



Strategisk planering i det regionala utvecklingsarbetet- exemplet Rumslig Strategi för Region Östergötland

Sabrina Fredin, Therese Aldinge och Brita Hermelin

Förord

Denna rapport är framtagen på uppdrag av Region Östergötland inom ramen för Tillväxtverkets utlysning *Strategisk planering i det regionala utvecklingsarbetet – förberedande steg* under våren 2025.

Medverkande i studiens genomförande och rapportskrivandet har varit Sabrina Fredin och Therese Aldinge vid Institutionen för fysisk planering, Blekinge Tekniska Högskola, samt Brita Hermelin vid Centrum för kommunstrategisk forskning, Linköpings universitet. Linus Johnson, Region Östergötland, har bjudits in för att redogöra i kapitel 3 för utveckling av regional planering i Östergötland under de senaste 15 åren.

Sammanfattning

På uppdrag av Region Östergötland har Blekinge tekniska högskola och CKS vid Linköpings universitet genomfört en följeforskning av arbetet med att ta fram en rumslig strategi för Östergötland. Syftet har varit att fånga kommunernas reflektioner kring processen och resultatet, samt att identifiera lärdomar och medskick inför framtida regional samverkan.

Studien baseras på intervjuer med representanter från 12 av regionens 13 kommuner, genomförda under våren 2025. Intervjuerna visar att kommunerna överlag är positiva till Regionens arbetssätt, som präglats av öppenhet, lyhördhet och en inkluderande process. Särskilt uppskattade är de lokala dialogerna, kunskapsunderlagen och fysiska möten med tillfällen för diskussion.

Samtidigt lyfts utmaningar, exempelvis kopplat till resursbrist i mindre kommuner, otydligheter kring strategins kartmaterial samt behovet av tydligare informationsflöden inom samrådsstrukturen. Kommunerna efterfrågar också att det goda samverkansklimatet förs vidare i andra delar av Regionens arbete, och att resultatet av den rumsliga strategin förvaltas långsiktigt och transparent.

Rapporten visar att den rumsliga strategin inte bara är ett dokument – utan ett uttryck för en process som skapat ökat förtroende, förståelse och samarbetsvilja mellan Region Östergötland och länets kommuner. Förtroendet är dock sårbart och behöver ständigt vårdas genom tydlig kommunikation och kontinuerlig inkludering.

Innehållsförteckning

1. Disposition	4
2. Genomförande	4
3. Redogörelse för utveckling av regional planering i Östergötland	5
3.1 Bakgrund - Framväxten av regional planering i Östergötland	5
3.2 Fördjupad regional rumslig planering	7
3.3 Samrådsstruktur för samhällsplanering	9
3.4 Process för framtagande av rumslig strategi för Östergötland	11
4. Inledning och bakgrund till studien	14
5. Att organisera processen	15
5.1 Uppstart – kommunbesök	16
5.2 Fördjupad dialog – samråd	17
5.3 Känsliga ställningstaganden i strategiprocessen	19
6. Säkerställa kunskapsöverföring i samrådsstrukturen	22
6.1 Utbyten mellan nätverken	23
7. Samspelet mellan politik och tjänstepersoner	24
8. Medvetenhet om samverkans brytpunkt	26
8.1 Vikten av att Regionen är aktiv och lyhörd	27
8.2 Samspel mellan regionalt och mellankommunalt perspektiv	28
9. Skapa och förvalta förtroende	29
10. Framtida utmaningar: integrera rumslig strategi	32
11. Slutsatser	34
11.1 Gemensam förståelse för målsättningen med samverkan	35
11.2 Delprocessen för delad motivation	36
11.3 Delprocessen för kapacitet	36
12. Medskick till fortsatt regional samverkan	36
13. Referenser	38

1. Disposition

Rapporten inleds med en kort metodbeskrivning där tillvägagångssättet för arbetet samt urvalet av empiriskt material redovisas. Därefter följer i del tre en redogörelse för regional planerings utveckling i Östergötland. Detta avsnitt är författat av Linus Johnson vid Region Östergötland och har endast genomgått redaktionella bearbetningar.

Del 4 till 11 utgör analysdelen och bygger på det empiriska materialet från intervjuer med kommunala tjänstepersoner. Inledningsvis i del 4 samt i rapportens avslutande delar görs även paralleller till tidigare följeforskning inom samma geografiska område.

Rapporten avslutas med ett antal rekommendationer till Region Östergötland inför det fortsatta arbetet. Dessa medskick kan även vara relevanta för andra regioner som bedriver arbete inom regional rumslig planering.

2. Genomförande

I december 2024 fick Institutionen för fysisk planering på Blekinge tekniska högskola och CKS på Linköpings universitet av Region Östergötland i uppdrag att genomföra följeforskning på framtagandet av den rumsliga strategin för Östergötland. Syftet har varit att fånga kommunernas reflektioner kring processen och resultatet, samt att identifiera lärdomar och medskick inför framtida regional samverkan. Med det som utgångspunkt har vi intervjuat regionen och kommunerna för att ta del av reflektioner över den gångna processen av framtagande av rumslig strategi och över slutprodukten.

Intervjuförfrågningar har skickats till Region Östergötland och samtliga 13 kommuner. Regionen och 12 kommuner tackade ja till att bli intervjuade. Sammanlagt intervjuades 5 tjänstepersoner inom regional planering vid Region Östergötland och 12 kommunala tjänstepersoner. Intervjuerna genomfördes digitalt under mars och april 2025. Intervjuerna varade mellan 1h 10min och 1h 45min. Eftersom intervjuerna genomfördes av två forskare på BTH utvecklades en intervjuguide. Detta säkerställde att båda intervjuerna ställer samma frågor på liknande sätt, vilket gör att svaren blir jämförbara och att data blir mer tillförlitliga. Intervjuguiden skickades i förväg för att ge intervjupersonerna möjlighet att reflektera över sina erfarenheter innan intervjun. Intervjuguiden bestod av 4 delar:

1. *introducerande frågor* för att få en uppfattning av intervjupersonens roll i kommunen/Regionen och i processen,

2. *innan samverkansprocessen* för att få en förståelse för med vilka förväntningar kommunerna/Regionen gick in i processen,
3. *under samverkansprocessen* för att få en insikt hur kommunerna/Regionen upplevde processens struktur, genomförande och innehåll samt
4. *efter samverkansprocessen* för att få en förståelse för kommunernas/Regionens förhoppningar om framtida samverkan.

Den här rapporten fokuserar på kommunernas reflektioner, och analysen baseras därför på intervjuerna med kommunrepresentanter. Intervjuer med Regionens företrädare genomfördes som ett förarbete, i syfte att få inblick i processen inför kommunintervjuerna. Även om Regionintervjuerna inte ingår i den egentliga analysen, bidrog de till en fördjupad förståelse av kommunernas svar.

3. Redogörelse för utveckling av regional planering i Östergötland

Följande text är Region Östergötlands redogörelse för framväxten av regional planering i Östergötland de senaste ca 15 åren. Redogörelsen ämnar ge en bakgrund till den kontext som råder gällande för den regionala planeringen i länet. Detta i syfte att öka förståelsen för den intervjustudie som sedan följer. Region Östergötland anser att kunskap och förståelse för i vilken kontext en region verkar i har stor betydelse för förståelsen av hur och varför regional planering utförs.

