

# DEN ATTRAKTIVA REGIONEN

RAPPORT

Regional mobilisering, meningsskapande processer och byggande av strategisk kapacitet

Slutrapport från följeforskningen i Den attraktiva regionen

Amy Rader Olsson & Jacob Witzell

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

Dokumenttitel: Regional mobilisering, meningsskapande processer och byggande av strategisk kapacitet – Slutrapport från följeforskningen i Den attraktiva regionen

Författare: Amy Rader Olsson, Jacob Witzell

Dokumentdatum: 30 september 2016

Version: 1.0

Kontaktperson: Magnus Bengtsson, Trafikverket

Publikationsnummer:

## Förord

I denna slutrapport presenteras summerande slutsatser och rekommendationer från följeforskningen som skett löpande under projekttiden i Den attraktiva regionen (DAR) 2013-16. Följeforskningen har bedrivits av Amy Rader Olsson (huvudansvarig), Maia Rostvik (2013-14) och Jacob Witzell (2015-16).

Följeforskningen har dels bidragit med reflektioner och rekommendationer genom delrapporter, dels genom deltagande vid möten och seminarier fortlöpande under projektet. Utöver detta och föreliggande slutrapport kommer också en avrapportering ske genom den akademiska licentiatavhandling som Jacob Witzell kommer att lägga fram på KTH under andra halvåret 2017, och som bygger på material från följeforskningen.

Följeforskningen har varit finansierad av Trafikverket och projektets piloter.

Ett stort tack riktas dels till finansiärerna och dels till alla deltagare i DAR, och speciellt projektledare nationellt och i piloterna, som ställt upp med er tid och tillgängliggjort ert arbetsmaterial för följeforskningen.

Följeforskarna ansvarar för innehållet i rapporten och de val som gjorts i analysen av materialet och utveckling av teoretiska utgångspunkter.

Stockholm september 2016

Amy Rader Olsson och Jacob Witzell

# Innehåll

<b>Förord</b>	<b>3</b>
<b>1 Inledning</b>	<b>6</b>
1.1 En regional arena under omvandling	6
1.2 Projektet Den attraktiva regionen	7
1.3 Följeforskningens metod och inriktning	7
<b>2 En teoretisk referensram</b>	<b>9</b>
2.1 Begreppet strategi	9
2.2 Förmåga att upprätthålla en gemensam inriktning – strategisk kapacitet och relationella resurser	10
2.3 Grunder för strategisk rumslig planering	12
<b>3 DAR-sammanhanget</b>	<b>13</b>
3.1 Regional organisation, uppgift och geografi under förändring	13
3.2 Operationalisering, breddning och etablering av samverkan	14
3.3 Attraktiva regioner	16
3.4 De nationella aktörernas roll	17
3.5 Målbildsarbete som möjlig grund för kapacitetsuppbyggnad	18
<b>4 Det praktiska arbetet i DAR</b>	<b>19</b>
4.1 Fokus på dialogbaserad samverkan, mindre fokus på förhandling	19
4.2 Breddade frågeställningar, skifte från objekt till funktion och samverkan	19
4.3 Kontinuitet och engagemang	20
4.4 Meningsskapande processer	20
<b>5 Resultat att ta vidare finns i erfarenheter av processen</b>	<b>22</b>
5.1 Kopplingen till beslutfattande, politik och andra processer	22
5.2 Konkreta leveranser: avsiktsförklaringar, handlingsprogram och arbetsmetoder	22
5.3 Utveckling av ett regionalt rumsligt planeringsperspektiv	23
<b>6 Rekommendationer – möjliga vägar framåt</b>	<b>24</b>
<b>7 Källförteckning</b>	<b>26</b>



## 1. Inledning

Idag ser vi ett växande intresse för och fokus på den regionala nivåns betydelse för samordning av bostadsfrågor, infrastrukturutbyggnad, kollektivtrafikförsörjning och hållbarhetsarbete, bland annat. Dels genom den regionala utvecklingsplaneringen och dels genom ökad betoning av betydelsen av samordning och samarbeten i kommunernas översiktsplanering och infrastrukturplaneringen. Projektet Den attraktiva regionen (DAR) som bedrivits halvårsskiftet 2013-juni 2016 har syftat bland annat till metodutveckling och arbetsformer för samverkan såväl vertikalt som horisontellt, med utgångspunkt i den regionala nivån och infrastrukturinvesteringar samt trafikförsörjning.

Ett viktigt resultat från projektet är den regionala mobilisering som skett bland de deltagande piloterna, ibland främst i förutsättningar för regional mobilisering; samt i strategisk kapacitetsuppbyggnad bland de deltagande parterna. Men DAR har också resulterat i lärdomar som kan nyttiggöras i den fortsatta utvecklingen av en ny regional planeringspraktik. Resultaten kan i korthet delas in i planeringsmetoder och konkreta resultat; utveckling av processer och perspektiv; samt bidrag till den pågående utvecklingen av en ökad regional förståelse och planeringspraktik som pågår.

Här presenteras en summering av följeforskarnas övergripande observationer under projekttiden samt rekommendationer för det fortsatta arbetet i regionerna och hos nationella aktörer. Här presenteras också de teoretiska perspektiv som ligger bakom slutsatser och rekommendationer. Målgruppen är både deltagare i DAR och övriga med intresse för regionala utvecklingsprocesser och regional planering generellt.

### 1.1 En regional arena under omvandling

En region kan definieras på många sätt, som en administrativ enhet, ett landskap, en funktionell arbetsmarknad, ett område som bygger på identitet, språk. Kommuner och orter kan definiera sin "regiontillhörighet" på flera olika sätt samtidigt.<sup>1</sup> Olika områdesavgränsningar kan också vara motiverade utifrån den sakfråga som diskuteras. Koordinerad samhällsplanering kräver att arenor för samarbete etableras som kan hjälpa kommunen eller orten att ingå i flera överlappande regionala sammanhang.

Idag pågår flera parallella förändringar av den regionala beslutsnivån, som på olika sätt påverkar relationen mellan kommun och region, och mellan olika planeringsinstrument:

- *Bildande av regionkommuner* pågår sedan ett 15-tal år.
- Bostadsplaneringskommittén<sup>2</sup> förespråkar *en stärkt regional koordinering av planering* för regional utveckling, infrastruktur, kollektivtrafik och

---

<sup>1</sup> Se vidare Olsson (2014) "Att definiera en region – Reflektioner från följeforskningen inom Den attraktiva regionen" i *Den attraktiva regionen – Målbilder och utvecklingsstrategier*. Trafikverket rapport 2014:147

<sup>2</sup> SOU 2015:59 *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*

bostadsförsörjning, ett regionalt fysiskt program, tydligare knutet till kommunernas översiktsplanering.

- Parallellt sker förändringar på en övergripande samhällsnivå: *människors vardagsgeografi vidgas successivt* genom regionförstoring med påverkan på bl.a. boende- och sysselsättningsmönster, resande och tillgänglighet till offentlig och privat service. Dessa föränderliga och växande funktionella regioner stämmer i allt mindre utsträckning överens med rådande administrativa gränser, såväl på kommunal som regional nivå.

