

# DEN ATTRAKTIVA REGIONEN

DELRAPPORT december 2015

Strategisk kapacitet för regional rumslig planering

Förutsättningar för samverkan i Den attraktiva regionen

Amy Rader Olsson & Jacob Witzell, KTH

## **ARBETSMATERIAL**

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: Strategisk kapacitet för rumslig regional planering – Förutsättningar för samverkan i Den attraktiva regionen

Författare: Amy Rader Olsson, Jacob Witzell

Dokumentdatum: 2015-12-23

Version: 1.0

# Innehåll

<b>1. Bakgrund</b>	<b>s. 4</b>
<b>2. Strategisk kapacitet</b>	<b>s. 6</b>
<b>3. Grundförutsättningar för strategisk rumslig planering</b>	<b>s. 9</b>
<b>4. Mobilisering och legitimitet</b>	<b>s. 16</b>
<b>5. Piloternas leveranser och tillvaratagande av vunnit kunskap och erfarenheter</b>	<b>s. 19</b>
<b>6. Avslutande reflektioner</b>	<b>s. 22</b>
<b>7. Följeforskningens fortsatta inriktning</b>	<b>s. 24</b>

# 1. Bakgrund

## Uppdraget

KTH följer det treåriga regionala utvecklingsprojektet Den Attraktiva regionen (DAR). Denna rapport fokuserar på de skilda förutsättningar för regional rumslig planering som föreligger runt om i landet till följd av bl.a. skillnader i organisation, ansvarsfördelning och tidigare erfarenheter av regional rumslig planering. Rapporten är ett bidrag till lärandeprocessen inom projektet.

Följeforskningen har under 2015 inriktats på att studera dels grundläggande förutsättningar för regional rumslig planering i de deltagande piloterna, dels hur respektive pilot knyter an till andra, etablerade samverkansarenor och pågående planeringsprocesser för regional utveckling. Syftet är att undersöka kopplingar mellan piloternas utgångslägen, arbetets inriktning under utvecklingsprojektets gång, samt förväntad långsiktig inverkan på regional planering utifrån de leveranser som arbetet resulterar i. Lärdomarna kan komma DAR, liksom framtida regionala samverkansprojekt, till del. Denna rapport utgör en delrapportering av det arbetet.

## Läsanvisning

Efter den inledande bakgrunden i innevarande kapitel följer i kapitel 2 en introduktion till den teoriram kring strategisk kapacitet som tillämpas i rapporten. Därpå följer en analytisk, deskriptiv beskrivning av grundförutsättningar för strategisk rumslig planering i DAR:s piloter (kapitel 3), mobilisering och legitimitet i piloterna (kapitel 4) samt piloternas leveranser (kapitel 5). I kapitel 6 ges sammanfattande reflektioner, och i det avslutande kapitel 7 redovisas upplägget för följeforskningen under DAR:s avslutande halvår med förslag på genomförande av en anonymiserad social nätverksanalys för att kartlägga relationsbyggande inom DAR. I bilaga 1 analyseras mötesnärvaro, mötesfrekvens och kontinuitet bland medlemmar i DAR-piloternas arbets- och styrgrupper.

## Följeforskningens metod

Följeforskningen i utvecklingsprojektet Den attraktiva regionen bedrivs av Tekn. Dr. Amy Rader Olsson och Jacob Witzell, doktorand vid KTH. Studien är fallstudiebaserad och bygger på de sju regionala utvecklingsprojekt som bedrivs inom ramen för Den attraktiva regionen.

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. Till grund för denna rapport ligger en dokumentanalys baserad på minnesanteckningar från möten i samtliga pilotprojekt, samt djupintervjuer med politiker och tjänstemän i pilotprojektens styr- och arbetsgrupper. Följeforskarna har även deltagit på arbetsgrupps- och styrgruppsmöten samt seminarier och workshops genomförda inom ramen för projektet.

Den muntliga informationen, vilken utgör en betydande del av denna rapport har samlats in genom personliga intervjuer, telefonintervjuer, kortare personliga samtal samt genom deltagande på möten där dessa personer har deltagit. Sammanlagt har ett

tjugotal intervjuer genomförts i olika stor utsträckning i samtliga pilotprojekt. Respondenternas svar har anonymiserats.

### **Syfte och teoretisk ansats**

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, ser vi att det är väsentligt att studera hur befintliga organisatoriska och institutionella förhållanden kan innebära skilda förutsättningar för såväl arbetsprocesser som resultat inom DAR – något vi i följeforskningen benämner som "strategisk kapacitet" bland deltagande piloter. Vi uppfattar att flera deltagande piloter också är intresserade av ett tydliggörande av hur skilda grundförutsättningar kan inverka på arbetet, något som också kan utgöra värdefull kunskap i framväxandet av andra processer för regional rumslig planering runtom i landet.

Syftet med att studera skillnader i strategisk kapacitet är:

- 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,
- att analysera hur dessa skillnader kan inverka på arbetets inriktning och konkretisering i piloterna, samt
- att diskutera hur skillnader i resultat/leveranser från piloterna kan relateras till dessa skillnader i organisatoriska och institutionella förutsättningar.

Som teoretisk utgångspunkt tillämpas en teoriram utvecklad av Patsy Healey kring aspekter som inverkar på kapacitetsbyggande för att uppnå strategisk förändring – vad vi alltså benämner som "strategisk kapacitet".

## 2. Strategisk kapacitet

En långsiktig strategisk påverkan på rumslig utveckling kräver såväl strategiskt *tänkande* som *handlingskraft*. Det är utgångspunkten för forskaren Patsy Healeys teoribyggnad kring "strategisk kapacitet"<sup>1</sup>. Healey beskriver den geografi som planeringen hanterar som ett lapptäckte av etablerade samverkansorgan och lösare nätverk med skilda intressen och prioriteringar som sammantaget formar planeringsinriktningen. Planering formas i en ständigt pågående förhandling mellan dessa intressen. Att utveckla en rumslig strategi kan ses som ett kollektivt meningsskapande, och en strategi som lyckas sätta avtryck i den faktiska rumsliga utvecklingen förmedlar därmed mening åt de olika intressen som förväntas medverka till genomförandet av strategin. Om strategin inte förmår att förmedla en kollektivt uppfattad mening riskerar den att bli en hyllvärmare, eller så anpassas den strategiska inriktningen till andra parallella processer som i högre utsträckning lyckats ena berörda aktörer.

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 dem mening. Denna positionering av frågor involverar 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 – tänkande och handlingskraft.

En strategi som genom kollektiv mening genererar handlingskraft kan ge strukturella effekter, t.ex. genom nya arbetssätt och metoder, eller 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. Genom att etablera en ny förståelse påverkas praktiken, 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 bl.a. vad gäller ansvarsfördelning, organisationsstruktur och befintliga samverkansprocesser blir därför en viktig grund för att utveckla strategisk kapacitet.

### **Strategiskt kapacitetsbyggande i relation till Den attraktiva regionen**

Mellankommunal och regional planering berör geografiska territorier med en otalig mängd befintliga, överlappande relationer. Formella och informella samverkansorgan och nätverk agerar parallellt och formar sammantaget inriktningen för den regionala utvecklingen. Detta lapptäckte av relationer, inom och över administrativa gränser och på olika geografiska nivåer, innebär svårigheter att förstå och synliggöra hur idéer blir till inriktningar som vägleder överenskommelser och politiska beslut, och i förlängningen påverkar den regionala strukturen och utvecklingen. Den regionala inriktningen är under

