innebär för dem att delta.

En tydlig bild som framkommer när det gäller mindre kommuners roll är att de upplever ett starkt behov att samverka för att stärka sin roll regionalt och nationellt.

Jag tror att vi handlar i starkt egenintresse, vi vet att vi är starkt beroende av vår omvärld numera. Och det betyder att det för oss är väldigt angeläget att bli uppmärksammade i det regionala spelet vilket det innebär att få bättre förbindelser till exempel till Linköping. Och vi såg att vi i just det är projektet (DAR) har vi en möjlighet att lägga fram vår position och få våra frågor uppmärksammade. Och det kan bara vara bra för oss!  
(Intervju, C Kommunal tjänsteman)

De kommunala aktörerna har generellt sätt en relativt hög närvaro på arbetsgruppsmöten. I intervjuer framkommer att den höga närvaron upplevs grunda sig i att flertalet av de kommunala aktörerna anser att de frågor som

behandlas är av relevans för deras arbete. Med tanke på att kommunerna som deltar i DAR har förbundit sig att bekosta projekten i form av att tillsätta en tjänsteman på arbetsgruppens möten skulle detta kunna ses som ytterligare en förklaring till den höga närvaron.

I en av intervjuerna framkom att den kommunala representanten inte ser sig själv som drivande i projektet. Trots det uttrycks en förväntan om att projektet ska utmynna i något som kan komma till gagn för den egna kommunen. Med andra ord deltar kommunen utan att för den delen vara beredda på att ta kostnaderna för projektet.

Jag ser min roll som kommunal representant i projekten som följepartner, vår kommun har ingen drivande roll i projektet utan bidrar med den arbetstid jag lägger på möten. Som det är nu lägger jag mer arbetstid på projektet än vad som finns utrymme för. (Intervju, N, Kommunal tjänsteman)

En problematik som framkommit i intervjuer och som bekräftades i det nationella projektets uppföljning under våren 2014, var en svårighet att få deltagarna i arbetsgrupperna att bidra till projekten utöver den tid de lägger på möten. (Nationella projektledningens uppföljning våren 2014). Även om deltagandet generellt sätt kan definieras som relativt högt har det visat sig finnas en tydlig problematik i projekten att gå från mer abstrakta diskussioner till faktisk handling. Detta skulle kunna grunda sig i att deltagarna i arbetsgrupperna saknar arbetstid och resurser för att ägna projektet tid utöver den tid som krävs för att delta på möten.

Att hålla ihop det förhållandevis stora projektet med representanter som ofta redan är mycket upptagna i sina egna organisationer har inte visat sig så lätt när det gäller att ta fram material. Av de intressanta och spännande diskussionerna i styr- och arbetsgrupp har mellan mötena inte mycket material tagits fram. En hemma organisation som diskuterar och ev. producerar finns i de flesta fall inte. (Nationella projektledningens uppföljning våren 2014)

Här framkommer att ett begränsat deltagande i arbetsgruppen kan leda till att det blir svårt att gå från vision till handling och utveckla processen vidare. Detta är dock ingen generell bild för samtliga pilotprojekt, mycket tyder på att kommunerna stöttar upp projekten eftersom att de ser vinster med sitt deltagande. I intervjuer har det framkommit att Trafikverkets närvaro uppfattas som en anledning till varför kommunerna ser en vinning med att delta i DAR. Eftersom framförallt mindre kommunerna inte upplever att de alla gånger har en naturlig kontakt med Trafikverket, vilket DAR nu har bidragit till att de har (Intervju, H Kommunpolitiker).

Det här är ju en fantastisk möjlighet att få diskutera de här frågorna (infrastrukturella investeringar) med statliga myndigheter. Att få direktgångar, att statliga myndigheter engagerar sig och involveras i VÅR utveckling. Vi upplever ju Trafikverket som väldigt långt bort annars. (Intervju, H Kommunpolitiker).

Alla aktörer har dock inte en positiv inställning till sitt deltagande i DAR. En av de kommunala aktörerna i en av arbetsgrupperna uppger att kommunen generellt sätt är mycket intresserad av att samarbeta på det regionala planet.

Trots detta har de en kritisk inställning när det kommer till sitt deltagande i DAR eftersom att de pilotprojektets syfte och målformulering anses vara otydlig.

### **Trafikverkets roll som initiativtagare och projektägare**

Trafikverket är ägare och initiativtagare till DAR. Regionala representanter från Trafikverket deltar i samtliga pilotprojekts arbetsgrupper. Analys av närvaron visat att deras närvaro i pilotprojektens arbetsgrupper varierar. I vissa projekt är den hög och andra ganska låg. Trafikverket har lägst närvaro i Östergötland och Mer Kalmarsund.

Under ett antal tillfällen har det framkommit att Trafikverkets roll i DAR, i en del av pilotprojekten, uppfattas otydlig. Bland annat upplever man i vissa en otydlighet kring syfte och mål med DAR i sin helhet, (Målbildsmöte 2014-06-17 och Nationell arbetsgrupp 2014-06-17). Ytterligare ett perspektiv som framkom på målbildsmötet (2014-06-17) och som handlar om Trafikverkets roll, är att det uppstått förvirring kring huruvida Trafikverket har ett nationellt eller regionalt perspektiv i pilotprojekten. Detta kan kopplas till diskussion om och i vilken utsträckning Trafikverket mår om de regionala rumsliga kvalitéerna som inte direkt har med infrastruktur att göra. Eftersom att pilotprojekten inte enbart frågar om infrastruktur, har frågan väckts huruvida Trafikverket kan ställa sig bakom ett projekt som behandlar annat än infrastrukturella frågor till exempel frågor som rör näringsliv och bostadsutveckling i regionerna.