Detta innebär att den regionala organisationen, styrningen och funktionella avgränsningar genomgår en samtidig förändring, vilket en koordinerad planering med ett långsiktigt perspektiv behöver förhålla sig till. Den gemensamma strategin som utvecklats inom en given grupp kan behöva omtolkas när planeringskontexten förändras eller aktörer tillkommer, vilket understryker vikten av att se planeringen som en fortgående process snarare än en slutprodukt.

## 1.2 Projektet Den attraktiva regionen

Projektet Den attraktiva regionen<sup>3</sup> är ett utvecklingsprojekt som bland annat bygger vidare på resultat från projektet Den goda staden (2005-2010) där Trafikverket, Boverket och SKL på nationell nivå ingick tillsammans med kommunerna Jönköping, Norrköping och Uppsala, där trafik och stadsplanering på kommunal nivå stod i fokus.

I DAR (2013-2016) är det istället den regionala nivån och samordning mellan regional utvecklingsplanering, planering av transportinfrastruktur och markanvändningsplanering, både regional och kommunal, från ett regionalt perspektiv som stod i fokus. Även här har Trafikverket, Boverket och SKL ingått, samt de sex regionala piloterna, där projektägarna varit Länsstyrelsen i Västmanland, Region Gävleborg, Regionförbundet Kalmar län, Region Kronoberg, Region Skåne och Region Östergötland.<sup>4</sup>

## 1.3 Följeforskningens metod och inriktning

Följeforskningen har haft ett processinriktat fokus. Det är inte i första hand materiella resultat som studerats, utan arbets- och samverkansformer i de sex pilotregionerna samt i den nationella arbetsgruppen. Under projektets inledning lades en tonvikt på de deltagande aktörernas motiv för sin medverkan. Därefter har fokus förskjutits till förutsättningar för samverkan, samverkansmetoder och processrelaterade resultat, och speglar därigenom utvecklingen inom DAR. Mot slutet har forskningen särskilt betonat möjligheter till långsiktig samverkan och tillvaratagande av uppbyggd kunskap och aktörsrelationer efter projektets slut.

Följeforskningen har bedrivits genom deltagandeobservationer vid merparten nationella arbetsgruppsmöten samt punktvis i piloternas arbetsgrupper, styrgrupper samt utåtriktade aktiviteter såsom workshops och seminarier. Vidare har mötesprotokoll från piloter och det

---

<sup>3</sup> För ytterligare information om Den attraktiva regionen – se <http://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/samhallsplanering/samspel-mellan-trafik-och-bebyggelse/Planera-for-hallbara-stader-och-attraktiva-regioner/Den-attraktiva-regionen/>

<sup>4</sup> Under projektiden har regionbildning skett i tre av piloterna med ändring av de organisatoriska förhållandena. Denna lista representerar respektive ansvarig organisation 2016.

nationella projektet systematiskt gått igenom. Det gäller även andra typer av skriftlig dokumentation som producerats i de respektive piloterna, i form av rapporter, websidor och planeringsunderlag. Närvarostatistik vid arbets- och styrgruppsmöten har dokumenterats som en indikator på engagemang och kontinuitet i piloterna.

Genom presentationer och deltagande vid nationella arbetsgruppsmöten, konferenser, projektägarmöten och, efter önskemål, i de enskilda piloternas aktiviteter, har följeforskningen löpande bidragit med reflektioner och rekommendationer för det fortsatta arbetet i projektet. Under det första projektåret betonade följeforskningen bl.a. vikten av att belysa hur DAR-arbetet relaterar till ordinarie planeringsprocesser och samverkansarenor. Under det andra året föreslogs bl.a. en fördjupad diskussion om DAR:s projektmål för att tydliggöra förväntningar på leveranser i projektet. Under det avslutande projektåret har följeforskningen velat bidra till en fördjupad dialog om förutsättningar för långsiktig samverkan i de konstellationer som formats under projekttiden, bl.a. genom att diskutera hur piloternas stärkta förmåga till strategisk samverkan kan nyttjas framöver, vilket följeforskningen gjort med hjälp av det teoretiska begreppet ”strategisk kapacitet”.



## 2. En teoretisk referensram

Den attraktiva regionen påverkas i hög grad av Sveriges skiftande organisatoriska ansvarsuppdelning i frågor rörande regional utveckling, infrastrukturplanering, bebyggelseplanering och kollektivtrafik. Under DAR:s projekttid har flera piloter också påverkats av organisatoriska förändringar vid bildande av regionkommuner. Även bl.a. den pågående Sverigeförhandlingen har haft inverkat på såväl samverkan (process) som praktiskt utarbetande av planeringsunderlag i de s.k. nyttoanalyser som lämnas in till förhandlingen (metod). Då DAR är ett utvecklingsprojekt med fokus på stärkta samverkansformer, metodutveckling och lärande kring regional rumslig planering kopplat till infrastrukturinvesteringar, är det väsentligt att studera hur befintliga organisatoriska och institutionella förhållanden kan innebära skilda förutsättningar för såväl arbetsprocesser som resultat – något vi i följeforskningen benämner som ”strategisk kapacitet”, en modell inspirerad av Patsy Healey<sup>5</sup>. Det bidrar med att tydliggöra skillnader i förutsättningar att bedriva strategisk regional rumslig planering med hänsyn till organisatoriska och institutionella förutsättningar samt befintliga etablerade processer för regional rumslig planering. Detta kan också utgöra värdefull kunskap i framväxandet av andra processer för regional rumslig planering runtom i landet.

### 2.1 Begreppet strategi

För att kunna diskutera strategisk kapacitet behöver vi först se närmare på begreppet strategi. En vanligt förekommande vardagstolkning är att strategi är en plan som vägleder handling för att nå uppsatta mål. Men för att få en ingång till hur vi kan förstå strategisk kapacitet behövs en vidare definition. Henry Mintzberg<sup>6</sup> använder sig av fem komplementära definitioner: strategi som plan, trick, mönster, position och perspektiv<sup>7</sup>. Strategi som *plan* ses som ett i förväg formulerat dokument som förutsätts styra efterföljande handling; *trick* handlar om med en strategi sända ut signaler om intentioner och avsikter i syfte att påverka andras handlingar; *mönster* ser till resultatet av olika handlingar som hänger samman, och kan uppstå både utifrån en medveten avsikt att skapa ett handlingsmönster och/eller av handlingar som inte är avsiktliga men ändå bidrar till att forma ett mönster, vilket innebär att strategin blir legitimerad och förstörd först i efterhand; strategi som *position* knyter samman en organisation med dess omgivning/sammanhang och kan därmed ses som en medlande position mellan den interna organisationen och dess externa omgivning; och slutligen strategi som *perspektiv* som snarare ser till organisationens förhållningssätt och tolkning av sin roll och omgivning, och som påverkar organisationens tänkande och vilka handlingar som kommer till stånd. Som vi kan se från denna summering är i samtliga fall strategibegreppet relaterat till aktörer och deras handlingar och/eller andras handlingar i de sammanhang de befinner sig i. Men medan strategi som plan fokuserar på den strategiska inriktningen som någonting fastställt i ett formellt dokument, så lägger strategi som position och perspektiv mer fokus på att se strategi som en pågående process.