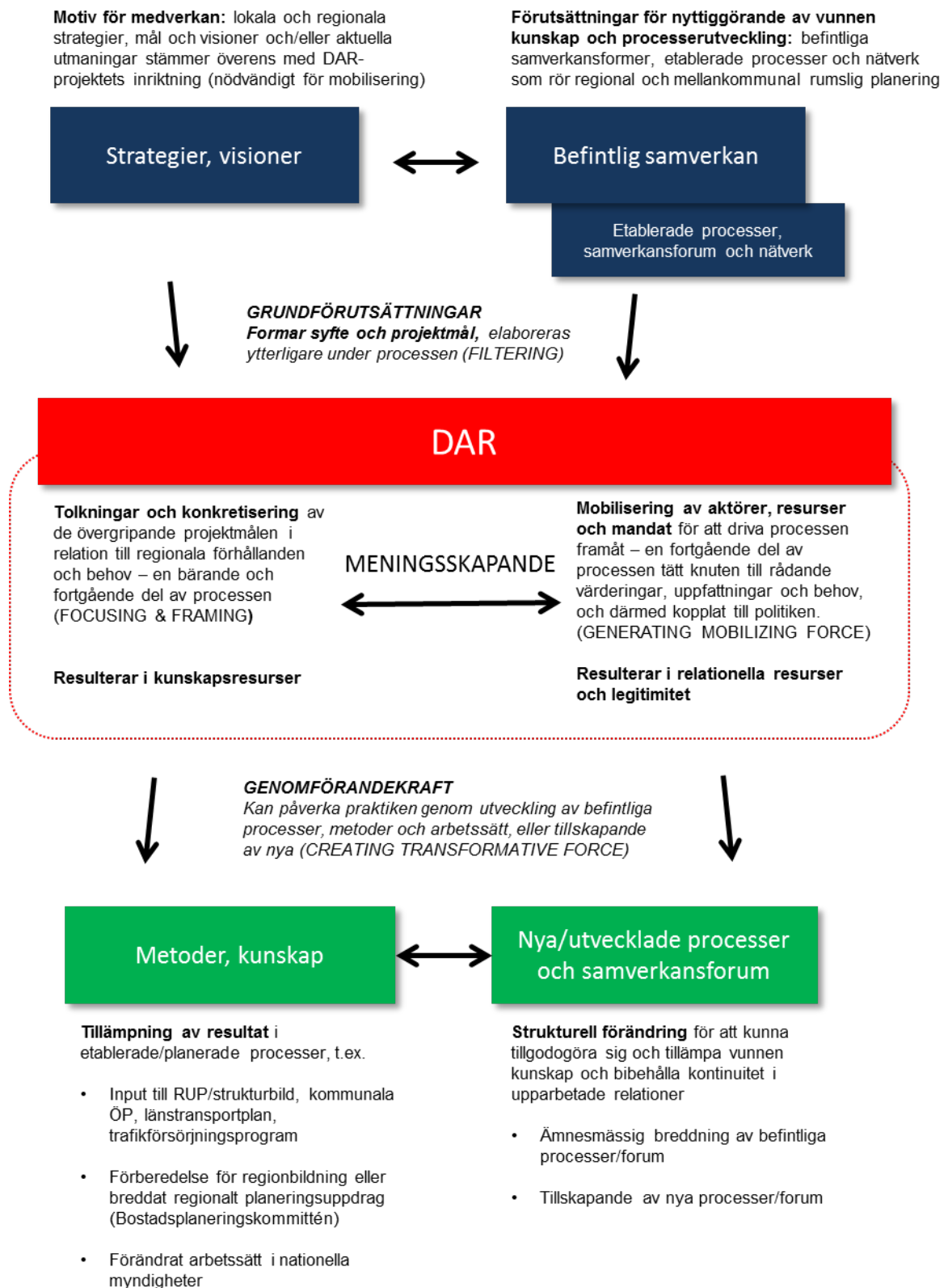
---

<sup>1</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.

ständig omförhandling i olika sammanhang där vissa idéer, intressen och anspråk ges företräde framför andra.

Att nå framgång med en rumslig strategi bygger alltså, enligt Healey, på ett kollektivt meningsskapande. Det innebär att en inneboende kvalitet i en välfungerande strategi är dess förmåga att förmedla mening till de aktörer som är väsentliga för strategins genomförande. Detta meningsskapande uppstår när aktörer ser en överensstämmelse mellan strategins inriktning och hur de själva "läser av" och värderar den situation som strategin är tänkt att påverka. En sådan "läsning" av situationen är bl.a. avhängig aktörers befintliga erfarenheter av det geografiska sammanhanget, där historia kan påverka uppfattningen.

DAR-piloterna har att förhålla sig de förutsättningar för byggande av strategisk kapacitet som Healey undersökt och sammanställt i sin teoretiska modell. I Figur 1 nedan redovisas en tillämpning av teorin anpassad till DAR, och som ligger till grund för utarbetandet av föreliggande rapport.



Figur 1 Teoretisk modell för strategisk kapacitet, anpassad efter Patsy Healey, som syftar till att relatera grundförutsättningar i respektive DAR-pilot till arbetsprocess och leveranser. I figuren ges exempel relaterade till DAR.



### 3. Grundförutsättningar för strategisk rumslig planering

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

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

Nedan följer en redogörelse för dessa grundförutsättningar i respektive pilot.

#### **Ansvarsfördelning för regionala utveckling, infrastruktur och kommunikationer**

**Region Skåne** inrättades redan 1999, först som regionkommun på försök för att senare permanentas. Skåne har därmed en femtonårig historia av ett samlat ansvar för regionala utvecklingsfrågor, inklusive infrastrukturplanering och kollektivtrafik. Samordningen av den regionala utvecklingsplaneringens olika delar blir därmed en intern angelägenhet, med möjlighet att hantera frågorna samordnat i dialog med regionens kommuner och kommunalförbund.

Den 1 januari 2015 bildades regionkommuner i **Östergötland, Kronoberg och Gävleborg**. Det regionala företräderskapet är därmed samlat också i dessa pilotregioner, men det rör sig, till skillnad från i Skåne, om unga organisationer.

I **Västmanland** har länsstyrelsen det regionala utvecklingsansvaret, liksom ansvar för infrastrukturplanering. Landstinget är huvudman för kollektivtrafiken.

I **Kalmar** är Regionförbundet Kalmar län ansvarig för regional utveckling och infrastrukturplanering. Länstrafiken KLT är en del av landstinget.

I flera regioner har kollektivtrafiken historiskt bedrivits med starkt kommunalt inflytande, vilket fortfarande avspeglar relationerna med kommunerna i flera pilotregioner.

De institutionella förutsättningarna skiljer sig därmed markant mellan regionerna, där direktvalda politiker har möjlighet att hantera frågor samordnat i regionkommunerna. Kalmars regionförbund styrs av med indirekt representation av politiker utsedda av länets kommuner samt landsting. Länsstyrelsen i Västmanland utgör en tjänstemannaorganisation utan regional politisk representation.

Det politiska företräddarskapet skiljer sig därmed också åt, vilket kan antas inverka på förutsättningarna att skapa legitimitet och att mobilisera resurser och engagemang i piloterna. Företrädare i de regioner som nyligen bildat regionkommun uttrycker också att den unga organisationen är inne i en fas där den politiska styrningen söker sina former, och frågor av DAR:s utforskande karaktär kan vara ovana att relatera till, alternativt prioriteras ned i relation till det dominerande utgiftsområdet – sjukvården.

### **Etablerade samverkansformer för regional rumslig planering**

Det är främst två pilotregioner som har regional rumslig planering som en etablerad del av verksamheten.

**Region Skåne** har sedan 2005 arbetat med att etablera en rumslig regional struktur genom sitt arbete med Strukturbild för Skåne. Fram till 2011 inriktades arbetet främst på kunskapsinhämtning och sammanställning, varefter en dialog kring strategier för en flerkärnig region tog vid med omfattande dialog mellan regionen och dess 33 kommuner. I styrningen av arbetet har också Kommunförbundet Skåne varit direkt involverade genom representation i den politiska styrgruppen. Hösten 2013 antogs slutligen *Strategier för Det flerkärniga Skåne* av Region Skåne och Kommunförbundet Skåne. I Skåne behandlas också regionala utvecklingsintressen i mellankommunala nätverk. T.ex. pilotkommunerna **Kristianstad och Hässleholm** ingår i Skåne Nordost, tillsammans med de kringliggande kommunerna Bromölla, Hörby, Osby och Östra Göinge.

I **Östergötland** bedrivs ett initialt strukturbildsarbete i syfte att knyta samman det regionala utvecklingsprogrammet, länstransportplanen och trafikförsörjningsprogrammet med kommunernas fysiska planering. Regionen har tidigare erfarenhet av rumslig planering på delregional nivå, bl.a. Linköpings och Norrköpings gemensamma översiktsplan, som också inkluderar samband till orter i städernas omland. Arbetet har bl.a. inneburit insamling och sammanställning av kunskapsunderlag kring regionala samband och funktioner.

Två av de medverkande regionerna bedriver alltså – om än med olika grad av mognad – regionövergripande arbete med rumslig planering. I övriga regioner uttrycks ett intresse att etablera en motsvarande process kring ett regionalt rumsligt perspektiv, och DAR-piloterna ses av många aktörer som ett möjligt embryo till en sådan verksamhet. Avsaknaden av ett etablerat rumsligt perspektiv innebär dock – enligt såväl teori som utifrån empiri i DAR – att frågor av rumslig karaktär generellt är mindre utforskade och att den politiska samsynen och legitimiteten att driva sådana frågor är lägre.