Detta skulle kunna ha att göra med att det internt på trafikverket finns en osäkerhet kring sin egen roll. Trafikverket finns en otydlighet kring verkets roll som "samhällsbyggare" vilken blir tydlig i projekt som DAR. I ett antal samtal och intervjuer har det framkommit att det ofta finns förväntningar på Trafikverket som är högre än vad det finns mandat eller förmåga inom verket att leva upp till.

Även om Trafikverkets roll i sin helhet uppfattas otydlig, finns det relationer i pilotprojekten mellan trafikverkets regionala representant och aktörerna i arbetsgruppen som visar på att de har en god kommunikation. I vissa intervjuer har det även framkommit att man ser Trafikverkets roll i projektet som betydelsefull och välfungerande. Med andra ord, bilden av Trafikverkets roll skiljer sig åt mellan pilotprojekten.

Att Trafikverkets roll upplevs olika i pilotprojekten skulle kunna ha att göra med vilken vana och kontakt aktörerna i arbetsgruppen vanligtvis har med Trafikverket. Dessutom, de insatser som Trafikverkets representanter gör i arbetsgrupperna har självklart att göra med varje individs förmåga att delta och föra Trafikverkets budskap i gruppen. Att Trafikverket upplevs på det ena eller andra sättet kan egentligen handla om enskilda personers förmåga att axla rollen som deltagare i arbetsgrupperna.

Sammanfattningsvis, för att förstå motivet bakom organisationernas deltagande i DAR är det av betydelse att förtydliga att det till syvende och sist bygger på intresse och angelägenhet. Som i sin tur baseras på uppskattningen av eventuella vinster, förluster som följd av att agera eller att avvakta. I de fall det är svårt att uppskatta vilka eventuella vinster som DAR kan leda till uppvisar

aktören en lägre närvaro på möten. Således kan konstateras att motivet till att delta skiljer sig åt mellan aktörer, det finns ingen enhetlig bild av vilka incitament som ligger till grund för deltagande i DAR. Varje enskild aktörs beslut att delta, att investera tid och pengar i DAR baseras på en den enskildes uppskattning av eventuella vinster eller förluster med deltagandet.

### **Former för samverkan**

Pilotprojekten är organiserade på olika sätt. Samtliga pilotprojekten har en styrgrupp i syfte att styra verksamheten och en arbetsgrupp med avsikt att driva processen framåt. Pilotprojektet i Östergötland, Västmanland och Hudiksvall är organiserade på likdanande sätt. Pilotprojekten Linnéstråket och Mer Kalmarsund är organiserade på likdanande sätt, det som skiljer dessa projekt åt är att de inte har några politiker i sin styrgrupp. Skåne däremot har en mer komplex organisation eftersom Skånes både pilotprojekt är den del av arbetet med Strukturbild för Skåne, som beskrevs ovan.

Antalet representerade organisationer i arbetsgrupperna är ungefär lika stort i samtliga projekt. Arbetsgruppen i Linnéstråket har högst antal, 10 stycken. Övriga projekt har mellan 8 och 6 stycken organisationer representerade. Det går att se ett mönster i antal deltagare i relation till ambitionen att skapa nya kontaktytor med aktörer i regionen. Linnéstråket har haft en aktiv diskussion kring vilka deltagare som bör vara med i projektet vilket också skulle kunna tänkas vara anledningen till att deras arbetsgrupp består av ett relativt högt antal deltagare (Minnesanteckningar, 2013-12-17). Detta behöver dock inte vara fallet, det höga antalet deltagare kan även ha att göra med att projektet sträcker sig över ett stort geografiskt område och länsgräns.

En återkommande reflektion som framkommer i flera intervjuer är att man önskar bättre koppling med näringslivet. Trots detta är kontakten med näringslivet svag i samtliga pilotprojekt. Ett exempel på det är att det inte finns någon representant från näringslivet med i någon av arbetsgrupperna i pilotprojekten. Dock finns det planer på att anordna seminarium eller likdanande för att öppna upp för en dialog med näringslivet i regionen.

### **Hur har samverkansformerna i arbetsgrupperna sett ut?**

Genom att skapa nya former för samverkan har det visat sig att det funnits en förhoppning om att nå förnyelse och innovation när det kommer till hur man på den regionala nivån kan hantera infrastrukturella frågor och prioriteringar. I vissa av projekten har DAR inneburit att man gjort försök till att knyta nya kontakter med aktörer som man vanligt och forma nya grupper av aktörer.

I intervjuer och enkätstudier har det framkommit att det i ett antal pilotprojekt redan finns kontaktytor för samverkan. I flera av projekten kan DAR ses som en fortsättning på tidigare samverkan. Exempel på det är Västmanland där samma aktörer samverkade kring en tidigare åtgärdsvalstudie i länet och i Gävleborg där DARs pilotprojektet tog sin form efter att frågorna belysts i projektet Samordnadplanering (Intervju N Kommunal tjänsteman) Sammanfattningsvis kan förtydligas att flertalet av pilotprojektens arbetsgrupper består av grupper

som i olika konstellationer är vana vid att samverka i olika frågor och konstellationer. Således kan konstateras att det finns pilotprojekt som bygger på nya former för samverkan och de finns de pilotprojekt som vidareutvecklar redan etablerade former för samverkan inom ramen för DAR.