---

<sup>5</sup> Healey, Patsy (2006). Strategy-making in a Relational World. I *Urban Complexity and Spatial Strategies – Towards a relational planning for our times*. New York: Routledge.

<sup>6</sup> Mintzberg, H. (1987). The Strategy Concept I: Five Ps For Strategy. I *California Management Review*, Vol. 30 No. 1, Fall 1987 (pp. 11-24)

<sup>7</sup> På engelska plan, ploy, pattern, position, perspective.

Bakir & Todorovic<sup>8</sup> ger ingen precis definition av strategibegreppet. Istället uppmärksammar de skillnaden som uppstår mellan dels instrumentell rationalitet och dels en tolkande, substantiell social rationalitet å andra sidan. Den instrumentella rationaliteten ligger nära det som Mintzberg beskriver som plan, med en klar koppling mellan mål och handling. Bakir & Todorovic påpekar att detta endast – om ens då – är möjligt i en situation med en aktör som inte interagerar med sin omgivning. Den senare substantiella rationaliteten tar över i situationer som inbegriper komplexa interaktioner och utsträckning i tid och rum, och fokuserar på kollektiva tolkningar av sammanhanget och situationen. Den instrumentella modellen med mål och medel är alltså enligt detta synsätt i de flesta fall inte en annat än i teorin möjlig modell. Det betonar att strategi snarare är en praktik, som inkluderar tänkande och samtal, skapande av rutiner och förhållningssätt i interaktion för att gemensamt forma strategiska utfall. Det kan också innefatta att skapa en flexibilitet som möjliggör snabba anpassningar och beslut i en oförutsägbar omgivning (vilket t.ex. Sverigeförhandlingen visat betydelsen av). Utformningen av strategier som får ett faktiskt genomslag skulle alltså enligt detta synsätt stödjas av möjligheter till snabba beslut, flexibilitet och möjlighet att successivt pröva sig fram.

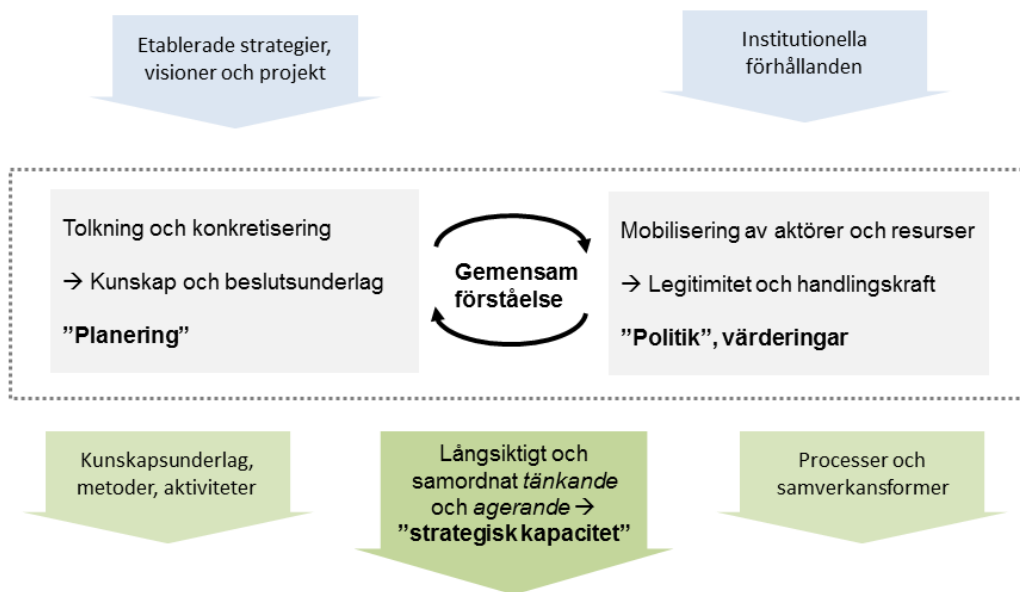
Sammantaget bidrar det ovanstående till att understryka betydelsen av kollektiva processer, interaktion och dialog som en grundförutsättning för kollektiva rumsliga strategier.

## **2.2 Förmåga att upprätthålla en gemensam inriktning – strategisk kapacitet och relationella resurser**

En långsiktig strategisk påverkan på rumslig utveckling kräver såväl strategiskt *tänkande* som *handlingskraft*. Det är utgångspunkten för forskaren Patsy Healeys teoribyggnad kring strategisk kapacitet. Healey beskriver den geografi som planeringen hanterar som ett lapptäcke av etablerade samverkansorgan och lösare nätverk med skilda intressen och prioriteringar som sammantaget formar planeringsinriktningen. Planering formas i en ständigt pågående tolkning och förhandling mellan intressen. Att utveckla en rumslig strategi kan ses som ett kollektivt meningsskapande, och en strategi som lyckas sätta avtryck i den faktiska rumsliga utvecklingen når framgång just för att den förmår att förmedla mening åt de olika intressen som förväntas medverka till dess genomförande.

---

<sup>8</sup> Bakir, A. & Todorovic, M. (2010). A Hermeneutic Reading into "What Strategy is": Ambiguous Means-End Relationship. I *The Qualitative Report*, Vol 15 No. 5 September 2010 (pp. 1037-1057)



**Figur 1** Relationen mellan grundförutsättningar, arbetsprocess och typer av resultat i de deltagande piloterna i Den attraktiva regionen.

Att tänka strategiskt innebär att kunna se den vidare betydelsen av till synes små frågor samt att positionera och kontextualisera dessa i ett större sammanhang för att på så sätt ge mening åt både enskilda beståndsdelar och den större helheten. Denna positionering av frågor involverar av nödvändighet prioriteringar och värderingar, och därmed politik. Strategier som får genomslag samlar kraft genom att relatera till värderingar, uppfattningar och behov hos de aktörer som är viktiga för genomförandet. På så sätt kombineras kunskapsbyggande och politiska avvägningar i etableringen av mening – det vill säga tänkande och handlingskraft.

En strategi som genom kollektiv mening genererar handlingskraft kan ge strukturella effekter, exempelvis genom nya arbetssätt och metoder, nya eller förändrade sätt att organisera verksamhet. Genomslaget behöver dock inte ske enligt en linjär process, där strategin implementeras i praktiken efter ett formellt politiskt antagande (såsom är fallet enligt en traditionell syn på strategi, som Mintzberg beskriver som *plan* i beskrivningen ovan). Genom att etablera en ny förståelse påverkas vardagspraktiken, snarare än specifika, enskilda beslut.

Det är inte typen av samverkansarena, plandokument eller aktivitet som avgör om en strategi vinner legitimitet och kraft, utan snarare etableringen av ett kollektivt synsätt som kan förstås av de olika aktörer, och i de olika samverkansarenor och nätverk, som bidrar till den rumsliga utvecklingen. Samsyn och förståelse för de grundförutsättningar som gäller bland annat ansvarsfördelning, organisationsstruktur och befintliga samverkansprocesser blir därför en viktig grund för att utveckla strategisk kapacitet.