### **Piloternas koppling till pågående planeringsaktiviteter och/eller strategier**

I **Skåne** knyts DAR-piloten till Strukturbild för Skåne. Strukturbildens strategier uttrycker en ambition att utveckla en flerkärnig struktur med sju utpekade kärnor som är tänkta att fungera som motorer också för omlandets utveckling. Särskilt angeläget är det att stärka Kristianstad och Hässleholm så att de tillsammans kan fungera som en tillväxtmotor i nordöstra delen av regionen. Andra projekt inom piloten syftar till att stärka

Helsingborgs förutsättningar, liksom att utveckla infrastrukturen i enlighet med strukturbildens inriktning.

Också i **Östergötland** knyts piloten till den framväxande strukturbilden som har formellt stöd i den antagna regionala utvecklingsplanen. Arbetet, som fokuserar på mindre orters utvecklingsförutsättningar i ett regionalt perspektiv, tänks kunna inarbetas i strukturbildsarbetet vad gäller såväl metod som resultat.

Då motsvarande regionala planeringsinriktningar saknas i övriga regioner knyter dessa piloter istället an till för regionen aktuella utmaningar, parallellt pågående projekt eller kommunala strategier.

Piloten i **Västmanland** initierades utifrån ett behov att koordinera planeringsinsatser inför förväntade gruvetableringar. En proaktiv planberedskap kring nödvändiga infrastrukturinvesteringar samt kommunal fysisk planering och service antogs stärka förutsättningarna att möta initiativ och förväntningar från gruvnäringen. Piloten föregicks av en åtgärdsvalsstudie som pekade ut behov av ytterligare studier, liksom länsövergripande samverkan kring gruvfrågan. Med gruvnäringens bortfall till följd av makroekonomiska faktorer och en insikt om att piloten inte kunde agera för att stötta en enskild näring, föll också den initialt höga graden av angelägenhet, och piloten kom att fokusera om med ett bredare fokus på regionala utvecklingsförutsättningar i de medverkande kommunerna. De tre medverkande kommunerna har dock en stark tradition av samverkan i sakfrågor, och identifierade en nytta i att gemensamt utforska strategiska perspektiv.

I Kalmar län knyter piloten **Mer Kalmarsund** an till det delregionala strategiska arbete kring en gemensam geografisk identitet och stärkt samverkan som vuxit fram mellan Kalmar och Oskarshamn, och efterhand också den mellanliggande kommunen Mönsterås. Inriktningen i DAR på förbättrade kommunikationer och möjligheter till en gemensam bostadsmarknad växer fram parallellt med en legitimering i kommunerna genom skrivningar i översiktsplaner och bostadsförsörjningsprogram.

I **Gävleborg** utgör piloten en fördjupning och breddning av den fysiska planeringen för Ostkustbanans utbyggnad till dubbelspår. Med särskilt fokus på Hudiksvalls arbetsmarknadsregion studeras effekter och möjligheter till stadsutveckling och regionala samband till följd av val av sträckning och stationslägen. Arbetet sker i konstellationer i styr- och projektledningsgrupp som till stor del överensstämmer med motsvarande konstellationer i den fysiska samordnade planeringen, liksom den politiska lobbyorganisationen Ostkustbanan som båda samlar aktörer längs sträckningen i såväl Gävleborgs som Västernorrlands län. Flera kommuner har också initierat samverkan kring bl.a. fysisk planering över länsgränsen i samverkansorganisationen Sundsvallsregionen.

Den initiala inriktningen för Kalmar och Kronobergs gemensamma pilot **Linnétråket** var att undersöka utvecklingsmöjligheter på lokal och regional nivå till följd av Linnéuniversitetets bildande, med fokus på kommunikationer, utbildning och arbetsmarknad i stråket mellan de två campusorterna Kalmar och Växjö. Liksom i Gävleborg spänner Linnétråket över en länsgräns, mellan Kalmar och Kronoberg. De två regionerna har en mängd samarbeten i sakfrågor, men saknar en motsvarighet till de politiska, formaliserade samverkansorgan och pågående formella processer kring

infrastrukturutveckling och fysisk planering längs stråket som finns längs Ostkustbanan. Kalmar och Kronoberg har tidigare gemensamt arbetat för och fått gehör för bl.a. fler mötesspår på Kust till kust-banan, men frågor om kompletterande trafikering med lokaltåg längs sträckan har lagts åt sidan. Den initiala inriktningen för piloten kan därmed ses som mindre knuten till etablerade processer och strategier, och därmed lösare och mindre definierad till sin karaktär än i övriga piloter.

Utöver de ovan redovisade specifika kopplingarna till rumsliga strategier, parallella projekt och processer så relaterar piloterna till övergripande drag i dagens regionala utvecklingsplanering såsom vikten av god infrastruktur och kommunikationer bl.a. som medel för att stärka arbets- och bostadsmarknadernas funktionssätt, tillgången till högre utbildning och kompetens. Sådana skrivningar återfinns bl.a. i de regionala utvecklingsplanerna, länstransportplaner och trafikförsörjningsprogram, utvärderingar av regioners funktionssätt utförda av t.ex. OECD, liksom i vissa kommunala översiktsplaner och skrivelser av mellankommunala samverkansorgan. De ovan listade kopplingarna är de som i första hand redovisats som grund för samverkan i just de konstellationer, och kring just de frågor, som är aktuella i DAR.

Piloternas relationer till parallella samverkansprocesser och strategier skiljer sig alltså betydligt. Skåne och Östergötland kopplar sitt arbete till respektive strukturbildsarbete, som också utgör den samlande rubriken för allt arbete som rör regional rumslig planering, inklusive DAR. Västmanland initierades utifrån ett akut behov av samordnade processer. Gävleborg fördjupar en pågående planeringsprocess. Mer Kalmarsund söker former för utvecklad rumslig mellankommunal samverkan med en gemensam identitet som utgångspunkt. Linnestråket, slutligen, anlägger ett funktionellt geografiskt perspektiv utifrån ett universitet, och dess potentiella inverkan på regional utveckling. Linnestråket och Västmanland (efter att gruvfrågan blivit inaktuell) skiljer ut sig genom en svagare koppling till parallella rumsliga strategier och processer, vilket ger dem karaktär av ett mer fristående, utforskande arbete.

## **Mellan- och inomregional samverkan och konkurrens**

Flera piloter relaterar till historia av rivalitet och skilda planeringsinriktningar, såväl på regional som mellankommunal nivå. En särskild utmaning rör de piloter som korsar en länsgräns. I **Linnestråket** har flertalet aktörer vittnat om dels hur länsgränsen utgjort en mental barriär, dels hur det geografiska läget ger skilda planeringsinriktningar där Kronoberg riktar sig söderut mot Skåne och Kalmar län inåt landet, mot Kronoberg och Östergötland. En motsvarande problematik uttrycks av respondenter i **Gävleborg**, där kommunerna norr om Gävle anses ha ett starkare intresse av kommunikationer längs Ostkustbanan mellan Gävle och Sundsvall, medan Gävle i första hand prioriterar förbättrade förbindelser söderut mot Stockholm. Ett storregionalt perspektiv på läget i relation till Stockholm kan då hamna i konflikt med ett inomregionalt perspektiv där Gävle är huvudort i en arbetsmarknadsregion som sträcker sig också norrut. I **Skåne**, där det ofta talas om delregionala koalitioner kring dess "fyra hörn", har också Hässleholm och Kristianstad, inom sitt hörn, länge verkat för den egna stadens utveckling i konkurrens sinsemellan, men har sedermera kommit att, utifrån Strukturbild för Skåne, söka samverkan för att tillsammans stärka nordöstra Skånes utvecklingsförutsättningar.

En länsgräns innebär inte per definition ett hinder för samverkan eller att etablerade samverkansformer i sakfrågor inte existerar. Däremot innebär länsgränsen att samverkan blir mer komplex genom att, utöver mellankommunala intressen och prioriteringar inom regionen, också involvera skilda inriktningar och prioriteringar på mellanregional nivå. Ett tänkt funktionellt samband, som Linnéstråket eller Ostkustbanan Gävle-Sundsvall, behöver vinna legitimitet i relation till andra intressen och geografiska konstellationer i respektive län.

I Gävleborg finns en etablerad samverkan kring Ostkustbanan, samt länsövergripande samverkan kring bl.a. fysisk planering genom Sundsvallsregionen, sedan tidigare. I relation till Linnéstråket har Kalmar och Kronoberg en mängd länsövergripande samarbeten, däremot ingen etablerad kontinuerlig samverkan kring rumslig planering. Aktörer vittnar också om en historiskt betingad rivalitet mellan de två länen, liknande Skånes inomregionala stridigheter. På senare tid har emellertid Linnéstråket kommit att relatera till Sverigeförhandlingen, som har vidgat de geografiska perspektiven. Regionala och kommunala företrädare i Kalmar och Blekinge samt Växjö kommun formade en samverkansarena kring en funktionell geografi utifrån det av medverkande aktörer önskade stationsläget längs den tänkta höghastighetsbanan väster om Växjö. Ett gemensamt strategiskt intresse, som svar på en extern händelse, enade aktörerna kring gemensam handling.