3.1 Bakgrund - Framväxten av regional planering i Östergötland

Region Östergötland (och dess föregångare Regionförbundet Östsam), har sedan ca 2014 arbetat med rumsliga frågor och regional planering i olika former. Regional planering, eller ett mer tydligt regionalt perspektiv på fysisk planering, kan dock sägas ha startats redan 2010, vid uppstart av arbetet med gemensam översiktsplan (GÖP) för Linköpings och Norrköpings kommuner. Den gemensamma översiktsplanen som Linköpings och Norrköpings kommuner antog 2012 innebar ett stort steg i att se behovet av planering över kommungränserna, och att formalisera detta i en politiskt antagen plan.

Den gemensamma översiktsplanen bidrog till arbetet på den regionala nivån, och det regionala utvecklingsprogram (2014) som dåvarande Östsam tog fram. Perspektivet som hade anlagts i GÖP:en togs med in i arbetet med det regionala utvecklingsprogrammet, liksom underlagsarbete kring regional och storregional funktionalitet. Det regionala utvecklingsprogrammet som togs

fram kan liknas vid de regionala utvecklingsstrategier som nu regionerna ska ta fram.

Det regionala utvecklingsprogrammet (2014) innehöll strategierna att dels stärka Östergötland som flerkärnig stadsregion, dels att utveckla Östergötlands roll i ett storregionalt sammanhang. Programmet underströk ett ”funktionalitetsargument¹” för en regional planering och behovet av ett regionalt perspektiv i planeringsfrågor. En storregional strategi slogs också fast som innebar att Östergötland skulle verka för att knyta sig mot Storstockholm och den tillväxtpotential som finns där.

I utvecklingsprogrammet fanns också 63 rekommendationer. Flera av dessa hade bäring på regional och kommunal planering. Östergötland skulle verka för att utveckla de storregionala sambanden, framför allt med Storstockholm, en Strukturbild för Östergötland skulle tas fram, den kommunala översiktsplaneringen behövde samordnas och inriktas på koncentrerad bebyggelse i orter med goda förutsättningar och där exploatering av jordbruksmark begränsades. Att den kommunala planeringen, liksom det regionala arbetet, vidare bör inriktas på hållbara resor med förbättrad framkomlighet för kollektivtrafik, bilfria resor, starka kollektivtrafikstråk och effektiva omstigningspunkter lyftes fram.

Med utgångspunkt i utvecklingsprogrammet togs rapporten Strukturbild för Östergötland fram. Arbetet initierades inom Östsam, men slutfördes av Region Östergötland, med anledning av regionbildningen i Östergötland 2015. I december 2016 antog Region Östergötland Strukturbild för Östergötland. Strukturbildsarbetet fördjupade den rumsliga planeringen, och byggde vidare på arbetssättet kring rekommendationer för fortsatt regionalt och kommunalt arbete. Rekommendationerna berörde aspekter för att stärka Östergötland som en funktionell region, att verka för ett ändamålsenligt och hållbart resande, hållbar bebyggelseutveckling, men också kring processen för en regional rumslig planering i Östergötland. Det rekommenderades att ett särskilt sakområdesnätverk, om kommunikationer och samhällsplanering, inrättades, liksom ett chefsnätverk, mellan Region Östergötland och Östergötlands 13 kommuner.

¹ Under en lång tid har utveckling skett där arbetsmarknadsområden blivit större och färre. Effektivare transportmedel, möjligheten att resa längre till samma eller minskad restid, gör att arbetslivet, men också fritidsresor, i allt högre grad mellankommunalt eller regionalt. Det vill säga, många korsar en kommungräns, eller kanske också en länsgräns, för att ta sig till arbetet, studie eller fritidsaktivitet.

Mellan 2017 och fram till 2019 arbetade Region Östergötland, tillsammans med kommunerna, med att stärka den rumsliga planeringen och samordningen av samhällsplaneringen i Östergötland. Fokus under den här tiden låg på att stärka regionen som en relevant aktör avseende planering för kommunerna, och att arbeta fram rollen som en kunskapsbyggare. Kunskapsunderlagen togs fram i nära samarbete med kommunerna, och syftade till att ge regionala perspektiv på planeringsfrågor som underlag till de kommunala översiktsplanarbetena. Underlagen och samarbetet lade grunden för att kunna lägga en gemensam bild över hur Östergötland fungerar.

Kunskapsunderlagen omfattade sådant som pendlings- och funktionalitetsstudier, bostadsmarknadsdjup, kartläggning och gemensam presentation av kommunernas översiktsplaner, utredning i nära samverkan med kommunerna kring den regionala rollen i frågan om bostäder m.m. Rekommendationen från strukturbildsarbetet om inrättande av nätverk realiserades år 2018. En samrådsstruktur för samhällsplanering med ett sakområdesnätverk för översiktsplanerare och ett sakområdesnätverk för infrastrukturplanerare skapades, liksom ett chefsnätverk för samhällsbyggnadschefer.

3.2 Fördjupad regional rumslig planering

Region Östergötland gjorde 2019 ställningstagandet om att inte – i nuläget – hemställa till regeringen om rollen som regionplaneupprättare och att upprätta regionplan enligt plan- och bygglagen. Region Östergötland såg i stället större framkomlighet och effektivitet med fördjupad samverkan med länets kommuner, inom den samrådsstruktur som redan fanns. Vid den här tiden startades arbetet med att ta fram en utvecklingsstrategi. I samband med remissen av *Utvecklingsstrategi för Östergötland* definierades också regional rumslig planering:

”Regional rumslig planering avses här frågor av mellankommunal och regional betydelse som berör lokaliseringsmönster, läge, placering och verksamheters och företeelsers utbredning och spridning geografiskt i tid och rum. Den regionala rumsliga planeringen stärker förutsättningarna att samordna olika beslutsnivåer och politikområden genom att synliggöra viktiga strukturer och samband.”

Regionledningskontoret fick under 2019 ett nämnduppdrag att ta fram ett kunskapsunderlag om Region Östergötlands arbete med landsbygdsutveckling. Uppdraget sammanföll med Region Östergötlands medverkan i Reglab:s *Rurban region* där frågor kring stad och land och den urbana normen diskuterades. Som ett resultat av uppdraget föreslogs ett

fortsatt arbete med att arbeta med ett geografiskt helhetsperspektiv och att integrera det geografiska helhetsperspektivet i Region Östergötlands övergripande strategier, framför allt den regionala utvecklingsstrategin.

I slutrapporten från nämnduppdraget motiveras arbetet med ett geografiskt helhetsperspektiv:

”De samlade erfarenheterna [...] visar att de idag ofta använda dikotomierna stad/land eller centrum/periferi och liknande, riskerar stigmatisera landsbygderna. I stället för sådana motsatspar där något blir norm och något annat avvikande bör Region Östergötland arbeta med att anlägga ett (värdeneutralt) geografiskt helhetsperspektiv, en horisontell ansats i vårt regionala utvecklingsarbete. Geografiskt helhetsperspektiv bör ses som förmågan att förstå och arbeta med olika platser egenskaper och förutsättningar. Landsbygdernas utveckling är därmed en given del av det regionala utvecklingsuppdraget, det finns ett territoriellt ansvar för länets geografi. Region Östergötland bedriver redan idag en bred regional utvecklingspolitik där såväl stad som land ingår. Därför bör den regionala utvecklingsstrategin även ge ramarna för landsbygdernas utveckling i stället för ett särskilt landsbygdernas program eller strategi.”