Där traditionell planeringsteori förenklat beskrivet fokuserade på faktasammanställning och analys som grund för politiska beslut om och framgångsrikt verkställande av en plan, lägger nutida teori alltså en större tonvikt på gemensam utveckling av kunskap, förståelse och sociala relationer som grund för ett fruktbart verkställande av en strategi.

### 2.3 Grunder för strategisk rumslig planering

Utifrån teorin och vårt empiriska material har vi identifierat följande faktorer som särskilt viktiga grundförutsättningar med påverkan på förutsättningarna att bedriva, och vidareutveckla, strategisk rumslig planering:

- Ansvarsfördelning för regional utveckling, infrastruktur och kommunikationer
- Etablerade samverkansformer för regional rumslig planering
- Koppling till pågående planeringsaktiviteter och/eller strategier
- Mellan- och inomregional samverkan och konkurrens
- Sammansättningen av aktörer
- Politisk representation

Dessa förutsättningar beskrivs ur olika perspektiv i de följande kapitlen. För en närmare beskrivning av projektets och piloternas egna slutsatser och syn på utvecklingen hänvisas till i första hand till projektets antologi *Den attraktiva regionen – Antologi 3, Resultat, reflektioner och rekommendationer* (2016).

### 3. DAR-sammanhanget

Resultaten i projektet DAR – förväntade och uppnådda – beror till stor grad på den institutionella kontexten bland deltagande kommuner, regioner och nationella aktörer. Ett projekts struktur och spelregler kan eftersträva att matcha och arbeta inom befintliga strukturer och processer för rumsliga strategier och regional utveckling, med andra ord stödja befintliga arbetsprocesser. Fördelen med att göra så, är att projektet kan utnyttja legitima institutioner som är politiskt förankrade. En annan strategi är att skapa nya former och regler för samverkan och dialog mellan deltagande parter, utanför ordinarie processer. Fördelen med detta är det brukar vara lättare att diskutera nya idéer och synsätt, men det kan vara svårt att återkoppla till och införliva arbetssättet i etablerade processer.

#### 3.1 Regional organisation, uppgift och geografi under förändring

Deltagande aktörer i Den attraktiva regionen har under den treåriga projektperioden behövt förhålla sig till en regional organisation, planeringsroll och geografi under förändring:

- Under projekttiden har tre regionkommuner bildats (Gävleborg, Östergötland, Kronoberg), och två regioner förbereder sig för kommande regionbildning (Västmanland, Kalmar). Skåne har utgjort en regionkommun sedan tidigare. Detta inverkar på organisation och politisk styrning, och potentialen att stärka samordningen mellan regionala utvecklingsfrågor, transportinfrastruktur, kollektivtrafik och rumslig utveckling. Flera regioner vittnar dock också om risken för att regionbildning innebär en återgång till ”stuprörstänkande” och att det tar tid att bygga upp medvetenhet kring vikten av samverkan bland tjänstemän och beslutsfattare i de nya organisationerna.
- Den regionala uppgiften är under förändring. Flera regioner arbetar idag aktivt med att stärka sin förmåga till rumslig regional planering. Skåne har som etablerad regionkommun utvecklat sitt arbete med rumslig planering genom en omfattande produktion av kunskaps- och planeringsunderlag under mer än tio år. Östergötland, Gävleborg och Kronoberg bildade regionkommun 2015. De uttrycker att de söker former för arbetssätt och beslutsfattande för regional utveckling och planering i de nya organisationerna. Östergötland har hittills nått längst av dessa med ett framväxande regionalt planeringsperspektiv. I Västmanland har länsstyrelsen, och i Kalmar regionförbundet, ännu det regionala utvecklingsansvaret, medan ansvaret för kollektivtrafiken ligger på respektive landsting. Det regionala beslutsmandatet är därmed uppdelat på flera aktörer i dessa två fall.
- En pågående utvidgning av medborgares ”vardagsgeografi” genom ökad mobilitet och regionförstoring innebär ett successivt ökat behov av samverkan över sektors- och ansvarsgränser.

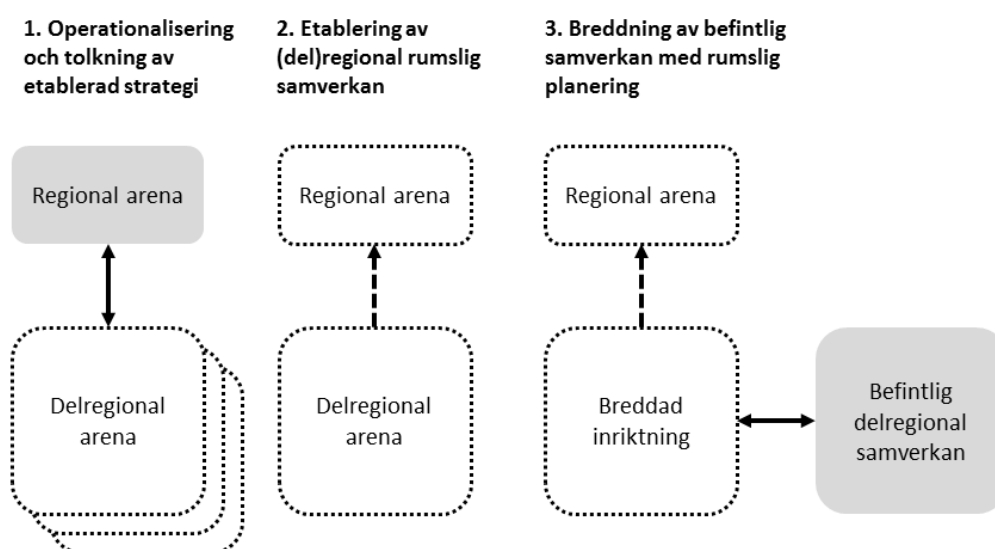
DAR har utforskat möjligheter till ökad planeringssamverkan mellan kommunala, regionala och statliga aktörer inom ramen för denna kontext. Pilotregionerna är definierade av administrativa gränser (kommuner, län och regioner, statliga myndigheters regionindelning) medan pilotprojekten arbetar i funktionella geografier (t.ex. befintliga eller önskade

arbetsmarknadsområden, eller infrastrukturkorridorer som binder samman orter). Samband och beroenden mellan olika regionala skalor och mellan aktörer som tidigare inte varit uttalade har identifierats under arbetet i piloterna.

I arbetet har kunskap och processer utvecklats som kan tillämpas i den framväxande regionala planeringen. Medverkande aktörer har stärkt sin kapacitet och handlingsberedskap för ett vidgat planeringsuppdrag. Samtidigt innebär den föränderliga kontexten utmaningar när det kommer till att upprätthålla den förståelse och samverkan som etablerats. Nya organisationer, beslutsförsamlingar och aktörer delar inte nödvändigtvis det förhållningssätt till regional utveckling som utvecklats i DAR. För att ta tillvarata det som uppnåtts under projektiden gällande bland annat kunskaper, gemensamma synsätt, kontaktnät och processförståelse måste projektdeltagarna ta ställning till hur resultaten kan implementeras i etablerade regionala planerings- och samverkansprocesser.

