

# Samordnad bebyggelse- och transportplanering

Lärande exempel



# Förord

En väl integrerad bebyggelse- och transportplanering är en grundförutsättning för att skapa en hållbar samhällsutveckling. För detta krävs ett samspel mellan kommunernas fysiska planering och de regionala och nationella planeringsprocesserna för olika tillväxtfrämjande insatser, infrastruktur- och kollektivtrafikplanering. Detta innebär att en nära samverkan och samordning behöver etableras mellan kommuner, regioner, och statliga myndigheter.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) bedriver mot denna bakgrund ett arbete i syfte att stödja kommuner och regioner i arbetet att få till stånd en samordnad bebyggelse- och transportplanering. I den här rapporten redovisas ett antal konkreta, lärande exempel kring hur samarbete mellan lokala, regionala och statliga aktörer kan ske och leda till en samordnad bebyggelse- och transportplanering.

Vår förhoppning är att rapporten ska bidra till diskussionen om hur kopplingen mellan kommunal översiktsplanering och bostadsförsörjning, regionalt tillväxtarbete och kollektivtrafik- och infrastrukturplanering samt olika former av statlig planering kan stärkas. Förhoppningen är också att arbetet ska kunna bidra till att utveckla dialogen mellan ingående parter och att finna former för samverkan och samordning som är anpassad till de ingående parternas förutsättningar och ansvar.

Stockholm, januari 2022

Gunilla Glasare

*Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad*

# Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>9</b>
1.1 Syfte med rapporten.....	9
1.2 Tillvägagångssätt .....	9
Urval av fall.....	9
Genomförande av fallstudier .....	12
1.3 Rapportens disposition.....	12
<b>2. Planeringens komplexa kontext</b> .....	<b>14</b>
2.1 Den formella kontexten .....	14
Governance som förklaringsmodell.....	15
Planeringsaktörernas roller och ansvar .....	16
2.2 Den geografiska planeringskontexten.....	18
<b>3. Lärande exempel på samordnad bebyggelse- och transportplanering</b> .	<b>20</b>
3.1 Bus Rapid Transit i Örebro.....	22
Utbyggnad av en hållbar kollektivtrafik .....	22
En lösning på både regionala och kommunala utmaningar .....	23
Lärdomar från Bus Rapid Transit i Örebro .....	24
3.2 Frövi bangård .....	26
Nya förutsättningar för ett nationellt, regionalt och lokalt planeringsprojekt ....	26
Omtänk för en bättre helhetslösning .....	28
Lärdomar från Frövi bangård .....	29
3.3 E18 Karlskoga .....	30
En av de få kvarvarande flaskhalsarna .....	30
En internationell vägs lokala påverkan.....	31
Lärdomar från samarbetet kring E18 genom Karlskoga .....	32
3.4 Östra Göinge och Regionalt superbusskoncept .....	33
Tänk tåg, åk buss .....	33
Nyckeln är konceptet, inte bussen .....	35

Lärdomar från Östra Göinge och Regionalt superbusskoncept.....	36
3.5 Ortsutveckling utmed Ystad- och Österlenbanan .....	37
Utveckling av stationsorter parallellt med infrastrukturinvesteringar .....	38
Svedala stationsområde.....	38
Ett inspirationsprojekt.....	39
Lärdomar från ortsutvecklingsprojektet och Svedala .....	40
3.6 Tre fall i Gävleborg .....	41
Samordnad planering kring Ostkustbanan mellan Sundsvall och Gävle .....	42
Den Attraktiva Regionen (DAR) Hudiksvall.....	43
Gävle Västra.....	44
Starka kopplingar mellan projekt genom gemensamma planeringssammanhang.....	44
Lärdomar från Gävleborgsexemplen.....	48
<b>4. Lärdomar om samordnad bebyggelse- och transportplanering .....</b>	<b>50</b>
4.1 Gemensamma beskrivningar av förutsättningar och mål är en grundförutsättning för konstruktiv samverkan .....	50
Samsyn om insikter och samsyn om avsikter .....	51
Insiktsförklaring och avsiktsförklaring som verktyg .....	53
Målbilden handlar både om processen och produkten .....	53
Enas om rollfördelningen – utifrån formella ramar men också utifrån kunskap och drivkrafter.....	54
4.2 Meningsfull samverkan bygger på ömsesidigt beroende och gemensamma intressen .....	54
Ömsesidiga beroenden ger incitament för samverkan .....	54
Olika typer av beroendeförhållanden .....	55
4.3 Ett gemensamt språk ger gemensamma referensramar för samordnat agerande .....	57
Nytan i en gemensam begreppsapparat.....	57
Röd tråd i agerandet .....	58
4.4 Samverkan bygger på relationer mellan organisationer, såväl som mellan personer .....	59
Det är organisationer som avtalar men personer som samtalar .....	59

Personer agerar i en organisatorisk kontext .....	60
Förtroende som nyckelkomponent i samverkan .....	60
4.5 Handlingsutrymmet i samverkansprocesser varierar efterhand som möjlighetsfönster vidgas och sluts .....	61
Identifiera och ta vara på möjlighetsfönster .....	61
Identifiera potentiella "glapp" och säkerställ bryggor över dessa.....	63
<b>5. Avslutande medskick .....</b>	<b>64</b>
<b>6. Skriftliga referenser .....</b>	<b>66</b>
6.1 Allmänt .....	66
6.2 Fallstudier .....	67
BRT Örebro .....	67
Frövi .....	67
E18 Karlskoga .....	67
Östra Göinge och regionalt superbusskoncept.....	68
Ortsutveckling längs Ystad- och Österlenbanan samt Svedala .....	68
Gävleborgsfallen .....	68
<b>Bilaga. Teoretiskt ramverk .....</b>	<b>69</b>
Ett governanceperspektiv.....	69
Forum-Arena-Court .....	70

# Sammanfattning

En väl integrerad bebyggelse- och transportplanering är en del i att skapa en hållbar samhällsutveckling. Syftet med denna rapport är att visa på ett antal konkreta, lärande exempel där samarbete mellan lokala, regionala och statliga aktörer lett till en mer samordnad bebyggelse- och transportplanering. Följande övergripande frågeställning har utgjort en viktig utgångspunkt:

Vilka lärdomar kring samverkan kan hämtas från goda exempel på samordnad bebyggelse- och transportplanering?

Studien har omfattat nio fallstudier från tre regioner: Örebro, Gävleborg och Skåne som speglar olika typer av planeringssituationer som kan ge positiva lärdomar. Fallstudierna har tagits fram genom intervjuer med företrädare för kommuner, regioner och Trafikverket samt genomläsning av diverse planeringsunderlag och andra relevanta dokument.

Rapporten lyfter fram lärdomar från de individuella exemplen och sammanfattar de generella lärdomarna från studien i fem punkter:

- Gemensamma beskrivningar av förutsättningar och mål är en grundförutsättning för konstruktiv samverkan
- Meningsfull samverkan bygger på ömsesidigt beroende och gemensamma intressen
- Ett gemensamt språk ger gemensamma referensramar för samordnat agerande
- Samverkan bygger på relationer mellan organisationer, såväl som mellan personer
- Handlingsutrymmet i samverkansprocesser varierar efterhand som möjlighetsfönster vidgas och sluts

Dessa lärdomar omtolkas i rapporten till generella rekommendationer avseende samverkansprocesser i planeringen:

- Utveckla gemensamma beskrivningar av förutsättningar och mål
- Ta fasta på och synliggör parternas ömsesidiga beroenden av varandra och gemensamma intressen

- Tydliggör innebörden i centrala begrepp och använd benämningar som är kommunicerbara utanför det enskilda projektet
- Säkerställ mandatet hos deltagande personer att företräda sina respektive organisationer
- Identifiera möjlighetsfönster, ta vara på handlingsutrymmet i dessa och slut dem successivt med beslut och överenskommelser som överbryggat potentiella glapp i processen



# 1. Inledning

En väl integrerad bebyggelse- och transportplanering är en del i att skapa en hållbar samhällsutveckling. För att åstadkomma detta krävs ett bra samspel mellan kommunernas fysiska planering och de regionala och nationella planeringarna för olika tillväxtfrämjande insatser samt infrastruktur- och kollektivtrafikplanering. Planering för bostadsbyggande och infrastruktur följer två skilda system och ansvaret för olika sektorer i samhällsbyggandet är fördelat på olika aktörer som var för sig har olika intressen, perspektiv och förutsättningar. Samordnad bebyggelse- och transportplanering kräver därför en nära samverkan mellan kommuner, regioner och statliga myndigheter.

## 1.1 Syfte med rapporten

Mot ovanstående bakgrund har denna rapport tagits fram för att visa på ett antal konkreta, lärande exempel där samarbete mellan lokala, regionala och statliga aktörer lett till en mer samordnad bebyggelse- och transportplanering. Rapporten riktar sig främst till kommuner, regioner och berörda statliga myndigheter. En viktig utgångspunkt för denna studie, och för de individuella fallstudier som gjorts, har varit följande övergripande frågeställning:

*Vilka lärdomar kring samverkan kan hämtas från goda exempel på samordnad bebyggelse och transportplanering?*

## 1.2 Tillvägagångssätt

Studien bygger på fallstudier av exempel på planeringssituationer där samordning av bebyggelse- och transportplanering varit centralt. Här redogörs för hur denna samordning kommit till stånd.

### Urval av fall

Det breda syftet med uppdraget har föranlett ett brett urval av fall. Urvalet speglar förhållanden i olika typer av rumsliga sammanhang – från storstadsregion, medelstora städer och landsbygd samt olika delar av Sverige. Av motsvarande skäl speglar urvalet av fall olika typer av planeringssituationer och sakområden. Ambitionen har varit att få en inblick i fall som präglas av både väg- och järnvägsfrågor, person- och godstransporter, lokalt och regionalt samt olika typer av stadsutvecklingsplaner.

Ett annat kriterium för urvalet har varit att fallen ska ha potential att ge **positiva** lärdomar kring samverkan, dvs. där samarbete mellan lokala, regionala och statliga aktörer har lett till en mer samordnad bebyggelse- och transportplanering. I princip alla konkreta planeringssituationer kännetecknas i praktiken av såväl mer som mindre framgångsrika inslag, och ambitionen här har varit att lyfta fram de positiva lärdomar som kan urskiljas, även om dessa ibland kan finnas i en bredare kontext som även kännetecknas av problem, konflikter och låsningar.

Ytterligare en aspekt som vägts in i urvalet av fall är planeringsprojekts koppling till varandra. Med temat samordnad bebyggelse- och transportplanering är det naturligt att uppmärksamma det faktum att ingen planering pågår i ett vakuum. Projekten har vanligtvis både en tidsmässig och en rumslig koppling till andra projekt inom samma geografiska område eller närliggande områden. Det har därför varit intressant att fånga upp denna aspekt genom att delvis också välja projekt som på något sätt hänger ihop med varandra.

Inledande sonderingar i ett antal regioner resulterade i ett stort antal förslag på fall. Det slutliga urvalet koncentrerades till tre regioner: Örebro, Gävleborg och Skåne. Inom varje region valdes tre fall ut enligt ovan beskrivna kriterier.

### Örebro:

- Bus Rapid Transit i Örebro
- Frövi bangård
- E18 Karlskoga

Karta 1. Örebrofallens geografiska läge



### Skåne:

- Östra Göinge och regionalt superbusskoncept
- Ortsutveckling utmed Ystad- och Österlenbanan
- Svedala stationsområde

Karta 2. De skånska fallens geografiska läge



### Gävleborg:

- Samordnad planering kring Ostkustbanan mellan Sundsvall och Gävle
- Den Attraktiva Regionen (DAR) Hudiksvall
- Gävle Västra

Karta 3. Gävleborgsfallens geografiska läge



Fallen i Örebroregionen är tre förhållandevis olika typer av fall, var och en med sina egna utmaningar, målsättningar och centrala frågeställningar. Tyngdpunkten i dessa fall ligger på en lokal skala, även om implikationerna av det som händer där är centrala för såväl den regionala som den nationella nivån. Fallen i Skåne har sin tyngdpunkt något mer mot den regionala nivån men på motsvarande sätt som fallen i Örebroregionen är kopplingen påtaglig till den nationella och den lokala planeringen – den senare i synnerhet. Två av de tre fallen i Skåne är planeringsmässigt starkt kopplade till varandra. Fallen i Gävleborg har en ännu tydligare regional karaktär med en gemensam nämnare i ett storregionalt planeringssammanhang. De tre fallen där är i hög grad sammanflätade med varandra genom detta storregionala planeringssammanhang.

### **Genomförande av fallstudier**

Fallstudierna bygger på intervjuer och dokumentstudier. I varje enskilt fall har intervjuer gjorts med nyckelpersoner inom framför allt berörda kommuner, regioner och Trafikverket. Varje situation är unik och genomförandet av fallstudierna har därför skett med syftet att låta varje fall ”tala för sig” och visa upp de fenomen och karaktärsdrag som präglar respektive fall. För att ge intervjuerna och inläsningen ett fokus och en gemensam ram för de olika individuella fallstudierna har det empiriska arbetet samtidigt utgått från ett teoretiskt ramverk som lyfter fram samverkansprocessers karaktärsdrag i olika planeringsfaser. Denna teoretiska modell – Forum-Arena-Court<sup>1</sup> – har gett en struktur åt fallstudiernas genomförande som gjort det möjligt att också lyfta fram några generella lärdomar från de olika fallstudierna tillsammans. Det teoretiska ramverket beskrivs mer ingående i bilagan i slutet av rapporten, och vissa teoretiska perspektiv introduceras i kapitel 2.

### **1.3 Rapportens disposition**

Efter detta inledningskapitel övergår rapporten till ett fokus på själva sakfrågan om samordnad planering av bebyggelse och transportsystem. Denna övergång inleds med en övergripande diskussion i kapitel 2 om planeringens kontext och aspekter som i grunden aktualiserar behovet av samverkan och samordning.

---

<sup>1</sup> Fredriksson, Charlotta (2015): **En processmodell för strategisk samhällsplanering Forum – Arena – Court**. Forskningsprogrammet Stadsregioner och utvecklingskraft (STOUT), Rapport 2015:1. KTH, Stockholm.

Rapportens huvuddel är den sammanställning av lärande exempel, dvs. fallstudierna, som återges i kapitel 3. Varje exempel omfattar en beskrivning av sakfrågor och planeringskontext, summering av aspekter som gör fallen särskilt intressanta att hämta lärdomar från samt en sammanställning av lärdomar från fallen i respektive avsnitt.

För varje exempel framhålls således enskilda lärdomar och medskick, men tillsammans belyser de också några mer generella lärdomar om förutsättningarna för samordnad bebyggelse- och transportplanering. Med stöd i de iakttagelser som gjorts i kapitel 3 och det teoretiska ramverket för studien identifieras fem generella sådana lärdomar i kapitel 4.

Baserat på de generella lärdomarna i kapitel 4 avslutas rapporten med en omtolkning av dessa lärdomar till fem rekommendationer i kapitel 5.

## 2. Planeringens komplexa kontext

Fysiska planeringsprojekt har vanligtvis en tydlig fysisk avgränsning – det handlar om att planera för utvecklingen inom ett specifikt område. Men all planering behöver ses utifrån att den sker i en samhällskontext. Vägar och järnvägar fortsätter bortom enskilda projekts avgränsningar. Funktionerna inom planområdet används av personer som bor eller verkar utanför. Kommunen gränsar till en annan kommun, länet (regionen) gränsar till ett annat län. Planering har alltså en **geografisk planeringskontext**, ett inom och ett utanför, att förhålla sig till. Både inom och utanför kan annan planering ske som i mer eller mindre grad påverkar det aktuella planarbetet.

Utöver den geografiska kontexten behöver all planering även ses utifrån dess **formella kontext**. Det svåra med planeringen är att det aldrig bara är en fråga i fokus, och det är inte ovanligt att de frågor som aktualiseras genom planeringsarbetet skär över sakområden, och över flera parter ansvar och rådighet. Samordning av bebyggelse- och transportinfrastrukturplanering på det vis som är i fokus i denna rapport medför per automatik en komplexitet som berör sakområden, lagrum, flernivåsamverkan etc. En del i denna komplexitet handlar om den tidsmässiga kontexten – det finns ett före och ett efter. Alla projekt har en historik i tidigare arbeten eller beslut och hela poängen med planeringen är att något ska hända längre fram. För att ställa till det ytterligare så är det sannolikt att andra planeringsarbeten pågår delvis parallellt.

Kort och gott - **samhällsplaneringens kontext är komplex.**

### 2.1 Den formella kontexten

Att beskriva planeringens formella kontext handlar om att lyfta fram sådant som bestämmer de formella ramarna och ingångsvärdena. Det handlar t.ex. om roller, ansvar och mandat, men också styrning, reglering etc.

Det finns många typer av planering och utvecklingsarbete. I denna rapport fokuserar vi på planer och styrdokument som på något sätt handlar om att påverka den rumsliga utvecklingen. Dessa rör olika geografier/skala och har olika fokus, konkretiseringsgrad och grad av styrning. I fallstudierna träffar vi t.ex. på:

- kommunernas strategiska/översiktliga planering såsom översiktsplaner, fördjupade översiktsplaner
- kommunernas genomförandeinriktade planering såsom detaljplaner
- regionens regionala utvecklingsstrategier (RUS), strukturbilder, länstransportplaner, regionala kollektivtrafikprogram etc.
- riksintresseprecisering
- Trafikverkets arbete med nationell plan, planeringsunderlag och bristbeskrivningar, åtgärdsvalsstudier (ÅVS), väg- och järnvägsplaneringsprocesserna
- storregionala planeringsprocesser, t.ex. samverkan mellan ett antal län norr och söder om Mälaren i det s.k. Östra Mellansverigesamarbetet (ÖMS)

### **Governance som förklaringsmodell**

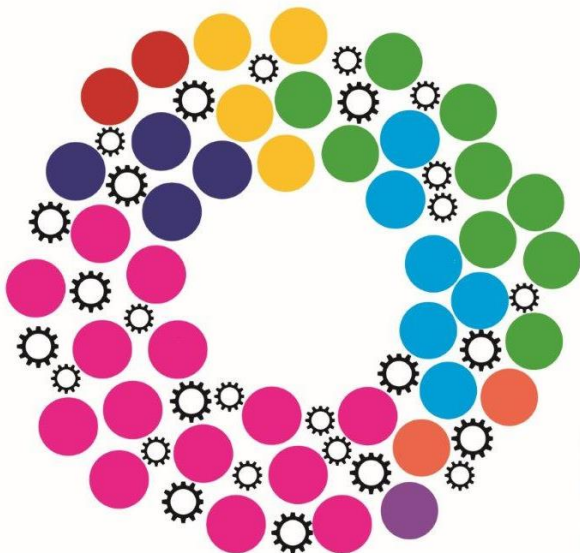
Inom planeringsteorin brukar ”governance” användas för att beskriva komplexiteten med att det är många parter och intressen inblandade i planerings- och utvecklingsarbete.<sup>2</sup> Detta utvecklas vidare i rapportens bilaga.