Hösten 2021 antogs *Utvecklingsstrategi för Östergötland*. I denna konstaterades det att den rumsliga utvecklingsinriktning som Östergötland länge haft (som går tillbaka till utvecklingsprogrammet) står sig stark, men behöver fördjupas i den gemensamma bilden av hur Östergötland fungerar och bör knytas samman. Utvecklingsstrategin angav att:

”En rumslig strategi ska tas fram utifrån följande principer:

- prioritera bebyggelseutveckling på platser med goda förutsättningar till platsutveckling på landsbygder, i städer, tätorter och byar i syfte att stärka och utveckla attraktiva livsmiljöer där människor vill bo och
- verka för en tät och sammanhållen bebyggelse med fokus på platser med goda förutsättningar till effektiv kollektivtrafik och god service och med hänsyn tagen till olika platser förutsättningar på landsbygder i städer, tätorter och byar för att främja en hållbar struktur.”

(Utvecklingsstrategi för Östergötland, 2021, s.19)

Behovet av att utveckla den rumsliga planering i en rumslig strategi kom från en för region och kommuner gemensam insikt i att det behövs en gemensam bild av hur Östergötland fungerar, en bild av Östergötlands funktionalitet,

men som också blickar framåt var kommun och region vill att Östergötland är i framtiden.

Under 2020 skrevs uppdragsbeskrivning fram för arbetet med *Rumslig strategi för Östergötland*. Målet med den rumsliga strategin sattes till att vara:

”En rumslig strategi för Östergötland med *en väl avvägd rumslig inriktning för Östergötland (strukturbild) som anger en tydlig prioritering av olika platser funktioner och relationer.*”

Målet var föremål för diskussioner, och inspel, från kommunerna på möten inom samrådsstrukturen.

Parallellt med framtagandet av rumslig strategi fortsatte Region Östergötland med att ta fram kunskapsunderlag. Mellan 2020 och 2022 färdigställdes kunskapsunderlag så som *Det funktionella Östergötland*, *Jordbruksmarken i Östergötland*, *Hälso- och Sjukvårdens rumsliga dimensioner*, *Handelns geografi i Östergötland* med flera. Regionen lanserade också, på det årliga seminariet 2022, RegionAtlas - Ett tittskåp för geografisk information över Östergötland.

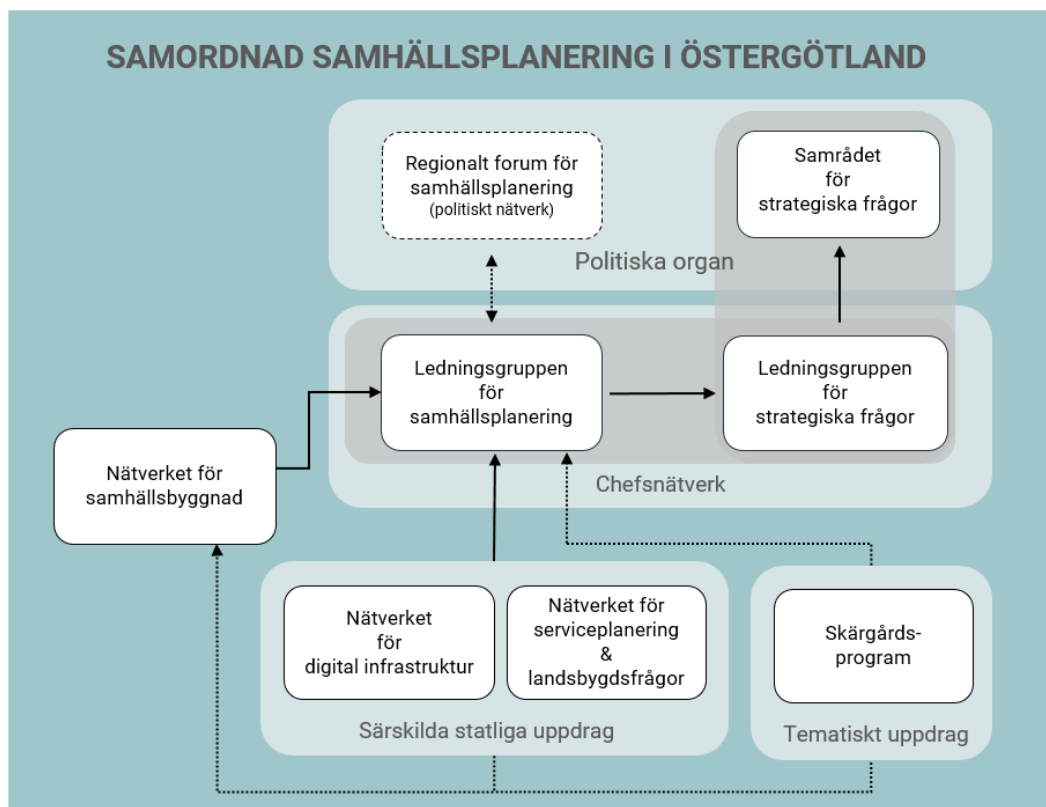
3.3 Samrådsstruktur för samhällsplanering, samordnad samhällsplanering i Östergötland

För att Region Östergötland och länets 13 kommuner ska vara samordnade i olika samhällsplaneringsfrågor har en samrådsstruktur etablerats med politiska forum och tjänstepersonsforum för dialog, erfarenhetsutbyte och samverkan. Samordnad samhällsplanering i Östergötland har vuxit fram och utvecklats som en del i framväxten av den regionala planeringen i Östergötland. Samordnad samhällsplanering är central för befintlig och fortsatt samverkan mellan Region Östergötland och länets kommuner. De sakområdes- och chefsnätverk som först inrättades kompletterades vartefter med en nätverksnivå för politik.

I nätverket företräds varje kommun både politiskt och på tjänstepersonsnivå. Strukturen består av tre nivåer där det finns politiskt nätverk, chefstjänstepersonsnätverk och sakområdesnätverk. Syftet med samrådsstrukturen är att stärka dialogen i samhällsplaneringsfrågor.

Inför 2025 reviderades samrådsstrukturen, och grupperingarna sågs över. Som en del av arbetet med *Rumslig strategi för Östergötland*, med mest fokus under andra halvan av 2024, påbörjades ett dokument tillsammans med ledningsgruppen för samhällsplanering som tydligare stipulerar ansvarsfördelning, och förväntningar, på Region Östergötland och

kommunerna i länet inom samordnad samhällsplanering, och i genomförande av *Rumslig strategi för Östergötland*.



Figur 1. Illustration över hur samrådsstrukturen ser ut maj 2025.