### 3.2 Operationalisering, breddning och etablering av samverkan

DAR-upplägget förutsatte att deltagande regioner skulle arbeta utifrån en konkret frågeställning, en åtgärd som var planerad att genomföras oavsett deltagande i DAR. I realiteten var dock den konkreta arbetsuppgiften och avgränsningen för samverkan från början inte tydligt formulerad eller förankrad hos alla berörda aktörer i flera av piloterna. Några piloter har tagit utgångspunkt i en befintlig rumslig strategi eller infrastrukturåtgärd och har därmed haft en högre grad av konkretisering från start. I Skåne har arbetet varit inriktat på att bryta ner den etablerade Strukturbild för Skåne på delregional nivå, bl.a. genom att stärka Kristianstad-Hässleholm i städernas utpekade roll som gemensam ”tillväxtmotor”. I Östergötland har projektet haft ett tydligt fokus på att undersöka flerkärniga strukturer och stationsnära stadsutveckling med stöd i skrivningar om regional rumslig struktur i det regionala utvecklingsprogrammet. Gävleborg har tagit etablerad samverkan kring Ostkustbanans dubbelspårsutbyggnad som utgångspunkt för att utforska rumsliga frågor kopplat till det infrastrukturprojektet. I övriga piloter, där frågeställningen var mindre etablerad sedan tidigare, kom den initiala projektperioden i stor utsträckning att handla om att finna enighet om projektets syfte, avgränsning och frågeställning.



**Figur 2** Deltagande pilotregioner i Den attraktiva regionen har arbetat med att operationalisera och tolka, bredda samt etablera rumslig samverkan.

Beroende på de olika förutsättningar, som vi tidigare berört, har piloterna haft skilda sätt att närma sig hur arbetet ska kunna resultera i gemensam förståelse av regionen och av vad som ska åstadkommas.

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

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

Projektets initiala inriktning på konkreta frågeställningar varierade därmed i praktiken mellan deltagande piloter. Där konkreta frågeställningar fanns har DAR i större utsträckning nyttjats till att *fördjupa samverkan*, utveckla handlingsplaner och metoder för genomförande. I övriga piloter har DAR haft ett starkare fokus på att *etablera* och *bredda* samverkan och identifiera gemensamma frågeställningar som grund för potentiell gemensam handling.

Dessa generella skillnader i inriktning i arbetet är dock inte att betrakta som antingen-eller. I Skåne har t.ex. DAR-arbetet inneburit såväl en fördjupad samverkan och operationalisering kring den regionala strukturbilden, men i sin tur också en etablering av samverkan kring rumslig planering på delregional nivå. Också piloter med behov av att i första hand etablera samverkan har i viss utsträckning kommit att arbetat med mer konkreta handlingsplaner och metoder för

genomförande, t.ex. Västmanland och Gävleborg, där deltagande aktörer har för avsikt att nå ett implementeringsskede med aktiviteter från utkast till gemensamma handlingsinriktningar.

### 3.3 Attraktiva regioner

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

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

Rimliga förväntningar på effekter av infrastrukturinvesteringar innebär dock inte att mindre regioner saknar handlingsmöjligheter. Med nischade marknader, samordnat agerande och förbättringar av vardagsliv och livsmiljö kan även små funktionella regioner attrahera boende och verksamheter; de kan helt enkelt göra några få saker bättre än andra, och med lägre markpriser och mindre trängsel kan nettot bli positivt. Men det kräver att kommuner och regionala aktörer strävar efter en samordnad orkestrering av utvecklingen eftersom till exempel den enskilda kommunens utveckling är starkt beroende av utvecklingen i hela den funktionella region som kommunen är en del av. I glesare regioner måste orter överbrygga större avstånd. Med andra ord måste de skapa nätverk, såväl fysiska som sociala, som underlättar interaktioner och transaktioner. Piloten Linnétråkets ursprungliga idé om att främja interaktioner mellan Linnéuniversitetets campus i Växjö och Kalmar är ett bra exempel. Det handlar om att öka rörligheten mellan de två städerna och tillgängligheten till universitetet från orterna däremellan. En sådan utvecklingsriktning kan ge självförstärkande krafter som drar till sig fler studenter till regionen och på sikt främjar möjligheter att bo och arbeta kvar efter studierna.



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

### **3.4 De nationella aktörernas roll**

De nationella aktörernas deltagande i projektet har haft betydelse. Trafikverkets regionala representanter har varit med i piloternas arbets- och styrgrupper, och andra nationella representanter (Trafikverket nationellt, Boverket, SKL) har, i varierande utsträckning, deltagit i den nationella arbetsgruppen för DAR tillsammans med piloternas projektledare

Trafikverkets dubbla roll som deltagande i piloten och mottagare av projektresultat var en innovativ aspekt av DAR, men kan ha skapat osäkerhet om deras faktiska roll i projektet och utanför. Regionala representanter i DAR uppskattade projektets uppmuntran till att agera i enlighet med Trafikverkets formulerade roll som en bredare samhällsutvecklare istället för endast transportinfrastrukturbyggare. Flera representanter för Trafikverket har vittnat om att deltagandet gett bättre förståelse för kommunernas synsätt, processer och intressen, samtidigt som kommunrepresentanterna stärkt sin kapacitet att relatera till regionala utvecklingseffekter. Att Trafikverket har varit med i arbetsgrupperna kan ha bidragit till en ökad betoning av DAR som idéskapande och förtroendebyggande arena, snarare än en förhandlingsarena. Det visar att det är svårt att förena roller som dels förhandlande motpart, dels medskapande partner.

Följeforskarnas analys tyder på att DAR har bidragit till en utökad kapacitet att ”tänka regionalt” och se möjligheter att koordinera lokala, regionala och nationella investeringar (t.ex. i bostäder, transportinfrastruktur och trafikering). Piloternas processer i sig kan på så sätt ha underlättat potentiella framtida förhandlingar, eftersom mindre tid och energi då behöver läggas på att skapa en gemensam grundsyn och målbild. Samtidigt har DAR pågått inom en befintlig institutionell ram där spelregler för exempelvis förhandlingar mellan kommuner, regioner och Trafikverket inte har ändrats. Mer specifikt ser vi inget exempel, där den regionala representanten för Trafikverket har upplevt att hen har mandat att använda DAR som förhandlingsplattform. Tvärtom beskrivs DAR som en arena där man kan testa nya sätt att tänka och att samverka, vid sidan av förhandlingsarenorna. Detta kan ha bidragit till svårigheter att uppnå DAR-projektets initialt uttalade syfte att leda fram till överenskommelser om konkret handling. Det finns dock möjligheter att senare ”pröva” DAR-piloternas planeringsinriktningar i praktiska förhandlingar inom ramen för etablerade processer kring bland annat åtgärdsplanering och kollektivtrafikens trafikförsörjningsprogram, och inom ramen för den kommunala planeringen.