### **Sammansättningen av aktörer**

Merparten av piloterna engagerar den regionala projektägaren, kollektivtrafikmyndigheten, Trafikverket samt ett mindre antal kommuner. I **Skåne** berör Kristianstad-Hässleholm direkt två kommuner, Helsingborg en kommun. **Mer Kalmarsund** berör direkt tre kommuner, och likaså **Västmanland** och **Östergötland**.

**Gävleborg och Linnéstråket** sticker ut, dels genom att omfatta fem kommuner vardera, dels genom att omfatta "dubbla uppsättningar" av regionala planeringsperspektiv genom att korsa länsgränsen. Linnéuniversitetet har också formell representation från Linnéuniversitetet.

Fler aktörer innebär en större komplexitet av intressen att hantera och fler etablerade perspektiv att förhålla sig till. Det ger särskilda komplikationer vid utformande av t.ex. målbilder och visioner som, för att vinna legitimitet, behöver vara förenliga och vissa tillräcklig överensstämmelse med dessa skilda intressen och perspektiv.

### **Politisk representation**

Den politiska representationen kan beskrivas dels direkt, genom styrgruppernas sammansättning, dels i ett vidare perspektiv i relation till hur politiken representeras i de medverkande organisationerna.

Piloterna i **Västmanland, Gävleborg, Östergötland och Skåne** har politisk representation i styrgruppen, med undantag för Trafikverket och i vissa fall kollektivtrafiken och den regionala projektägaren. **Skåne** skiljer sig från de andra genom de parallella delpilotprojekten och en överbyggnad genom en fast styrgrupp för

regionens samlade arbete i Strukturbild för Skåne samt politiska styrgrupper i respektive delpilot.

**Mer Kalmarsund och Linnéstråket** saknar direkt politisk representation då styrgrupperna istället består av chefstjänstemän i de medverkande organisationerna.

Enligt teorin innebär det större avstånd från politiken som tjänstemannastyrgrupperna i Mer Kalmarsund och Linnéstråket medför, att det gemensamma meningsskapande som strategiskt arbete förutsätter för att vinna legitimitet och genomförandekraft kan försvåras, då kunskaps- och processutveckling i högre utsträckning skiljs från politikens värderingar, uppfattningar och uttryckta behov.

## **Sammanfattning**

DAR-piloterna speglar i hög utsträckning det fragmenterade ansvar för regionala utvecklingsfrågor som råder i Sverige. I sin förlängning innebär det stora övergripande skillnader i behov av koordinering mellan aktörer, liksom graden av samlat politiskt beslutsmandat.

DAR speglar också skillnader i mognad rörande regional rumslig planering mellan regioner, där erfarenheter från regioner med en etablerad form för strukturbildsarbete visar på de långa tidsperspektiv som gäller för att ena berörda kommuner, samverkansorgan och myndigheter kring en gemensam strategi. Respondenter uttrycker det som ett behov av att "skynda långsamt", vänta in och bygga gemensam kunskap som grund för samsyn och samagerande.

Utöver dessa övergripande, strukturella förutsättningar så skiljer sig piloternas specifika förutsättningar åt också vad gäller deras koppling till pågående planeringsprocesser och aktiviteter, antal involverade aktörer – och därmed intressen att koordinera, liksom graden av avstånd eller närhet till politiken.

Sammantaget innebär detta väsentliga skillnader i grundförutsättningar mellan de deltagande piloterna, som enligt teorin ger implikationer för såväl process som vilket resultat som kan förväntas.



## 4. Mobilisering och legitimitet

I flera piloter har det, framförallt under projektets inledande hälft, uttryckts en frustration över en brist på konkreta resultat och åtgärdsförslag. Detta gäller främst de regioner som inte har en etablerad form för regional rumslig planering. Frågan om vad som kan "räknas" som leverans och resultat från DAR-arbetet har också diskuterats inom den nationella projektledningsgruppen. Flera piloter lyfter fram själva processen, och möjligheten att etablera en fortsatt samverkan, som ett faktiskt resultat av DAR. Dessa tankar om processen och formandet av en arena som ett värde – eller nödvändig förutsättning – i sig har förstärkts under DAR-projektets gång, och speglar skilda förväntningar på arbetet: konkreta resultat och metodutveckling kontra processutveckling och etablering av samverkansformer.

En politiker i **Västmanland** uttrycker att den initiala förväntningen var att arbetet skulle leda till konkreta, planlagda infrastrukturåtgärder. Projektets syfte upplevdes som otydligt, särskilt efter att gruvfrågan fallit bort som samlande fokus. Ett omfattande utbyte mellan styr- och arbetsgrupp lyfts fram som en framgångsfaktor. Det målbildsarbete som arbetsgruppen genomförde tydliggjorde ett egenvärde av själva processen också för politiken – vikten av att sätta en form för samverkan i syfte att, utifrån organisationernas skilda uppdrag, verka i en gemensam riktning och på så vis undvika parallella processer eller processer som motverkar varandra. Förväntningarna på DAR har enligt respondenterna skiftat över tid från en initial betoning på konkreta resultat och en uppfattning om arbetsprocessen som "flummig", till en tydlig betoning på att genom en fördjupad process finna ett arbetssätt att gemensamt verka för att uppnå visioner. En kommunpolitiker uttrycker att DAR-samverkan i sig kan utgöra ett genomförandeinstrument för kommunens översiktsplan i gemensamma frågor kring bl.a. bostadsförsörjning, arbetspendling och studiemöjligheter. En annan kommunrepresentant menar att DAR-samverkan har satt avtryck i kommunens interna strategiska arbete genom att införliva delar av pilotens vision i egna dokument och därmed etablera ett starkare regionalt perspektiv. DAR-arbetet anses också ha inverkat på rena sakfrågor genom att diskutera dem mer strategiskt utifrån en vidgad geografi, bl.a. i frågor om utbildning, kompetensförsörjning och bredbandsutbyggnad, men också vid länsinitiativ om kommunalt arbete i folkhälsofrågor. En respondent uttrycker det som att politikerna i styrgruppen ser kopplingar till andra processer och verkställer lite av den inriktning som tjänstemännen formulerar den politiska vägen. Förhoppningar uttrycks om att strukturella förändringar ska komma till stånd som knyter samman processer på regional och kommunalnivå i tidiga skeden, i likhet med Bostadsplaneringskommitténs förslag<sup>2</sup>. Etableringen av en samverkansarena ses som ett nödvändigt första steg, varpå konkret handling kan följa.

I **Mer Kalmarsund** uttrycker kommunala tjänstemän på chefsnivå att DAR knyter an till ett långsiktigt arbete att närma sig varandra och att enskilda sakfrågor får en plattform, där frågor kan kopplas ihop och fördjupas. Begreppet Kalmarsund sammanfattar tankarna, samtidigt som arbetet i piloten tänks stärka begreppet. Arbetet med att

---

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



etablera en gemensam identitet ses som ett sätt att bryta egennyttigt arbete och bymentalitet. Den samverkan som utvecklas ses också som en möjlig grund för att på sikt kunna etablera en regional rumslig utvecklingsstrategi. I väntan på strukturella förändringar, såsom bildande av en regionkommun, behövs den typen av samverkansarena.

I **Linnétråket** uttrycker aktörer skilda förväntningar på resultat av processen. Liksom i Mer Kalmarsund ser flera respondenter i Kalmar län arbetet som en förberedelse inför bildande av regionkommun och uttrycker ett behov av fortsatt samverkan tills samverkan "satt sig" eller en annan motsvarande arena etablerats. En mindre kommun uttrycker att DAR-piloten återkommande kommit att kopplas till andra aktuella frågor i kommunen kring bl.a. näringslivsutveckling och fysisk planering. Samtidigt lyfter kommunen fram att arbetet synliggjort skilda förhållningssätt och organisationskulturer bland de två regionala aktörerna, som inte varit enkla att förena. Kronoberg uttrycker att deras ingång främst handlat om att praktiskt pröva planeringsmetoder i ett antal "case" med kommuner, och uttrycker att en formaliserad fortsatt samverkan förutsätter ett politiskt ställningstagande, samtidigt som politiken haft en – i relation till andra piloter – perifer roll i Linnétråket, genom att medverka i huvudsak begränsats till workshops kring pilotens målbild, som dock sedermera kommit att fastställas av tjänstemän i styrgruppen. Piloten uppvisar därmed en blandning av perspektiv, varav några betonar nyttan av samverkansprocessen, medan andra främst ser nytta i metod och praktisk tillämpning.