Region Skåne och Regionförbundet Östsam använder sig av redan befintliga samarbetsformer i regionen. När det kommer till målbildsarbetet är det Östsam samt Skåne som utgår från den målbild som är formulerad i respektive regional utvecklingsplan/program.

I intervjuer och analys av närvaro har det framkommit att det under det första året av DAR har skett förändringar i arbetsgruppernas sammansättning. I vissa av projekten har personer ersatts av nya och i andra har nya aktörer tillkommit. I nästan alla pilotprojekt har man valt att begränsat arbetsgruppen till att bestå av ett mindre antal deltagare (Intervju Östergötland 2014-05-15). I en av intervjuerna framkommer ett resonemang som menar att en arbetsgrupp med ett större antal deltagare uppfattas som "svårmanövrerad" vilket skulle kunna göra processen mer komplicerad (Intervju Östergötland 2014-05-15).

Vi har ju knutigt till oss en referensgrupp för att kunna bolla idéer. Men just i det här *tajta* arbetet vi bedriver just nu tror jag inte att vi ska vara fler. Men sen när det kommer att sätta igång lite mer då när vi kommer att behöva gå från FÖP till aktion. (...) I den processen kommer vi behöva deltagande från många andra. (Intervju, D Regional tjänsteman)

I andra intervjuer framkommer att man som deltagare i arbetsgruppen inte har reflekterat över vilka andra aktörer som är med eller inte är med och varför.

Jag har inte tänkt någonting alls. Jag har uppfattat det som givet från projektägarna hur det här skulle se ut. Vi fick i uppdrag att utse en person till styrgruppen och en person till projektgruppen (arbetsgruppen). Mer har jag inte reflekterat över det. (Intervju, I Tjänsteman länsstyrelsen)

### **Processens sårbarhet**

I de flesta pilotprojekt har det med andra ord visat sig att arbetsgruppen är sammansatt av ett antal aktörer som har för vana att samverka i andra sammanhang utöver DAR. Det har dock visat sig att det funnits en viss svårighet i vissa av projekten att tydliggöra de meningsskiljaktigheter som finns mellan aktörerna. Eftersom att man i dessa projekt valt att utgå från en redan existerande målbild som bekräftar den befintliga regionala planen. De deltagare i arbetsgruppen som inte har deltagit i arbetet med att ta fram den befintliga målbilden har därför efterfrågat en diskussion och förtydligade av målbilden. Detta har lett till frustration hos de parter som följt det tidigare arbetet, eftersom det har inneburit att man behövt diskutera saker som för dem upplevs självklara.

I arbetsgrupperna har även deltagare byts ut och ersatts med en annan person från samma organisation. Det har framkommit att detta upplevs som en risk för hur projekten ska fortgå och för hur kontinuitet och långvarighet ska kunna upprätthållas (DAR uppföljning vt-2014). Att detta sker i denna typ av långvariga projekt är nästan till ofrånkomligt. Det faktum att vissa nyckelpersoner försvinner

kan självklart innebära en risk för projektens framtida utveckling. Dock behöver detta inte endast innebära negativ påverkan för projektet, i och med att nya personer kommer in bidrar dessa med nya perspektiv och idéer som kan föra projekten i en ny riktning. Att detta sker bör kanske ses som en chans till att skapa förnyelse i projekten.

### **Rollfördelning och mandat**

Projektledarna i respektive pilotprojekt har alla hög närvaro på arbetsgruppsmöten. Detta är föga förvånande eftersom att det utan projektledarens roll i denna fas av processen är svårt att se hur möten skulle kunna hållas utan den samordnade funktionen projektledaren besitter. Övriga deltagare har med andra ord varit beroende av dennes funktion för att få tillgång till kontakter och information. Detta innebär ett ansvar att som projektledare faktiskt föra processen framåt genom att delegera rollfördelning och mandat bland deltagarna i gruppen. I förhållande till detta är det även betydelse att belysa vikten av att projektledare anses ha mandat för att knyta kontakter och förmedla kunskap inte minst på den politiska nivån. Samtidigt projektledarens roll som koordinator också innebär en risk, för vad händer om projektledaren måste bytas ut? Är den roll projektledaren har i dagens projektorganisation väl lämpad för de samarbetsmål som eftersträvas i DAR? Om ja, bör kanske projektledarens roll stärkas på ett sätt som innebär att projektets utveckling inte är avhängande projektledaren. Det skulle till exempel kunna vara att låta fler deltagare i arbetsgrupperna ta del av det arbete som bedrivs på den nationella nivån i projektet. Delegera ansvar till de andra deltagarna i form av att skriva minnesanteckningar och skicka ut information. Detta skulle minska risken att processen i projektet skadas i fall att projektledaren skulle bli frånvarande. Genom att skapa medvetenhet och intresse om DAR bland aktörerna och deras hemorganisation skulle innebära att man samtidigt kan bidra till att öka projektets legitimitet.

I tidigare avsnitt diskuterades kommunernas deltagande och engagemang i pilotprojektens arbetsgrupper (se avsnitt, *Angelägenhet och ömsesidigt beroende i pilotprojektens arbetsgrupper*). Utifrån detta kan slutsatsen dras att det har framkommit en viss svårighet att fördela arbetsbelastningen i arbetsgrupperna. I pilotprojektet Västmanland har man löst detta genom att formulera en gemensam avsiktsförklaring för projektet där man låtit precisera roller och ansvar samt att varje aktör har förbundit sig att delta fram till projektets slut 2016. Detta kan vara ett tydligt och framgångsrikt sätt att precisera och förtydliga rollerna i arbetsgruppen föra att försäkra sig om varje aktörs deltagande.