Följande funktioner finns representerade i nätverken:

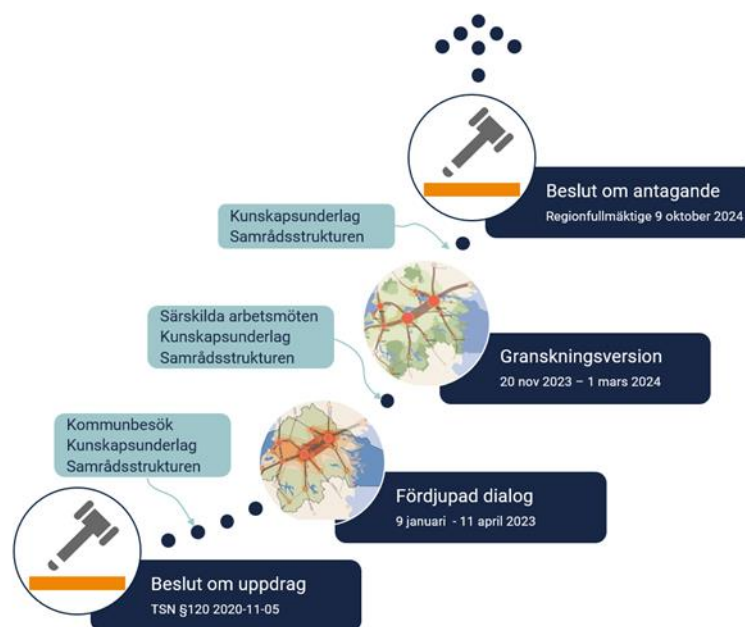
- Samhällsbyggnadsnätverket – Tjänstepersoner från Region Östergötland med ansvar för regional planering och för transportinfrastruktur. Kommunala tjänstepersoner med ansvar för strategisk och/eller översiktlig planering samt handläggare med ansvar för transportinfrastruktur. Länsstyrelsen och Trafikverket finns representerade. Det som nu är "Nätverket för samhällsbyggnad" bestod mellan 2019–2023 av två nätverk: Nätverket för översiktlig planering, och Nätverket för transportinfrastruktur, som representerades från kommunalt perspektiv av handläggare med ansvar för strategiska frågor, respektive handläggare med ansvar för transportplanering.
- Nätverket för digital infrastruktur - Tjänstepersoner från Region Östergötland med ansvar för digital infrastruktur. Kommunala tjänstepersoner med ansvar för digital infrastruktur. Länsstyrelsen får möteskallelser.

- Nätverk för serviceplanering och landsbygdsfrågor - Tjänstepersoner från Region Östergötland med ansvar för serviceprogram och serviceplanering. Kommunala tjänstepersoner med ansvar för landsbygdsutveckling. Länsstyrelsen för möteskallelser.
- Skärgårdsprogram – Tematiskt uppdrag som drivs mellan skärgårdsutvecklare på Region Östergötland samt motsvarande funktion i Region Kalmar län.
- Ledningsgruppen för samhällsplanering - Tjänstepersoner från Region Östergötland med ansvar för regional planering samt enhetschef för sakområde Regional planering. Kommunala tjänstepersoner genom samhällsbyggnadschef eller motsvarande.
- Regionalt forum för samhällsplanering – Trafik- och samhällsplaneringsnämndens presidium från Region Östergötland, med stöd av tjänstepersoner. Kommunala politiker med ansvar för samhällsbyggnadsfrågor, som exempelvis ordförande för samhällsplaneringsnämnd eller motsvarande.
- Ledningsgrupp för strategiska frågor – Tjänstepersoner från Region Östergötland genom regional utvecklingsdirektör och regiondirektör. Kommunchefer från kommunerna. Länsråd för Länsstyrelsen är inbjuden.
- Samrådet för strategiska frågor – Regionråd från Region Östergötland. Kommunstyrelsens ordförande från kommunerna. Landshövding från Länsstyrelsen är inbjuden.

Av ovanstående nätverk sker dialogen kring regional planering och samhällsplaneringsfrågor främst inom Nätverket för samhällsbyggnad, Ledningsgruppen för samhällsplanering samt Regionalt forum för samhällsplanering. Antalet träffar per år varierar mellan grupperingarna, men på ett ungefär två gånger per termin per gruppering. Vid uppkomna behov, involveras även övriga grupperingar i dialog.

3.4 Process för framtagande av rumslig strategi för Östergötland

Framtagandet av en rumslig strategi, det som kan betecknas som projektet eller strategiarbetet *Rumslig strategi för Östergötland*, pågick mellan november 2020 då formellt beslut om start fattades i Trafik- och samhällsplaneringsnämnden, till oktober 2024 då ett enhälligt regionfullmäktige antog strategin.



Figur 2. Beskrivning av processteg i framtagandet av Rumslig strategi för Östergötland

Tidigt i arbetet valdes att processen skulle spegla den kommunala planprocessen med två formella remisstillfällen. Vad som inom kommun benämns som samråd och granskning blev i detta fall *fördjupad dialog* och *granskning*. Tanken bakom detta var att skapa igenkänning hos kommunerna för processen, men samtidigt betona och vara tydliga med att arbetet inte är en plan- och bygglagsprodukt.

Även inriktningen att arbeta med strukturbilder i olika skalnivåer växte fram tidigt. Tidigare arbete med *Strukturbild för Östergötland*, och även arbetet med *Utvecklingsstrategi för Östergötland* hade uppmärksammat behovet av att på ett tydligt sätt kunna belysa en större variation av platser och geografier. Region Östergötlands arbete med geografiskt helhetsperspektiv under åren hade utforskat, och lade grunden, till viljan av att kunna belysa olika geografier bättre än tidigare. Arbetsgruppen för arbetet med rumslig strategi landade i att strukturbilder i tre nivåer behövdes för att belysa hela Östergötlands geografi: en storregional; en regional och en närgeografisk, vore lämpligt. Från arbetsgruppen har det återkommande betonats att det inte är någon hierarki mellan de tre gällande grad av "viktighet". Olika platser verkar i olika stora sammanhang, men för utvecklingen i Östergötland behövs samtliga platser och nivåer.

Parallellt med tidigare nämnda kunskapsunderlag som togs fram, skedde informations- och arbetsmöten inom ramen för den samrådsstruktur med

handläggare och chefer som Region Östergötland ansvarar för. Utöver detta genomfördes specifika kommunbesök där tjänstepersoner från regionen träffade tjänstepersoner från kommunerna. Kommunerna fick möjlighet att presentera sin bild över sin kommun i ett regionalt perspektiv, hur de såg på sin roll i regionen i framtiden och så vidare.

Under den fördjupade dialogen, som varade ca tre månader, gavs möjlighet till att lämna skriftliga synpunkter på dialogförslaget av rumslig strategi. Kommunerna blev också inbjudna till ett fysiskt dialogtillfälle. Under detta tillfälle redogjorde först Region Östergötland för förslaget, och efter detta gavs kommunerna möjlighet att framföra sina inspel och synpunkter på dialogförslaget. På dialogtillfällena medverkade både politik och tjänstepersoner från Region Östergötland, och från kommunerna. Tre sådana tillfällen hölls, där varje kommun tilldelades ett tillfälle tillsammans med andra kommuner. Utöver detta hölls digitala informationstillfällen med angränsande regioner.

De inkomna synpunkterna under dialogtillfället bearbetades och sammanställdes i en samrådsredogörelse. Synpunkterna bemöttes, och på vilket sätt de hade, eller inte hade, inneburit någon revidering av förslaget till granskningshandling. Särskilda tematiska digitala möten hölls med fokus på exempelvis den platstypologi som Region Östergötland tog fram och den ortstypologi som togs fram. Utöver detta hölls ytterligare särskilda arbetsmöten, vilket kom att kallas ”Tranås-dagarna”. Under två dagar, på plats i Tranås, samlades regionala tjänstepersoner och de personer som ingick i dåvarande översiktsplanenätverket samt ledningsgruppen för samhällsplanering, för ett arbetsmöte. Dagarna syftade dels till att kunskaphöja och diskutera syftet med regional planering, men också att konkret diskutera, bearbeta och kommentera de utkast på strukturbilder som arbetsgruppen tagit fram och som hade bearbetats efter dialogtillfället.