### 3.5 Målbildsarbete som möjlig grund för kapacitetsuppbyggnad

Att delta i ett projekt som DAR är en betydande investering i tid, energi och resurser. Merparten aktörer har under projektets gång kommit att uttrycka att gemensamt lärande och relationsbyggande är en grundförutsättning för samhandling. Strategisk kapacitet utgörs av aktörernas förmåga att etablera och upprätthålla en gemensam förståelse och mening kring en utvecklingsriktning där deltagande aktörer ser sin roll och bidrar till helheten.

I DAR har piloterna arbetat med utvecklingen av målbilder som utgångspunkt för en gemensam handlingsinriktning. Utarbetande av kunskapsunderlag (grundläggande fakta, statistik, dokumentanalyser mm) och dialog kring dessa underlag har byggt gemensam kunskap, förståelse och ”relationella resurser”. Men förutsättningarna har skilt sig åt, vilket innebär att de regioner som deltagit uppvisat stor variation i styrning, kunskapsläge och erfarenhet av rumslig planering. Att i en region med begränsat beslutsmandat och liten erfarenhet av regional rumslig planering etablera nya samverkansformer är ett stort kliv framåt, också i de fall processen inte satt några materiella avtryck eller lett till någon överenskommelse om konkret handling.

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

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

## **4. Det praktiska arbetet i DAR**

Gemensam tolkning, förståelse och förhållningssätt till samverkan har utgjort en bärande beståndsdel såväl i respektive pilot som i det nationella projektet. Mycket tid ägnades åt att gemensamt och successivt tydliggöra vad projektets måluppfyllelse egentligen innebär. En insikt var att projektets övergripande inriktning var att stärka strategisk handlingskraft för att möta gemensamma utmaningar. Respektive pilot har, utifrån sina förutsättningar, i större eller mindre utsträckning kommit att arbeta med: att finna och konkretisera den övergripande inriktningen för det egna arbetet i så kallade ”målbilder”, utreda sakfrågor och sammanställa information för att skapa en gemensam planeringsgrund, konkretisera målbilder i mer specifika handlingsplaner, och mot slutet av projektet undersöka möjliga former för fortsatt samverkan efter projektslut. Dessa övergripande aktiviteter har varit förhållandevis lika mellan piloterna, men betoningen på de olika delarna har skiljt sig åt och tycks, som tidigare redovisats, direkt hänga samman med befintlig organisation och erfarenhet av regional rumslig planering i respektive region. I det följande diskuterar vi några faktorer kring det arbete som bedrivits i de deltagande pilotregionerna.

### **4.1 Fokus på dialogbaserad samverkan, mindre fokus på förhandling**

Vid projektupstarten sensommaren 2013 betonades, från det nationella projektet, att piloternas arbete förväntades resultera i dels strategier för regional utveckling där infrastrukturåtgärder spelar roll, dels processer som leder till att deltagande parter är överens om – och beredda att bekosta – strategier/åtgärder. Under projektiden har ingen pilot nått ett sådant överenskommelse som grund för ett praktiskt genomförandeskede av konkreta åtgärder. Steg på vägen mot handling har tagits, men de faktiska resultaten ligger snarare i stärkta diskussions- och samverkansarenor, ökad kunskap och en stärkt samsyn kring problembild och möjliga samarbetsområden som grund för potentiellt praktiskt genomförande framöver.

Piloterna har under projektets gång kommit att uttrycka vikten av att grundligt diskutera problembild liksom att etablera ett förhållningssätt för samverkan som grund för praktisk handling. Beroende på de specifika grundförutsättningarna i respektive region har piloterna dels uppvisat skilda förväntningar på resultat, dels haft varierande möjligheter att nå fram till ett praktiskt genomförande. Medan regioner med upparbetade samverkansformer och en etablerad rumslig strategi har bättre förutsättningar att under projektiden närma sig ett genomförandeskede, kan det i andra regioner vara ett stort framsteg att etablera själva samverkansprocessen, och att nå en samsyn om vikten av ett regionalt utvecklingsperspektiv.

Av de två nationellt uttalade förväntningarna på arbetet har piloterna alltså kommit att i huvudsak fokusera på det förstnämnda, strategier för regional utveckling, och därmed kommit att arbeta med vad som kan betecknas som att skapa mening och värde genom dialogbaserad samverkan, snarare än genom s.k. ”värdeskapande förhandlingar”, som dock flera piloter lyft fram som ett framtida möjligt utfall.

### **4.2 Breddade frågeställningar, skifte från objekt till funktion och samverkan**

Under projektets första hälft fördes många diskussioner om hur ny eller mer effektivt använd transportinfrastruktur kunde bidra till regionförstoring, en gemensam arbets- och bostadsmarknad, eller en tydligare funktionell region. Under projektets gång har denna inriktning

haft fortsatt aktualitet, men successivt fått mindre betydelse för att bära upp samverkan mellan aktörerna. Vi har kunnat notera en glidning i piloternas fokus från en betoning av särskilda investeringsobjekt, till en övergång mot bredare målbilder med fokus på långsiktigt relationsskapande. Breddningen har då tillkommit utifrån en förståelse av att en gemensam strategi kan leda till utveckling även om investeringar kommer på plats först på lång sikt. I Västmanland har detta bland annat kommit till uttryck i mellankommunalt samarbete kring utbildningsfrågor, liksom att skrivningar från det gemensamma arbetet färgat av sig på kommunala visionsdokument. I Skåne har den mellankommunala samverkan kring ett antal verksamhetsområden i Kristianstad-Hässleholm lyfts in som ett fokusområde i den delregionala samarbetsorganisationen Skåne Nordost. Östergötland avser att nyttiggöra metoder och kunskap från DAR i sitt fortsatta arbete med en regional rumslig strukturbild.

Sammantaget pekar detta på att DAR kommit att utgöra dialogarenor med mer fokus på samverkansprocesser, relationskapande och önskade funktioner, och mindre fokus på enskilda investeringsobjekt och förhandlingsöverenskommelser.

### **4.3 Kontinuitet och engagemang**

DAR har engagerat många individer, inte minst i de deltagande regionerna. Över 200 individer har deltagit i minst ett av piloternas arbets- och styrgruppsmöten, som medlem eller adjungerad. Ett ytterligare antal individer har medverkat vid seminarier, workshops och konferenser som anordnats inom ramen för projektet. Till det kommer också personer som indirekt berörs av arbetet som skett inom ramen för DAR, till exempel genom anknytning till ordinarie planeringsprocesser och andra aktiviteter

Kontinuiteten bland projektmedlemmar har varierat; i flera regioner har nästan hälften av medlemmarna i arbetsgruppen samt flera i styrgruppen bytts ut eller lämnat DAR under projektets tre år. Speciellt det senare är förväntat i ett flerårigt projekt, inte minst i regioner där politiska val har resulterat i ändrade majoritet. För tjänstemännen rör det sig istället främst om byte av arbetsplats och i några fall om nya arbetsuppgifter inom den egna organisationen. Det är dock tydligt att personförändringar i några regioner har påverkat målbildsarbetet och det gemensamma meningsskapandet, som bygger på kontinuerlig dialog och samverkan över tid. Det har krävt att nya deltagare behövt introduceras till de diskussioner som föregått de ställningstaganden som gjorts.