Figur 2.1 nedan illustrerar aktörerna som delar av ett kugghjul som gemensamt bidrar till samhällets utveckling. Kugghjulstanken tydliggör också det **ömsesidiga beroendet**, dvs. att varje aktör behöver förhålla sig till andra aktörer, deras uppdrag, ansvarsområden, mandat, bevekelsegrunder och drivkrafter. Samtidigt är det också viktigt att se att parterna är självstyrande, **autonoma**.

---

<sup>2</sup> Exempel på referenser: Engström (2016); Fredriksson (2011); Fredriksson (2015); Hrelja et al (2016); Tornberg (2011).

**Figur 2.1. Samhällsutvecklingens kugghjul beskriver hur en mångfald av aktörer gemensamt skapar förutsättningar för utveckling**



Det ömsesidiga beroendet medför att samordning och/eller samverkan är nödvändigt för att driva samhällsutvecklingen framåt. Om parterna **inte** samverkar finns risk för suboptimering och konkurrens. Om parterna däremot samverkar kan synergier uppstå och skaleffekter skapas. Genom samverkan får parterna möjlighet att påverka sådant de inte har rådighet över utifrån de egna ansvarsområdena, vilket kan innebära att respektive parts handlingsutrymme ökar. Genom samverkan kan även en mobiliserande kraft uppstå som utvecklingsarbetet kan ta avstamp i.

### **Planeringsaktörernas roller och ansvar**

Planering sker genom en bred palett av aktörer som agerar på olika skalor. Vissa agerar på en överstatlig nivå, andra på en regional eller lokal/kommunal nivå. Vissa aktörer har politisk styrning medan andra är intresseorganisationer eller medlemsstyrda. Vissa aktörer är idédrivna, andra agerar utifrån kommersiella drivkrafter. Vissa aktörer driver en specifik fråga, medan andra har ett bredare ansvar. Det finns offentliga aktörer med ett tydligt planeringsuppdrag, vilkas ansvar och roller beskrivs nedan. I planeringens kontext befinner sig också aktörer såsom påverkanskonstellationer, storregionala nätverk/ sammanslutningar, universitet/högskolor, organisationer (NGO:s), transportörer, trafikoperatörer, näringslivsaktörer, fastighetsägare etc. Och inte minst medborgarna. Det



bör också beaktas att aktörer, främst offentliga aktörer såsom kommuner, regioner, kan ha flera ”hattar”, dvs. flera ansvarsområden, sakfrågefokus och perspektiv.

### **Kommunen som planeringsaktör**

Det är kommunen som planlägger användningen av mark och vatten inom de egna kommungränserna. De huvudsakliga planeringsinstrumenten är översiktsplan som är ett strategiskt instrument för långsiktig utveckling samt detaljplan och områdesbestämmelser som reglerar användningen. Det är kommunen som avgör både om och när en detaljplan ska tas fram och därmed hur mark (och vattenområden) får användas och bebyggas.<sup>3</sup>

Kommunens planeringsverksamhet styrs av plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

### **Regionen som planeringsaktör**

Regioner har det regionala utvecklingsansvaret (RUA) och har till uppgift att ”skapa förutsättningar för en utveckling som leder till en hållbar tillväxt i länet som utgår från lokala och regionala förutsättningar”.<sup>4</sup> I detta ingår bl.a. att arbeta fram och fastställa en strategi för utvecklingen i länet (regional utvecklingsstrategi, RUS) samt att samordna insatser för genomförande av RUS. Ibland tar regioner också fram så kallade strukturbilder som en rumslig konkretisering av RUS, och i vissa regioner (Stockholm och Skåne) är det ett krav i PBL att regional fysisk planering ska bedrivas.

Regioner har dessutom i uppdrag att fastställa en länsplan för transportinfrastruktur samt att ta fram en trafikförsörjningsplan.

I fråga om regional utveckling regleras regionens uppdrag i huvudsak av förordningen om regionalt tillväxtarbete (2017:583), lagen om ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar (Ds 2017:61) och lag (2010:1065) om kollektivtrafik.

---

<sup>3</sup> [Kommunens planering](https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/kommunal-planering/) (https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/kommunal-planering/)

<sup>4</sup> [Regionalt utvecklingsansvar](https://skr.se/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsansvar.2689.html) (https://skr.se/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsansvar.2689.html)

### **Trafikverket som planeringsaktör**

Trafikverkets uppdrag är att ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Utöver det egna planeringsansvaret deltar Trafikverket även som sakägare och som rådgivande i andra aktörers planering, exempelvis genom att tillhandahålla underlag för planeringen.<sup>5</sup>

Trafikverkets verksamhet regleras i förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket samt av regeringens årliga regleringsbrev.

### **Länsstyrelsen som planeringsaktör**

Länsstyrelsen är regeringens företrädare i länet. Länsstyrelsens övergripande ansvarsområden är att verka som en länk mellan det nationella och det regionala/lokala arbetet. Länsstyrelsens planeringsrelaterade uppgifter består bland annat av att delta i samråd, granska och yttra sig om planförslag och tillhandahålla planeringsunderlag.<sup>6</sup>

Länsstyrelsens uppdrag och uppgifter styrs av förordningen (SFS 2017:868) med länsstyrelseinstruktion och regeringens årliga regleringsbrev.

## **2.2 Den geografiska planeringskontexten**

All planering handlar om platser och relationer mellan platser. Ett syfte med att samordna bebyggelseplanering med transportinfrastrukturplanering är att stärka en viss plats relationer till andra platser, att stärka platsens tillgänglighet och därmed dess ”relevans” i ett större omland. Det som blir tydligt i de nio fallstudier som presenteras i nästa kapitel är dock att geografierna skiljer sig åt. Några av fallen handlar om att stärka de rumsliga sambanden i ett lokalt omland, andra handlar om ökad tillgänglighet i ett regionalt eller storregionalt omland. Det kan handla om stråk eller om att öka integrationen mellan orter i ett län. Ofta är perspektivet i dessa fallstudier den funktionella arbetsmarknadsgeografien men också vardagslivets rörlighet i en bredare bemärkelse. Utgångspunkten är den regionala tillväxtlogiken.

---

<sup>5</sup> [Trafikverkets uppdrag inom transportområdet](https://www.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet/trafikverkets-uppdrag/vem-gor-vad-av-myndigheterna-inom-transportområdet/) (https://www.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet/trafikverkets-uppdrag/vem-gor-vad-av-myndigheterna-inom-transportområdet/)

<sup>6</sup> [Länsstyrelsens planeringssuppgifter](https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/uppratta/samrada/) (https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/uppratta/samrada/)

I några av fallstudierna aktualiseras däremot ett annat geografiskt perspektiv i form av nationella godsstråk, även detta är nära kopplat till tillväxtperspektivet.

I flera av fallstudierna är flera geografier i fokus parallellt, vilket kan skapa spänningar och målkonflikter.

Det kan t.ex. handla om att en vilja att infrastrukturen ska bidra till bättre förutsättningar att snabbt förflytta sig långa sträckor ska balanseras med ambitioner att binda samman orter i ett mindre omland. Med andra ord, höga hastigheter och få stopp ställs mot närhet och många stopp. Stationsorter och utveckling kontra tillväxt genom ökad tillgänglighet till en större arbetsmarknadsregion.

### 3. Lärande exempel på samordnad bebyggelse- och transportplanering

I detta kapitel beskrivs de lärande exempel, fallstudier, som utgjort studiens huvuddel. Med nedanstående fallbeskrivningar är avsikten att synliggöra lärdomar från olika exempel på samordnad bebyggelse och transportplanering, och avsnitten är därför skrivna för att kunna läsas var för sig. För varje exempel finns det dock en vidare planeringskontext som skiljer sig mellan fallen i de tre regionerna Örebro, Skåne och Gävleborgs län. En inblick i dessa sammanhang kan bidra till en djupare förståelse för dels vad som gör just detta urval av fall intressanta, dels varför fallen har den karaktär de har.

Örebro län har sitt geografiska läge centralt i Mellansverige och genomkorsas av flera viktiga nationella transportstråk både på väg och järnväg. Såväl Västra stambanan som Godsstråket genom Bergslagen går genom regionen liksom E18, E20 och flera riksvägar. Länet är också sammankopplat med kringliggande län genom Mälardalen, Svealandsbanan, Bergslagsbanan och Värmlandsbanan.

I det regionala utvecklingsarbetet framhåller Region Örebro län just det strategiska läget mellan de tre storstadsregionerna Stockholm, Oslo och Göteborg som en viktig utvecklingsförutsättning. För regionen är inte minst det s.k. ÖMS-samarbetet i Östra Mellansverige viktigt liksom arbetet för utvecklade stråk mellan Stockholm-Oslo respektive Stockholm-Göteborg. Men som följd av långa restider till dessa storstäder betonas även nödvändigheten i att bygga den regionala utvecklingen på länets egna styrkor och specifika förutsättningar. Till exempel gör de stora godsflödena genom länet, i kombination med det strategiska läget och infrastrukturen, att regionen strävar efter att utveckla sin position som en av landets bästa logistiklägen med goda förutsättningar för etableringar och investeringar i näringslivet. Samtidigt växer länets befolkning, om än ojämnt över länets tolv kommuner, med en tydlig koncentration till regionkärnan i Örebro. Bostadsbyggande i särskilt Örebro kommun är därför angeläget men det har också under flera år varit svårt att hinna bygga tillräckligt för att tillmötesgå efterfrågan. Med ett mål om en bostadsmarknad i balans strävar regionen och dess kommuner efter att erbjuda olika typer av goda boendemiljöer,

bostäder och livsmiljöer som bidrar till både social hållbarhet och minskande miljöpåverkan. Skapandet av ett hållbart transportsystem, med en ökad andel kollektivtrafik, cykling och gång är därför en central del av det regionala utvecklingsarbetet.

I Skånes fall ser det regionala planeringssammanhanget annorlunda ut. Som framgått ovan i avsnitt 2.1 har den svenska samhällsplaneringen sin tyngdpunkt i den kommunala fysiska planeringen. I denna svenska planeringskontext är det, med undantag för Stockholms län, få län som har en så jämförelsevis lång tradition av fysiskt strukturbildsarbete på regional nivå som Skåne. För att stärka samordningen av kommunernas fysiska planering har möjligheterna att utveckla en regional strukturbild för Skåne diskuterats sedan 2005 och i samband med ändringen av PBL den 1 januari 2019 infördes ett lagstadgat ansvar hos Region Skåne att ta fram en regionplan. Enligt PBL ska nu regional fysisk planering ske i Stockholms och Skåne län och vara vägledande i kommunernas framtagande av översiktsplaner och detaljplaner.

När Region Skåne nu arbetar med Regionplan för Skåne 2022-2040 sker det således med avstamp i ett regionalt utvecklingsarbete som haft ett rumsligt uttryck sedan en tid tillbaka. Framför allt har flerkärnighet varit ett vägledande begrepp i främjandet av långsiktigt hållbara och effektiva fysiska strukturer i Skåne och 2013 beslutade regionstyrelsen om ”Strategier för det flerkärniga Skåne”. En framträdande komponent i flerkärnighetstanken är stärkandet och sammanbindandet av orter utmed de stora kollektivtrafikstråken i länet, inte minst järnvägsstråken. Som en del i detta regionala planeringssammanhang deltog Region Skåne i samarbetsprojektet Den Attraktiva Regionen (DAR) tillsammans med bland annat Trafikverket, Boverket och dåvarande SKL, där strategierna för det flerkärniga Skåne konkretiserades med fokus på de regionala kärnorna, tillväxtmotorerna och ökad tillgänglighet. Skånebanan var ett av de stråk som gavs särskild uppmärksamhet och sedan dess har inte minst förutsättningarna för utvecklingen av stationsorter och stationsnära lägen i Skåne varit föremål för fördjupad analys i samverkan med bland annat kommuner och Trafikverket.

Den planeringskontext i Gävleborgs län som är särskilt relevant för fallen i denna studie är i hög grad kopplad till det nationella järnvägssystemet. Ostkustbanan, som utgör järnvägsnätets kustnära ryggrad genom länet, är en viktig länk i ett sammanhållet nät för godstransporter genom Sverige och med utlandet. Tillsammans med bland annat en eventuell framtida Norrbotniabana kommer

den på motsvarande sätt utgöra en viktig länk i ett sammanhängande persontransportstråk utmed hela kuststräckan från Stockholm till finska gränsen vid Haparanda. Den ingår även i Botniska korridoren och är utpekad av EU i unionens TEN-T Core Network, vilket innebär krav på en högre standard än banan haft tidigare.

Ett successivt ökande kapacitetsutnyttjande i kombination med kommunala och regionala utvecklingsplaner som innebär förväntningar på ökad regional pendlingstrafik har aktualiserat behovet av en utbyggnad av dubbelspår. För kommunerna utmed stråket innebär en utbyggnad av dubbelspår att lokala utvecklingsmöjligheter uppstår som också kan bidra till tydliga regionala nyttor. Sammantaget innebär detta möjligheter av såväl lokalt som regionalt och nationellt intresse, men det aktualiserar samtidigt behovet av en samordnad planering över olika nivåer och mellan olika sektorer.

### **3.1 Bus Rapid Transit i Örebro**

Örebro kommun har under de senaste tio åren växt med cirka 21 000 invånare, från 134 000 invånare till nästan 156 000 invånare. Utvecklingen har lett till ett ökat behov av en effektiv och välfungerande kollektivtrafik. Idag sker en stor del av de motoriserade pendlingsresorna i Örebro med bil.<sup>7</sup> För att Örebro ska kunna utvecklas på ett hållbart sätt måste pendlingsresorna med bil minska och resorna med kollektivtrafik öka. Därför finns det ett behov av att öka tillgängligheten och effektiviseringen av kollektivtrafiken i såväl kommunen som regionen.

#### **Utbyggnad av en hållbar kollektivtrafik**

Det finns både regionala och kommunala mål sett till kollektivtrafiken. I Region Örebro läns regionala trafikförsörjningsprogram för 2016–2025 beskrivs bland annat att antalet resenärer i kollektivtrafiken ska öka med fem miljoner till 2025 jämfört med 2015. En av målsättningarna i Örebro kommuns trafikprogram är att andelen resor gjorda med gång, cykel och kollektivtrafik ska öka.

Som ett sätt att möta dessa mål har Region Örebro län och Örebro kommun valt att investera i ett transportsystem vid namn Bus Rapid Transit (BRT). BRT är en form av snabbuss, där bussarna generellt har sin egen vägbana, en ostörd färdväg mellan hållplatserna och hög turtäthet. Tanken är också att kollektiv-

---

<sup>7</sup> Tillväxt och hållbar utveckling i Örebro län – Regional utvecklingsstrategi 2018 – 2030.

trafikmedlet ska prioriteras i vägnätet, vilket innebär att restiden och känsligheten för köbildning ska minska. Den första etappen av BRT-systemet i Örebro planeras att gå mellan Brickebacken i söder och Tegnérlunden i centrum, och ska bestå av totalt nio delsträckor. Byggstart planeras till 2021.

I början av 2020 ingick kommunfullmäktige och Region Örebro ett samverkansavtal avseende BRT etapp 1. I samverkansavtalet beskrivs att syftet med avtalet bland annat är att öka det kollektiva resandet, minska den klimatpåverkan som orsakas av transporter, att öka trafiksäkerheten och att minska trängsel. Det beskrivs också i avtalet att ett av målen med avtalet om BRT är att skapa kapacitet för både dagens och framtidens transportbehov i Örebro. Utöver det definieras samverkansparternas, Region Örebro läns och Örebro kommuns, roller och ansvar.

I en genomförandeutredning från 2018 beslutades på en mer detaljerad och praktisk nivå hur BRT-infrastrukturen ska byggas. Nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik, K2, har tagit fram riktlinjer för BRT, något som har följts i Örebro. I riktlinjerna finns olika standardnivåer för vad BRT bör innefatta. Detta kan ses som en slags checklista och är ämnad att vara ett stöd i planeringsssammanhang. Det finns två standardnivåer för BRT, grön och gul. Totalt finns fyra områden med ett antal punkter om vad som bör uppfyllas för att bygga BRT. Dessa fyra områden är:

- Stadens utformning
- Kollektivtrafikens infrastruktur
- Fordon och stödsystem
- Trafikering

I genomförandeutredningen beskrivs att målsättningen är att uppnå grön nivå i nästintill samtliga områden.<sup>8</sup>

### **En lösning på både regionala och kommunala utmaningar**

Det finns flera aspekter i det här fallet som är intressanta. Framförallt handlar det om hur regionen och kommunen samarbetar för att implementera ett internationellt kollektivtrafikkoncept, BRT, för att lösa såväl regionala som kommunala utmaningar. BRT ses som en lösning på dels regionala utmaningar med få

---

<sup>8</sup> Genomförandeutredning för BRT i Örebro (2018)

resenärer i kollektivtrafiken och långa restider, dels kommunala utmaningar kopplade till den stora andel resor som idag sker med bil. Om Örebro ska kunna växa på ett hållbart sätt krävs det en förändring sett till hur människor reser.

I och med den förväntade befolkningstillväxten byggs också mycket bostäder i Örebro, och BRT är en viktig pelare i bostadsutvecklingen. För att människor ska kunna resa på ett hållbart sätt från och till dessa områden krävs det en effektiv och smidig kollektivtrafiklösning. BRT i Örebro exemplifierar ett projekt där samordningen mellan transportplaneringen och bebyggelseplaneringen är i fokus. Regionen vill utveckla kollektivtrafiken och därmed antalet resenärer, och kommunen som bygger fler bostäder vill tillgängliggöra en effektiv och hållbar kollektivtrafik. I sin översiktsplan säger kommunen exempelvis att hög bebyggelsestäthet och besöksintensiva funktioner prioriteras i lägen kring kollektivtrafikens noder och stråk, som därmed utgör motorer för stadsutvecklingen. Respondenten från kommunen uppger att många bostadsbyggnadsprojekt nu använder BRT som en anledning till att man bygger där man bygger.

”Från kommunens sida är det mer än ett kollektivtrafikprojekt, det är ett stadsbyggnadsprojekt.” (Ingela Berndt, trafikplanerare Örebro kommun)

## **Lärdomar från Bus Rapid Transit i Örebro**

### **Gemensam lösning på olika utmaningar**

En aspekt att dra lärdom av från BRT-projektet är att regionen och kommunen gemensamt kom fram till en lösning på respektive parter utmaningar. Att lösningen på de regionala och kommunala utmaningarna skulle landa i utbyggnaden av ett BRT-system var inte givet, utan en effekt av ett aktivt och gemensamt arbete som region och kommun genomförde innan beslutet togs att bygga just BRT. Processen ledde fram till att BRT var den mest fördelaktiga kollektivtrafiklösningen för både regionala och kommunala utmaningar. För regionen handlar det framförallt om att öka resandet med kollektivtrafik, medan det för kommunen handlar om att möta den hittillsvarande och förväntade befolkningstillväxten.

”BRT är en sådan åtgärd som skulle kunna lösa bådas problem.” (Jan Berglöf, projektledare på Länstrafiken i Region Örebro län).