Under granskningen fanns möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på förslaget till rumslig strategi. Lika som vid dialogtillfället fanns möjligheten att lämna synpunkter från kommuner, myndigheter, intresseorganisationer med flera. Regionen bjöd inte in till något presentationstillfälle, men erbjöd däremot möjlighet att komma ut till kommuner, eller aktörer, för presentation. Denna möjlighet nyttjades av ett par kommuner. Inkomna synpunkter sammanställdes i ett utlåtande, och synpunkterna kommenterades. Dialog hölls fortsatt inom samrådsstrukturen, och hade under den senare fasen av projektet fokus på information om hur arbetet fortlöpte.

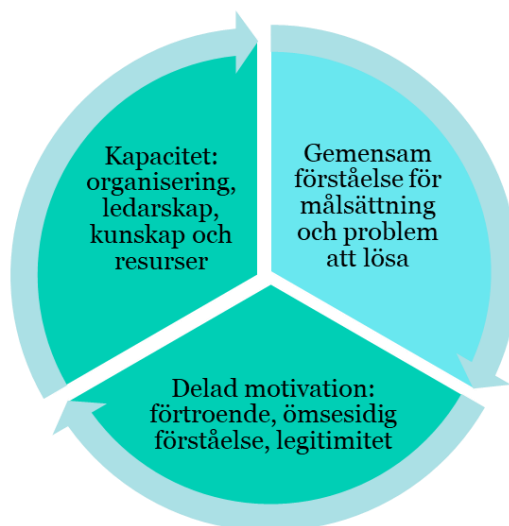
Under 2024 påbörjades aktualitetsprövning av *Utvecklingsstrategin för Östergötland* från 2021. Den rumsliga strategin antogs i oktober 2024 av ett enhälligt regionfullmäktige.

4. Inledning och bakgrund till studien

Det övergripande resultatet av den intervjustudie som genomfördes under våren 2025 inom följeforskning på framtagandet av den rumsliga strategin för Östergötland visar att kommunerna på många sätt är nöjda med hur Region Östergötland har organiserat och lett arbetet. Mer detaljer om detta beskrivs i avsnitt fem som följer nedan.

Som en bakgrund till att tolka resultatet från följeforskningen 2025 har vi nyttjat tidigare studier om samverkan mellan Region Östergötland och kommunerna i länet. Dessa tidigare studier erbjuder en bakgrund för att kunna analysera hur de regionala samverkansprocesserna och uppfattningarna om dessa har förändrats över tid (Hermelin och Wänström, 2017; Olofsson och Hermelin, 2017; Wänström och Hermelin, 2022).

Dessa studier hålls samman genom att de har nyttjat en specifik modell för samverkan med den engelska benämningen "collaborative governance" (Emerson et al., 2012). Den närmaste översättningen av det till svenska är "samverkande nätverksstyrning". Enligt den här modellen påverkas samverkansprocesser av tre ömsesidigt beroende delprocesser. Dessa delprocesser drivs av (1) gemensam förståelse för målsättningen och det problem man kan lösa gemensamt, (2) parternas motivation att delta samt (3) kapaciteten som skapas genom att parterna bidrar med resurser.



Figur 3. En analytisk modell för samverkande nätverksstyrning. Anpassad från Emerson och Nabatchi (2015).

Kortfattat kan man säga att de tidigare studierna av samverkansstrukturer mellan Region Östergötland och kommunerna i länet visar att elementen som driver de olika delprocesserna i modellen tydligt har förstärkts över tiden, mellan de olika tidpunkter som studierna har genomförts. Emellertid, den delprocess som framstår som mest utmanande är den som är beroende av att det etableras en gemensam förståelse för målsättningen och det problem man kan lösa tillsammans. Eftersom delprocesserna i modellen är ömsesidigt beroende får den här utmaningen effekter på de andra delprocesserna som drivs av motivation och kapacitet och som konkret kan innebära att kommunernas prioritering att delta och bidra försvagas. I avsnitt elva fördjupar vi den här diskussionen om hur dynamiska de olika delprocesserna är för samverkan, med utgångspunkt i resultatet från intervjuerna genomförda under våren 2025.

5. Att organisera processen

Det första temat som lyfts ur analysen av intervjuerna är det om hur regionen organiserat processen att ta fram den rumsliga strategin. Den 5 november 2020 gav Trafik- och samhällsplaneringsnämnden (TSN) i Region Östergötland regionutvecklingsdirektören i uppdrag att ta fram ett förslag till en rumslig strategi för Östergötland. Den rumsliga strategin angavs vara en del av regionala utvecklingsstrategin för Östergötland (RUS, antagen 2021) och syftade till att precisera den rumsliga inriktningen genom att ge en fördjupad förståelse för hur Östergötland fungerar och bör knytas samman. Redan vid detta tillfälle var det uttalat att den rumsliga strategin skulle integreras i utvecklingsstrategin i samband med revidering och aktualisering av denna. Vad den rumsliga strategin skulle innehålla och hur integreringen skulle genomföras rent praktiskt och innehållsmässigt var dock, enligt intervjuerna, oklart för de inblandade kommunala tjänstepersonerna. Denna oklarhet fungerade som en tröskel och påverkade kommunernas engagemang på olika sätt.

I mindre kommuner, där det ofta bara finns en eller två personer med relevant kompetens, fanns det sällan möjlighet att avstå från att delta. De som arbetade med planering i dessa kommuner var därför tvungna att hantera oklarheter, oavsett om de hade rätt förutsättningar eller inte. Flera berättade också att de hade begränsad erfarenhet av planering generellt, och särskilt av regional planering. Det gjorde att de upplevde tröskeln ännu högre.

I större kommuner ser det annorlunda ut. Där har tjänstepersoner oftare tydliga ansvarsområden, vilket gjorde att det blev en sorts självsortering: de som var särskilt intresserade eller nyfikna valde att engagera sig. De som kände sig frustrerade över att uppgiften var otydlig valde i stället att avstå från deltagande i processen.

“Och det är ju både en fördel och en svaghet. För en del människor blir ju väldigt frustrerad när det inte går att förklara väldigt exakt vad det är. Andra blir taggade av att det finns alla möjligheter. Så det beror lite på vilken läggning man har.”

Genom samverkansavtal mellan Region Östergötland och kommunerna i regionen hade det vid denna tidpunkt etablerats en samrådsstruktur med politiska forum och tjänstepersonsforum för dialog, erfarenhetsutbyte och samverkan. De intervjuade är eniga om att denna samrådsstruktur utgör en central förutsättning för att utveckla den samordnade samhällsplaneringen i Östergötland och har spelat en avgörande roll i framtagandet av den rumsliga strategin. Det faktum att aktörerna redan deltagit i samma nätverk och arbetat tillsammans innebar att samverkan kring den rumsliga strategin inte började från noll, utan att det redan fanns en etablerad grund att bygga vidare på.