### **Fokus - vision och leverans?**

Arbetsgrupperna har gått från att ha eftersträvat en visionär samsyn i ett inledande skede till att frågor på en mer detaljerad nivå har diskuterats, vilket lett till att meningsskiljaktigheter konkretiserats. I den nationella arbetsgruppen har det visat sig finnas en diversifierad bild när det kommer till var fokus i det nationella projektet likväl de regionala pilotprojekten bör ligga. De olika

deltagarna i DAR positionerar sig olika förhållande till fokus i projekten, detta är beroende av den roll man har i respektive projekt.

I en diskussion som fördes på det nationella arbetsgruppsmötet (2014-06-13) gav Trafikverket bilden av att de ser DAR som en lärandeprocess där erfarenhetsutbyte ska bidra till att skapa ny kunskap om samverkansprocesser på regional nivå. Trafikverket vill lära från de regionala och kommunala aktörerna för att med hjälp av deras erfarenheter skapa förståelse för hur man inom verket ska hantera infrastrukturella frågor och hur dessa ska interagera med den fysiska planeringen (Nationella arbetsgrupp juni 2014). Samtidigt efterfrågar samma aktör, Trafikverket mätbart resultat (Nationella arbetsgrupp juni 2014, Arbetsgruppsmöte Östsam juni 2014). Bilden som Trafikverket målar upp kan te sig för att vara förvirrande eftersom att en lärandeprocess bör ses ur ett långsiktigt perspektiv och därför inte direkt är förenlig med efterfrågan på snabba resultat. Detta kan bidra till den otydligheten kring syfte och mål som ett stort antal av pilotprojekten har beskrivit (Gruppdiskussion Nationell arbetsgrupp juni 2014). Detta innebär en utmaning lik väl för trafikverket som för det nationella projekt DAR.

Frågan är om efterfrågan på resultat och förhoppning om att skapa en lärandeprocess nödvändigtvis måste uppfattas att som motsägelsefullt? Inte nödvändigtvis. Dock bör man definiera vad en lärandeprocess är och hur den bör hanteras samt definiera vilken typ av resultat det är man önskar uppnå. Projektet syfte och mål skulle kunna delas upp på kort och långsikt, där resultat efterfrågas under en kortare tidsperiod och lärandeprocess under en längre. Således bör förtydligas att respektive pilotprojekt faktiskt har olika syften och förutsättningar, vilket bör förtydligas i diskussionen om DARs mål och syfte. I två av pilotprojekten används DAR för att fördjupa en redan framtagen strategi för regionen, även om det finns vissa aktörer som inte har haft en aktiv roll i den strategiska planeringsprocessen. Enligt teorin kommer de regionerna som vill operationalisera en redan framtagen gemensam strategi en reell utmaning att försöka att involvera nya aktörer. Mycket tid, energi och pengar har lagts på att skapa och förankra strategin "hemma" och därför finns det en tendens att försöka försvara strategin när det kommer nya aktörer med nya perspektiv in i processen. Å andra sidan, kan en tydligare utgångspunkt öka möjligheten att komma vidare i processen; nya aktörer har något att agera på. Andra pilotprojekt har för avsikt att använda DAR som underlag för en framtida regional strategi. Där är utmaningen hur man kan hantera flera dimensioner samtidigt utan att strategin uppfattas som alltför komplex. Ett vanligt utfall av sådana processer är framtagandet av en målbild som är såpass abstrakt att den kan tolkas av alla på olika sätt och alla åtaganden kan beskrivas som om de är i enighet med strategin.

Även från det politiska perspektivet, både på det regionala samt det kommunala planet efterfrågas resultat. Det finns en uttalad angelägenhet från bland annat på en politisk nivå, att projektet ska bidra med något utöver det vanliga (Dokument: Minnesanteckningar 2013-11-08 sid. 3). Politiker förväntar sig att processen ska utmanas i resultat vilket skulle kunna grunda sig i att politiker har för vana att ta beslut som de tar faktiskt leder till förändring. Detta kan jämföras

med pilotprojektens arbetsgrupper som består av tjänstemän. I dessa grupper handlar arbetet till stor del att parera politikernas förväntningar med processen att skapa samsyn och som slutligen ska utmytna i en långsiktig lärande för framtida projekt.

Bakom bilder och resonemang som målas upp i diskussion om vad DAR ska utmytna i finns ett underliggande intresset för att öka regionens/kommunens chans att få ekonomiska medel till ny infrastruktur. Denna bild är dock inte i enighet med vad man från coachen ser som realistiskt för projektet.

*"När det kommer till förväntningar som berör insvetsningar av fjärdegraden bör dock belysas att processer som leder fram till förändringar av första och andra graden är minst om inte mer lyckade. Det är inte investeringen i sig själv som är i fokus (infrastrukturen är inte målet) utan vad vi kan lära av processen." (Coach, Nationell arbetsgrupp, juni 2014)*

Detta är ett brett fokus och betonar betydelsen av att skapa en lärandeprocess som kan bidra med kunskap till framtida regionala utvecklingsprojekt. Även på tjänstemannanivå konkretiseras ett resonemang av bred och visionär karaktär.