Styrgruppsrepresentanter i **Gävleborg** ser resultatet av DAR kopplat till de etablerade, parallella processerna i Samordnad planering och Ostkustbanan. För aktörerna längs sträckan handlar det i mångt och mycket dels om att etablera en strategisk planberedskap kring stadsutveckling i relation till framtida stationslägen och att genom ställningstaganden ge underlag till den fysiska planeringsprocessen för Ostkustbanan, dels om att tydliggöra ett breddat regionalt perspektiv på önskade investeringar. Flera respondenter ser ett viktigt strategiskt, visionärt perspektiv i DAR som de övriga konstellationerna kring Ostkustbanan saknar, och som är viktig att hålla fast vid över tid för att inte tappa helhetssynen och fastna i detaljer i den fysiska planeringen. Samverkan i DAR-formen har därför ett värde, i väntan på strukturella förändringar av nationell och regional planering som kan fylla motsvarande funktion. Piloten förväntas därmed ge input till de redan etablerade processerna för Ostkustbanan, samtidigt som fortsatt samverkan i DAR anses utgöra en värdefull fördjupande samverkansarena.

I **Östergötland**, där pilotens inriktning är mer konkret och relaterar till regionens pågående strukturbildsarbete, uttrycks inte samma förväntningar på etablering av en bestående samverkansarena. Snarare uttrycker såväl intervjuade politiker som tjänstemän att fortsatt arbete kan ske inom andra forum, inte minst under rubriken "strukturbild". Rörande förväntningar betonar respondenter snarare utveckling av verktyg/metoder som t.ex. kan tydliggöra och därmed bidra till en större samsyn kring bebyggelseutveckling och Ortsstruktur. Vikten av en tydlig dagordning och att inte bara låta projektet löpa på lyfts fram. En kommunpolitiker uttrycker att piloten kanske inte lämpar sig för politisk styrning, utan att politiken kanske snarare ska informeras och involveras vid resultatseminarier. Synsättet delas också av en intervjuad tjänsteman, som förväntar sig att DAR leder till kunskapsuppbyggnad, men inte ser arbetsgruppen som en bestående konstellation.

Inte heller i **Skåne** betonas processen eller etableringen av en långsiktig samverkansarena som en förväntning på DAR-arbetet. En regionpolitiker uttrycker att regionen i arbetet med Strukturbild för Skåne under 10 år redan hunnit pröva arbetssätt, dialogformer och metoder längs vägen fram till att nå enighet om den flerkärniga strukturen. Det anses idag råda stor samsyn kring den övergripande fysiska utvecklingen, och fokus ligger snarare på genomförande och tillvaratagande av utvecklingsmöjligheter. Därför lyfts istället explicit stärkta kontakter med Trafikverket fram som ett syfte med medverkan i DAR, liksom att tydliggöra regionens utvecklingsförutsättningar för den statliga nivån. Regionens medverkan i DAR kan därmed, från regionens sida, ses instrumentellt som en kommunikativ och nätverksskapande plattform gentemot nationella aktörer. I delpiloten Kristianstad-Hässleholm bekräftar en politiker behovet av att mer kraftfullt arbeta med konkreta åtgärder för att stärka samverkan mellan städerna. Förhoppningen är att arbetet leder till 8-10 konkreta åtgärder att gå vidare med i samverkan mellan kommunernas förvaltningar. En tveksamhet uttrycks kring nyttan av politikens involvering i de tre tematiska workshops om möjliga samverkansområden som hållits med en bred krets av representanter för de två kommunerna samt regionen. Delpiloten skiljer ut sig från merparten andra piloter genom att ha involverat en så bred krets från de två kommunerna.

## Sammanfattning

DAR uppvisar därmed på en tydlig skillnad i synen på resultat, som direkt relaterar till regionernas skilda grundförutsättningar för rumslig planering. Skåne och Östergötland, med etablerade arbetsprocesser, ser inget behov av att forma nya långsiktiga samverkansarenor, och ser inget egenvärde av fortsatt samverkan i de konstellationer som bildats inom DAR. Som tidigare beskrivits så bedrivs arbetet inom ramen för respektive strukturbild, och förväntningarna på utfall av arbetet betonar kunskapsuppbyggnad och metodutveckling. I Skåne understryker regionen också ett politiskt-strategiskt syfte, att stärka relationerna till nationella aktörer.

Bland övriga piloter uttrycks, i högre eller lägre grad, ett behov av fortsatt samverkan. Dels för att inte tappa det momentum som DAR-projektet medfört i flera piloter, dels som en förberedelse inför en förväntad framtida breddad regional planeringsuppgift.

Erfarenheter från piloterna, bl.a. Västmanland, visar att den samverkan som växer fram kan ge resultat på olika sätt: dels kan samverkan utgöra ett verktyg för *genomförande* i frågor av mellankommunalt intresse, dels kan det *lärande* som uppstår i samverkan spridas till andra sammanhang och där sätta in enskilda sakfrågor i ett mer strategiskt och större geografiskt perspektiv.

Sammanfattningsvis uttrycker detta tre perspektiv på att mobilisera kring DAR, och som bidrar till DAR-projektets legitimitet: kunskaps- och metodutveckling, etablering av strategiska samverkansarenor, samt stärkta relationer till nationella aktörer.

## 5. Piloternas leveranser och tillvaratagande av vunnit kunskap och erfarenheter

Under DAR-projektets gång har det från piloter uttryckts att DAR:s övergripande mål är svåra att operationalisera i piloterna. Det har också upplevts svårt att uppskatta huruvida de resultat som genereras kan antas uppfylla målen. Denna osäkerhet kan ses som en spegling av DAR i praktiken inriktas såväl på att etablera och utveckla samverkansformer och nå samsyn kring inriktning och prioriteringar som att bidra till praktisk kunskaps- och metodutveckling. Piloterna har, utifrån sina specifika förutsättningar, haft varierande fokus, där formandet av process och samsyn krävt omfattande arbete i merparten av piloterna, medan piloter med etablerad samverkan sedan tidigare i större utsträckning haft möjlighet att redan initialt fokusera på kunskaps- och metodutveckling.

Med anledning av den uppkomna diskussionen beslutades under hösten 2014 förtydligade nationella mål för DAR, varefter ett starkt fokus i den nationella samverkan under våren var en kontinuerlig dialog kring måluppfyllelse och leveranser. Dialog fördes dels mellan det nationella projektet och respektive pilot, dels i den nationella arbetsgruppen. Inför projektägarmötet i maj 2015 redovisade piloterna sina planerade leveranser.

Vid mötet redogjorde följeforskningen för observationer kring mål och leveranser i DAR. I det följande redovisas dessa observationer.

### **Leveransernas karaktär**

Piloternas leveransbeskrivningar varierar något, vilket är helt i linje med DAR:s betoning på att skapa förutsättningar för lösningar som fungerar i den specifika regionala kontexten. Vidare innefattar leveransbeskrivningarna såväl genomförda kunskapshöjande aktiviteter och utarbetade metoder som möjligheter till fortsatt samverkan.

Några piloter kopplar leveranser till specifika mål för DAR, som kompetenshöjning och metodutveckling för att lösa konflikter (t.ex. Östergötland och Skåne, liksom Trafikverket). Andra redogör för DAR:s bidrag till andra aktuella processer. Till exempel planerar Linnéstråket att redovisa hur piloten påverkat processer såsom Sverigeförhandlingen, åtgärdsvalsstudie för Kust-till-kustbanan och systemanalysen för Sydsverige. Här kan det noteras att arbetsgruppen för DAR inte bara har försökt koppla DAR till andra processer, utan ser DAR i sig självt som en arena där kopplingarna mellan flera andra pågående processer kunnat utforskas. Detta markeras också i flera andra piloter som Mer Kalmarsund, Östergötland, och Hudviksvall.

I Skåne och Östergötland har DAR varit "inbäddat" i det löpande strukturbildsarbetet, så kopplingarna till viktiga pågående analyser och åtgärdsplaner såsom åtgärdsvalsstudien för Skånebanan och långsiktig infrastrukturstrategi 2050 är mycket tydliga.

I leveransbeskrivningen finns också hänvisningar till fortsatt arbete efter DAR, något som diskuteras utförligare nedan. Det är noterbart att leveransen för DAR, i flertalet piloter som inte har en befintlig samverkan kring regional rumslig planering, innefattar förberedelser för fortsatt samverkan.