Innan själva processen för framtagande av den rumsliga strategin startade tog Regionen fram olika kunskapsunderlag för att få en förståelse för hur regionen ser ut. Exempel på dessa kunskapsunderlag är *“Det funktionella Östergötland”*, *“Handelns geografi”* och *“Hälso- och sjukvårdens rumsliga dimensioner”*. Eftersom Regionens arbete med att ta fram kunskapsunderlag pågått redan före det formella beslutet, är det inte självklart att tjänstepersonerna i kommunerna ser att processen börjar först när beslutet tas. Flera respondenter nämner att det arbete som genomfördes innan den formella processen inleddes har varit värdefullt för kunskapsuppbyggande men också för att stärka förtroendet mellan region och kommun. Många kommuner upplevde också att kunskapsunderlagen var en viktig vägvisare för att kunna förstå vart man var på väg. Genom att fler och fler kunskapsunderlag togs fram började kommunerna förstå vad den rumsliga strategin skulle innehålla. Kommunerna upplevde inledningsvis att Regionen hade svårt att kommunicera vad slutprodukten skulle bli, men de ansåg dock att kunskapsunderlagen var viktiga pusselbitar för att en gemensam förståelse kunde byggas upp över tid.

5.1 Uppstart – kommunbesök

Under 2022 inleddes arbetet, där ramen för den rumsliga strategin gicks igenom och kommunicerades med kommunerna genom nätverken i samrådsstrukturen. I september och oktober 2022 genomfördes de så kallade kommunspecifika dialogerna, där regionala tjänstepersoner träffade tjänstepersoner i kommunerna för att diskutera specifika utmaningar och utvecklingsmöjligheter. Dessa besök uppskattades av flera respondenter, då de upplevdes förutsättningslösa och gav kommunerna möjlighet att lyfta frågor som var viktiga för dem. Att det var Regionen som besökte kommunerna – i kontrast till att man ofta möts i regionens lokaler –

resulterade i att kommunerna upplevde att mötet var på deras villkor. Flera respondenter framhåller att de kände sig hörda och förstådda på ett sätt som de inte upplevt lika tydligt i tidigare regionala sammanhang.

Enstaka röster uttryckte dock önskemål om mer underlag för diskussionen redan i detta tidiga skede, då det upplevdes som otydligt vad kommunerna förväntades bidra med. Vissa kommuner framhåller också att de hade önskat att Regionen samlat samtliga kommuner för att etablera ett gemensamt utgångsläge, exempelvis genom ett seminarium som kunnat bidra till en gemensam förståelse för nuläget.

”Det här förfarandet med två remisser tycker jag fungerar bra. Det jag tänker är att man skulle kunna haft ett tydligare seminarium kring, var står vi idag? Hur ser geografin ut? Hur ser orterna ut? Hur har vi utvecklats över tid? Hur har vi växt över tid? Det finns ju implicit i massa olika kunskapsunderlag och så, så det är inte så att de frågorna inte har berörts men man skulle kunna ha tagit ett samlat grepp: Vi börjar här.”

Detta kan ses som särskilt viktigt eftersom regioner består av en variation av kommuner gällande storlek och därmed också möjlighet och erfarenhet av att ha arbetat med regionala frågor tidigare. Kommuner kan också antas ha en varierad syn på regioners roll inom rumslig fysisk planering, kommunernas syn på sin egen roll i regionen samt hur rumsliga frågor kan ges uttryck inom regional planering.

5.2 Fördjupad dialog – samråd

Regionen valde att lägga upp processen med två remissrundor, på ett sätt som påminner om en PBL-process med samråd och granskning, vilket kommunerna är förtrogna med. Även om flera kommuner inledningsvis var avvaktande och något skeptiska till hur processen skulle utformas eller vad slutresultatet skulle bli, upplever majoriteten av respondenterna att dialogen mellan region och kommun har varit genomgående positiv. Kommunikationen har främst skett genom regelbundna digitala möten i samrådsstrukturen men också genom fysiska träffar.

De flesta respondenter nämner att även om kommunen de arbetar i har försökt driva sina frågor på den regionala arenan, är de eniga om att den rumsliga strategin ytterst är Regionens produkt och en process ledd av Regionen. Flera framhåller att Regionen skulle ha kunnat ta fram en strategi på egen hand och därefter skickat ut den på remiss, en så kallad ”top-down”-process men att Regionen i stället valt att arbeta utifrån ”bottom-up”-perspektiv.

”Jag tror att genom att ha haft de här gemensamma mötena har gjort att vi har fått ta del av varandras syn på ett sätt som vi inte hade fått om Regionen bara själv hade tagit fram den här handlingen och skickat ut den på remiss. Och så hade respektive kommun skickat in yttrande utifrån sina synpunkter. Men nu har vi ändå haft möjlighet att höra varandra och förstå diskussionerna i respektive kommun och vilka frågor som är viktiga i respektive kommun.”

Respondenterna framhåller att de särskilt uppskattat den geografiska spridningen av mötena, att de inte alltid ägt rum i en större ort, utan att mötena delats upp geografiskt och genomförts i mindre grupper. De uttrycker också uppskattning för att processen var mer flexibel i början, och att Regionen löpande tog fram förslag på texter och kartor som kommunerna fick möjlighet att ge synpunkter på, vilket uppfattas som ett ändamålsenligt arbetssätt. En kommun påpekar dock att dess möjligheter att faktiskt påverka processen var ganska begränsade. I efterhand kunde vissa kommuner se att i början, när process och innehåll fortfarande upplevdes flexibelt hade man kunnat påverka mest, men att handlingsutrymmet var begränsat eftersom de då inte riktigt förstod vad slutprodukten skulle bli och hur de som kommun förväntades bidra. Generellt lyfter respondenterna att Regionen överlag varit tydlig med vad som ska behandlas på mötena inom samrådsstrukturen, även utanför processen för framtagandet av rumslig strategi.

Samtliga respondenter betonar de så kallade Tranåsdagarna som en avgörande del av processen. Under två dagar samlades representanter från kommuner och Regionen i Tranås för fördjupade diskussioner och gemensamt workshoparbete. Det fanns ett behov av att mötas fysiskt och ”få prata av sig” efter samrådsskedet. Mer omfattande diskussioner för att hitta varandra rymdes inte i de kortare möten de tidigare haft.

”Vi tyckte ju till rätt så mycket kring det första samrådet. Och det var ju mycket kopplat till att alla kartor inte var färdiga. Det var oklart vad det var vi skulle tycka kring och vad som tillhörde rumslig strategi och vad som var en del ur den regionala utvecklingsstrategin. Och efter det nu när man hade gjort den processen - då samlades ju alla kommuner i Tranås för en liten tvådagarskonferens. Och det var väldigt bra tajmat och det var väldigt trevligt om man nu kan säga så, för då gavs ju alla kommuner som var samlade på plats möjlighet att lyfta det som vi redan hade tyckt i samrådet. Och då fick de en svärm av frågor och tog till sig mycket. Och det var det var modigt och bra, tycker jag”.

Deltagarna fick medverka i diskussioner och arbeta konkret med penna och papper, vilket skapade en känsla av samhörighet och gemensamt ansvar. Kommunerna upplevde att Regionen var öppen och lyhörd för inspel, vilket bidrog till att man kom långt i arbetet med innehåll och utformning av den rumsliga strategin. Framför allt fick många ökad förståelse för hur olika kategorier utvecklats inom de olika skalnivåerna.

”Nej, men det var det, men det var mycket kring alltså definitionerna och tydlighet i det också. Och det var också mycket under Tranåsdagen det där om jag inte minns fel. Alltså om man bara fick tydliggjort vad som ligger i de olika kategorier så är det lättare att förstå också hur Regionen tänkte.”