### **BRT inkluderas i stadsutvecklingen**

I samverkansavtalet beslutades om mål och ansvarsområden gällande utbyggnaden och implementeringen av BRT. I samverkansavtalet beskrivs också vad som behöver göras för att BRT ska bli verklighet. Exempelvis att en detaljplan i Brickebacken måste antas för att möjliggöra en genare sträckning för BRT. I intervjuer framkommer det också att stadsutvecklingsprojekt är beroende av utbyggnaden av BRT. Kollektivtrafiklösningen inkluderas på så sätt i stadens utveckling och blir en naturlig del av bebyggelsen i staden.

### **Satta målbildningar för projektet som ledstjärna**

Att regionen och kommunen tillsammans har kommit överens om ambitionerna för BRT-systemet och sedan omvandlat dessa till riktlinjer har förenklat samarbetet mellan aktörerna. Riktlinjerna ses som ett verktyg för att kontrollera om projektet är på väg dit det är tänkt. Vid oväntade händelser gäller det därför att kompromissa istället för att välja bort saker, vilket är möjligt vid tydliga indikationer fastställda i BRT-riktlinjer. Riktlinjerna skapar härigenom en gemensam grund att stå på, vilken i sin tur skapar trygghet och tydlighet kring vad som ska göras hos både kommunen och regionen.

”Det är ju lätt att kompromissa bort saker, att tycka saker inte är så viktiga. Det är därför viktigt att man har något att hålla sig i.” (Ingela Berndt, trafikplanerare Örebro kommun)

### **Kontinuerlig kontakt i relation till ansvar**

En nyckelfaktor i det här fallet är också att det finns förståelse för att avtal och bestämmelser inte täcker allt. Exempelvis är samverkansavtalet grundläggande för arbetet och sätter ramar för projektet, men utmaningar kommer att uppstå längs med vägen. I det här projektet var, och är, det viktigt att inför varje delprojekt fördjupa aktörernas rollbeskrivningar och ansvarsbeskrivningar, för att undvika långdragna diskussioner om vem som ska göra vad och vem som ansvarar för det. Därför beskrivs kontakten mellan aktörerna som mycket viktig.

## 3.2 Frövi bangård

### Nya förutsättningar för ett nationellt, regionalt och lokalt planeringsprojekt

#### Planer för en ombyggnad av Frövi bangård

Billerud Korsnäs, ett skogsindustriföretag med verksamhet vid Frövifors pappersbruk, har planerat en expansion av sin verksamhet vid bruket i Frövi. Expansionen kommer att leda till omfattande ökning av transporter till och från Frövi, men då bangården i Frövi nått sitt kapacitetstak kan nya volymer inte transporteras på järnväg utan att åtgärder vidtas. Ett alternativ där transporter sker med lastbil skulle medföra en betydande belastning på det regionala och lokala vägnätet samtidigt som det är mindre lönsamt för Billerud Korsnäs.

Med anledning av detta utredde Lindesbergs kommun, Trafikverket och Regionförbundet Örebro 2014 en ombyggnad av bangården i Frövi. En ombyggnad av bangården skulle, förutom att möjliggöra järnvägstransporter för Billerud Korsnäs, öka robustheten på Godsstråket genom Bergslagen och avlasta Hallsbergs bangård. Genom att stänga plankorsningen vid bangården skulle Frövi tätort också avlastas från tung trafik och omledningen av trafiken på riksväg 50 istället ske via en utbyggd viadukt.

Sammantaget innebar de planerade förändringarna att åtgärder behövde vidtas på såväl bangård som vägnät och kommunen, Billerud Korsnäs, Trafikverket och Region Örebro län kom gemensamt fram till att tillsammans finansiera en samlad uppsättning åtgärder. Ombyggnaden av bangården beräknades kosta 231 miljoner kronor och i nationell plan 2018-2029 avsattes 193 miljoner kronor för detta. Med hänvisning till de stora nationella nyttorna beslutade Region Örebro län 2015 att samfinansiera ombyggnaden av Frövi bangård med medel ur länsplanen.

#### Nya förutsättningar och en alternativ lokalisering

I samband med fortsatta diskussioner mellan företag, Trafikverket, regionen och kommunen uppdagades snart möjligheterna till en alternativ lösning för bangården i Frövi. Kommunen arbetade med en kommunövergripande översiktsplan och en fördjupad översiktsplan för Frövi där man identifierade ett område strax norr om tätorten som ett nytt verksamhetsområde. Billerud Korsnäs och kommunen ansåg att en utbyggd bangård vid det nya verksamhetsområdet skulle ge

betydligt större nyttor än en ombyggnad av den befintliga bangården. Det skulle således innebära en helt ny bangård strax norr om tätorten. Genom att anlägga en rundbana med industrispår skulle det nya verksamhetsområdet och bangården anslutas till befintliga järnvägsspår. Förutom att möjliggöra det planerade verksamhetsområdet skulle detta också ge ökad kapacitet på Godsstråket genom Bergslagen.

En ny process inleddes därmed för att undersöka möjligheterna att förverkliga detta alternativa förslag. Det nya förslaget innebar inte någon väsentligt ändrad kostnadsbild, men skulle kräva en järnvägsplan för vilken det saknades ett tydligt underlag. En funktionsutredning som resulterat i den tidigare lösningen var redan genomförd och ett beslut om pengar till en ombyggnation var redan fattat som en del i Nationell plan. Huruvida det fanns formellt stöd för en helt ny lokalisering av bangården var oklart. Tidigare praxis att falla tillbaka på saknades för denna typ av planeringssituation liksom en organisation för att genomföra denna typ av förändringar utifrån tidigare beslut. Trafikverkets förmåga till flexibilitet ställdes därmed inför en ny prövning.

En intern ”projektifiering” inom Trafikverket av den nyuppkomna planeringssituationen, med stöd i samarbetet med kommunen och det lokala näringslivet, gjorde det möjligt att driva frågan vidare. Det visade sig att det formella handlingsutrymmet möjliggjorde en så pass stor innehållsförändring i det tänkta objektet, förutsatt att den nya lösningen kunde förväntas uppnå samma funktioner och effekter som den initiala lösningen. Kompletterande utredningar och ett nära samarbete mellan parterna – inledningsvis inklusive näringslivet och efterhand mellan de offentliga aktörerna enbart – fortgick och resulterade 2020 i en samsyn kring en helhetslösning för åtgärderna i Frövi. Denna samsyn manifesterades i en avsiktsförklaring som anger inriktningen för åtaganden från Trafikverket, kommunen och regionen i statlig och kommunal infrastruktur<sup>9</sup>.

I skrivande stund återstår fortfarande mycket att lösa kring genomförande och ansvarsfördelning. Nästa steg är framtagandet av en järnvägsplan och, som förutsättning för det, ett medfinansierings- och genomförandeavtal för att reglera ansvarsfördelningen mer ingående och formalisera samarbetet i ett juridiskt bindande dokument. För att upprätthålla ett momentum i processen och undvika

---

<sup>9</sup> Avsiktsförklaring – Ombyggnad av Frövi bangård

”glapp” i Trafikverkets interna processer håller Trafikverket, kommunen och regionen tills vidare regelbundna samordningsmöten.

### **Omtänk för en bättre helhetslösning**

Fallet med Frövi bangård är intressant av flera skäl. För det första är det ett bra exempel på en planeringsprocess där nationella, regionala och lokala intressen har hanterats samordnat på ett sätt som är till nytta för Trafikverket, regionen, kommunen, det lokala näringslivet samt den allmänhet som rör sig i centrala Frövi. Ökad kapacitet i järnvägsnätet, nya möjligheter för företagsetableringar och en mer trafiksäker miljö i tätorten är alla nyttor som förväntas uppstå genom den lösning som nu planeras i Frövi. Detta har varit möjligt genom ett fokus på, och utgångspunkt i, **intressen** snarare än fasta positioner. De parter som intervjuats beskriver alla en process som präglats av sökandet efter nyttor snarare än givna utgångspunkter. Därmed har inte låsta positioner hindrat en konstruktiv diskussion kring bättre lösningar.

För det andra är fallet en bra illustration av möjligheterna att ta vara på handlingsutrymmet inom ett formellt ramverk som kan framstå som mindre flexibelt än det behöver vara. Inom samhällsplaneringen, inte minst i infrastruktursammanhang, tenderar ledtiderna att vara mycket långa. Stora ekonomiska resurser är låsta i beslut som behöver vara långsiktiga och därför också trögrörliga för att undvika ryckighet och oförutsägbarhet i systemet. Samtidigt är samhället föränderligt och det som utgör en planeringsförutsättning vid ett tillfälle kan ställas på ända med kort varsel. I Frövifallet var möjligheten att byta riktning för planer som redan beslutats långt ifrån givna, men provandet av okonventionella arbetssätt visade på en flexibilitet och ett handlingsutrymme i de nationella planeringsprocesserna som möjliggjorde en anpassning till förändrade förutsättningar.

”Ibland förundras man över att det kan vara så organiskt. Inom de ramar vi har att hålla oss kan man åstadkomma mycket om flera drar åt samma håll.”  
(Anneli Weiner, regional samhällsplanerare på Trafikverket.)

För det tredje är fallet ett bra exempel på en process där Trafikverket agerar i enlighet med strävan att vara en samhällsutvecklare. Ända sedan Trafikverkets bildande har begreppet samhällsutvecklare varit ett värdeord avsett att spegla Trafikverkets roll som främjare av tillgänglighet (i kontrast till en snävare roll som infrastrukturhållare) och att transportsystemet är ett medel snarare än ett

mål i sig<sup>10</sup>. I Frövi har näringslivsutveckling och kommunala utvecklingsfrågor varit ledmotiv för den process som resulterat i en lösning där flera intressen tillgodoses samordnat. Lyhördhet och prestigelöshet har kännetecknat den beskrivna processen i Frövi och skapat förutsättningar för den samsyn som nu ligger till grund för det fortsatta arbetet. Detta har i sin tur bidragit till ett positivt och konstruktivt samtalsklimat och en god förmåga att hantera flera formella planeringsmoment samtidigt.

## **Lärdomar från Frövi bangård**

### **Gemensamma intressen och ömsesidiga beroenden**

Som framgår ovan illustrerar detta fall en process som tillgodoser flera parter intressen. Just det faktum att alla involverade har centrala intressen som sätts på spel kan lyftas fram som en av de viktigaste faktorerna bakom samarbetets konstruktiva karaktär. Bangården i Frövi är av starkt nationellt intresse, något som exempelvis avspeglas i att dess ombyggnad har bedömts ha ”betydande” effekter på godstrafiken mellan Frövi och övriga Europa<sup>11</sup>. För kommunen innebär detta en ”möjlighet att bli en del av en större logistisk helhet i såväl länet som i Sverige”<sup>12</sup> och en ökad attraktivitet för etableringar i Lindesbergs kommun. I den helhetslösning som diskuteras ingår även åtgärder för att förbättra resandemiljön vid Frövi station, bland annat en ny gång- och cykelbro över den befintliga bangården så att den nuvarande plankorsningen kan slopas. Parterna har gemensamma intressen och är samtidigt ömsesidigt beroende av varandra för att uppnå dem. Detta ger var och en starka incitament att samarbeta och hitta lösningar tillsammans med de andra parterna.

### **Tillvaratagandet av möjlighetsfönster**

Trots givna ramar i form av beslut i Nationell plan, rutiner och etablerade arbetssätt för hur planeringen och ombyggnaden av bangården i Frövi ska gå till visar exemplet att förhållandevis öppna diskussioner kan föras även inom ett avgränsat handlingsutrymme. I fallet Frövi fanns det ett möjlighetsfönster vid ett specifikt skede i processen som parterna kunde ta tillvara. Framtagandet av järnvägsplanen var ännu inte påbörjat och kommunen stod i begrepp att planera sitt nya verksamhetsområde. Samtidigt var engagemanget stort bland de lokala

---

<sup>10</sup> Trafikverket (2015b): Vägen till Trafikverket.

<sup>11</sup> Samlad effektbedömning Frövi bangårdsombyggnad, YO002

<sup>12</sup> Kommunstyrelsens ordförande Irja Gustafsson i ett pressmeddelande 2020-06-08.

företagen och regionen var beredd att avsätta medel för gång- och cykelåtgärder i länsplanen. Att gynnsamma förutsättningar på detta sätt föreligger samtidigt är inte något som de enskilda aktörerna rår på inom ramen för det specifika planeringsmanhanget. Däremot visar fallet på möjligheterna att dels uppmärksamma möjlighetsfönster när de uppstår, dels att ta vara på dem.

### **En icke-linjär process**

Den beskrivning som görs av Frövifallet här kan på ett generellt plan sägas spegla en process som går från en öppen diskussion mot ett allt mer konkret och formaliserat innehåll. Processen har gått från en idégenererande fas där även de lokala företagen var involverade, via en mer fokuserad diskussion där såväl sakfrågorna som aktörsuppsättningen är mer avgränsade, till den mer formaliserade fas som nu inleds kring framtagandet av ett samverkansavtal. Men fallet är också ett illustrativt exempel på hur en process kan gå åt andra hållet. Ett beslut om finansiering av ett definierat objekt var redan fattat i Nationell plan, men en öppenhet i processen gjorde det möjligt att ta ett kliv tillbaka och omformulera denna inriktning. När detta gjordes var det inte bara i termer av en konkretisering av det fattade beslutet utan även en substantiell förändring av dess innehåll. Denna rörelse från ett bestämt tillstånd till ett bredare omtag gjorde det möjligt att anpassa lösningarna efter förändrade omständigheter och planeringsförutsättningar och visar att det kan vara värdefullt att inte enbart utgå från ett linjärt förhållningssätt.

### **3.3 E18 Karlskoga**

E18 är en europaväg som går genom Karlskoga i Örebro län, genom Sverige och kopplar samman Oslo och S:t Petersburg, och skapar en viktig öst-västlig koppling. Vägen är värdefull dels för det lokala näringslivet, dels för in- och utpendling av både gods- och persontrafik.

#### **En av de få kvarvarande flaskhalsarna**

E18 genom Karlskoga är dock en av de få kvarvarande flaskhalsarna på vägen genom Sverige. På sträckan finns flera framkomlighets- och trafiksäkerhetsproblem som bland annat orsakas av den stora mängd korsningspunkter som finns samt den stora variation av trafikanter som trafikerar eller korsar vägen. Vägen skapar dessutom en stor barriäreffekt i tätorten och såväl luftkvaliteten som bullret försämrar den närliggande miljön i Karlskoga tätort.

Det har länge pågått ett arbete med att förbättra och öka såväl säkerheten som miljön kopplat till vägen. 2014 genomfördes en åtgärdsvalsstudie (ÅVS) för vägavsnittet av Trafikverket. De huvudsakliga problem som synliggjordes var relaterade till trafiksäkerhet, framkomlighet, barriäreffekter och miljö, då främst i relation till estetik, luft och buller. Vägen består av dubbla körfält samt plankorsningar med ordinär gatustandard, många trafikljus och cirkulationsplatser, vilket innebär att det kan uppstå köbildning som ökar risken för kollisioner. Målen som togs fram i ÅVS:en syftade följaktligen till att:

- minska barriäreffekten mellan den norra och den södra delen av Karlskoga,
- förbättra framkomligheten för lokal trafik, fjärrtrafik och även oskyddade trafikanter som gående och cyklister,
- öka trafiksäkerheten för alla trafikanter,
- minska antalet störningar på vägen.

I ÅVS:en rekommenderades att en av de större och mest olycksdrabbade korsningarna, Ekebykorset, skulle byggas om inom en snar framtid. Idag byggs den signalreglerade fyrvägs korsningen om till en cirkulationsplats. Gående och cyklister får en ny passage genom en tunnel under rondellen vilket ska öka dels framkomligheten för trafiken, dels säkerheten för gångtrafikanter och cyklister.

### **En internationell vägs lokala påverkan**

Det finns flera aspekter när det kommer till E18 genom Karlskoga som är intressanta. En är att det är ett exempel på när en kommun som påverkas väldigt mycket av ett infrastrukturobjekt saknar mandat att förändra det. Exemplet synliggör därför vikten av ett gott och kontinuerligt samarbete mellan kommun och stat för att bemöta korrelerande utmaningar.

Det är också intressant eftersom Karlskoga kommun och Trafikverket ser på utmaningarna från olika perspektiv. Karlskoga kommun ser, utöver trafiksäkerhetsproblemen, att ett av de största problemen är att vägen utgör en mycket stor barriär, som i sin tur påverkar på vilket sätt tätorten kan utvecklas fysiskt. Trafikverket ser självklart liknande problem, men en viktig aspekt för myndigheten är att eliminera de flaskhalseffekter som finns för att trafik på ett effektivt sätt ska kunna passera igenom tätorten.

Ytterligare en aspekt som gör fallet intressant är att vägen har stor påverkan på hur Karlskoga tätort utformas, och är därför ett gott exempel på när samverkan mellan transportsystem och bebyggelse är grundläggande. Karlskoga kommun har inte mandat att besluta om en ombyggnation av vägen, men en sådan kan vara av central betydelse för att kommunen i sin helhet och centralorten ska kunna utvecklas på ett positivt sätt och fortsätta växa.

## **Lärdomar från samarbetet kring E18 genom Karlskoga**

### **Samarbete mellan berörda aktörer**

Arbetet med att öka säkerheten och förbättra framkomligheten på E18 genom Karlskoga är ett arbete som går långt tillbaka i tiden. När ÅVS:en togs fram tog Trafikverket tillsammans med kommunen ett steg tillbaka från det arbete som gjorts tidigare för att få ett större helhetsperspektiv på hela sträckan. Samtliga utmaningar med vägen definierades och arbetet med ÅVS:en skapade en förståelse för dels vad som behövde göras, dels vad som var möjligt att göra. ÅVS:en var ett medel för att lyfta blicken och se problem och utmaningar på hela sträckan.

ÅVS:en har spelat en viktig roll i utvecklingen och ombyggnationen av E18 genom Karlskoga, men det goda samarbetet mellan Trafikverket och kommunen har varit helt avgörande. Samarbetet har präglats av kontinuitet och flexibilitet, vilket innebär att kontakterna inte varit bundna till vissa tillfällen och vissa personer. Respondenten från kommunen beskriver att det genom att upprätthålla en sådan över tid stabil men också möjlighetsskapande relation, har varit möjligt att dels förmedla kommunens vilja och mål i nutid, dels Trafikverkets vilja och framförallt möjligheter att uppfylla förväntningarna.

### **Skapandet av samverkan i en kontext av olika lösningar**

För att bemöta utmaningarna kopplade till E18 genom Karlskoga såg kommunen och Trafikverket till en början olika lösningar. Kommunen ville skapa en förbifart söder om Karlskoga och på så vis flytta den tunga trafiken utanför tätorten, och göra europavägen genom tätorten till en stadsgata. Trafikverket såg att den lösningen inte var möjlig ur ett ekonomiskt perspektiv och i relation till mängden trafik på vägen. Aktörerna gick alltså in i projektet med olika målbilder, men hittade genom samverkan och kommunikation vägar för att på bästa sätt bemöta definierade utmaningar med vägen. Kontakten har varit kontinuerlig



och har hela tiden präglats av vilka förväntningar kommunen har på Trafikverket, och vad Trafikverket i sin tur har möjlighet att göra. På så sätt får samtliga parter de bästa förutsättningarna för att arbeta med utmaningar, problem och lösningar som är långsiktigt hållbara.