Projektet har bidragit till bildandet av respektive förstärkning av sociala nätverk. Nya samarbeten och kontakter har uppstått både inom och mellan de deltagande parterna och regionerna. Den nationella arbetsgruppen har haft en viktig funktion genom att skapa länkar mellan regionerna; piloternas projektledare har under projekttiden nyttjat kontakter i andra regioner för att bolla idéer, dela erfarenheter och diskutera aktuella utmaningar. Upparbetade relationer har också kommit till nytta i andra sammanhang, t.ex. nyttjades Linnéstråkets kontaktytor i det regionala förberedelsearbetet inom ramen för Sverigeförhandlingen.

### **4.4 Meningsskapande processer**

Att arbeta med meningsskapande inom ramen för ett projekt har fördelar och nackdelar. Ett tidsbegränsat projekt med avsatta projektmedel kan, vid sidan av den etablerade vardagspraktiken, skapa en frizon där deltagande aktörer kan utforska möjligheter till

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

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

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

## 5. Resultat att ta vidare finns i erfarenheter av processen

DAR:s främsta resultat kan alltså härledas till själva processen, där arbetsformer och förhållningssätt för samverkan i ett möte mellan lokala och regionala företrädare utvecklats. Den regionala rumsliga förståelse som utvecklats kring olika sakfrågor eller identifierade behov har också skapat en beredskap, som möjliggör mobilisering vid behov, bland annat baserat på utvecklingen av relationer och sociala nätverk. Det visade sig tydligt bl.a. i samband med Sverigeförhandlingen. Aktörer i DAR har också identifierat befintliga planeringsprocesser på lokal, regional och nationell nivå som kan utvecklas genom breddade perspektiv och mer dialoginriktade samverkansformer. Aktörerna har därtill också identifierat behov av att upprätthålla en kontinuerlig dialog, för att inte riskera att tappa den kunskap och de relationer som etablerats under projektet.

Projektet har ännu inte resulterat i några praktiska, budgetsatta åtgärder i den mening som initialt i formuleringen av DAR avsågs bli ett slutresultat. Däremot har intresse för fortsatt samverkan uttryckts, antingen inom befintlig konstellation eller i andra sammanhang, och i flera regioner har handlingsplaner utarbetats. Resultaten av DAR kan därmed relateras dels till processerfarenheter, relationer, samverkansformer och gemensam kunskap som byggts upp, dels till potentiell kommande handling utifrån denna gemensamma grund, där kommande fördjupade planeringsaktiviteter och politiska beslut kan komma att innebära ett praktiskt genomförande, antingen i samverkan mellan aktörer eller som koordinerade aktiviteter av olika aktörer utifrån en gemensam strategi eller handlingsprogram.

### 5.1 Kopplingen till beslutfattande, politik och andra processer

För att stärka förutsättningarna för att långsiktigt dra nytta av och tillämpa DAR:s resultat är det viktigt att tydliggöra kopplingar mellan DAR-piloternas arbete och befintliga processer och samverkansarenor. En annan avgörande aspekt är att involvera politiska beslutsfattare under arbetets gång, för att säkra legitimitet och gemensam förståelse och mening kring arbetet. DAR bygger upp samverkan kring regionala utvecklingsfrågor, där själva dialogen är grunden för förståelse, och där förståelsen uppstått i de diskussioner som föregått slutprodukten/dokumentet, snarare än denna slutprodukt i sig själv. De deltagande piloterna har under projektiden också uttryckt vikten av att politiska beslutsfattare följer arbetet, också i de piloter där politiken spelat en mer perifer roll.

I praktiken har merparten piloter i hög grad "levt sitt eget liv", vid sidan av ordinarie processer. Relevanta etablerade processer har identifierats, men i liten grad involverats under projektiden. I steget från DAR:s relationsbyggande, utforskande och experimenterande arbetssätt, över till genomförande, är såväl den politiska förankringen som kopplingen till andra processer central, i de fall genomförandet förutsätter mandat och medel från planerings- och beslutsorgan.

### 5.2 Konkreta leveranser: avsiktsförklaringar, handlingsprogram och arbetsmetoder

De faktiska, materiella leveranserna från DAR-arbetet är i stor utsträckning inriktade på fortsatt samverkan, såväl i piloterna som hos de nationella aktörerna. Graden av konkretisering i mer konkreta leveranser speglar de förutsättningar som gällt i respektive region. En kategori av leveranser utgörs av *avsiktsförklaringar* för fortsatt dialog kring rumsliga utvecklingsfrågor i

piloterna Mer Kalmarsund och Linnétråket (Kalmar och Kronoberg). Gävleborg och Västmanland har nått ett steg längre genom att ha utarbetat utkast till övergripande *handlingsprogram*, med avsikten att etablera former för koordinerat genomförande utforma konkreta aktörsåtaganden under kommande år. Skåne, som utgått från en etablerad regional planeringsprocess, har införlivat arbetet kring Kristianstad-Hässleholm i den delregionala samverkansarenan Skåne Nordost, med avsikt att stärka integreringen av kommunernas arbete under kommande år. Östergötland avser att införliva de *metoder* kring stationsnära utveckling och samordnade planering som utarbetats i sitt strukturbildsarbete på regional nivå.

### **5.3 Utveckling av ett regionalt rumsligt planeringsperspektiv**

Den attraktiva regionen hade från början, vilket beskrivits ovan, avsikten att nå överenskommelser om finansiering och genomförande av åtgärder. Samtliga piloter har tagit steg på vägen i en sådan riktning, men ingen pilot har ännu nått en faktisk överenskommelse om konkret handling. Det finns flera möjliga förklaringsfaktorer bakom detta, bl.a. att genomförande i många fall är beroende av planerings- och beslutsprocesser utanför DAR, t.ex. regional och nationell åtgärdsplanering, kollektivtrafikens utbudsplanering och allokering av resurser för regional utveckling. Respektive DAR-aktör behöver också beakta sin interna verksamhetsplanering och budgetprocess. I relation till tolvåriga infrastrukturplaner, som revideras var fjärde år, och andra processers skiftande tidsplaner och beslutsforum som DAR har att förhålla sig till, kan den treåriga projektiden ses som kort. Det stora värdet av projektet kan anses ligga i etablering och fördjupning av samverkansprocesser, och utarbetande av samsyn kring en önskad utveckling mellan berörda aktörer. DAR-arbetet kan ses som en förberedelse inför kommande planeringsprocesser, där resultatet kan utgöra planeringsunderlag och inspel till processerna.

DAR har på så sätt, genom utvecklade samverkansprocesser, lagt en grund för potentiellt gemensamt handlande under kommande år som bygger på stärkt förståelse, samsyn och mening kring vikten av ett regionalt perspektiv. Deltagande aktörer har lyft fram samverkansformer för fördjupad, gemensam förståelse som en bärande lärdom av projektet.

## 6. Rekommendationer – möjliga vägar framåt

Att gå från projekt till ordinarie verksamhet är ett kritiskt skede. Pågående förändringar av den regionala organisationen och planeringsuppgiften, liksom Trafikverkets uppgift som samhällsutvecklare, ger dock gynnsamma förutsättningar. Den attraktiva regionen kan som helhet ses som en ambition att skapa en ny planeringskultur på regional nivå. Här visar vi på några möjliga vägar framåt, som – i olika former – uttryckts av aktörer i projektet.