Genom intervjuerna konstateras att Regionen arbetat med ett medvetet öppet och dialogbaserat angreppssätt och varit genomgående öppna för synpunkter kring både processens genomförande och rumsliga strategins innehåll. Denna lyhördhet har varit en avgörande faktor för att kommunerna har varit intresserade och fortsatt delaktiga i arbetet med att ta fram den rumsliga strategin.

5.3 Känsliga ställningstaganden i strategiprocessen

Kommunerna är överlag eniga om att den rumsliga strategin för Östergötland är Regionens produkt, men att den tagits fram gemensamt och förankrats i regionens kommuner. Genom samrådsstrukturen och Regionens hantering av dialogprocessen har arbetet blivit väl förankrat i kommunerna, även om varje kommun inte står bakom alla delar av det slutliga dokumentet. Det råder en samsyn om att Regionen har agerat som en facilitator, genom att lyssna in kommunernas olika perspektiv snarare än att tillämpa ett ”top-down”-förhållningssätt.

”Ja nej men mer facilitator, även om jag tycker att...alltså, eftersom det är Regionens dokument så måste det ju vara de som bestämmer liksom över. Men det är kanske inte och ja, men det många kommuntjänstemän som inte riktigt kan acceptera det alla gånger. Så jag tror nog ändå att man har mer lyssnat av och sen har man gjort så mycket som har varit rimligt.”

Kommunerna uppfattar inte att Regionen har, eller bör ha, uppnått total konsensus kring alla delar av strategin. Flera respondenter medger att de har haft egna ”käpphästar” som de försökt få med i dokumentet, men att de samtidigt accepterat att alla frågor inte har samma regionala vikt eller bärkraft.

Utifrån intervjuerna framträder särskilt några områden som mer omdiskuterade än andra; den närgeografiska strukturbilden med dess ortstypologi, relationer och geografiska funktionella karaktärsdrag, betydelsen av funktionella samband, samt kopplingen till kollektivtrafikfrågor.

Flera respondenter lyfter att diskussioner kring de tre skalnivåerna - storregional, regional och närgeografisk – var särskilt givande. Den närgeografiska nivån uppfattades som mest intressant, eftersom den möjliggjorde för detaljerade diskussioner. Samtidigt var det också på denna nivå som frågor blev mest känsliga. En återkommande fråga var: Hur detaljerad bör en rumslig strategi egentligen vara?

”Vi tyckte först att de inte hade visat att det fanns något lokalt samband mellan [två ortsnamn] så vi tryckte ju väldigt mycket på det. Men sen i nästa version så tog man ju fram den här närgeografiska kartan och där visar man ju på ett samband och det är svårt att veta om de har de hörsammat oss då för att kopplingen till den är där? Den finns fortfarande inte med regionalt och vi tycker kanske att det är ett regionalt samband eftersom det är våra kommuner. Så att det är svårt att svara på om det är hörsammat eller om det är bara på en annan nivå.”

Det var inom detta sammanhang som vissa ställningstaganden blev särskilt utmanande. Medan vissa kommuner upplevde att deras förutsättningar fångats väl i strukturbilderna, menade andra att de matematiska modellernas resultat inte överensstämde med den lokala verklighetsbilden. Denna kritik rörde särskilt definitioner och gränsdragning mellan de geografiska områdenas funktionella karaktärsdrag, såsom klassificeringen av områden som mellanbygd, landsbygd eller gles landsbygd.

Vissa kommuner resonerar även kring om den närgeografiska strukturbilden delvis kan ha tagits fram som ett sätt att möta små kommuners behov av inkludering- exempelvis en önskan att få ”ett streck” eller en ort synliggjord på en karta.

”Ja, men vi tyckte ändå kanske att det var ett bra grepp att ha de här tre skalnivåerna därför att på de här större stråken så gör i annat fall att vissa geografier eller kommuner blir ganska osynliga. Men att man då kan visa på deras betydelse eller deras bidrag i den här närgeografen på ett annat sätt. [...] Om en kommun som inte har ett enda stråk, streck eller punkt med så känner man sig inte så inkluderad i den regionala strukturen. Men genom att ha med den här närgeografiska skalan så kunde

man också visa på de här andra sambanden som kanske understödjer de här regionala strukturerna också. Och att framhålla att även de är viktiga i det regionala sammanhanget.”

Flera respondenter uttrycker fortsatt osäkerhet kring vad punkter och linjer som presenteras i kartmaterialet faktiskt representerar. Det råder otydlighet kring linjernas innebörd - är de ett uttryck för faktiska infrastrukturkopplingar eller ska de snarare tolkas som funktionella samband? Vidare ställs frågan om varje linje utgör ett konkret ställningstagande, och vad det i så fall innebär om en ritad linje pekar mot en geografisk eller fysisk ogenomförbar sträckning.

”Sen är det återigen beroende på vad de vill ha för produkt, kanske de tycker att man kan likställa Södra stambanan med E4:an, till exempel om man tittar på strecket från Mjölby till Ödeshög till exempel på den regionala strukturbilden så är ju det lika tjockt som sträcket till Boxholm. Liksom vad menar man, det kan vara svårt.”

I intervjusvaren framgår det tydligt att denna typ av oklarhet väcker oro bland flera kommuntjänstepersoner, framför allt i relation till vilka konsekvenser dessa tolkningar kan få för framtida planering. I samband med detta lyfter vissa respondenter kopplingen till kollektivtrafikens utveckling. En respondent upplever att avsaknaden av ett utpekat samband mellan två orter i strategins kartmaterial senare kunde användas som argument av Östgötatrafiken för att dra in kollektivtrafiken i området. En annan respondent menar dock att det sannolikt finns andra faktorer som påverkar den typen av beslut.

Kommuners oro och tjänstepersoners egna slutledningar skulle kunnat hanterats genom att dessa frågor givits mer utrymme i processen. Otydligheter kan tyda dels på att något inte arbetats igenom, eller att det finns olika sätt att tolka eller förstå innehåll eller händelser. Oavsett vad det beror på belyser det ett behov av att tydliggöra vad för typ av kunskaps- eller beslutsunderlag som en rumslig strategi faktiskt utgör.

I flera intervjuer framkommer även en önskan om att det inkluderande och samverkande arbetssättet i processen med den rumsliga strategin ska få genomslag i andra delar av Regionens verksamhet, till exempel i arbetet med länstransportplaner eller i dialoger om kollektivtrafikens utveckling.

En kommun som uttrycker särskilt kritik kring hur geografiska områden klassificerats i strukturbilderna och efterfrågar fördjupad dialog med mer tid för att förstå hur de matematiska modellerna har använts. En sådan

fördjupning hade, enligt kommunen, bidragit till bättre förankring och acceptans av klassificeringar hos kommunerna.

6. Säkerställa kunskapsöverföring i samrådsstrukturen

Samrådsstrukturen utgörs av ett antal nätverk för tjänstepersoner och förtroendevalda, som presenterats tidigare i rapporten. De intervjuade respondenterna har i huvudsak deltagit i Nätverket för samhällsbyggnad (handläggare med ansvar för strategiska frågor samt transportplanering) samt i Ledningsgruppen för samhällsplanering (främst chefer). Regionen ansvarar för att kalla till möten i samrådsstrukturen, och kommuner deltar i den utsträckning som tillåts av deras bemanningssituation. I intervjuerna uttrycker kommunerna en stark vilja att delta i mötena - de prioriteras – men framför allt mindre kommuner pekar på utmaningar kopplade till resursbegränsningar, vilket i vissa fall försvårar ett kontinuerligt eller tillräckligt engagemang.