### **En balansgång**

Idag är arbetet med Ekebykorset igångsatt, bland annat planeras för gångtunnel och cirkulationsplats. Nästa förväntade vägplan kommer att behandla ytterligare en olycksdrabbad korsning, Sommarvägen/Österleden, och trots att det är nästa steg i arbetet med att förbättra E18 genom Karlskoga är det inte bestämt **när** ombyggnationen ska ske. Kommunen står därmed och ”balanserar” om resurser ska avsättas inför framtida ombyggnation eller om kommunen ska avvakta tills Trafikverket säkrat resurser och därmed ett datum för ombyggnation. Om dessa två delar inte går i takt med varandra blir det en obalans i arbetet, något som kan skapa gnissel och förväntningar som inte möts upp av involverade aktörer.

För att kunna balansera mellan investering av resurser och att vänta är en öppen och kontinuerlig kommunikation viktig. Vi ser att samarbetet till stor del präglas av prestigelöshet, flexibilitet och kontinuitet.

### **3.4 Östra Göinge och Regionalt superbusskoncept**

Regionalt superbusskoncept (RSB) är ett arbetsnamn för regionalbussar i Skåne med hög komfort, turtäthet, framkomlighet och trafikprioritering. De första linjerna trafiksätts 2021 under namnet Skåneexpressen. Regionalt superbusskoncept har mycket gemensamt med Bus Rapid Transit, BRT. En skillnad är att BRT främst är ett koncept tänkt för trafik inom tätorter, medan det i det här fallet är fråga om trafik mellan tätorter och genom landsbygd. I Regionalt superbusskoncept har busstrafiken högprioriterad framkomlighet genom tätorter med bitvis egna bussgator och körfält, och samsas med övrig trafik på sträckor mellan tätorterna.

### **Tänk tåg, åk buss**

Upptakten till Regionalt superbusskoncept var sjösättandet av Pågatåg Nordost i nordöstra Skåne och en vilja från kommuner utan järnväg att få pågatågens funktion och motsvarande strukturbildande effekt på samhällsutvecklingen, men på gummihjul. **Tänk tåg, åk buss** blev tidigt en paroll för idén. I det initiala

skedet var Östra Göinge en drivande part, och i denna text fokuseras på arbetet som gjorts med Regionalt superbusskoncept kopplat till denna kommun.

Tillsammans med Kristianstads kommun och Skånetrafiken tog Östra Göinge 2009 initiativ till utredningar om förstärkning av busstrafiken från Kristianstad norrut genom Östra Göinges tätorter och med en förlängning vidare till Älmhult. Detta resulterade i en gemensam målbild med högre turtäthet, trafikprioritering och komfort än andra regionalbussar samt ett eget namn för att stärka dess signalvärde. Signalvärdet stärks även i konceptet av välutrustade hållplatser med stationskänsla. Allt detta formulerat i namnet Regionalt superbusskoncept genom flertalet utredningar.<sup>13</sup> Det har funnits en strävan efter hållplatslägen centralt i tätorter och inte utanför vid landsväg. För att kombinera centrala stationslägen med hög framkomlighet med ortsutveckling och bostadsbyggande har Östra Göinge kommun tagit fram fördjupade översiktsplaner för tre tätorter samt byggt en dedikerad bussgata i en av dessa.

För att förkorta restider har hållplatser med högt resande prioriterats på bekostnad av hållplatser med lägre. Lokalt missnöje med trafikförändringar och indragning av hållplatser har förekommit, men regionala företrädare beskriver dessa protester som mycket milda i jämförelse med vad som förekommit vid motsvarande trafikförändringar i andra delar av Skåne. Ett gediget lokalt förankringsarbete från Östra Göinge framhålls som en nyckel till acceptansen av förändringarna. Östra Göinge å sin sida uppger att det varit viktigt att medborgare uppfattar förändringarna som en satsning, där t.ex. en indragen hållplats kan motiveras av en annan större nytta som annars skulle utebli. Den kraftiga ökningen i antalet resande på befintliga busslinjer, vilka också drar nytta av investeringarna (från 400 000 till 1 000 000 resenärer per år) har blivit ett kvitto på att förändringarna var motiverade, vilket även kunnat motivera ytterligare satsningar.

Sedan den första idén har RSB växt till flera planerade linjer runt om i Skåne. De första tas i trafik under 2021 under det redan etablerade namnet Skåneexpressen. Samverkan har därför skett med många fler kommuner än Östra Göinge och Kristianstad. Även Trafikverket har medverkat i planeringen av RSB i rollen som väghållare för majoriteten av de vägar som bussarna nyttjar mellan orter.

---

<sup>13</sup> Såsom Trivector (2010)

## **Nyckeln är konceptet, inte bussen**

Regionalt superbusskoncept, i synnerhet i Östra Göinge, är ett exempel där kommun, region och stat tillsammans har utfört framkomlighetsåtgärder som gett mycket god kollektivtrafikförsörjning sett utifrån kommunens och tätorternas storlek. Detta har resulterat i en kraftig ökning av antalet resenärer och samtidigt gett förutsättningar för ny kommersiell service och bostadsbyggande vid stationslägen i Östra Göinge.

Östra Göinge beskriver det som att all samhällsplanering i kommunen under det senaste decenniet målmedvetet utgått från RSB. Bland annat har Östra Göinge antagit en ny översiktsplan och två fördjupade översiktsplaner, samt har en tredje under arbete. Användningen av fördjupade översiktsplaner motiverar Östra Göinge med att en nyckel till ökat resande är att inte bara se till bussen utan till helheten och konceptet. Det vill säga även resten av resan, i anslutning till bussen. Att se tätorterna som en helhet är viktigt för att väga samman intressen av framkomlighet och komfort med säkerhet för oskyddade trafikanter och även gestaltning. Stationer behöver strategiska placeringar både sett till restid och målpunkter med möjligheter till centrumutveckling nära stationen och raka körvägar för busstrafiken med så få kompromisser och avsteg som möjligt. I de fördjupade översiktsplanerna ingår även gång- och cykelvägar, pendlarparkering och lekplatser för att få med resan före och efter bussen.

Region Skåne och Skånetrafiken framhåller hur det driv och den uthållighet som Östra Göinge visat har varit avgörande för projektet. Inte minst genom högt förtroende för kommunen som stått fast vid överenskommelser även vid lokal kritik, vilket lett till att man från regionalt håll vågat fatta beslut om långsiktiga investeringar. I diskussioner med andra kommuner använder regionala aktörer Östra Göinge som exempel på goda resultat av ett målmedvetet gemensamt arbete.

Att som i fallet med Regionalt superbusskoncept konceptualisera målbilden i ett dedikerat namn nämns av flera personer som en nyckel till att frigöra medel som annars inte varit tillgängliga. Begreppet har klargjort att målbilden är något utöver det vanliga, vilket gjort det möjligt att motivera finansiering utöver det vanliga och vid sidan av ordinarie budget. Vid ansökan om externa medel, exempelvis från EU, är samverkan mellan parter rentav nödvändig. En risk med begreppet är samtidigt att det kan leda till orimliga förväntningar. Hur super behöver en superbuss vara?

Detta beskrivs av Skånetrafiken som en av anledningarna till att man i nuläget valt att lägga de planerade superbusslinjerna under det redan etablerade begreppet Skåneexpressen.

## **Lärdomar från Östra Göinge och Regionalt superbusskoncept**

### **Gemensam målbild**

Med utgångspunkt i parollen **Tänk tåg, åk buss** formade kommun, region och stat en gemensam målbild: Regionalt superbusskoncept. Målbilden formades i gemensamma utredningar och studier vilket gjorde god samverkan mellan parterna mycket viktigt. I intervjuer framhålls också att det inte räcker med en gemensam målbild, utan att även en gemensam bild av förutsättningarna krävs. Det är också viktigt att parterna är överens om målbild och förutsättningar internt, såväl mellan politiker och tjänstepersoner som mellan utvecklings- och kollektivtrafikansvariga delar inom regionen.

### **Kvantifiering av kvaliteter och målbild**

I samband med Regionalt superbusskoncept tog Skånetrafiken fram ett instrument för att kvantifiera kvaliteter hos BRT, för användning i diskussioner med kommun och stat vid konkretisering av målbilden.<sup>14</sup> I samverkan mellan parter är befintliga eller nya verktyg som gör målbilden kvantifierbar mycket användbara. Kvantifiering och konkretisering av målbilden är nödvändigt eftersom ”djävulen sitter i detaljerna”. Det är att föredra att målkonflikter och skillnader i prioritering kommer till ytan innan respektive part tar arbetet vidare till sin egna formella beslutsprocess.

### **Nyttja kontaktnät**

Det långa tidsperspektivet i projekt likt dessa gör kontaktnät mycket värdefulla, i synnerhet för mindre organisationer. Förmågan att skapa, nyttja och vårda personliga kontakter hos samverkansparter och andra aktörer, ända upp till regeringsnivå, beskrivs av flera medverkande personer som mycket viktigt för framgångarna. Inte minst att behålla goda relationer även då man är oense. Det är också viktigt att ha förståelse och respekt för varandras tidplaner och processer då det är tre olika kulturer som ska samordnas.

---

<sup>14</sup> Odbacke (2018) **Bedömningsverktyg för svensk BRT**. Ett instrument som även används i andra regioner. Mer om detta i avsnittet om BRT i Örebro.

### **Ett gediget lokalt förankringsarbete**

Flera regionala företrädare framhåller kommunens lokala förankringsarbete som mycket viktigt, liksom dess förmåga att stå fast vid överenskommelser även när det stormar lokalt. Att kommunen uppfattats som lojal och trovärdig har varit viktigt för att regionen ska våga göra långsiktiga investeringar. Samverkan underlättas också av en tydlighet om vad som förväntas av olika parter för att målbilden ska bli verklighet. Inte minst kring kostnadsfördelningen, där ett kritiskt moment är när överenskommelser och målbilder ska ta klivet in i olika budgetar och ensas tidsmässigt.

### **Prioritera det som ger mest effekt**

Att inleda med åtgärder som både är enkla att genomföra och ger påtaglig effekt kan vara strategiskt. Att plocka de lågt hängande frukterna ger mätbara effekter, som sedan kan användas av alla inblandade aktörer för att motivera ytterligare satsningar och åtgärder.

## **3.5 Ortsutveckling utmed Ystad- och Österlenbanan**

Skåne är en region med förhållandevis lång tradition av regionalt utvecklingsarbete med tydliga rumsliga förtecken. En regional strukturbild har diskuterats under drygt 15 års tid och i den regionala utvecklingsstrategin – Det öppna Skåne 2030 – klargör regionen tydligt sin ambition att ”ta vara på sin flerkärnighet och nyttja regionens alla delar för att stärka helheten”. Denna målsättning konkretiseras i sin tur i arbetet med regionplanen som ska vara ett verktyg för att stärka Skånes utveckling som flerkärnig arbetsmarknads- och bostadsregion. Regionplanens utvecklingsinriktning består av ett antal övergripande planeringsstrategier som bland annat syftar till att utveckla såväl orternas markanvändning och livsmiljö som tillgängligheten mellan olika delar av Skåne. I detta sammanhang har regionen, tillsammans med bland annat kommuner och Trafikverket, arbetat med särskilda ortsutvecklingsprojekt utmed viktiga regionala järnvägsstråk, däribland Ystad- och Österlenbanan.

Ystad- och Österlenbanan är en järnväg som går mellan Ystad och Simrishamn och har en viktig funktion som en sammanbindande länk i södra Skåne. Region Skåne tog, tillsammans med Trafikverket, Skånetrafiken och berörda kommuner, under 2017/2018 fram en ÅVS för att studera vilka åtgärder som behövs på banan för att förbättra robustheten, öka turtätheten och också hur restiderna kan

kortas ned. ÅVS:en identifierade flera utmaningar kopplat till framförallt kapacitetsbrist. Banan ansågs vara störningskänslig och det var därför inte möjligt att utöka trafiken. Banan var i behov av nybyggnadsåtgärder, vilket bland annat innefattar dubbla spår för att kunna förbättra både restiderna och robustheten utan att minska antalet stationstopp. Idag pågår ett insatsarbete från Trafikverket för att förbättra banan och arbetet genomförs i två etapper, den ena hade start 2019 och den andra etappen startar 2021.

### **Utveckling av stationsorter parallellt med infrastrukturinvesteringar**

Parallellt med att genomföra de förbättringsåtgärder som prioriterats utmed Ystad-Österlenbanan såg Region Skåne att det fanns möjlighet att investera i utvecklingen av de stationsorter som ligger längs med banan. En förbättrad tåg-bana kan öka attraktiviteten hos kommunerna och därför inledde Region Skåne projektet Ortsutveckling längs Ystad- och Österlenbanan. Projektet är ett inspirations- och visionsprojekt som inkluderar fem skånska kommuner: Simrishamns kommun, Tomelilla kommun, Ystads kommun, Skurups kommun och Svedala kommun. Genom workshops mellan dessa kommuner, Region Skåne, Skånetrafiken och Trafikverket samt aktörer från konsultbolagen Trivector och Gehl, skapades ett gemensamt utvecklingsarbete mellan kommunerna kring stationsorterna och järnvägsförbindelsen.

Ett resultat av projektet var utvecklingsförslag för respektive kommun som presenterades i en digital rapport.<sup>15</sup> Utvecklingsförslagen lyfter fram åtgärder och insatser som behövs på kort, medellång och lång sikt i respektive kommun. I förslagen finns också åtgärder där samarbete mellan flera olika aktörer är en förutsättning för att utveckla stationerna, men också stationsorterna. Varje förslag (en kommun kan ha flera förslag) kategoriseras efter om de bidrar till tillgänglighet, trygghet, identitet, attraktivitet och/eller livfullhet. I varje förslag görs också en grov uppskattning av kostnaden för att genomföra förslaget, om den uppskattas vara låg, medel eller hög.

### **Svedala stationsområde**

Svedala är en av de kommuner som deltagit i projektet Ortsutveckling längs Ystad-Österlenbanan och ett antal utvecklingsförslag gällande Svedala station presenteras i den digitala rapporten. Kommunen hade redan innan projektet bedrivit ett gediget arbete kring sitt stationsområde. Exempelvis hade Svedala

---

<sup>15</sup> Ortsutveckling längs Ystad- och Österlenbanan (2020)

kommun antagit en detaljplan som består av två delar som berör stationsområdet. Etapp 1 är genomförd och redan 2014 gjordes en förstudie för etapp 2. Syftet med förstudien var att studera flera olika alternativa utformningar av etapp 2 där gångtunnel och sidoplattformar ingår. Förstudien gav alltså ett underlag för flera olika val av lösningar som svarade mot den då förväntade ökningen av resenärer.<sup>16</sup> I samband med detta gjordes kostnadsbedömningar för omvandlingen av stationen och det fastslogs att detta inte kunde genomföras utan statliga investeringar.

Utvecklingsförslagen gällande Svedala stationsområde som lyfts fram i den digitala rapporten berör bland annat hur man kan koppla samman stationen med centrum på ett naturligt och effektivt sätt eftersom stationen ligger en bit utanför centrum. Förslagen innefattar på kort sikt bland annat idéer kring hur man kan skapa attraktiva och effektiva gång- och cykelstråk, förbättra cykelparkering och cykelgarage, utveckla mötesplatser, hur Svedala kan göra kopplingen mellan stationen och centrum mer estetiskt tilltalande och hur belysningen kan förbättras. På lång sikt finns idéer som rör utveckling av en soltrappa, en ökad cykelprioritet och också var det är av nytta att förtäta och bygga nya bostäder.

## **Ett inspirationsprojekt**

### **Ortsutveckling längs med Ystad- och Österlenbanan**

Det som gör det här fallet till ett intressant exempel är att projektet Ortsutveckling längs med Ystad- och Österlenbanan är ett inspirationsprojekt. I den digitala rapporten framgår det tydligt att de förslag som tagits fram inte i någon form är beslutade och endast är ämnade till att inspirera. Förslagen ska alltså ses som underlag för fortsatta diskussioner och de kan sedan användas som underlag för den kommunala planeringen.

Projektet, som initierades av regionen, var ett sätt att inspirera kommunerna att utveckla stationsområden i och med att banans kapacitet förbättras. I projektet ingick inga avtal eller överenskommelser, vilket inte heller var ett mål. Målet var snarare att kommunerna skulle få testa sina idéer och visioner på regionen, Trafikverket och oberoende konsulter. Detta är alltså ett exempel på insats för

---

<sup>16</sup> Förstudie Svedala stationsområde (2014)

att få aktörer på olika planeringsnivåer att mötas i ett tidigt skede för att bolla och testa idéer och visioner.

### **Svedala**

Att förstå hur projektet uppfattades från ett kommunalt perspektiv är viktigt eftersom det är samspelet mellan investeringar i infrastruktur och kommunala åtgärder som gör det möjligt att binda samman de två till en helhet. Svedala är en intressant kommun att titta lite närmare på eftersom kommunen redan innan hade arbetat med sitt stationsområde och därför gick in i projektet med en god förståelse, idéer och till viss del redan fastlagda planer. En respondent från Svedala beskriver att ortsutvecklingsprojektet gav en möjlighet att redovisa hur deras planering för exempelvis centrumutveckling samspelar med de nationella planerna att bygga ut stationen.

### **Lärdomar från ortsutvecklingsprojektet och Svedala**

#### **Involvering av flera aktörer i tidiga skeden**

Ortsutvecklingsprojektet är ett exempel på när aktörer i ett infrastrukturprojekt får mötas i ett tidigt skede. Respondenten från Trafikverket ser det som en generell framgångsfaktor att de får vara med tidigt i planeringen för att kunna beskriva aspekter och skapa förståelse för vad som är möjligt och inte. På så sätt kan gemensamma målbilder skapas i den tidiga öppna diskussionsfasen vilket kan leda till en smidigare och effektivare planeringsprocess. Från Svedalas håll framhålls också att projektet var ett sätt att testa det arbete och de idéer som fanns kring exempelvis gång- och cykelbanor med andra aktörer.

”Jag tror framförallt att när vi får vara med i tidiga skeden så blir det bättre, och det är oerhört viktigt.” (Sara Lundgren, samhällsplanerare på Trafikverket)

#### **Regional roll som möjliggörare**

För att uppnå ökad attraktivitet, öka mängden bostäder och stärka näringslivet längs med järnvägsstråket är det inte tillräckligt att endast investera i bättre infrastruktur. Infrastrukturutvecklingen måste ske i samspel med bebyggelseplanering för att få full utväxling och nå önskade effekter. Ortsutvecklingsprojektet är ett exempel på hur en region kan initiera det samspelet och vara drivande i att inspirera och hjälpa kommuner till att utveckla områden i relation till transportutveckling.