Utan tydlig uppfattning kring förväntat resultat och leverans finns det en risk att man famla i mörker. Det skulle i sin tur innebära att det blir svårt att få fart i processen vilket i sin tur minskar risken att svårigheter att nå framgång både i termer av att skapa en dynamisk lärandeprocess och faktiska investeringar när det kommer till infrastruktur. Den otydlighet som framkommer skulle kunna grunda sig i att man faktiskt eftersträvar både kunskapsutbyte och mätbara resultat. Vilket i sin tur skulle kunna grunda sig att det finns en viss osäkerhet kring van man önskar att DAR ska resultera i. Behovet av att samverka är definierat, likväl att samverkan på regional är angelägen. Men projektets mål samt hur man bör gå tillväga för att nå dit är mer otydligt. Likaså finns en oklarhet kring projektets legitimitet. Eftersom att DAR inte är ett beslutande organ kan förväntningarna inte vara att de ska leda till den typen av förändring, DAR kan endas påverka genom att man "trycker på rätt knappar" för att öka medvetenheten kring dessa frågor. Förväntningarna bör därför begränsas till att fokusera på ökad samverkan mellan aktörer samt hur man kan gå till väga för att samverka i specifika frågor (Intervju, N, Kommunal tjänsteman).

Sammanfattningsvis kan konstateras att en insikt som DAR hittills har bidragit till är att denna typ av processer tar tid. Det är många komponenter som ska samspela för att samverkan i sig ska bli framgångsrik. Detta är även en insikt som de målbildsarbeten som bedrivits i tre av pilotprojekten bidragit till. I följande kapitel kommer följeforskarnas iakttagelsers från detta arbete att presenteras.

### **Målbildsarbetet**

Behovet av att skapa samverkan i syfte att bygga reell samsyn mellan projektens deltagare varit i fokus. I arbetsgrupperna har arbetet under det första året till stor del handlat om att söka samförstånd mellan deltagarna i syfte att formulera en gemensam målbild. Denna process har gått från att visionära



överenskommelser utvecklats till diskussioner på en mer detaljerad nivå som lett till att meningsskiljaktigheter och enskilda intressen hos gruppernas aktörer har åskådliggjorts.

### **Extern vs intern förankring?**

I tre av pilotprojekten, Linnéstråket, Västmanland och FA region Hudiksvall, sökte och beviljade utvecklingsmedel från Trafikverket för att med hjälp av konsultstöd bedriva målbildsarbeten. Utfallet av målbildsarbetet har till synes visat sig påverka den interna processen i pilotprojekten olika. Detta kan å ena sida bero på att man använt sig av tre olika konsulter och således tre olika metoder i målbildsarbetet. Å andra sidan, att det de facto är tre skilda pilotprojekt med olika förutsättningar och utmaningar.

Till att börja med, tre kortfattade beskrivningar om hur målbildsarbetet i de tre olika pilotprojekten gått till:

Målbildsarbetet i Västmanlands inleddes med intervjuer tillsammans med var och en av projektgruppens (arbetsgruppens) ledamöter. Syftet med detta var att ta reda på skillnader och likheter i de deltagande parternas syn på varandras roller och projektets problemställningar. Syftet var att utifrån detta tydliggöra förutsättningarna för en gemensam målbild. Undresommaren 2014, genomfördes arbetet med att ta fram en gemensam målbild genom att successivt föra diskussioner som ledde fram till en konkret målbild.

I Gävleborg har målbildsarbetet löpt parallellt med genomförandet av en omvärldsanalys och kunskapsinhämtningsarbete. Arbetsgruppens deltagare hade i uppgift att mellan arbetsgruppens möten definieras deras syn på: Vad är det vi vill uppnå? Hur ser det ut? och Vilka måste vara med? Senare i processen gjordes geografiska avgränsningar i avseende att definiera vilka frågor som ansågs relevanta att ta med i målbilden. Målbilden har sedan lett vidare fram till en vision samt att teman och strategier för ett förverkligande av målbilden definierats.

I Linnéstråket bestod målbildsprocessen av två steg. Arbetet inleddes med att processledaren/konsulten höll ett inledande möte med respektive organisation, det vill säga med de politiskt arbetsutskotten i de fem kommunerna, de regionala politikerna i de två länen samt företrädare för Linnéuniversitetet, totalt hölls åtta möten. Denna första serie möten fokuserade på aktörernas bild av de större utvecklingsfrågorna i regionen, förväntningar på processen liksom förutsättningar för fördjupad samverkan längs stråket. Den andra delen av arbetet skedde i form av en heldagsworkshop, med syftet att pröva relevansen i olika frågeställningar som kommit upp i intervjuerna och i syfte att i grova drag forma en gemensam målbild. Där efter fick arbetsgruppen ett samlat förslag till målbild och store insatsområden från konsulten tillika processledaren.

Målbildsarbetet i två av pilotprojekten, Västmanland och FA region Hudiksvall, har konsulterna deltagit på arbetsgruppens möten och har där med haft en stödjande roll, där man i gemensam diskussion belyst meningsskiljaktigheter och varje aktörs intresse. Tillsammans har man utifrån dessa diskussioner

formulerat en målbild för projektet. I Linnéuniversitets målbildsarbete har konsulten haft rollen som processledare, målbildsarbetet har bedrivits skilt från det arbete som skett i projektets arbetsgrupp. Målbildsarbetets påverkan på den interna processen i arbetsgrupperna förefaller sig härmed intressant att diskutera. Eftersom att konsulterna har axlat olika roller, stöttande eller ledande roll, har detta kommit att påverka den interna processen i projekten olika.