## Tillvaratagande av vunnen kunskap

Samtliga piloter har byggt upp erfarenheter kring samverkan, metodutveckling, kunskapsuppbyggnad och kompetenshöjning. I relation till den teoretiska modellen kring strategisk kapacitet, kan dessa erfarenheter, eller leveranser, från DAR övergripande tas tillvara på två sätt:

- Tillämpning av vunnen kunskap och metodik som input i etablerade planeringsprocesser (t.ex. strukturbild, regional utvecklingsplan, översiktsplan, länstransportplan, trafikförsörjningsprogram), eller som underlag i förberedelser för regionbildning, breddat regionalt planeringsuppdrag eller förändrat arbetssätt i befintliga organisationer.
- Etablering eller utveckling av processer och samverkansforum i syfte att skapa långsiktiga förutsättningar att tillämpa vunnen kunskap och bibehålla kontinuiteten i upparbetade relationer

Förutsättningarna att efter Den attraktiva regionens projektavslut sommaren 2016 långsiktigt ta vara på den kunskap och de metoder som utvecklats återkopplar till de grundläggande förutsättningar för strategisk kapacitet kring rumslig planering som redovisats tidigare i rapporten, liksom hur väl de deltagande aktörerna är rustade för att införliva nya arbetsprocesser, vunnen kunskap och de relationella resurser som byggts upp.

I regioner där rumslig planering i ett strukturbildsarbete utgör en etablerad del av linjeverksamheten finns goda förutsättningar att erfarenheter från pilotprojekten lyfts in i befintliga, etablerade processer. På andra håll, där motsvarande samverkan med ett regionalt rumsligt perspektiv saknas, kan särskilda organ/processer behöva tillskapas för att säkra att erfarenheterna tas till vara.

I **Skåne och Östergötland** genomförs DAR-arbetet i nära koppling till regionernas strukturbildsarbete. I piloterna prövas arbetssätt och metoder som sedan kan växlas upp och appliceras också på andra håll inom regionen.

I **Gävleborg** kan de direkta erfarenheterna införlivas i den fysiska planeringen för Ostkustbanan. För ett mer långsiktigt tillvaratagande av kunskapen föreligger dock ett behov av att utveckla ett mer permanent samverkansorgan kring rumslig planering.

I **Västmanland, Linnétråket och Mer Kalmarsund** är DAR-piloterna mer isolerade i relation till regionala rumsliga processer. Piloterna tillför en ny bredd och helhetssyn på rumslig samverkan som inte tidigare förekommit mellan de inblandade aktörerna. Regionala forum med rumsliga dimensioner saknas, och processerna är – än så länge – inte knutna till någon konkretiserad rumslig planeringsprocess. I alla dessa piloter uttrycks ett behov av att hitta former för fortsatt samverkan efter DAR-projektets avslut.

För att stärka måluppfyllelsen i DAR som helhet, och långsiktigt ta vara på metodik och kunskap från arbetet, är det centralt att dessa kopplingar till linjeverksamhet och regionala diskussionsforum realiserar. En framgångsfaktor är också att dessa diskussionsforum relateras till regionala mål och utvecklingsstrategier, vilket förutsätter att berörda politiska instanser involveras.

## **Spridande av lärdomar**

Vid projektägarmötet påpekade följeforskningen att någon plan för gemensamma slutsatser inom DAR-arbetet inte utarbetats. Piloternas projektledare hade under våren påpekat att en formell slutleverans till det nationella projektet inte var förväntad eller budgeterad. Det saknades också en plan för gemensam slutrapportering av projektet som helhet. Detta är inte nödvändigtvis ett problem, om projektägarna anser att resultaten är såpass kontextspecifika, eller till och med kopplade till känsliga aktuella förhandlingar, att de bör behållas lokalt. Å andra sidan har pilotregioner med likartade mål för DAR har stor nytta av erfarenhetsutbyte sinsemellan. Slutrapporten för följeforskningen kommer därför att belysa regioner vars kommande utmaningar och möjligheter är likartade, eller där "best practice" i en region kan bidra till utvecklingen i en annan. Det har sedermera planerats för en gemensam slutrapportering för att sprida erfarenheter i en vidare krets, inte minst mot bakgrund av att DAR har börjat väcka intresse utanför pilotregionerna.

Vi har tidigare även rekommenderat, att pilotregionerna skapar indikatorer som hjälper till att länka aktiviteter till måluppfyllelse. I så gott som alla regioner ser vi istället att aktiviteter har identifierats som kan bidra till målen, men utan hänvisning till specifika indikatorer. Till exempel noteras planer för att producera möten som kan uppfylla mål om kompetenshöjning, men eftersom indikatorer om vilka möten, hur många möten, eller specifika resultatet av möten saknas kommer det vara svårt att bedöma måluppfyllelse. Med andra ord blir det utan tvekan så att de förhållandevis abstrakta målen för projektet som helhet har lett till aktiviteter som leder mot måluppfyllelse, men viss oklarhet råder fortsatt kring vad som anses vara måluppfyllelse i de olika piloterna. Dock vill vi påpeka att det är uppenbart, i intervjuer och vid vår närvaro på arbetsgrupps- och styrgruppsmöten, att specifika mål för utvecklingen i respektive region klarnat, inte minst i de piloter som har ägnat mycket kraft åt att skapa en gemensam målbild och tillhörande inriktning för arbetet.

## **Sammanfattning**

Piloternas leveranser i relation till DAR:s mål visar generellt god överensstämmelse med respektive pilots grundförutsättningar. Regioner med en etablerad form för rumslig planering lägger tonvikten på tillämpningsbar kunskap och metodik, medan övriga piloter som en del av sina leveranser också betonar etablering av samsyn och arbetsprocess, liksom möjligheter till fortsatt samverkan.

## 6. Avslutande reflektioner

- Piloterna uppvisar stora skillnader i grundläggande förutsättningar för strategisk kapacitet kring regional rumslig planering. Strukturella förutsättningar innefattar ansvarsfördelning på regional nivå, förekomsten av etablerade samverkansformer för rumslig planering och förhållanden kring rivalitet och konkurrens mellan och inom regioner. Mer pilotspecifika förutsättningar innefattar dess koppling till andra relevanta planeringsaktiviteter och strategier, sammansättningen av aktörer och den politiska representationen i piloten. Dessa förutsättningar inverkar alla på möjligheterna skapa mening och nå resultat. En jämförelse av måluppfyllelse i DAR behöver beakta dessa skillnader i förutsättningar. Spridningen av erfarenheter från DAR har också mycket att vinna på att beakta den kontext som respektive pilot verkar inom.
- Att etablera samsyn och former för samverkan tar tid. Det visar erfarenheter från Skånes och Östergötlands strukturbildsarbete. Regionerna uttrycker vikten av att "skynda långsamt", vänta in aktörer, bygga gemensam kunskap och först därefter "sätta" en agenda för handling. Sett i det perspektivet kan de pilotregioner som inte har en etablerad samverkan kring rumslig planering bedömas ha kommit en god bit på väg, med leveranser relaterade såväl till gemensamt kunskapsbyggande som idéer om möjlig fortsatt utveckling av samverkan.
- Teoribildningen om strategisk kapacitet uttrycker att växelverkan mellan kunskapsresurser och relationella resurser är avgörande för att en strategi ska få praktiskt genomslag. Den skilda politiska representationen i de deltagande regionerna, liksom skillnader i hur politiken mer direkt engageras i piloterna, reser frågor om hur DAR-arbetet kan ges goda förutsättningar för genomslag i praktiken efter projektavslutet sommaren 2016. I regioner där det finns etablerade strategier och processer som vunnit bred legitimitet är förutsättningarna, med stöd i teori, att ta tillvara resultatet goda. I andra piloter kan det vara motiverat att under DAR:s sista period stärka den politiska närvaron, inte bara vid redovisning av utfört arbete, utan också i mer aktiv underhandsdialog mellan tjänstemän och politiker om hur leveranser från DAR bäst kan implementeras i relation till etablerade strategier och processer.
- För att säkerställa att vunna erfarenheter och uppbyggda relationer tas tillvara är det också väsentligt att diskutera i vilken form och i vilka arenor DAR:s frågeställningar bäst tas vidare. I den mån arbetet inte har en tydlig koppling till en etablerad arena eller strategi bör därför potentiella sådana identifieras. Finns det etablerade processer och samverkansforum att knyta an till? Behöver dessa utvecklas processuellt eller breddas ämnesmässigt för att kunna ta tillvara metoder och kunskap från DAR?
- Slutligen, samverkan sker, och kan fortsatt ske i en mellankommunal, funktionell geografi. Samverkan i DAR har lett till implementering av det meningsskapande som arbetet genererat också på mellankommunal nivå. I t.ex. Västmanland och Mer Kalmarsund har arbetet satt avtryck i kommunala strategidokument.