I ortsutvecklingsprojektet arbetade flera olika aktörer från både nationell, regional och kommunal nivå tillsammans för att utveckla idéer och förslag för hur transport- och bebyggelseplanering kan samspela. För Svedala innebar projektet en möjlighet att utveckla förslag som kommunerna kunde testa på dels andra kommuner, dels andra aktörer som är delaktiga och vitala i utvecklingen, vilket inte hade varit möjligt utan det regionala projektet.

I Svedala beskrivs det som ett givande projekt eftersom det gav möjlighet att se hur andra kommuner arbetar och få stöd från andra aktörer i sitt eget utvecklingsarbete. Även ur ett tjänstemannaperspektiv beskrivs det som givande eftersom projektet var ett bra tillfälle att presentera och förankra förslagen hos kommunala beslutsfattare.

### 3.6 Tre fall i Gävleborg

Det finns en röd tråd mellan de tre fall som studerats i Gävleborg; **Samordnad planering, Den attraktiva regionen (DAR)** och **Gävle Västra**. Alla tre kopplar till planeringen av ett dubbelspår längs med Norrlandskusten mellan Gävle och Sundsvall, en sträcka på 22 mil som idag är enkelspårig. Dubbelspåret ska gå genom de fem kommunerna Gävle, Söderhamn, Hudiksvall, Nordanstig och Sundsvall. På ett flertal ställen är det inte möjligt att förlägga dubbelspåret längs med befintlig sträckning. Därför finns ett behov av att planera för en ny sträckning och utreda olika korridorsalternativ.

Den problematik dubbelspårsfrågan riktar in sig på handlar framförallt om kapacitetsproblem på dagens enkelspåriga järnväg där gods, snabbtåg och regionaltåg samsas. Att det enkelspåriga systemet är störningskänsligt innebär att små stopp fortplantar sig och leder till stora förseningar och det är långa avstånd mellan dagens 25 mötesstationer. Kapacitetshöjande åtgärder har vidtagits, exempelvis har mötesstationer byggts. Trots detta har man inte kunnat höja standarden i och med att det skett stora trafikökningar under 2000-talet med allt fler tåg som trafikerar banan. Resultatet är längre restider och ökade störningar. Kapacitetsproblemen påverkar inte bara Ostkustbanan utan också andra delar av järnvägssystemet.

Det övergripande syftet med att förbättra kapaciteten på Ostkustbanan handlar om att stärka de regionala tillväxtförutsättningarna. Dubbelspårsutbyggnad handlar därmed om att säkerställa ett välfungerande och robust system för **nationella godstransporter**, framförallt kopplat till den industri som finns utmed

banan. Det handlar också om **regionförstoring** i termer av att invånare och företag kopplas närmare till Stockholmsregionens arbetsmarknad, utbildnings- och forskningsinstitutioner, kulturutbud, etc., men även till Arlanda och därmed till internationella målpunkter. Vidare handlar det om **regional integration** genom att knyta samman orterna längs stråket.

### **Samordnad planering kring Ostkustbanan mellan Sundsvall och Gävle**

Projektet **Samordnad planering** påbörjades under 2012 och dess första fas slutfördes under 2014. Fas 2 drog igång under 2015 och samrådshandlingar fanns beslutade 2018. Ett visst kompletteringsarbete påbörjades då i och med att överlämning skedde från Trafikverkets verksamhetsområde Planering till verksamhetsområde Investering. I Fas 2 har sträckan delats upp i etapper som i viss mån gått i olika takt, två etapper fanns t.ex. med i Nationell plan 2018-2029. Innan projektet Samordnad planering drog igång hade Trafikverket genomfört en förstudie för dubbelspår, vilken färdigställdes 2010.

Arbetet leddes av Trafikverket och Region Gävleborg och genomfördes i samverkan med de fem kommunerna längs sträckan: Gävle kommun, Söderhamns kommun, Hudiksvalls kommun, Nordanstigs kommun och Sundsvalls kommun. Kommunalråden i de fem kommunerna utgjorde styrgrupp tillsammans med ledningsrepresentanter från Trafikverket och regionen. Ytterligare parter såsom länsstyrelsen i de bägge länen samt organisationen Nya Ostkustbanan (NOKB) medverkade också. NOKB var ett treårigt, delvis EU-finansierat, projekt där privata och offentliga aktörer i Gävleborgs och Västernorrlands län tillsammans arbetade med kommunikations- och påverkansaktiviteter för att visa på behovet av ett dubbelspår längs Ostkustbanan mellan Gävle och Härnösand. Externa processledare (WSP) anlätades som ”neutral” part för att leda processen framåt.

Samverkansarbetet byggde på kontinuerliga gemensamma arbetsmöten där man dels diskuterade knäckfrågor, dels fokuserade på att hitta sätt att samordna planeringsprocesserna både tidsmässigt och innehållsmässigt. Förankringsprocesser på hemmaplan genomfördes i samtliga kommuner, Trafikverket och regionen. Styrgruppen träffades regelbundet och det genomfördes även internat med syfte att komma framåt gemensamt.

Projektets övergripande syfte var att ta fram ett planeringsunderlag för att på sikt möjliggöra byggande av dubbelspåret. Ambitionen var att projektet skulle

leda fram till tillräckligt gedigen och djup planeringsberedskap för att dubbelspåret skulle kunna tas in som objekt i den då kommande nationella planeringsomgången, och därmed tillgängliggöra statliga pengar för byggande av objektet. Formen för detta var att synkronisera den kommunala översiktsplaneringen för alla fem medverkande kommuner med Trafikverkets järnvägsplanering. Uppgiften i projektet Samordnad planering 1 var att utreda olika korridorer och om möjligt snäva av eller till och med ta bort ”omöjliga alternativ”. Detta genom att bedriva översiktsplanearbetet i samspel med Trafikverkets utredningar samt att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning. Uppgiften i det efterföljande projektet Samordnad planering 2 var att inlemma processen i Trafikverkets arbete för att genomföra nästa fas av järnvägsplaneprocessen ”val av lokaliseringsalternativ”, i samverkan med kommunerna.

### **Den Attraktiva Regionen (DAR) Hudiksvall**

**Den attraktiva regionen (DAR)** var ett treårigt utvecklingsprojekt som pågick under åren 2013-2016. Projektet genomfördes av Trafikverket med KTH i rollen både som coacher och som följeforskare, och i samverkan med ett flertal andra parter såsom Boverket, SKR (dåvarande SKL), flera regioner/regionförbund, länsstyrelser och kommuner. Projektets fokus var att forma ett transportsystem som bidrar till regional utveckling, miljöeffektiv rörlighet och social hållbarhet. Samspelet mellan rumslig utveckling och transportplanering var ett huvudtema. Projektet baserades på att sex regionala pilotprojekt samspelade med ett nationellt samlande projekt.

Ett av dessa pilotprojekt var **Pärland på spåret – FA Hudiksvall**. Utgångspunkt för piloten var det arbete med Samordnad planering 1 som då hade pågått under ca ett år, och de bägge projekten bedrevs delvis parallellt och delvis även med samma representation av aktörer (och personer). DAR- projektet utgick därmed från den planerade dubbelspårsutbyggnaden men vidgade frågeställningen mot att bredare studera å ena sidan vilka utvecklingspotentialer som dubbelspåret skulle kunna medföra, å andra sidan vad som skulle krävas för att realisera dessa potentialer. Hudiksvall var i särskilt fokus eftersom staden och omlandet skulle påverkas i särskilt hög grad vid en dubbelspårsutbyggnad. Tre olika stationslägen hade diskuterats under arbetet med Samordnad planering. Två av dessa var (mer eller mindre) centrala lägen och ett var ett externt läge. Alla tre har olika potentialer och utmaningar. En skillnad mellan lägena handlar

om vilka tillgänglighetspotentialer som uppstår. En annan handlar om vilken negativ påverkan på staden som skulle uppstå genom spårdragningen, särskilt utifrån perspektivet att delar av staden är riksintresse för kulturmiljö.

Under arbetet med DAR blev det också tydligt att det fanns både potentialer och utmaningar kopplat till andra stationsorter ("pärlor" i pärlbandet), bl.a. Gävle genom den nya utfarten, Söderhamn vars potential ännu inte realiserats utan där det finns ett upplevt "glapp" mellan stationen och stadskärnan och Gnarp genom att "Gnarpkurvan" skulle kunna rätas ut. Även om Hudiksvall fortsatte vara centralt vidgades därmed projektets fokus i hög grad till hela "pärlbandet", och då särskilt på stationsorterna, och frågor såsom ortsutveckling, gemensam arbetsmarknad och serviceområden.

### **Gävle Västra**

**Gävle Västra** är namnet på en planerad ny järnvägsstation intill Gävle sjukhus. Genom projektet Samordnad planering hade planeringen av framtidens Ostkustbana inriktats mot en ny sträckning norrut från Gävle. Detta skulle möjliggöra tillkomsten av en ny regionalstågsstation som kunde underlätta för arbetspendlare och besökare att nå Gävle sjukhus med kollektivtrafiken. Även resor till och från det besöksintensiva idrottsområdet Gavlehov skulle underlättas. Den nya dragningen skulle också möjliggöra en samhällsutveckling i anslutning till stationsläget och en ny godsbangård i nära anslutning till E4.

För att Gävle Västra ska bli verklighet behöver Trafikverkets järnvägsplanering samordnas och tidsmässigt synkroniseras med kommunens pågående arbete med detaljplaneprogram och framtida detaljplaner. Såväl stat som region och kommun ska dela på kostnaderna för investeringen. Ett viktigt moment i samordningen är därför en gemensam avsiktsförklaring där ansvars- och kostnadsfördelningen mellan de tre parterna specificeras. I ett nästa skede ska ett medfinansieringsavtal tas fram.

### **Starka kopplingar mellan projekt genom gemensamma planeringssammanhang**

Nedan lyfter vi fram aspekter i Gävleborgsfallen som gör dem intressanta som lärande exempel. Det handlar i hög grad om relationen mellan de tre fallen, men det finns också lärdomar från vart och ett av dem som fristående planeringsexempel.

### **Förmågan att koppla samman projekt med olika geografier och konkretiseringsgrad**

En aspekt som gör projekten Samordnad planering, DAR och Gävle Västra särskilt intressanta är **kopplingen dem emellan**. Det handlar om en ömsesidig förstärkning mellan dessa projekt som rör sig i olika skalor vad gäller både konkretiseringsgrad och geografi. Skalorna går från det storregionala funktionella stråket med pendlings- och godsflöden i en större geografi, till relationen mellan orterna inom stråket och vidare till platsutveckling kring Gävle Västra som transportnod. Det bör framhållas att projekten i viss mån bedrivits omlott rent tidsmässigt. Dessutom är det inte bara samma organisationer som samverkar i de tre fallen utan i viss mån även samma personer. Ibland har personer bytt tjänst eller arbetsgivare men stannat kvar i en ny roll inom samma geografiska område.

Alla tre projekten inbegriper genomarbetade beskrivningar av förutsättningar och mål som är gemensamma för statliga, regionala och kommunala parter. Dessa har i viss mån vuxit fram i samspelet mellan de konkreta planeringsprojekten Samordnad planering och Gävle Västra och det experimentella utvecklingsprojektet DAR. I intervjuer framhålls att en nyckelfaktor till att samverka kring Gävle Västra fungerat så väl är att målbilden redan var förankrad genom de tidigare projekten Samordnad planering och DAR. Den löpande kontakten mellan parterna under lång tid har också bidragit till ett gemensamt språk och en gemensam begreppsapparat i förvaltningarna. Detta gör det lättare att förstå varandra i dialog och förhandling.

### **Projekten Samordnad planering och DAR: Ett explorativt arbetssätt för stärkt helhetsperspektiv, ökad samordning och effektiv resursanvändning**

Projekten Samordnad planering och DAR har båda varit experimentella till sin karaktär. Projektet DAR var uppbyggt som ett forsknings- och utvecklingsprojekt. Samordnad planering var ett pilotprojekt med ett nytt sätt att arbeta utifrån den då kommande reviderade infrastrukturlagstiftningen. Att man var tvungen att pröva sig fram i dessa båda projekt har krävt en hög grad av tillit mellan parterna, men också en lyhördhet och anpassningsförmåga allteftersom frågeställningarna klarnade och förutsättningarna förändrades. Bägge projekten har fungerat som läroprocesser. En del i detta har handlat om att bredda perspektivet ”från dubbelspår till regional utveckling” genom att mycket tidigt identifiera möjliga synergier och win-wins samt att snabba på processen att välja sträckning.

I projektet Samordnad planering testades ett nytt arbetssätt där staten (Trafikverket) och kommunerna arbetade samordnat, och regionen bidrog med ett helhetsperspektiv. En utgångspunkt för arbetet var att hitta sätt att komma framåt trots begränsade resurser. Ett effektivt utnyttjande av utredningsresurser krävdes, att göra ”rätt utredning i rätt tid”. Exempelvis att initialt genomföra geotekniska undersökningar på de platser som var mest avgörande för olika vägval och inte längs hela sträckningen. Detta arbetssätt har också bedömts kunna genomföras till påtagligt lägre utredningskostnader än jämförbara projekt.

Att DAR var ett utvecklingsprojekt som initierats av Trafikverket och KTH - två starka aktörer i samhällsutvecklingen - bidrog till att ge legitimitet för att testa nya angreppssätt och metoder. Det bidrog också till en ”sense of urgency” för kommunerna att medverka i något som låg utanför ordinarie verksamhet och gängse arbetssätt.

#### **Utvecklingen av en gemensam begreppsapparat och ett nytt förhållnings-sätt men även stärkta relationer**

Projektet Samordnad planering och DAR skapade tillsammans ett naturligt och löpande behov av mellankommunal och kommunal-regional samverkan inom Gävleborg på tjänstemannanivå. I intervjuer beskrivs att dessa projekt bidrog till att skapa en gemensam begreppsapparat och ett förhållningssätt som underlättade samverkan. Det framhålls också att begreppsapparaten och arbetssättet levte vidare i fortsatt utvecklingsarbete, exempelvis i regionens arbete med att ta fram en länsövergripande strukturbild. Det har även bidragit till att bygga kontaktnät och tillit mellan de tre samhällsnivåerna som finns kvar efter och bortom projektet.

Långsiktigt samarbete och samverkan bygger relationer. Gävle Västra har som projekt dragit nytta av kontaktnät som uppkommit genom projektet Samordnad Planering och DAR. Bland annat genom en tillit till varandra som t.ex. lett till att man vågat visa arbetsmaterial utanför den egna organisationen med vetskapen att det inte skulle spridas vidare.

#### **Gävle Västra: Ett målbildsarbete med grund i tidigare processer**

Inom ramen för projektet Gävle Västra genomfördes ett målbildsarbete med fokus på att enas kring en bild av stationens funktion – är det en ”mjölkpall”, en sjukhusrelaterad målpunkt eller en nod för stadsutveckling? Det var även viktigt att klargöra hur utvecklingen av och kring Gävle Västra skulle förhålla sig till

den pågående utvecklingen av Gävle Central. Samtidigt fanns även andra målbildskapande processer i bakgrunden. Uppbyggnaden av en gemensam bild i kommun, region och Trafikverket bottnade delvis i projekten Samordnad planering och DAR, och delvis i en överenskommelse mellan Gävle kommun och dåvarande Banverket i början av 2000-talet. Överenskommelsen rörde steg 1 och 2-åtgärder och ledde senare till en ny överenskommelse där även Region Gävleborg var med. Dessa diskussioner lade en grund för parterna att vara med i ett tidigt skede i varandras arbete, och även för att bygga förtroende.

### **Projektet Samordnad planering och Gävle Västra: Att synkronisera olika planeringsslag**

Logiken mellan olika planeringsinstrument kan skilja sig åt, vilket visas inte minst i fallet Samordnad planering som hade att förhålla sig till både infrastrukturtagstiftningen och plan- och bygglagen (PBL). Infrastrukturtagstiftningen vill hålla alternativ öppna så länge som möjligt (t.ex. spårreservat) medan PBL istället vill smalna av sträckningskorridorer och avfärda alternativ för att inte lägga en död hand på utvecklingen inom stora områden. Lagstiftningen och skillnader i utredningsresurser ger också ett asymmetriskt maktförhållande mellan kommun, region och stat där staten är den starkare parten.

Liksom i projektet Samordnad planering handlar planeringen av Gävle Västra till stor del om att synkronisera Trafikverkets planering med kommunens. Vilka planeringsinstrument som ska samordnas skiljer sig dock åt. I Samordnad planering 1 handlade det om att synkronisera järnvägsplaneringens skede ”utarbete lokaliseringalternativ och påbörja MKB” med översiktsplaneringen. I Gävle Västra har det handlat om att synkronisera järnvägsplanearbetet med kommunens planprogram. Här har kommunen valt att dra igång planprogramarbetet i förväg för att bli ”medspelare, inte medåkare”, dvs. vara förberedd för samordningen med Trafikverket. Formellt sker samordningen av planeringen genom en gemensam avsiktsförklaring mellan kommun, region och Trafikverket, följt av ett medfinansieringsavtal.

### **Projektet Samordnad planering och DAR: Organisationer med flera hattar – samverkans inre och yttre logiker**

I fallstudierna synliggörs på olika vis att samverkan mellan aktörer kan innebära samverkan mellan en aktör och flera ingående delar hos en annan aktör. Samverkan blir både en fråga om samverkan **mellan** och samverkan **inom**. Interna

”glapp” och bristande samordning till följd av olika förvaltningars uppdrag, perspektiv och tolkning av uppgiften kan därmed påverka samverkan mellan aktörer. I Gävle Västra synliggörs hur kommunen måste förhålla sig till olika verksamhetsgrenar i regionen: sjukhusets fastighetsavdelning, regionala utvecklingsförvaltningen och kollektivtrafikhuvudmannen/länstrafiken. I projektet Samordnad planering påverkas samverkan av överlämningen från Trafikverkets verksamhetsområde Planering till verksamhetsområde Investering.

### **Lärdomar från Gävleborgsexemplen**

Med utgångspunkt i Gävleborgsfallen dras nedan ett antal slutsatser och några medskick ges till framtida planeringsprojekt:

#### **En tydlig röd tråd**

Varje planeringsprojekt ingår i en större samhällskontext. Projekt, planeringar och diskussioner har förekommit tidigare. Andra projekt och planeringar pågår parallellt. Nya kommer att genomföras längre fram. En sak som gör de tre fallen intressanta är att man lyckats säkerställa en röd tråd dem emellan. De är (i alla fall i viss mån) ömsesidigt förstärkande och lärdomar och arbeten från det ena tas vidare till nästa. Begrepp, perspektiv och kunskap som byggts upp genom de tre planeringsfallen har också påverkat regionens arbete med en strukturbild för hela länet och i förlängningen även den regionala utvecklingsstrategin (RUS). En del av den röda tråden är också att det större geografiska perspektivet kunnat behållas även då man gått ner till specifika stationsområden.