I intervjuer med deltagare i Västmanlands arbetsgrupp och styrgrupp framkommer att den utomstående konsult ha skapa legitimitet åt projektet. Även de faktum att DAR är ett forskningsprojekt bidrar till projektet uppfattas som extra intressant på hemma plan. Deltagarna känner ett större intresse och ansvar att delta när utomstående person "granskar" arbetet. Konsulterna ger projekten uppmärksamhet på ett sätt som bidrar till känslan av att det som nu sker i projektet upplevs extra intressant. Därmed blir även förväntningar på DAR höga.

I projektet Linnéuniversitet beslutade man att ställa in arbetsgruppens möten i väntan på att konsulten skulle genomföra målbildsarbetet (Mailkonversation april 2014). Vad detta har kommit att innebära för den interna processen Linnéstråket återstår att se. Dock finns det anledning att tro att den interna processen, det vill säga arbetet i arbetsgruppen haft svårt att utvecklas som en följd av att gruppens möten ställts in. Det kan finnas en risk att projektet kommer att tappa båda energi och fart. Vilket i sin tur kan motverka att reell samsyn bland gruppens deltagare uppnås.

### **Slitningar i målbildsarbetet**

I samtliga målbildsarbeten har processen kommit till en punkt som på ett eller annat sätt upplevts krisartad, och där meningsskiljaktigheter mellan gruppernas deltagare blivit tydliga. I Västmanland och Hudiksvall har arbetsgrupperna fått erfara liknande situationer, som i stunden upplevt problematisk och efterhand som en vändpunkt eller som en situation som gett ytterligare energi till arbetet (Målbildsmöte juni 2014). I Linnéstråket uppstod en liknande situation under den heldagsworkshop som ägde rum med syfte att pröva relevansen i olika frågor som framkommit i intervjuer. I workshopen deltog politiker och tjänstemän från samtliga deltagande organisationer i projektet.

Här kan betydelsen av att ha tålamod och låta processen ta tid belysas. Även om syftet och målbilden till synes kan vara formulerad finns det anledningen att förankra och diskutera detta i gruppen för att tydliggöra intressen roller och undvika missförstånd och konflikter senare i processen.

De två pilotprojekten i Skåne, Helsingborg och Kristianstad-Helsingborg, utnyttjar målbilder som formulerats inom ramen för Strukturbild för Skåne.

För de aktörer som varit med och tagit fram målbilden i det tidigare arbetet har målbilden uppfattas mer tydlig är för de deltagare som inte deltagit i tidigare diskussioner kring projektets målbild (Intervju regional tjänsteman). Detta har i ett fall lätt fram till att de aktörer som inte deltagit i de tidigare diskussionerna krävt att man fått möjlighet att ta om diskussionerna för att skapa en gemensam

förståelse för projektets målbild. De deltagare som redan tidigare hade en klar uppfattning kring målbilden har visat att de upplevt det som att de behövt ta diskutera som för dem redan har diskuterats och därför upplevt onödiga (Intervju regional tjänsteman).

### **Det fria samtalets potential att skapa samsyn?**

Tydligt i samtliga målbildsarbetet har varit att det funnits en tilltro till det fria samtalets potential att skapa samsyn och förståelse mellan deltagarna i pilotprojekten. Frågan som väcks är dock om dessa samtal har potential att skapa de faktorer och den arena som krävs för att nå önskvärd förändring?

Ett återkommande mönster i samtliga målbildsarbeten är att de frågor där samsyn har uppnåtts har varit relativt generella. Samtliga pilotprojekt eftersträvar attraktivitet genom att utveckla näringslivet och skapa goda kommunikationer inom regionen. Det är svårt att föreställa en lokal eller regional åtagande, investering eller åtgärd som kan argumenteras gå emot dessa mål.

Är DAR rätt arena för att för att skapa legitimitet för dessa frågor? Återigen faller diskussionen tillbaka på den problematik som inleddes i tidigare avsnitt, nämligen vilken legitimitet DAR som arena har för att skapa förändring. Men det kan också visa sig att DARs värde och betydelse ligger i skapandet av nya nätverk och arenor där intressen och konfliktområden tydliggörs. Med andra ord kan det vara minst lika viktigt för regionernas utvecklingsarbete att kartlägga olikheter som att hitta en gemensam syn på de övergripande målen. Observera att teorin understryker vikten av en gemensam problembild men inte nödvändigtvis en gemensam lösning. Lyckad regional samverkan inom DAR kan till exempel vara en precisering av både gemensamma intressen och konfliktområden som ska hanteras inom andra samverkansarenor.

## 5. Rekommendationer för det fortsatta arbetet

I följande avsnitt redovisas rekommendationer i syfte att utveckla DAR i riktning mot att nå projektets mål. Avgörande för processen har hittills varit grad av angelägenhet, institutionens vana för samverkan samt enskilda personers engagemang och intresse för att delta.

### 1. Precisera leveranser

En sammanfattande bild över processerna i pilotprojektens skulle kunna vara att DAR har under det första året ägnat mest energi och tid åt att skapa fungerade strukturer för det fortsatta arbetet. Under den kommande perioden finns stora förväntningar hos såväl tjänstemän som politiker att denna investering i regional samverkan ska bära frukt. Problemet är att det saknas samsyn kring vad ett lyckat resultat för projektet DAR är. En databas? En karta? Ett politiskt avtal? Ökade investeringsbidrag från regionala och nationella myndigheter?