För parterna som deltagit i DAR är det viktigt att:

### → **Upprätthåll samverkan tills arbetsformer etablerats!**

Deltagande aktörer i DAR bär på kunskap, erfarenheter och relationer från den samverkan och fördjupade dialog som förts i DAR. Tills det förhållnings- och arbetssätt som önskas etablerats i ordinarie verksamhet är resultatet från DAR i hög grad personbundet. Samverkan kan därför behöva upprätthållas i befintliga konstellationer för att inte tappa de erfarenheter som gjorts. Att förvalta och vidareutveckla det som uppnåtts kan vara en nytta i sig, som stärker handlingsberedskap och kan tillgängliggöras för en bredare krets.

### → **Utforska genomförandeariktad planering i åtgärdsvalsstudier, systemanalyser och åtgärdsplaneringen!**

Arbetet i DAR har i huvudsak genomförts i processer vid sidan av etablerade arbetsformer. Arbetet kan tas vidare inom infrastrukturplaneringsprocessen genom att tillföra ett starkare rumsligt och utvecklingsorienterat fokus i etablerade planeringsprocesser såsom åtgärdsvalsstudier, systemanalyser och ekonomisk åtgärdsplanering. Genom att på så vis ta arbetet vidare kan piloterna närma sig de besluts-, finansierings- och förhandlingsmoment som DAR-projektet initialt betonade. Koordinering av regional utveckling, rumslig planering och infrastruktur innebär långa tidsperspektiv och samordning av planeringsprocesser med olika logik och beslutstillfällen. Erfarenheterna från Den attraktiva regionen rör en initial planering i ”tidiga skeden”. Genom att pröva piloternas bärkraft genom de samlade planeringsprocesserna, inklusive finansiering, projektering och genomförande, finns en potential att dra viktiga lärdomar om hur transportsystem, trafikering och rumslig utveckling kan samspela ”från ax till limpa”.

### → **Förvalta och sprid erfarenheter på nationell nivå!**

Trafikverket bör utveckla rollen att delta som en part bland andra, på lika villkor, i samverkansprocesser. Vidareutveckla systemanalyser och åtgärdsvalsstudier som strategiska verktyg med ett stärkt rumsligt perspektiv. Tydliggör rollfördelning mellan nationella aktörer och gentemot den regionala och lokala nivån. Utveckla också kopplingen till övergripande samhällsmål.

### → **Klargör hur ”mogna” åtgärder bör vara i en eventuell fortsättning!**

DAR har i hög utsträckning kommit att undersöka förhållningssätt och samverkansformer för regional utveckling. Arbetet har gett viktiga erfarenheter kring processer, snarare än resultat i enskilda åtgärder för genomförande. Vid ett eventuellt fortsatt utvecklingsprojekt bör det dock klargöras huruvida fokus bör ligga på fortsatt processutveckling, eller att



tillämpa erfarenheter i mer ”skarpt läge”, inom ramen för regionala och kommunala planeringsprocesser. Det blir då naturligt att klara ut om det krävs en homogen mognadsnivå och mer jämbördiga förutsättningar bland deltagande piloter för att nå ökad konkretisering och eventuellt genomförande för de åtgärder som kan bli aktuella att ingå i projektet, eller om det snarare är en fördel med heterogena piloter som kan uppvisa en mångfald av planeringssituationer.

För utvecklingen av en regional planeringspraktik är det viktigt att:

→ **Se meningsskapande som grund för långsiktig samverkan!**

Den attraktiva regionens aktörer har betonat nyttan av att gemensamt arbeta igenom förväntningar, förutsättningar och förhållningssätt liksom att gemensamt bygga förståelse och kunskap kring varandras problembild, prioriteringar och mål. Att involvera det politiska perspektivet har lyfts upp som en framgångsfaktor, och i de regioner där avståndet till politiken varit längre har behovet av en närmare samverkan framöver betonats.

→ **Tillämpa förhållningssättet med tidiga och breda dialoger i ordinarie processer!**

Det är möjligt att föra bredare dialoger och sträva efter gemensam förståelse i det regionala utvecklingsarbetet, i åtgärdsplaneringen, i arbetet med åtgärdsvalsstudier och vid framtagandet av kollektivtrafikens trafikförsörjningsprogram. Också kommunernas översiktsplaner utgör processer där det regionala perspektivet kan stärkas av detta förhållningssätt. Det gäller också i samordningen mellan infrastrukturplanering, regional och kommunal planering. Ett sådant förhållningssätt speglar synsättet i den statliga Bostadsplaneringskommitténs förslag.

→ **Uppmärksamma betydelsen av politiska aspekter i planeringsprocessen!**

Markanvändning, infrastrukturutbyggnad och regional utveckling är alltid politiska frågor. Därför behöver även politiska företrädare delta i de tidiga skedena. Det är också avgörande för planeringsprocessens legitimitet.

→ **Se regionbildning som en möjlighet!**

Nya regionala organisationer riskerar att stärka stuprörstänkande, samtidigt som politiska beslutsfattare och tjänstemän behöver hitta och etablera nya arbetssätt och roller. Men regionbildning och den framväxande regionala planeringsnivån innebär också möjligheter att tillämpa nya förhållningssätt och samverkansmetoder, där DAR:s arbetssätt, relationsbyggande och dialogbaserade kunskapsbyggande kan utgöra inspiration. Se lokala behov och förutsättningar som en grund för regional utveckling, och stärk utbytet mellan lokal och regional nivå.

## Källförteckning

Bakir, A. & Todorovic, M. (2010). A Hermeneutic Reading into “What Strategy is”: Ambiguous Means-End Relationship. I *The Qualitative Report*, Vol 15 No. 5 September 2010 (pp. 1037-1057)

Healey, P. (2006). Strategy-making in a Relational World. I *Urban Complexity and Spatial Strategies – Towards a relational planning for our times*. New York: Routledge

KTH (2014) *Rapport – Samverkan inom det regionala utvecklingsprojektet Den attraktiva regionen – Rapport 1 från följeforskningen*

KTH (2015) *Delrapport december 2015 – Strategisk kapacitet för regional rumslig planering – Förutsättningar för samverkan i Den attraktiva regionen*

Mintzberg, H. (1987). The Strategy Concept I: Five Ps For Strategy. I *California Management Review*, Vol. 30 No. 1, Fall 1987 (pp. 11-24)

SOU 2015:59 *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*. Stockholm: Regeringskansliet

Trafikverket (2014) *Den attraktiva regionen – Målbilder och utvecklingsstrategier*. Rapport 2014:147

Trafikverket (2016) *Den attraktiva regionen – Antologi III, Resultat, reflektioner och rekommendationer*. Rapport 2016:089

## Kontaktuppgifter

Magnus Bengtsson  
Utredningsledare  
Trafikverket, Borlänge

[magnus.bengtsson@trafikverket.se](mailto:magnus.bengtsson@trafikverket.se)

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