#### **What's in it for us? Synliggörandet av nyttor och mervärden**

Alla tre fallen har det gemensamt att parterna sett nyttor/mervärden av att samverka. Samordnad planering handlade om en gemensam önskan att få till ett dubbelspår trots bristande resurser. Gävle Västra tar avstamp i en utvecklingspotential kopplat till sjukhuset. DAR:s nyttor/mervärden handlar framförallt om kunskapsutveckling. En sorts kunskapsnytta är **ökad** kunskap om regionala utvecklingsförutsättningar. Det är också en nytta att kunskapen och begreppsapparaten blir **gemensam** för kommunerna, regionen och staten/ Trafikverket. Detta rymmer både aspekter som att det är smidigare att utgå från en gemensam värdegrund och aspekter i termer av att kommunen talar samma språk som staten (Trafikverket). För kommunerna har den närhet till Trafikverket som uppstått genom arbetssättet ett mervärde i sig – samverkan bidrog till ett närmande.



En tredje kunskapsnytta handlar om den stärkta legitimitet som uppstår då kunskapsuppbyggnaden sker i nära samspel med akademin.

### **Förankring och säkerställandet av en närhet till ledning och politik**

Att chefer sagt att det är viktigt att samverka, att ”vi gör detta tillsammans”, har stärkt legitimiteten för arbetssättet och förmågan att lyssna in andra aktörers perspektiv. Framförallt i projektet Samordnad planering men även i projektet DAR har det funnits ett stort politiskt engagemang, och arbetet har bedrivits så att den politiska förankringen kunnat ske löpande.

Förankring handlar dock inte bara om att förankra uppåt gentemot ledning och politik utan även inåt i organisationen. Inom en och samma organisation kan det finnas ”flera hattar”. Detta är något vi känner igen från många organisationer och samverkansarbeten inte bara dessa fallstudier. Med ”flera hattar” menar vi att olika förvaltningar inom en organisation kan ta sig an uppgiften på olika sätt beroende på skillnader i professioner, perspektiv och sakområden. I fallet med Gävle Västra involveras t.ex. flera delar av Region Gävleborg – sjukvårdens fastighetsverksamhet, regionen i egenskap av kollektivtrafikhuvudman, regionen utifrån det regionala utvecklingsansvaret och RUS. Dessa blir i viss mån separata aktörer med delvis olika intressen och utgångspunkter. Det innebär att samverkan inte bara blir en fråga om att samverka **utåt** gentemot andra aktörer såsom kommunen, utan i viss mån även en fråga om att samverka **inåt** gentemot andra delar av den egna organisationen.

### **Synkronisera processer med varandra**

Projektet Samordnad planering och Gävle Västra visar båda på vikten av att synkronisera processer med varandra. Samtidigt illustrerar de behovet av en ödmjuk inställning till möjligheterna att synkronisera planeringar med olika logiker och detaljeringsgrad. I projektet Samordnad planering krockade Trafikverkets ambition att utreda olika alternativ för att längre fram välja ett alternativ med översiktsplanens logik där flera alternativ lägger en ”död hand” över utvecklingen.

## 4. Lärdomar om samordnad bebyggelse- och transportplanering

Denna rapport handlar om lärdomar utifrån ett antal illustrativa exempel på samordnad bebyggelse- och transportplanering. I föregående kapitel beskrivs nio fallstudier i form av planeringsexempel från olika regionala sammanhang och med olika konkretiseringsnivå. I detta kapitel summeras lärdomarna utifrån fallen. Lärdomarna har följande teman:

- Gemensamma beskrivningar av förutsättningar och mål är en grundförutsättning för konstruktiv samverkan
- Meningsfull samverkan bygger på ömsesidigt beroende och gemensamma intressen
- Ett gemensamt språk ger gemensamma referensramar för samordnat agerande
- Samverkan bygger på relationer mellan organisationer, såväl som mellan personer
- Handlingsutrymmet i samverkansprocesser varierar efterhand som möjlighetsfönster vidgas och sluts

### 4.1 Gemensamma beskrivningar av förutsättningar och mål är en grundförutsättning för konstruktiv samverkan

För att en samordning mellan bebyggelse- och transportplanering ska kunna ske krävs samordning, samspel och samverkan mellan de **parter** som har ansvar för olika ”pusselbitar”. I fallstudierna har det ofta handlat om samspel mellan exempelvis Trafikverket, regionen och en eller flera kommuner. Ibland blir det tydligt i fallstudierna att det även krävs fungerande samspel mellan olika delar av en aktörs organisation, t.ex. mellan Trafikverkets verksamhetsområden för Planering respektive Investering, mellan de delar inom regionen som ansvarar för sjukvård, regional utveckling eller kollektivtrafik eller mellan kommunens planeringsfunktion och näringslivsenhet.

### **Samsyn om insikter och samsyn om avsikter**

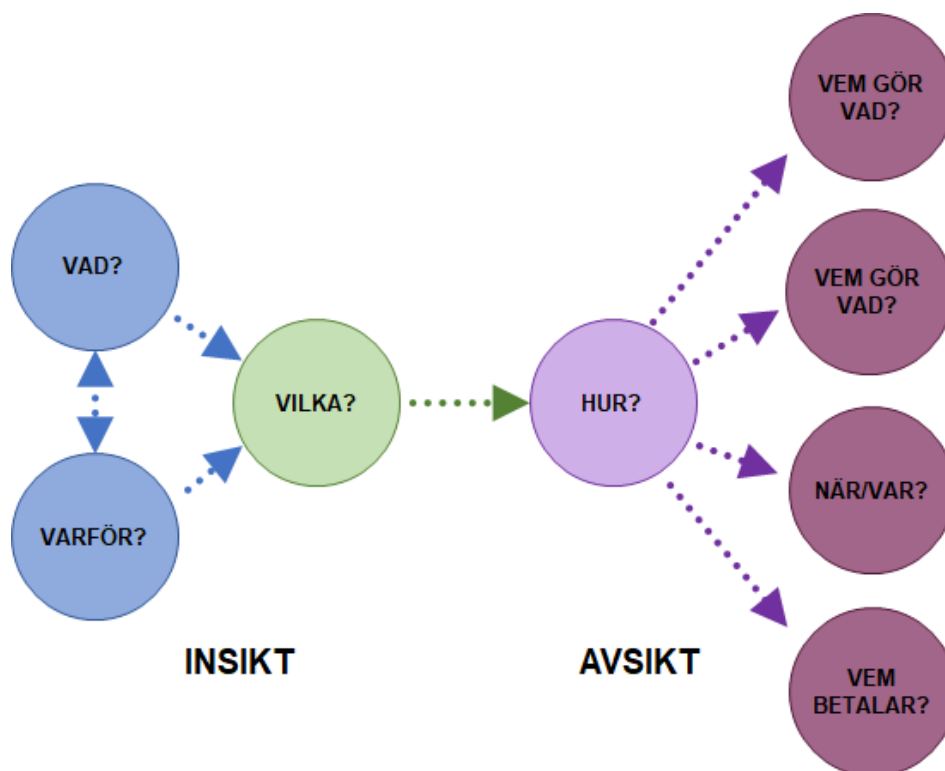
Att forma en gemensam syn, samsyn, är en grundfråga för all samverkan. Det handlar om att säkerställa att de parter som ska samordna/samverka har någorlunda samma utgångspunkter i termer av förutsättningar, utmaningar och möjligheter samt att de kan enas om vartåt de ska sikta, dvs. att de kan forma en gemensam målbild. Det bör betonas att det inte handlar om att komma överens i varje detalj. Det viktiga är att komma överens om grundprinciper och nyckelfrågor etc. Att forma en gemensam syn är en fråga om **lärande** och ökad **ömsesidig förståelse** men också en fråga om **förhandling** och att kunna **kompromissa**. Detta innebär i sin tur att de ingående parterna måste se att det finns mervärden som överstiger de eftergifter som de måste göra.

Figur 4.1 nedan bryter ner samsyn i en samverkanssituation genom att skilja mellan å ena sidan samsyn kring **insikter**, å andra sidan samsyn kring **avsikter**.

Samsyn på ”insiktshalvan” handlar om att komma överens om frågor såsom hur förutsättningarna ser ut, vilka utmaningar som ska hanteras, vilka frågor eller perspektiv som är särskilt viktiga men också om det är några frågor som inte ska vara med, hur ramarna ser ut etc. Det handlar också om att komma överens om målbilden, dvs. vad man vill uppnå. Vidare handlar det om att komma överens om vilka parter som är nyckelparter i arbetet, vilka som ska vara med.

Samsyn på ”avsiktshalvan” handlar om att komma överens om frågor såsom roll- och ansvarsfördelning – vad kommunen ska göra, vilken roll regionen ska ha. Vilka aktiviteter ska genomföras, vem ansvarar för att de blir av och när ska de utföras. Det handlar också om att klargöra förväntningar i fråga om resurser, både arbetstid och ekonomiska resurser, kopplat till genomförandet.

**Figur 4.1** Illustration över grundfrågorna för samordning och samverkan. Här synliggörs skillnaden mellan samsyn kring insikter respektive samsyn kring avsikter



Det är viktigt att betona att förhållandet mellan planhalvorna inte är statiskt och att **förflyttningen** dem emellan är viktig. Det är t.ex. inte ovanligt att en process börjar i HUR-frågor såsom vem gör vad, vem betalar? Därefter rör man sig mot VAD- och VARFÖR-frågor såsom vad är det egentligen vi vill uppnå och varför är det viktigt, vilka utmaningar är det som ska hanteras? När man väl bottnat i VAD och VARFÖR kan förutsättningarna för HUR ha förändrats, vilket innebär att frågor kring t.ex. roll- och resursfördelning behöver behandlas igen. I Gävleborgsfallet Samordnad planering kan man t.ex.se att anledningen till att arbetet drog igång var att parterna ville möjliggöra utbyggnad av ett dubbelspår. Detta kan tolkas som att projektet tog sin utgångspunkt i ett HUR (dubbelspår) med starka inslag av "VEM BETALAR". Under arbetet, och med stöd av DAR-processen, rörde sig projektet successivt över till VAD och VARFÖR och frågeställningen breddades till att handla om dubbelspåret som verktyg för regional utveckling och stärkta relationer mellan orter.

## **Insiktsförklaring och avsiktsförklaring som verktyg**

I några av fallen, såsom Frövi bangård och Gävle Västra, har avsiktsförklaringar använts som ett verktyg för att manifestera överenskommelser. Med utgångspunkt i figur 4.1 ovan finns dock anledning att laborera med begreppen och, åtminstone som ett dialogverktyg, även tillämpa motsvarande tankesätt kring en tänkt insiktsförklaring. En **insiktsförklaring** är då den överenskommelse där parterna manifesterar ett gemensamt åtagande att arbeta i en viss riktning i syfte att hantera en gemensamt definierad utmaning. En **avsiktsförklaring** är den överenskommelse där parterna reder ut förväntningar i fråga om roll- och resursfördelning.

## **Målbilden handlar både om processen och produkten**

I princip samtliga fall visar hur forandet av den gemensamma förståelsen, dvs. processen i sig, är avgörande för en lyckad samordning. I den bästa av världar är den samsynsskapande processen långsiktig och mognar över tid. Den är i viss mån iterativ och parterna kommer överens om vad som är viktigt och vad som inte är det, liksom vad som är möjliga/ rimliga/ nödvändiga delar i ett samarbete. Inte minst illustreras detta av Gävleborgsexemplen som i hög grad måste ses utifrån den lärprocess som de tre fallen sammantaget utgjort och det ömsesidiga förstärkande som skett genom dessa projekt med olika konkretiseringsgrad och skala. Även fallet med superbusskonceptet i Östra Göinge är en bra illustration av hur målbilden formas under processens gång i gemensamma utredningar och studier och att ett fokus på målbilden även måste kompletteras med en gemensam bild av planeringsförutsättningarna.

Det är i detta sammanhang lätt att hänge sig åt rekommendationer i stil med ”processen är viktigare än målet”. Samtidigt bör man beakta att diskussionerna sker just med anledning av att en ”produkt” (vanligtvis en plan eller ett fysiskt objekt) ska tas fram. Produkten är således anledningen till att processen överhuvudtaget sker, och det är med avsikten att slutligen landa i en antagen plan eller i att rent fysiskt åstadkomma något som utredningar görs, kunskap inhämtas och förhandlingar och överenskommelser genomförs. Produkten är också den slutliga gemensamma manifesteringen av processen. Relationen mellan process och produkt är central för den samsynsskapande processen.

Var tyngdpunkten i ett målbildsarbete hamnar mellan process och produkt varierar från fall till fall. Frövi kan ses som ett exempel där det slutgiltiga resultatet får en framskjuten roll i arbetet, medan både projektet DAR och Ortsutveckling

längs Ystad-Österlenbanan är exempel på samsynsskapande processer som drivs utan motsvarande konkreta planer eller produkter i sikte.

### **Enas om rollfördelningen – utifrån formella ramar men också utifrån kunskap och drivkrafter**

Som beskrivs ovan är det viktigt att parterna är **överens** om vilka aktörer som ska vara med, vilka som är nyckelparter och varför de är det. Det är också viktigt att parterna är överens om roll- och ansvarsfördelningen, dvs. vem som gör vad.

Rollfördelningsfrågan handlar om flera saker:

- En aspekt är **formella förutsättningar** såsom vilket ansvar, uppdrag och mandat som ges utifrån lagstiftning och styrning.
- En annan aspekt som påverkar rollerna är vilka **mervärden för andra aktörer** och processen som helhet som uppstår genom den specifika partens medverkan. Det kan t.ex. handla om att samordningsarbetets legitimitet stärks av en specifik aktörs medverkan, t.ex. den stora kommunen, det statliga verket eller akademien. Det kan också handla om att en aktör kan bidra med specifik kunskap. I fallstudierna framgår t.ex. att en roll för regionen i ett samordningsarbete kan bygga på regional överblick och utgångspunkten i en större geografi.
- En tredje aspekt som påverkar roller handlar om vilka **nyttor/ mervärden som uppstår för parten själv** genom samordningsarbetet. Intresset för att lägga ner tid, resurser och engagemang påverkas av vilka nyttor man anser sig kunna vinna; ”what’s in it for me?”.

## **4.2 Meningsfull samverkan bygger på ömsesidigt beroende och gemensamma intressen**

### **Ömsesidiga beroenden ger incitament för samverkan**

En gemensam nämnare i de exempel som lyfts fram ovan är att samverkan mellan parterna i hög grad kännetecknas av ömsesidiga beroenden. De ömsesidiga beroendena är ofta den drivkraft som ger parterna incitament och motivation att arbeta tillsammans. När den ene parten har något den andre behöver och vice versa har båda goda skäl att arbeta tillsammans för att uppnå sina individuella eller gemensamma mål. Om den ena parten är starkt beroende av den andre, men detta beroende inte är ömsesidigt blir det svårt att uppbåda det engagemang

som krävs för en konstruktiv samverkansprocess, t.ex. i en förhandlingssituation där den ena partens ekonomiska resurser eller maktposition gör det möjligt för denne att diktera villkoren i en förhandling.

### **Olika typer av beroendeförhållanden**

Som framgår av de beskrivna fallen kännetecknas relationerna mellan Trafikverket, kommuner och regioner av olika typer av beroendeförhållanden. Ett sätt att kategorisera dessa är att dela in dem i vad som kan benämnas som **trafikala beroenden**, **processuella beroenden** och **samhällsbyggnadsberoenden**. Trafikala beroenden är kanske den mest uppenbara förklaringen till att aktörer inom transport- och bebyggelseplanering behöver samverka. För Trafikverkets del är det t.ex. tydligt att det nationella transportsystemet påverkas av lokala trafikflöden. När en stad förändras och utvecklas genereras trafikarbete som på olika sätt letar sig ut i det nationella vägnätet eller, som Frövifallet är ett exempel på, det nationella järnvägsnätet – i form av antingen person- eller godstrafik. E18 genom Karlskoga är ett typexempel på hur en nationell väg är starkt integrerad i det lokala trafiksystemet och därför helt avgörande för stadens funktionssätt, både i positiv och negativ bemärkelse. Förutom att underlätta transporter inom Karlskoga utgör vägen också en barriär och med dess korsningspunkter dessutom en trafiksäkerhetsrisk. Detta är en situation som Karlskoga delar med ett stort antal mindre och medelstora svenska samhällen från norr till söder. I vägprojekt som detta blir de trafikala beroendena mycket tydliga, men liknande resonemang kan också appliceras på kollektivtrafikprojekt som BRT-fallet i Örebro och Superbuskonceptet i Östra Göinge där antalet resenärer och trafikflödena både påverkar och påverkas av bebyggelseutvecklingen.

Förutom de trafikala beroendena är också parternas individuella planeringsprocesser beroende av varandra. Trafikverkets möjligheter att planera och utveckla sin del av transportsystemet är helt beroende av kommunernas agerande i planfrågor. Det kommunala planmonopolet eller planeringsansvaret gör det helt nödvändigt att samordna den nationella planeringen med den kommunala. Visserligen har regeringen formell möjlighet att gå in med ett planföreläggande som framtvingar ett antagande, ändrande eller upphävande av en detaljplan, men i praktiken har detta aldrig tillämpats utom som påtryckningsmedel för att

påverka kommunernas agerande<sup>17</sup>. Omvänt är kommunens planering helt beroende av juridiska prövningar som bygger på Trafikverkets utlåtanden och därför ligger det i både kommunens och Trafikverkets intresse att Trafikverket medverkar i tidiga skeden och bidrar med sitt perspektiv innan handlingsalternativ blir för begränsade. Såväl Ortsutvecklingsprojektet utmed Ystad-Österlenbanan som de tätt sammanvävda Gävleborgsfallen är bra exempel på det.

Ytterligare en form av beroende mellan parter, såsom Trafikverket, regioner och kommuner, härrör från den grundläggande samhällsbyggnadsfunktion som transport- och bebyggelseplaneringen har. Det innebär att byggnader, infrastruktur och andra fysiska strukturer utgör medel för samhällsutveckling snarare än mål i sig. Flera fall i denna studie belyser detta väl, t.ex. BRT-projektet i Örebro och Superbusskonceptet i Östra Göinge där regionerna får en möjlighet att stärka kollektivtrafiken samtidigt som kommunerna möter en förväntad befolkningstillväxt med ny bebyggelse. Ortsutvecklingsprojektet i Skåne genomförs av detta samhällsbyggnadsperspektiv där Region Skåne såg en möjlighet att öka attraktiviteten hos orterna längs med Ystad-Österlenbanan. Inte minst i Gävleborgsfallen var detta perspektiv mycket framträdande. Där var en framgångsfaktor just det tidiga identifierandet av win-wins, och därmed breddningen av perspektivet ”från dubbelspår till regional utveckling” – något som väl symboliserar parternas beroende av varandra snarare än ett win-lose-perspektiv där den ene har mer att vinna på ett samarbete än den andre.

Sedan dess bildande ingår det i Trafikverkets uppdrag från regeringen att arbeta utifrån ett samhällsbyggnadsperspektiv<sup>18</sup>. I enlighet med det transportpolitiska funktionsmålet innebär ett sådant perspektiv ett fokus på främjande av tillgänglighet snarare än byggande av infrastruktur och att funktionen snarare än åtgärden sätts i förgrunden<sup>19</sup>. Eftersom tillgängligheten är en följd av både transportmöjligheter och markanvändning blir Trafikverkets behov av samverkan med kommunerna helt central, även om de aktuella trafikförhållandena på en specifik plats inte påkallar det.