Vår rekommendation är att specificera det önskade resultatet av DAR i termer som gör det lättare för ingående parter att förstå sin egen roll och betydelsen av det gemensamma arbetet. DAR kan till exempel vara en viktig arena att testa specifika åtgärds- och investeringsförslag. Att DAR ligger utanför den "normala" planeringsprocessen kan ge deltagande parter en frihet att experimentera. Ett sätt att gå till vägen är att försöka att identifiera mätbara framgångsindikatorer för projektet. En annan är att koppla målbilden till förväntade roller och åtaganden hos de ingående parterna—och till andra som inte deltar i samverkan men vars agerande påverkar resultatet.

Eftersom DAR genomförs i regioner med olika storlekar, karaktär och förutsättningar kan leveranser och indikatorer mycket väl vara annorlunda. Däremot kan pilotregioner med likartade målen för DAR ha mycket värde av erfarenhetsutbyte med varandra. En konkret rekommendation till projektets ledning är att genomför en dialog med varje pilotprojekt för sig för att formulera vad som är rimligt och värdefullt att eftersträva i projekten.

### 2. En tydlig men flexibel struktur

Ett flerårigt projekt kommer att byta skepnad flera gånger. Personer byter jobb, frågorna ändras och likaså omständigheterna, inte minst när en ny val ändrar den politiska majoriteten.

Inom DAR kan det finnas för och nackdelar med att specificera personer och organisationer som ska ingå i arbetsgruppen och/eller styrgruppen. En hög grad av specificering (till exempel att namnge specifika individer och inte tillåta ersättare) har en tendens att öka engagemanget och bidra till det sociala kapitalet inom det nya nätverket som skapas. Å andra sidan kan projektet vara sårbar när individerna försvinner. Det kan även vara svårt att bjuda in andra aktörer (som till exempel representanter för näringslivet eller akademien) som kan visa sig ha en betydande påverkan för utvecklingsstrategierna som tas upp inom ramen för DAR.

Rekommendationen är att piloterna kartlägga de andra samverkansorgan som har bäring på DARs mål. Det kan vara till exempel ordinarie samarbetsorgan inom regionen eller projektspecifika konstellationer som t.ex. har skapats för att genomföra ett strukturfondsprojekt. Om det finns befintliga organ med ungefär samma sammansättning som DAR kan man fråga om DARs frågor kan på ett mer effektivt sätt hanteras inom andra arenor. Om DAR länkar samman aktörer som annars inte träffas är frågan snarare hur länkarna till andra nätverk kan/bör skapas.

### **3. Belysa skillnader för att nå en gemensam målbild**

Stöd till målbildsarbete har i flera pilotområden lett till ökad förståelse för regionala angelägenheter och gemensamma utmaningar. Samtidigt har flera av de intervjuade uttryckt frustration och förvirring i samband med processen att skapa en gemensam målbild.

Som framgår av analysen kan en belysning av konfliktområden och otydligheter i visionen vara minst lika värdefull som en artikulering av ett gemensamt synsätt. En konkret rekommendation skulle därför vara att tillåta flera alternativa målbilder – eller alternativa strategier som kan uppnå samma generella målbild. Att precisera vad som inte bör göras kan vara lika viktigt som att argumentera för vad som ska tilläggas/byggas. Till exempel uppstår många konflikter där flera kommuner stödjer exploatering av ett nytt område (som ett stationsområde) men inte anser att de ska avstå från att exploatera andra (konkurrerande) markområden. Detta kan leda till en överproduktion av t.ex. nya bostäder eller detaljhandelsområden längs nya transportsträckor. DAR kommer troligtvis inte vara arenan för att lösa sådana konflikter men kan göra ett mycket viktigt bidrag genom att precisera vilka privata och kommunala åtgärder och investeringar förstärker varandra och vilka motverkar varandra.

### **4. Tydliggör förväntad arbetstidsinsats och mandat**

Som framgår av analysen och i synnerhet från intervjuarna känner flera av projektledarna att de saknar en precis arbetsordning och mandat att koordinera och styra arbetsgrupperna. Några påpekar att de har ingen möjlighet att kräva deltagande och upplever en svag engagemang från vissa av deltagarna.

Detta är en vanligt förekommande utmaning inom samverkansprojekt men kan motverkas av tydliga signaler från politikerna och ansvariga chefer om förväntad tid och insats inom DAR. Några piloter har till exempel skapat ett internt konsortialavtal som preciserar hur mycket tid tjänstemän förväntas lägga på DAR, dels mötestid, men kanske ännu viktigare tid att koppla lärdomar och erfarenheter från DAR till andra kommunala processer.

En annan rekommendation är att börja bokföra arbetstimmar för DAR på ett sätt som gör en redovisning möjligt. Den exakta formen kommer att variera från fall till fall och kan det visa sig vara svårt på grund av de befintliga regler för tidsrapportering som råder. Men även om timredovisningar kan göras informellt, kan det vara värdefullt att kunna se om förväntningarna med DAR "matchar" resurserna i form av arbetstid.

Inte sällan har parter i en samverkansprojekt som DAR svårt att redovisa arbetstimmar i projektet. Vår pågående analys av DAR tyder på att det kan även vara fallet här. Om DAR diskuteras eller presenteras vid ett annat möte med flera syften—är det DAR-arbete eller inte? Om DARs målbildsarbete utnyttjas i en kommunal planeringsprocess—DAR eller inte?