Samtliga piloter i DAR rör funktionella samband och utgör delregioner eller regionövergripande geografier som existerar parallellt med den regionala administrativa indelningen. Dessa funktionella samband kan stå i konflikt med andra regionala intressen och kan visa sig vara svåra att förena. Det kan då i vissa fall vara mer framkomligt att hantera de gemensamma intressena i strategisk mellankommunal samverkan, istället för att sträva efter att lyfta upp och inkludera intressena i en regional kontext.

## 7. Följeforskningens fortsatta inriktning

Följeforskningen avser att, under det avslutande halvåret av DAR, vidareutveckla de preliminära resultat kring förutsättningar för strategisk kapacitet i regional rumslig planering som redovisas i denna rapport. I enlighet med upprättad plan för följeforskningen breddas perspektivet till att, utöver en uppföljning av det praktiska arbetet och vunna erfarenheter i piloternas arbetsgrupper, också omfatta de nationella aktörer som medverkar i DAR. Följeforskningen kommer belysa pilotregioner vars utmaningar och förutsättningar är likartade, liksom där "best practice" i en region kan bidra till utvecklingen i en annan.

I syfte att fördjupa kunskapen om de sociala relationer som byggs upp i DAR, och hur dessa relaterar till process och resultat inom piloterna, har ett förberedande arbete kring genomförande av en social nätverksanalys genomförts, vilket beskrivs nedan.

### **Social nätverksanalys**

En av de bärande delarna av DAR att utforma arenor med kommunala, regionala och nationella aktörer för att kontinuerligt kunna lyfta och diskutera gemensamma aktuella utmaningar, prioriteringar och planer. Meningen är att en välfungerande samverkan inom grupperna kan främja DARs mål. Generellt sett menar forskningen om sociala nätverk att en tät kontakt mellan gruppmedlemmarna främjar utvecklingen av relationella resurser, som i forskning om nätverk benämns *socialt kapital*. Med socialt kapital åsyftas ett nätverk inom och mellan organisationer som kan nyttjas för att på ett effektivare sätt dela information, lära av varandra och lättare kunna hantera eventuella konflikter.

I den första följeforskningsrapporten redovisades organisationen för piloternas arbetsgrupper och styrgrupper. Men ett organisationsdiagram beskriver inte det faktiska samspelet inom piloten. Har alla medlemmar kontakt lika ofta? Finns det några som är "spindlar i nätet", som länkar ihop aktörer med varandra? Utveckling av metoder för socialt nätverksanalys har gjort det möjligt att visualisera och analysera relationerna mellan deltagare i DAR. På detta sätt kan en bättre förståelse för hur gruppen fungerar och kan förväntas fungera i framtiden uppnås. Som exempel, om en individ utgör den enda länken mellan två kluster (medlemmar som har tät kontakt med varandra) kan nätverket som helhet vara sårbart om den personen lämnar DAR-arbetet.

Följeforskarna har försökt att skapa en bild av de sociala nätverk som utvecklas och vidareutvecklas inom DAR. Dels har vi gjort några provenkäter med projektledare, dels har frågan tagits upp under intervjuer. Vid kontakt med projektledarna har det t.ex. visat sig att några pilotregioner kontaktar varandra för att få råd och stöd i aktuella frågeställningar. Inom regionerna vittnar flera om att man genom DAR-arbetet etablerat kontakt med individer inom andra organisationer som man sällan eller aldrig har samarbetat med tidigare.

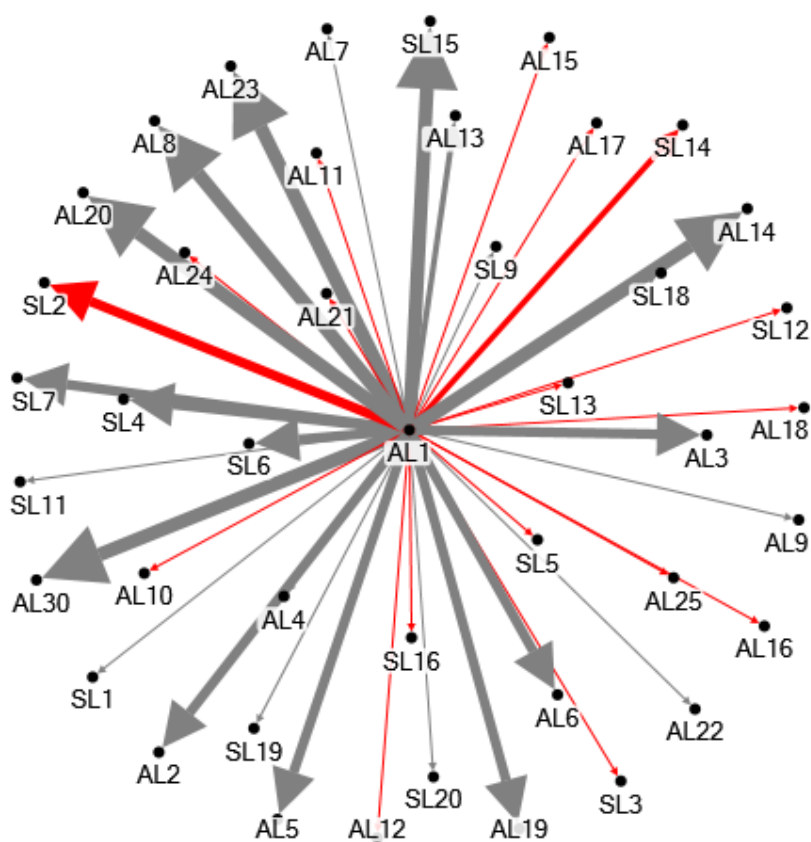
### **Exempel: Provenkät för en social nätverksanalys**

För att testa om detta stämmer genomfördes en provenkät vid det nationella arbetsgruppsmötet den 22/9 2015. Genom enkäten tillfrågades de närvarande hur frekvent och vilka personer de hade haft kontakt med i piloternas arbets- och

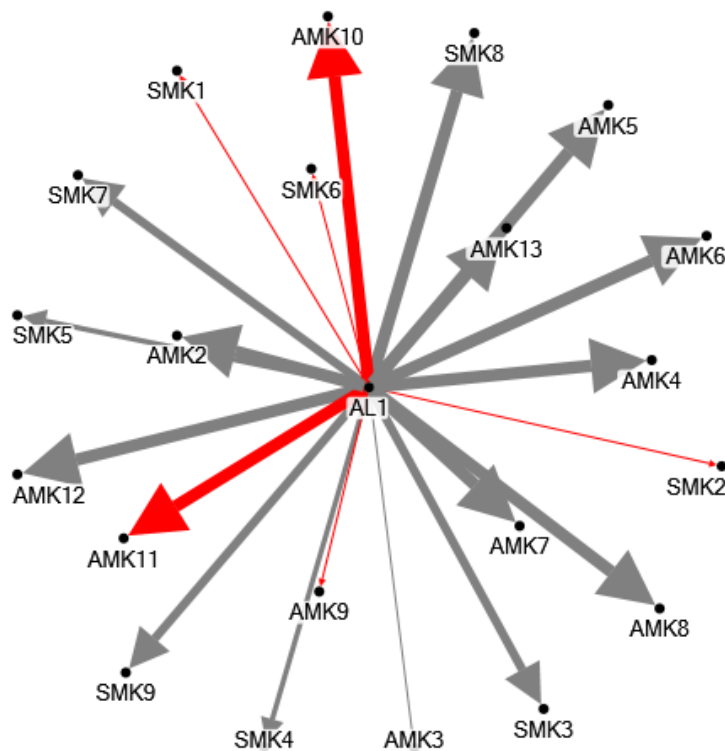


styrgrupper samt det nationella projektet. Vi utnyttjade även enkäten för att uppdatera vår information om vem individer som är aktiva inom DAR, då det inte alltid framgår av den dokumentation vi har tillgång till.

Med hjälp av den sociala nätverksprogramvaran NodeXL sammanställdes enkätsvaren i en databas som möjliggör anonymiserade analyser och visualiseringar på individnivå, ett så kallat *egonätverk*. Data kan redovisas på flera olika sätt, beroende på vad som ska belysas. Som exempel visar Figur 1 och Figur 2 svaren från projektledaren för Linnétråket respektive Mer Kalmarsund. Observera att svaren ger oss en bra bild över koordinators kontakter med pilotdeltagarna, men vi sakar fortfarande information om hur de länkar till varandra. Röda linjer representerar individer som inte längre deltar i DAR. Linjens tjocklek representerar hur ofta koordinatören uppskattar att hen har kontakt med respektive individ.