Beroende på hur parterna förhåller sig till varandra kommer kombinationerna av dessa beroenden se olika ut i olika situationer. Detta påverkas bland annat av

---

<sup>17</sup> Se t.ex. ”För inte väljarna bakom ljuset – Västlänken kan inte stoppas”. Debattartikel i Göteborgsposten, 18 maj 2018.

<sup>18</sup> Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket

<sup>19</sup> Trafikverket (2015b)



hur en fråga avgränsas och vilka aktörer som involveras. Det innebär att de flesta frågor kan ringas in på ett sätt som gör parterna jämbördiga fast i olika avseenden. Sällan är relationen så pass asymmetrisk att den ene parten inte har något att vinna på ett samarbete. En lärdom från fallen i denna rapport är att **de ömsesidiga beroendena** kan utgöra grunden för en framgångsrik och konstruktiv samverkan.

### **4.3 Ett gemensamt språk ger gemensamma referensramar för samordnat agerande**

#### **Nyttan i en gemensam begreppsapparat**

I flera av de studerade fallen framkommer det att ett gemensamt språk kan vara en nyckelfaktor när flera aktörer ska samverka och samarbeta. Att **benämna och namnge projekt och planeringskoncept** kan vara ett sätt att skapa en gemensam begreppsapparat som är till nytta för att dels skapa och dels upprätthålla ramar i ett projekt. Det kan också skapa förståelse för vad som ska göras, och vad det syftar till, och på så sätt underlätta för den mängd aktörer som ofta ingår i transport- och bebyggelseprojekt, att agera samordnat.

I Östra Göinge är etiketten ”superbuss” ett exempel på just det. Att använda benämningen superbuss vid utvecklingen och implementeringen av projektet gjorde det möjligt att bland annat frigöra ekonomiska medel för utbyggnaden av bussprojektet. Det var också ett sätt att konceptualisera den målbild som fanns med infrastrukturprojektet. På liknande sätt går det att se användningen av det redan etablerade begreppet Bus Rapid Transit i Örebro som ett sätt att skapa och upprätthålla ramar för projektet. BRT är ett utvecklat och etablerat koncept med särskilda riktlinjer för vad som måste göras för att ett infrastrukturprojekt ska kunna benämnas som just BRT. Aktörer som ämnar planera och implementera BRT har på så sätt tydliga ramar att förhålla sig till och ett gemensamt språk som aktörer på både regional och kommunal nivå kan använda i planeringen och realiseringen av projektet. I Örebro finns såväl regionala som kommunala mål för att öka både antalet resenärer och effektiviteten i kollektivtrafiken, och även om BRT ramar in en målbild, ramar det också in hur målen ska uppnås.

Att skapa och/eller **använda kommunicerbara benämningar på planeringsidéer, strategier m.m. och en gemensam begreppsapparat** kan också underlätta breddning av projekt. I både Östra Göinge och i Örebro har nyckelbegrep-

pen inkluderats och använts i andra planer, exempelvis översiktsplaner. Begreppen har också använts som en slags attraktion och motivering till att utveckla nya bostadsområden. Begreppsapparaten och det gemensamma språket sprider sig alltså till fler aktörer än de som arbetar med transporter och kollektivtrafik. Det gör det även lättare att på ett effektivt sätt förmedla vad som ska göras, men också vad som är målet för projektet. På så sätt kan andra aktörer involveras och nyttja den fastställda begreppsapparaten<sup>20</sup>.

### **Röd tråd i agerandet**

Ett gemensamt språk och en gemensam begreppsapparat relaterar också till nytan med att skapa en röd tråd mellan olika projekt. Om det finns en gemensam begreppsapparat finns det också goda möjligheter att på ett smidigt och effektivt sätt skapa en röd tråd genom flera bebyggelse- och transportprojekt. I Gävleborg har samtliga fall koppling till planeringen av ett dubbelspår längs med Norrlandskusten mellan Gävle och Sundsvall. I dessa fall har man säkerställt en röd tråd mellan de tre fallen och de är i viss mån ömsesidigt förstärkande. Lärdomar som erhållits i ett fall går att applicera och arbeta vidare med i ett annat.

På samma sätt går det att se en röd tråd i både Östra Göinge och Örebro genom att transportprojekten får en tydlig plats i utvecklingen av det fysiska rummet. I Örebro är exempelvis utvecklingen av ett bostadsområde beroende av en väl fungerande kollektivtrafik (BRT), på samma sätt som projektet är beroende av många resenärer. En röd tråd skapas på så sätt mellan olika samhällsplaneringsprojekt. I Östra Göinge beskrivs det som att all samhällsplanering i kommunen under det senaste decenniet har utgått från det regionala superbusskonceptet. På så sätt sammankopplas projekten med övrig kommunal utveckling. Precis som i fallen i Gävleborg finns det därigenom möjlighet att skapa ett ömsesidigt beroende mellan olika projekt, vilket kan vara gynnsamt för att uppnå en helhet för bebyggelse- och transportplaneringen.

Regionplanearbetet i Skåne är kanske det tydligaste exemplet på ett strukturerat sammanhang för att skapa en röd tråd genom planeringsprocesser och strategier hos ett stort antal aktörer. Genom det mångåriga arbetet med strukturbilder har

---

<sup>20</sup> Det bör dock noteras att det också kan finnas utmaningar med att använda förenklade etiketter och begrepp. Att exempelvis benämna en buss som superbuss kan skapa förväntningar och förpliktelser som kan vara svåra att leva upp till.

rumsliga principer om flerkärnighet kommit att prägla både den regionala utvecklingsstrategin och kommunala översiktsplaner. Sedan några år har inramningen av detta arbete formaliserats ytterligare genom det lagstadgade kravet på en regionplan. Flerkärnighetsmodellen utgör en röd tråd som utvecklas genom bland annat ortsutvecklingsprojekt, som det ovan beskrivna för Ystad- och Österlenbanan, där planeringsprinciper utifrån ett helhetstänk utgör en gemensam grund för planering hos både kommuner och regionen men även Trafikverket. Gävleborgsexemplen kan ses som ett uttryck för motsvarande sammanhang i en region som saknar den lagstadgade styrningen av det regionala planeringsarbetet, men där lokala, regionala och nationella aktörer likafullt hittar konstruktiva sätt att utveckla en gemensam begreppsapparat och ett förhållningssätt som underlättar samverkan, i detta fall genom Samordnad planering och DAR-projektet.

När det gäller regional planering kan samtidigt tilläggas att även om Skånes drygt 15-åriga tradition av regional fysisk planering är förhållandevis väletablerad i ett svenskt perspektiv (med undantag för Stockholm), så är det en kort tid i förhållande till den kommunala planeringens starka historiska rötter. I många regioner, inklusive Gävleborg, är ett rumsligt utvecklingsarbete på regional nivå ännu i sin linda och det finns anledning att påminna om vikten av tålmod och långsiktighet i den typen av processer och att ta sin utgångspunkt i de förhållanden som råder i respektive region.

#### **4.4 Samverkan bygger på relationer mellan organisationer, såväl som mellan personer**

##### **Det är organisationer som avtalar men personer som samtalar**

Långa ledtider och många personer inblandade är mer regel än undantag i processer som rör samordning mellan bebyggelse- och transportplanering. Vikten av relationsbyggande bör därför inte underskattas – både mellan organisationer och mellan personer. Att ha en professionell och god relation även i tider av oenighet är något som flera av de intervjuade framhåller som viktigt för slutresultatet. Man kan vara oense nu, men behöver samtidigt kunna samarbeta framöver.

Därför är de personliga egenskaperna viktiga även i samverkan mellan organisationer. Två nyckelord för all typ av samverkan och samarbete är prestigelös-

het och lyhördhet – nyckelord som också är centrala i Trafikverkets strävan efter en bredare roll som samhällsutvecklare. Att vara öppen för idéer och att aktivt söka lösningar som gynnar allas mål. Ett tydligt exempel är fallet med Frövi bangård där prestigelöshet och lyhördhet hos alla parter har varit en förutsättning för att ändra inriktning på planeringen.

### **Personer agerar i en organisatorisk kontext**

Även om personliga egenskaper och personkemi har stor betydelse för såväl processen som dess resultat agerar ingen tjänsteperson i ett organisatoriskt vakuum. Samtidigt som samverkan i praktiken sker mellan personer så är dessa också företrädare för organisationer. Dessa organisationer präglas i sin tur av olika formella och informella normer och regelverk som uppmuntrar och motverkar vissa typer av ageranden och beteenden. Vid sidan av rent personliga egenskaper och personkemi är därför organisationskultur en viktig förklaringsfaktor bakom aktörers agerande i samspelet med andra. Studier har visat att organisationers benägenhet att samverka med andra påverkas av hur de styrs, varifrån deras finansiering kommer och deras organisationsstrukturer<sup>21</sup>, men också vilka perspektiv som dominerar i en organisation och vilka faktorer som tas för givet<sup>22</sup>. Detta är något som inte minst Trafikverket har varit mycket uppmärksam på. I början av 00-talet infördes t.ex. ”kundorientering” som vägledande princip på Vägverket för att styra om verksamhetens perspektiv från ett mer traditionellt produktionsorienterat ”inifrån-och-ut-perspektiv” till ett användarorienterat ”utifrån-och-in-perspektiv”<sup>23</sup>. Efter bildandet av Trafikverket fullföljdes denna strävan efter en perspektivförskjutning genom devisen ”från infrastrukturbyggare till samhällsutvecklare”, något som Trafikverkets medarbetare då och då hänvisar till i planeringsexempel av det slag som beskrivits här.

### **Förtroende som nyckelkomponent i samverkan**

I sökandet efter samsyn kring både insikter och avsikter, är förtroendet mellan parterna viktigt, såväl på person- som organisationsnivå. Högt förtroende mellan parter förenklar samverkan. På personnivå kan det exempelvis komma till uttryck genom att arbetsmaterial kan diskuteras och att parterna kan vara trygga i att det inte sprids vidare, som beskrivs i fallet Gävle Västra. Att visa lojalitet med överenskommelser även när det stormar kan också, som i fallet med Östra

---

<sup>21</sup> Se t.ex. Sager & Ravlum (2004)

<sup>22</sup> Tornberg (2011)

<sup>23</sup> Tornberg, Fredriksson & Gordon (2015)

Göinge, göra att samverkansparter vågar göra långsiktiga investeringar. Detta förutsätter att de personer som möts också har ett mandat att representera sina respektive organisationer. En förutsättning för lojalitet med överenskommelser och förtroende mellan parter är därför också god intern förankring. Om de deltagande personerna i ett konkret samverkansprojekt inte har sina respektive organisationer bakom sig, är risken påtaglig att det man kommer överens om i ett skede inte kommer gälla i ett annat. Behovet av intern förankring har aktualiserats och lyfts fram i flera fall, t.ex. rörande politisk förankring i Svedala, mellan olika funktioner inom Region Gävleborg (inklusive sjukhusets fastighetsavdelning) i Gävle Västra, och mellan Trafikverkets verksamhetsområden Planering och Investering i Samordnad planering. Utan att först ha förankrat förslaget om en alternativ bangårdsplacering i Frövi internt inom Trafikverket t.ex., hade det inte varit möjligt att åstadkomma den samordnade lösning som parterna nu är överens om. Det är en viktig aspekt av medverkan i tidiga skeden, då det fortfarande finns utrymme för sådana nödvändiga förankringsprocesser.

Något som också är av stort värde är att närma sig ämnet med en ödmjuk inställning. Samordning mellan infrastruktur och bebyggelse är komplex. Samtliga fall som beskrivs i denna rapport innefattar kommunala, regionala och statliga aktörer, alla med egna processer, regelverk och mål. Att utbilda varandra i respektive organisations processer och verktyg, som i fallet Gävle Västra, kan ge insikter i frågans komplexitet och underlätta att hitta lösningar som gynnar alla mål. Dialog i tidiga skeden är en viktig del i detta då parterna kan beskriva sina perspektiv på vad som är möjligt och inte, något Trafikverket har pekat på som en framgångsfaktor i ortsutvecklingsprojektet utmed Ystad-Österlenbanan.

## **4.5 Handlingsutrymmet i samverkansprocesser varierar efter hand som möjlighetsfönster vidgas och sluts**

### **Identifiera och ta vara på möjlighetsfönster**

Flera av fallbeskrivningarna innehåller berättelser om hur mer eller mindre plötsliga möjligheter uppstår och tas tillvara. Pågatåg Nordost öppnade upp för diskussioner om Regionalt superbusskoncept och engagemang från näringslivet gav en ny inriktning för Frövi bangård. Att både se och ta vara på sådana **möjlighetsfönster** är centralt i sökandet efter lösningar som gynnar alla parter. De kan ge bättre lösningar än vad som tidigare ansetts möjligt. Plötsliga möjligheter kan också användas till att påvisa nyttan med det långsiktiga målet, såväl internt som externt.

Frövifallet är ett intressant exempel på hur omständigheterna vid en viss tidpunkt gav ett relativt lugn kring processen som i sin tur gjorde det möjligt att släppa fram alternativa idéer. Men tiden där det går att agera utifrån en möjlighet är ofta kort. Dessa möjligheter att påverka processer är i regel som störst i tidiga skeden för att därefter minska efter hand. Att komma med helt nya idéer efter att beslut tagits är i många fall svårt och kan, beroende på omständigheterna, även påverka förtroendet för aktörernas lojalitet med tidigare åtaganden. Detta är en central anledning till att ett brett och öppet deltagande ofta är värdefullt i tidiga skeden. Projekt som ortsutveckling utmed Ystad-Österlen-banan, den tidigare ÅVS:en för E18 i Karlskoga och DAR i Gävleborg, är bara några exempel på processer i tidiga planeringsskeden som underlättar identifierandet av möjlighetsfönster. I Svedalafallet innebar exempelvis ortsutvecklingsprojektet en möjlighet för kommunen att, på ett sätt som kan liknas vid processen i Frövi, ta ett kliv tillbaka i den annars så ofta linjära processen från idé till genomförande och pröva sina redan utvecklade idéer på aktörer utanför den egna organisationen.

Alla processer innehåller mer eller mindre formella beslut med strukturerande verkan och olika grad av påverkan på framtida inriktning. Sådana beslutstillfällen innebär möjligheter att låsa fast målbilden i något konkret, inte minst att ge den en budget. Men också möjligheter att säga nej ifall det verkligen krävs.<sup>24</sup> Efter hand som handlingsalternativen utkristalliseras och avgränsas minskar utrymmet för alternativa lösningar och i något skede är det ofta lämpligt att avsiktligt begränsa handlingsutrymmet och krympa möjlighetsfönstren, för att istället säkerställa åtaganden från involverade parter. Avsiktsförklaringar är ett bra exempel på hur detta görs i praktiken och där så är möjligt, t.ex. enligt det arbete som nu bedrivs i Frövi, även i bindande avtal kring finansiering och andra samverkansaspekter.

Fallen ovan visar att sannolikheten ökar för att möjlighetsfönster uppstår, eller förlängs, om processer synkroniseras och hakar i varandra. Fallen E18 Karlskoga och Gävle Västra innehåller båda exempel på sådana sammanflätade processer. I bästa fall innebär samordningen flertalet tidpunkter/ möjlighetsfönster under processens gång där alla inblandade parter är öppna för nya idéer, förslag

---

<sup>24</sup> Kom då ihåg föregående avsnitt om att ha en professionell och god relation mellan varandra även i tider av oenighet.

och lösningar. Motsatsen innebär istället att möjlighetsfönster blockeras genom att parterna stundtals låser varandra.

### **Identifiera potentiella ”glapp” och säkerställ bryggor över dessa**

Flera av fallstudierna visar hur en planeringsprocess genomgår olika faser och att det under hand sker överlämningar genom att frågor och uppgifter förs vidare mellan olika delar av organisationen och mellan aktörer.

Här finns en risk att ”glapp” uppstår. Det kan handla om glapp i form av kunskap som behöver överlämnas från en person till en annan, eller från en del av organisationen till en annan. Det kan också handla om informella överenskommelser som gjorts av en del av organisationen men som behöver uppfyllas av en annan del. Sådana glapp är kritiska moment i processen. Här riskerar information att gå förlorad och tillit som byggts upp att raseras.

En framgångsfaktor är således att tidigt i processen finna former för att identifiera och löpande övervaka potentiella glapp samt att säkerställa att bryggor byggs. Bryggorna kan i vissa fall handla om att säkra informationsöverföring mellan olika enheter inom en organisation men i andra fall kan det handla om att mer formellt säkerställa att överenskommelser är tydliga.

## 5. Avslutande medskick

Denna rapport sammanfattar erfarenheterna från ett antal goda exempel på samverkan i syfte att åstadkomma en samordnad bebyggelse- och transportplanering. Varje exempel kan ge enskilda lärdomar och medskick, men tillsammans belyser de också några mer generella lärdomar om förutsättningarna för samordnad planering av bebyggelse och transportsystem. Dessa lärdomar sammanfattades under fem rubriker i föregående kapitel. Med stöd i resonemangen ovan kan var och en av dessa omtolkas till generella rekommendationer avseende samverkansprocesser i planeringen enligt följande:

- Utveckla gemensamma beskrivningar av förutsättningar och mål

Gemensamma målbilder kan inte tas för givna utan behöver arbetas fram gemensamt i processer där insikterna om parternas förutsättningar och bevekelsegrunder delas av alla involverade. Varje aktör agerar utifrån sina intressen, perspektiv och sin specifika kontext. Avsiktsförklaringar kan peka ut riktningen för ett framtida agerande men behöver bygga på ”insiktsförklaringar” som uttrycker den gemensamma insikten om förutsättningarna för det.

- Ta fasta på och synliggör parternas ömsesidiga beroenden av varandra och gemensamma intressen

Aktörers motivation att samverka grundar sig i deras ömsesidiga beroende av varandra. För att säkerställa ett högt engagemang från parterna måste det framgå tydligt för var och en vad alla har att vinna på att samarbeta för att på så sätt lägga grunden för win-win-lösningar snarare än win-lose-lösningar.

- Tydliggör innebörden i centrala begrepp och använd benämningar som är kommunicerbara utanför det enskilda projektet

En gemensam begreppsapparat för de centrala komponenterna i en planeringssituation underlättar samordningen bland de närmast berörda genom att minska risken för missförstånd och att parterna pratar förbi varandra. Tydliga benämningar och planeringskoncept som BRT, Superbuss, DAR ger nycklar till andra planeringssammanhang och underlättar därigenom även samordningen med den bredare planeringskontext som ett individuellt projekt ingår i.



- Säkerställ mandatet hos deltagande personer att företräda sina respektive organisationer

Samverkan mellan organisationer är beroende av de personer som de företräds av. Ödmjukhet, prestigelöshet och lyhördhet är egenskaper som bidrar till förtroendefulla relationer mellan personer och därmed även mellan organisationer. Men utan ett tydligt stöd i respektive organisation förblir detta förtroende skört och intern förankring är därför centralt för att säkerställa länken mellan person och organisation.