Svaret är att den "rätta" antal timmar för arbetet med DAR är mindre relevant—men att de frågorna som väcks har stor betydelse. Det hjälper såväl politiker och tjänstemän som projektledarna att förstå vilka andra pågående aktiviteter har största koppling till DAR, vilken kan vägleda fortsatt arbete med projektet.

## Källor:

Alexander, E.R. (2007) "Institutional Perspectives on planning: Why? Where? How? I Verma red. (2007) *Institutions and planning*. University of Glasgow, Glasgow.

Booher, D.E., och Innes, J.E. (2002) "Network power in Collaborative Planning" *Journal of planning Education and Reserach*, Vol 21. 3, sid. 221-236.

Cars, G och Rader Olsson, A (2009) "Konsten att bygga bättre, billigare och snabbare En studie av samverkan mellan kommuner och näringsliv i bostads- och infrastrukturplanering". Stockholms handelskammare, Rapport 2009:3 Stockholm.

Connelly and Richardsson (2004) Exclusion: The Necessary Difference between Ideal and Practical Consensus" *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 47,1, sid.3–17.

Flyvbjerg, B., Rachardson, T. (2002) "Planning and Foucault In Search of the Dark Side of Planning Theory. I Allmendinger, P., och Tewdwr Jones, M. , red., *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*. London and New York: Routledge, 2002, sid. 44-62.

Forester, J (2007) "No longer muddling through: institutional norms fostering dialouge, getting the facts, and encouraging mediated negotiations" ? I Verma red. (2007) *Institutions and planning*. University of Glasgow, Glasgow.

Heckathorn, Douglas D. The Dynamics and Dilemmas of Collective Action. *American Sociological Review*, Vol. 61, No. 2 (Apr., 1996), pp. 250-277

Hårsman, Björn och Amy Rader Olsson (2002), "The Stockholm Region: Metropolitan governance and spatial policy". I Rader Olsson, A (2008) *Planning Metropolitan Regions Institutional perspectives and the case for Space*, KTH Stockholm.

Kollock, Peter (1998), "Social Dilemmas: The Anatomy of Cooperation." *Annual Review of Sociology* Vol. 24, (1998), pp. 183-214

Olson, M (1965, 1971) *The Logic of Collective Action Public goods and the Theory of Groups*". Cambridge: Harvard University Press.

OECD "Territorial Reviews: Småland-Blekinge, Sweden 2012"

Rader Olsson, A (2009), "Relational rewards and collaborative planning; understanding actors motivation". *Planning Theory*, Vol 8No. 3, sid 263-283.

Rader Olsson, A (2008) "Collaboration to improve local business services:The Norrtälje projekt in Sweden". *International Journal of Bank Marketing, Special issue: The future of retail banking*. Vol 26, No1, sid 57-72.

Regionförbundet i Kalmars län, (2012) ” RUS Regionala utvecklings strategi för Kalmar län”

Region Skåne, (2012) ”Förslag till strategi för den flerkärniga miljonstaden Skåne Strukturbild för Skåne”. Malmö

Regionförbundet Östsam 2012, Regionalt utvecklingsprogram >2030 För Östergötland. Linköping.

Projektprogram (2013) Den Attraktiva Regionen.

#### **Internet:**

Linneuniversitet (2014) (Besökt 2014-10-11) <http://lnu.se/om-lnu/detta-ar-linneuniversitetet>

Trafikverket (2014) (besökt 2014-10-11)  
<http://www.trafikverket.se/denattraktivaregionen/>

#### **Genomförda samtal och intervjuer 2014:**

- A. 2014-01-21 Kommunal tjänsteman FA region Hudiksvall
- B. 2014-04-03 Inledande samtal Linnéstråket
- C. 2014-04-04 Kommunal tjänsteman, Mer Kalmarsund
- D. 2014-05-13 Regional tjänsteman
- E. 2014-05-13 Kommunal tjänsteman Östergötland
- F. 2014-06-12 Regional tjänsteman
- G. 2014-06-12 Regional tjänsteman
- H. 2014-09-19 Politiker, Västmanland
- I. 2014-09-19 Tjänsteman Länsstyrelsen
- J. 2014-09-24 Kommunal tjänsteman, FA region Hudiksvall
- K. 2014-09-25 Tjänsteman länsstyrelsen
- L. 2014-10-02 Kommunal tjänsteman Östergötland
- M. 2014-10-02 Regional tjänsteman
- N. 2014-10-07 Kommunal tjänsteman, FA region Hudiksvall
- O. 2014-10-14 Kommunal tjänsteman, Linnéstråket.



**Deltagit på följande möten:**

2014-01-20 / 2014-01 -21 Nationell arbetsgrupp

2014-01-21 Styrgruppsmöte Hudiksvall

2014-03-17 Nationell arbetsgrupp (presentation)

2014-04-?? Seminarium Linnétråket

2014-05-13 Arbetsgruppsmöte Östsam

2014-05-15 Projektägarmöte (presentation)

2014-05-15 Idéseminarium (presentation)

2014-06-10 Målbildsmöte

2014-06-17 Nationell arbetsgrupp

2014-09-19 Styrgrupp Västmanland

2014-10-02 Arbetsgrupp Östergötland

2014-10-03 Seminarium Hudiksvall

2014-10-06 Workshop Linnétråket

**Möten med WSP och Trafikverket**

2014-01-07 Charlotta Fredrikson WSP, Erik Bransell Trv (telefon)

2014-09-02 Magnus Bengtsson Trv, Charlotta Fredriksson WSP, Malin Bosaeus WSP.

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