Figur 1: Pilotkoordinators (AL1) länkar till arbetsgruppen (AL) och Styrgruppen (SL) inom piloten Linnétråket.



Figur 2: Pilotkoordinators (AL1) länkar till arbetsgruppen (AMK) och Styrgruppen (SMK) inom piloten Mer Kalmarsund.

En första observation från dessa bilder över koordinators "egonätverk" för piloterna är att många medlemmar har byts ut (alternativt bara medverkat adjungerad vid enstaka möte). I Linnétråket är det ca 40 % av individer som förekommit i mötesprotokoll för arbetsgruppen som inte längre är delaktiga i DAR-arbetet. Även ca 40 % av aktörer som medverkat vid styrgruppsmöten är inte längre delaktiga i arbetet. Även i Mer Kalmarsund har flera deltagare bytts under tiden; en fjärdedel av arbetsgruppen och en tredjedel av styrgruppen.

En annan observation är att koordinators kontakt med arbets- och styrgruppsmedlemmarna varierar i både Linnétråket och Mer Kalmarsund, trots att organisationerna har en relativt "platt" hierarki. Detta är inte ovanligt i processer där deltagarna relativt fritt kan välja sitt engagemangsnivå.

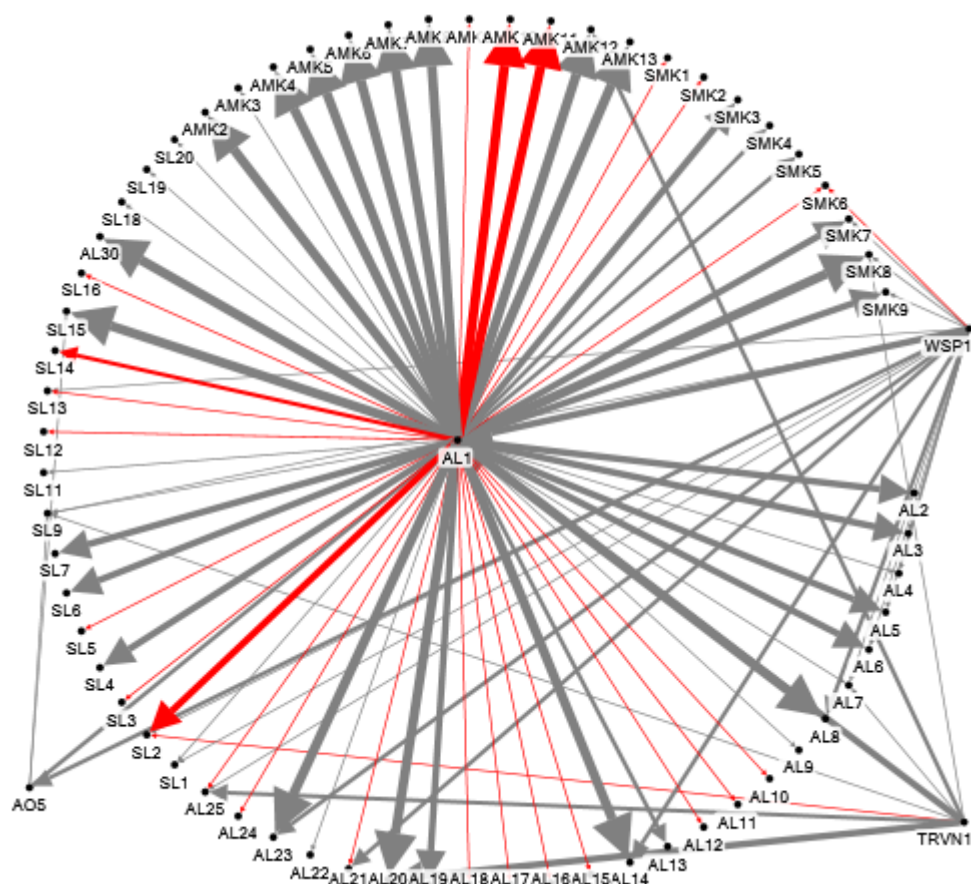
Linjernas tjocklek kan tolkas på olika sätt. Det kan spegla vilka organisationer som är mest engagerade och/eller är direkt berörda av frågeställningar som hanteras inom ramen för DAR, men det kan givetvis också vara tvärtom, att koordinators ägnar mycket tid åt att försöka engagera dem. Hur det förhåller sig kan verifieras genom fördjupade intervjuer. Generellt kan det konstateras att Linnétråket har betydligt fler inblandade aktörer, men också en större distribution i engagemangsnivå jämfört med Mer Kalmarsund. Som förväntat har koordinators mycket mer kontakt med arbetsgruppsmedlemmarna än med styrgruppsmedlemmarna, men det finns regelbunden kontakt även med några i styrgrupperna. En underliggande förklaring är att respondenterna ombads redovisa sina kontakter oavsett om de rörde DAR eller också upprätthölls i andra sammanhang. Analysen ger därför en bild över vilka tjänstemän och politiker koordinators har relativt mycket kontakt med totalt sett, inklusive andra

sammanhang. Enligt social nätverksteori kan kontakter som förekommer inom flera arenor leda till en mer resiliert kontakt. Med andra ord är länken inte beroende av DAR:s fortlevnad.

### Exempel: Ett globalt nätverk över DAR

Beroende på utformningen av enkäten är det även möjligt att analysera vilka piloter som har kontakter med varandra samt i vilken utsträckning de nationella aktörerna och projektledningen från Trafikverket och WSP samverkar med respektive pilot. Majoriteten av dessa länkar är sannolikt ett resultat av arbetet inom DAR.

Figur 3 visar ett utökat nätverk för samma exempelpiloter, Linnéstråket och Mer Kalmarsund, där också länkar som har redovisats av andra respondenter vid arbetsgruppsmötet redovisas. Även med så få respondenter ser man direkt att kontakterna inom DAR är mer komplexa än man skulle förvänta sig av DARs organisatorisk struktur. Det finns exempelvis kontakt mellan projektkoordination och enstaka arbetsgrupps- och styrgruppsmedlemmar. Återigen vet vi inte säkert, om det är bara inom ramen för DAR som dessa länkar har uppstått. Däremot är det viktigt information inför diskussioner om framtida projekt där andra konstellationer kan formas.



Figur 3: Lokala länkar mellan pilotkoordinatör och DAR-deltagare i Linnéstråket och Mer Kalmarsund, samt länkarna till dessa piloter från två respondenter i den nationella projektledningen (en vardera från WSP och Trafikverket) och en arbetsgruppsmedlem från Östergötland.

### **Alternativ för eventuell fortsatt analys**

Social nätverksanalys är ett starkt verktyg för att visuliserar och analysera länkarna mellan deltagarna i DAR. Flera alternativ finns för fortsatt analys:

1. Enkäten utökas till att omfatta alla projektledare. Eftersom det enbart finns ett fåtal projektledare och dessa lätt kan identifieras kan det vara värdefullt att be alla projektledarna att fylla i enkäten. Det förutsätter ett val: om projektledarna ska redovisa sina kontakter inom *hela* DAR. Men med ett par hundra namn, varav merparten är irrelevanta för respektive projektledare, kan det vara mycket begärt. Ett förslag kan vara att varje projektledare redogör för kontakterna i *sin egen* arbetsgrupp och styrgrupp (befintliga och före detta) samt kontakter med andra koordinatörer och det nationella projektet.
2. Alternativ 1 kompletterat med en "tvåstegs snöboll"-metod, där projektledarna först redogör för sina länkar, varefter alla som har omnämnts ombeds att redovisa sina kontakter med pilotkoordinatörerna.
3. Enkäten utökas till att alla på listan (d.v.s. alla som är aktiva i DAR) ombeds att fylla i den, åtminstone rörande kontakterna inom "sin" pilot. Fördelen är att det ger en tydlig bild över lokala kontakter. Nackdelen är att en mycket hög svarsfrekvens krävs – i princip hundra procent – för att ge en fullständig bild.
4. En mer fullständig analys av de nationella aktörernas relation till piloterna och/eller till varandra genomförs.

### **Inriktning för fortsatt arbete**

Om intresse av en social nätverksanalys finns hos DAR:s aktörer diskuterar vi gärna de praktiska möjligheterna att genomföra något eller några av de ovanstående alternativen till kartläggning av relationer i DAR.

Detta dokument är skapat inom ramen för DAR – Den attraktiva regionen.