- Identifiera möjlighetsfönster, ta vara på handlingsutrymmet i dessa och slut dem successivt med beslut och överenskommelser som överbryggat potentiella glapp i processen

Möjligheterna att utveckla nya idéer, ändra tidigare inriktningar, vidta åtgärder, m.m. ser olika ut vid olika tillfällen under en process. En god förmåga att se när möjlighetsfönstren är öppna är centralt för att hitta innovativa och ändamålsenliga lösningar i ett sammanhang där många aktörer är starkt styrda av tidigare beslut, direktiv uppifrån, det rådande opinionsläget, etc. Tillvaratagandet av det handlingsutrymme som finns när möjlighetsfönster står öppna är en framgångsfaktor, men en förutsättning för nyfunna möjligheter att realiseras bygger också på att handlingsutrymmet inte förblir stort över tid. Efterhand som nya möjligheter identifieras behöver fokus därför flyttas från öppna diskussioner till förutsättningarna för genomförande – från insikt till avsikt.

Syftet med denna rapport har varit att visa på ett antal konkreta, lärande exempel där samarbete mellan lokala, regionala och statliga aktörer lett till en mer samordnad bebyggelse- och transportplanering. De exempel som studerats och som ligger till grund för de iakttagelser som görs i denna rapport visar att möjligheterna att åstadkomma en bättre samordning i planeringen av bebyggelse och transportsystem är goda. Men det förutsätter att samverkan sker i en konstruktiv anda och det är precis det som ovanstående rekommendationer syftar till att främja. I praktiken måste varje planeringssituation hanteras utifrån de specifika förutsättningar som råder just där och då. Men förhoppningsvis kan exemplen, iakttagelserna och slutsatserna i denna rapport ge inspiration och bidra till en stärkt förmåga att se möjligheter och hitta innovativa lösningar i nya samordningsutmaningar. En hållbar samhällsutveckling förutsätter detta!

## 6. Skriftliga referenser

### 6.1 Allmänt

Engström, C.J. (red) (2016) Den attraktiva regionen. Resultat, reflektioner och rekommendationer. Stockholm: KTH.

Fredriksson, C (2015) En processmodell för strategisk samhällsplanering –Forum - Arena - Court. Stockholm: KTH.

Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket

”För inte väljarna bakom ljuset – Västlänken kan inte stoppas”. Debattartikel i Göteborgsposten, 18 maj 2018.

Hrelja, R.; Pettersson, F. & Westerdahl, S. (2016). Dömd till samverkan! En kunskapsöversikt. K2 Outreach 2016:4.

Sager, T., & Ravlum, I-A. (2004) Interagency transport planning: co-ordination and governance structures', *Planning Theory & Practice*, 5:2, 171-195.

Tornberg, P. (2011) Making Sense of Integrated Planning: Challenges to Urban and Transport Planning Processes in Sweden. Stockholm: KTH.

Tornberg, P., Fredriksson, C. & Gordon, A. (2015) Trafikverkets möten med de man är till för: En förstudie om gränssnitt och utvecklingsbehov hos Trafikverket som samhällsutvecklare. Stockholm: WSP.

Trafikverket (2015b) Vägen till Trafikverket. Borlänge.

## 6.2 Fallstudier

### BRT Örebro

Region Örebro län (2018). Genomförandeutredning för BRT i Örebro.<sup>25</sup>

Region Örebro län. Tillväxt och hållbar utveckling i Örebro län – Regional utvecklingsstrategi 2018-2030.<sup>26</sup>

Trivector (2015) BRT i Örebro. Region Örebro län.

Örebro kommun (2021). Vi förbereder för snabbussar.<sup>27</sup>

Örebro län (i.d.) Länsplan för regional transportinfrastruktur. Örebro län 2018-2029. Version 1.5

### Frövi

Lindesbergs kommun (2018): Fördjupning av översiktsplanen för Frövi tätort

Avsiktsförklaring – Ombyggnad av Frövi bangård, Trafikverket, Region Örebro län och Lindesbergs kommun. 2020-06-29.

Pressmeddelande från Lindesbergs kommun 2020-06-08: ”Lindesbergs kommun går vidare med planer på verksamhetsområdet i Frövi – En viktig satsning som skapar möjlighet för nya arbetstillfällen”

Samlad effektbedömning Frövi bangårdsombyggnad, YO002, Trafikverket.

### E18 Karlskoga

Baltic Loop (2020). Flaskhalsar och åtgärder på E18 i Sverige.

Trafikverket (2014). Åtgärdsvalsstudie för E18 genom Karlskoga.

---

<sup>25</sup> [Genomförandeutredning för BRT i Örebro](https://www.orebro.se/download/18.251304b1706bdd948d1d2d/1582812334093/Slutrapport%20Genomförandeutredning%20för%20BRT%20i%20Örebro.pdf) (https://www.orebro.se/download/18.251304b1706bdd948d1d2d/1582812334093/Slutrapport%20Genomförandeutredning%20för%20BRT%20i%20Örebro.pdf)

<sup>26</sup> [Tillväxt och hållbar utveckling i Örebro län – Regional utvecklingsstrategi 2018–2030](https://utveckling.regionorebolan.se/sv/regionala-utvecklingsstrategin/regional-utvecklingsstrategi/) (https://utveckling.regionorebolan.se/sv/regionala-utvecklingsstrategin/regional-utvecklingsstrategi/)

<sup>27</sup> [Vi förbereder för snabbussar](https://www.orebro.se/bygga-bo--trafik/trafik--gator/pagaende--planerade-trafikarbeten/-/lista/2019-12-13-vi-forbereder-for-snabbussar.html) (https://www.orebro.se/bygga-bo--trafik/trafik--gator/pagaende--planerade-trafikarbeten/-/lista/2019-12-13-vi-forbereder-for-snabbussar.html)

Trafikverket (2019). Planlägningsbeskrivning. E18 Trafiksäkerhet Ekebykorset.

### **Östra Göinge och regionalt superbusskoncept**

Odbacke (2018). Bedömningsverktyg för svensk BRT

Trivector (2010) Superbussar – ett högklassigt regionalt bussystem i Nordostskåne. Rapport för Skånetrafiken, Kristianstads kommun och Östra Göinge kommun

Östra Göinge kommun (2019). Översiktsplan för Östra Göinge kommun

### **Ortsutveckling längs Ystad- och Österlenbanan samt Svedala**

Region Skåne (2018). Åtgärdsvalsstudie Ystadbanan och Österlenbanan.

Region Skåne (2020). Ortsutveckling längs Ystad- och Österlenbanan.<sup>28</sup>

Sweco (2014). Förstudie Svedala stationsområde.<sup>29</sup>

### **Gävleborgsfallen**

Engström m.fl. (2016) Från spårkorridor till ortsnätverk – en planeringsprocess för samhandling för regional utveckling. Metod för strategisk utvecklingsprocess för samverkan mellan aktörer DAR – Pärlband på spåret – FA Hudiksvall (Slutrapport DAR Hudiksvall, Rapport 2016:070)

Fredriksson, C (2015) En processmodell för strategisk samhällsplanering – Forum - Arena - Court. KTH.

Trafikverket (2015a) Samordnad planering för järnvägen mellan Gävle och Sundsvall (Rapport 2015:068)

Trafikverket (2019) Ostkustbanan, dubbelspår Gävle-Kringlan. Järnvägsplan – val av lokalisering. (Samrådshandling 2017-03-24, rev. 2019-01-23)

---

<sup>28</sup> [Ortsutveckling längs Ystad- och Österlenbanan](https://skane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=5576c707377546bf92e42837287cfed7) (https://skane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=5576c707377546bf92e42837287cfed7)

<sup>29</sup> [Förstudie Svedala stationsområde](https://www.svedala.se/contentassets/aeb56e415a684bf1a1ad6ceba049d158/rapport-forstudie-svedala-stationsomrade-av-sweco-daterad-2014-12-15.pdf) (https://www.svedala.se/contentassets/aeb56e415a684bf1a1ad6ceba049d158/rapport-forstudie-svedala-stationsomrade-av-sweco-daterad-2014-12-15.pdf)

# Bilaga. Teoretiskt ramverk

## Ett governanceperspektiv

WSP:s uppdrag tar avstamp i det teoretiska begreppet ”governance”.<sup>30</sup> Begreppet brukar användas för att beskriva att dagens **planerings- och utvecklingsarbete är en komplicerad process med många parter och intressen inblandade**. Parterna är **autonoma**, men samtidigt **ömsesidigt beroende** av varandra. Det handlar om det ömsesidiga beroendet mellan offentliga parter på olika nivåer, så kallad flernivåstyrning, men även mellan aktörer inom samma nivå och mellan offentliga och privata aktörer, liksom olika grupper i samhället.

Det finns flera anledningar bakom den förskjutning som brukar beskrivas som ”från government till governance”. En är att det har skett en tyngdpunktsförskjutning i **maktförhållandena** mellan den offentliga sektorns formella planeringsorgan och den privata och ideella sektorns inflytande över samhällets fysiska strukturer under de senaste decennierna.

En annan anledning är att dagens **samhällsutmaningar är komplexa**. De består av frågeställningar som är sammanvävda med varandra och som skär över sektorsgränser, över sakområden, över administrativa geografiska gränser och över flera parters ansvar och rådighet. Frågeställningarna kan stå såväl i beroende- som motsatsförhållande till varandra. Denna studies grundfråga kring en integrerad bebyggelse- och transportinfrastrukturplanering, medför per automatik en komplexitet som berör sakområden, lagrum, flernivåsamverkan etc.

Governancetanken utgår från att aktörerna gemensamt står för olika ”pusselbitar”. Alla är viktiga, men de har olika ansvarsområden, intressen, agendor, makt m.m. Det ömsesidiga beroendet medför att samverkan är nödvändigt, parterna är ”dömda till samverkan”. Om parterna inte samverkar finns risk för suboptimering och konkurrens. Om parterna å andra sidan samverkar kan synergier uppstå och skaleffekter skapas. Genom samverkan får parterna möjlighet att påverka sådant de inte har rådighet över utifrån de egna ansvarsområdena vilket kan innebära att respektive parts handlingsutrymme ökar. Genom samverkan

---

<sup>30</sup> Exempel på referenser: Engström (2016); Fredriksson (2011); Fredriksson (2015); Hrelja et al (2016); Tornberg (2011).

kan även en mobiliserande kraft uppstå som utvecklingsarbetet kan ta avstamp i.

Samverkan påverkas av förutsättningar såsom maktförhållanden, skillnader i drivkrafter och intressen, skillnader i sakkompetens, skillnader i hur parterna uppfattar förutsättningar, utmaningar och mål, skillnader i formella roller, ansvarsområden och lagstiftning, etc. Det är dock viktigt att ha i åtanke att parterna är självstyrande, de är autonoma.

### **Forum-Arena-Court**

Som analytiskt ramverk för denna sammanställning har vi utgått från den teoretiska modellen Forum-Arena-Court<sup>31</sup> (FAC-modellen), som skiljer mellan olika faser av en planeringsprocess.

- **Forumfasen** är den tidiga fas där samverkan mellan parter kan liknas vid en dialog på en fri mötesplats. Diskussioner förs öppet med obestämda kriterier för vad som ska betraktas som relevanta och legitima anspråk och uppfattningar. Syftet med den dialog som förs i forumfasen är exempelvis att skapa en förståelse för och samsyn på problem, förutsättningar och mål. Det är t.ex. vanligt i tidiga skeden av en översiktsplaneprocess eller i de inledande skedena av åtgärdsvalsstudier ("förstå situationen").
- **Arenafasen** är en mer strukturerad fas där formerna för samverkan är mer bestämd och har tydligare gränser. Denna fas tar sig ofta uttryck i form av "planering" eller "projekt". Uppsättningen aktörer är mer begränsad och dialogen sker inom ramen för tydligare "spelregler" än i forumfasen. Syftet med samverkan i arenafasen kan exempelvis vara att identifiera en väg framåt, att formulera strategier och att enas om övergripande handlingsalternativ. Förhandlingar mellan kommuner om vilka stråk som bör prioriteras i den regionala planeringen är ett exempel på samverkan som sker i arenafasen.
- **Courtfasen** är det skede där formella beslutsprocesser formaliserar och lägger fast lösningar, åtaganden, ramar för kommande beslut, m.m. Court är den fas som ger överenskommelser och beslut en juridisk eller annan formell status och kan exemplifieras med regeringens fastställelsebeslut av

---

<sup>31</sup> Fredriksson, Charlotta (2015): **En processmodell för strategisk samhällsplanering Forum – Arena – Court**. Forskningsprogrammet Stadsregioner och utvecklingskraft (STOUT), Rapport 2015:1. KTH, Stockholm.

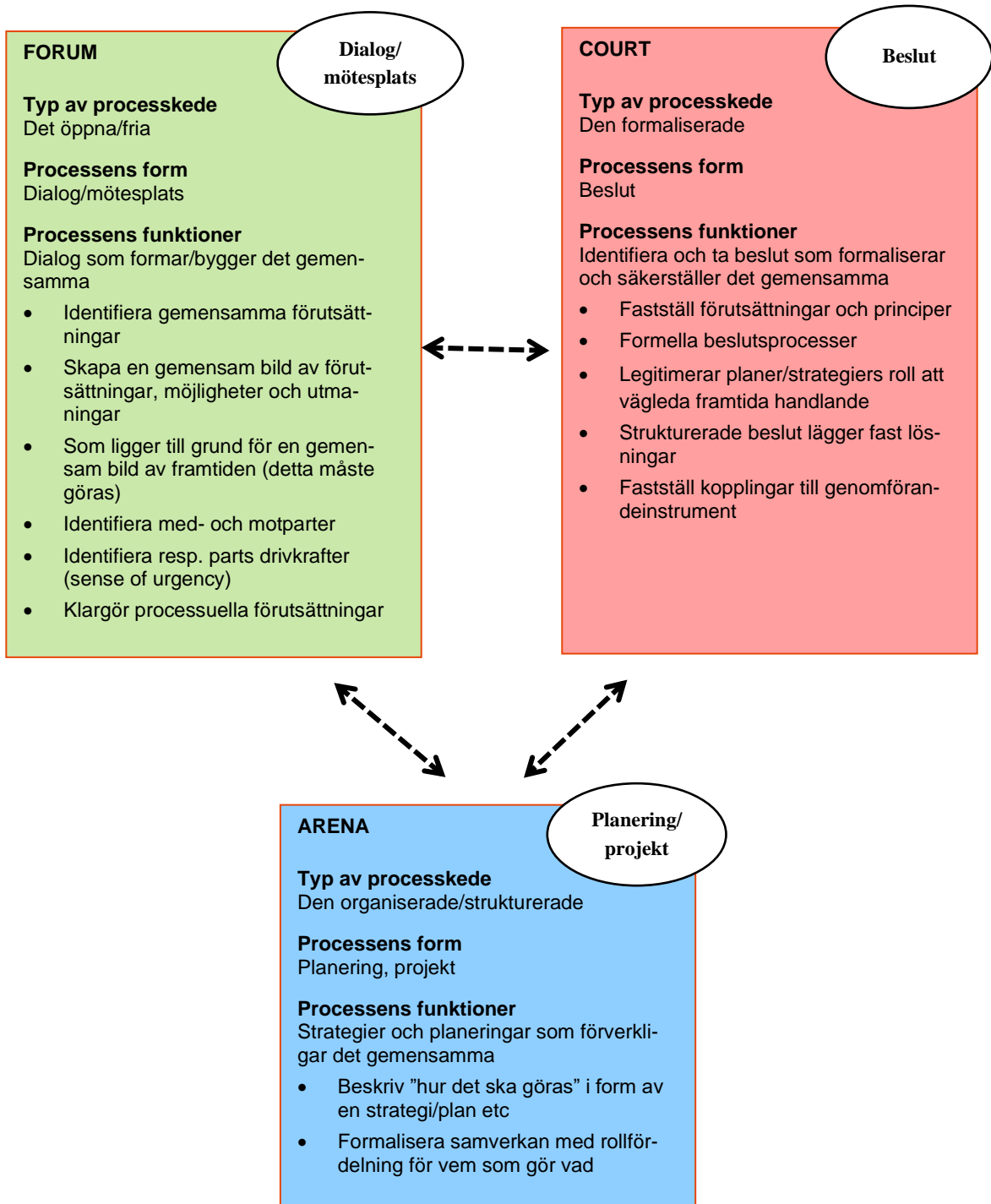
nationella transportplaner, tecknandet av medfinansieringsavtal, antagandet av detaljplaner, m.m.

Poängen med FAC-modellen är att synliggöra att förflyttningarna mellan skeden inte sker linjärt. Samarbetet mellan lokala, regionala och statliga aktörer genomgår som regel dessa tre faser, men hur varierar från fall till fall. Komplexa planeringsprocesser består ofta av en mängd delprocesser som ligger i olika faser och där Court i en delprocess kan påverka det som blir Forum i en annan delprocess, osv. Processen kan också behöva ”hoppa” fram och tillbaka mellan skedena, beroende på vad som händer under arbetets gång.

Samtidigt finns en viss linjäritet. Ofta är forumfasen en viktig förutsättning för arenafasen som i sin tur avgör om de beslut som fattas i courtfasen får den verkan och genomslag de är avsedda att få. Samtidigt kan förväntningarna på vilka beslut som ska fattas i courtfasen vara helt avgörande för vilket engagemang och förtroende som byggs upp mellan parterna i forumfasen.

För att förstå förutsättningarna för en samordnad planering av bebyggelse och transportsystem är det därför värdefullt att identifiera vad som kännetecknar dessa olika faser i olika typer av fall. Som teoretiskt ramverk ger FAC-modellen en struktur för hur det empiriska materialet från fallstudierna kan sorteras och underlättar analysen av framgångsfaktorer i fallen.

**FAC-modellen illustrerar planeringen som bestående av tre skeden med olika uppgifter och "spelregler"**







# Samordnad bebyggelse- och transportplanering

I rapporten beskrivs ett antal fall som utgör exempel på hur en samordnad bebyggelse- och transportplanering kan komma till stånd på lokal och regional nivå.

Exemplen är hämtade från tre regioner; Gävleborg, Skåne och Örebro och beskriver olika planeringssituationer och planeringsobjekt. Den efterföljande analysen visar dock att exemplen har mycket gemensamt och att det finns ett antal framgångsfaktorer av generell art som kan ses som värdefulla att känna till. Rapporten vänder sig till beslutsfattare och tjänstepersoner i kommuner och regioner och till tjänstepersoner anställda i statliga myndigheter.

Förhoppningen är att rapporten ska bidra till diskussionen om hur kopplingen mellan kommunal planering, regionalt tillväxtarbete och kollektivtrafik- och infrastrukturplanering samt statlig planering för tillväxtfrämjande insatser och nationell transportinfrastruktur kan stärkas. Förhoppningsvis kan också rapporten bidra till att utveckla dialogen mellan ingående parter och finna former för samverkan och samordning som är anpassad till de ingående parternas förutsättningar och ansvar.

Upplysningar om innehållet  
Emma Ström, [emma.strom@skr.se](mailto:emma.strom@skr.se)

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2022  
ISBN/Beställningsnummer: 978-91-7585-998-9  
Produktion: SKR