Vid uppstarten av arbetet med den rumsliga strategin för Östergötland var samrådsstrukturen redan etablerad. En förändring som skedde under processens gång var att det tidigare Nätverket för översiktsplanering slogs samman med Nätverket för transportinfrastruktur vilket resulterade i det nuvarande Nätverket för samhällsbyggnad. De intervjuade är överens om att samrådsstrukturen utgör ett bärande ramverk för den regionala samverkan och att det är inom denna struktur som den huvudsakliga kommunikationen kring framtagandet av den rumsliga strategin har förts. Den etablerade strukturen bidrog till en effektiv och smidig process. Samtidigt lyfter flera respondenter att nätverken inte uteslutande behandlade frågor kopplade till den rumsliga strategin. Eftersom flera respondenter deltar i flera nätverk, uppstår ibland osäkerhet kring i vilket sammanhang viss information har delats eller diskuterats.

De flesta kommuner framhåller att deltagande i nätverken visserligen är tidskrävande, men att det särskilt för mindre kommuner är värdefullt ur ett kunskaps- och samverkansperspektiv. Regelbundna möten upplevs som viktiga för ett kontinuerligt informationsflöde, samtidigt som strukturen möjliggör en flexibel arena för idéutbyte och frågor. Denna öppenhet anses ha förstärkts genom de relationer och förtroenden som byggts upp inom nätverken.

” Vi som sitter i nätverken - vi känner varandra. Och det är klart, då blir det också enkelt att samarbeta och samverka i en sådan process.”

Eftersom både politiker och tjänstepersoner byts ut kontinuerligt är det viktigt att nätverken inom samrådsstrukturen återkommande kommunicerar nätverkets uppdrag och syfte, aktuell och kommande agenda och liknande så att alla deltagare påminns om vad nätverket är till för, t.ex. bland annat som stöd till kommunerna i olika frågor. På detta sätt introduceras nya deltagare, samt de som deltar sporadiskt, naturligt och löpande in i strukturen.

6.1 Utbyten mellan nätverken

Flera kommuner uttrycker att de upplever en förändring i möteskaraktären sedan ÖP-nätverket utvidgades. Tidigare upplevdes mötena som mer dialoginriktade, medan Nätverket för samhällsbyggnad i dag uppfattas mer som en informationsplattform. Den utökade deltagarkretsen uppges ha påverkat förutsättningar för dialog, då antalet deltagare är så stort att samtalet i praktiken blir ensidigt. En respondent beskriver detta som en förlust av möjligheten till öppen diskussion, medan andra menar att behovet av dialog numera tillgodoses genom andra forum som mer informella mellankommunala kontakter. Samtidigt framhåller en respondent att den bredare inriktningen mot samhällsbyggnad är en positiv förändring, då det möjliggör ett mer holistiskt perspektiv snarare än ett snävt fokus på översiktsplanering.

På bilden av Samordnad samhällsplanering i Östergötland presenteras de olika nätverken med pilar från ett nätverk till ett annat, men endast på ett ställe är informationsflödet illustrerat som ömsesidigt. I intervjuerna diskuterades hur informationsöverföringen faktiskt fungerar mellan nätverken i samrådsstrukturen. Respondenterna är eniga om att detta utbyte brister i praktiken, och att det till stor del är beroende av individer: vem som deltar i mötena, hur aktivt personen kommunicerar vidare inom kommunen, samt i vilken organisatorisk närhet denne befinner sig till beslutsfattare eller andra nätverksdeltagare.

“Ja, men vad de pratar om på de andra i nivåerna eller i politiska organ och chefsnätverk det har inte jag så bra insyn i. Däremot så får man ju alltid reda på när saker har beslutats och så vidare.”

Det råder ingen samsyn kring exakt var informationsflödet brister, men flera respondenter betonar att ansvaret för intern informationsspridning ligger hos kommunen själv. De respondenter som deltar i Ledningsgruppen för samhällsplanering, främst chefer inom samhällsbyggnad, uppges i högre grad

att de känner sig välinformerade om vad som sker i övriga nätverk. Medan deltagare från Nätverket för samhällsbyggnad, tjänstepersoner på handläggarnivå, uttrycker en känsla av bristande transparens eller överblick.

”Jag har ju sett den här Samordnad samhällsplanering i Östergötland. Men jag har lite svårt att se hur de hakar i varandra eftersom vi [kommunnamn] i alla fall inte diskuterar ” Hur har det gått i alla de här forumen” så att vi samsynkar vad det är för information som har spridits? Och man får inte heller den informationen från Regionen, i hur de riktigt hakar i varandra. Ja, det kanske skulle vara bra av någon form av....någonting.”

Formella beslut kommuniceras genom kommunernas ärendehanteringssystem, men det framkommer ett behov av mer systematisk återkoppling mellan nätverken. En respondent föreslår att Regionen, som sammankallande part, skulle kunna inleda varje möte med en kort summering av vad som diskuterats i de övriga nätverken inom samrådsstrukturen, i syfte att öka förståelsen för det helhetsmässiga arbetet.

Några respondenter utvecklar resonemanget ytterligare och menar att informationsutbytet generellt fungerar bättre mellan de politiska nätverken och ledningsgrupperna, då dessa grupper också har en mer etablerad mötesfrekvens och struktur för samverkan. Samtidigt finns det enighet om att även detta utbyte kan förbättras, exempelvis genom tydligare återkopplingsrutiner och formaliserade informationskanaler mellan möten. Det verkar som om det finns olika uppfattningar vem som har ansvaret för att säkerställa informationsutbyte mellan nätverken inom samrådsstrukturen och att det därmed bitvis faller mellan stolarna. Inom detta område finns därmed tydlig utvecklingspotential för att öka transparensen mellan nätverk för att undvika dubbelarbete och öka samordningsmöjligheter inom kommunerna.

7. Samspelet mellan politik och tjänstepersoner

Även om utbytet mellan ledningsgrupper och politiska nätverk inom samrådsstrukturen generellt upplevs fungera väl, framkommer vissa skillnader i hur regional planering uppfattas av tjänstepersoner respektive förtroendevalda. Dessa skillnader blev särskilt märkbara i samband med framtagandet av den rumsliga strategin. Flera respondenter beskriver att de initialt var avvaktande på grund av osäkerhet kring hur strategin skulle påverka deras arbete med strategisk fysisk planering. De kunde dock tidigt se nyttan med regionens initiativ och ambitioner inom området. Däremot

upplevde de att den lokala politiken ofta var mer ifrågasättande, särskilt när det gällde farhågor om att strategin skulle inskränka det kommunala planmonopolet. Denna skillnad i förhållningssätt gjorde det i vissa fall svårt för kommuner att framstå som helt samstämmig i kommunikationen med Regionen.

Respondenterna betonar att detta inte är ett unikt fenomen för just processen med den rumsliga strategin, utan speglar en mer generell utmaning i planeringssammanhang. Både tjänstepersoner och förtroendevalda har ofta breda ansvarsområden, men för de förtroendevalda är situationen särskilt utmanande eftersom de ofta kombinerar sitt politiska uppdrag med ett annat arbete. Det gör det svårt för dem att avsätta tid till exempelvis möten utanför den egna kommunen. Dessutom är deras ansvar och lojalitet primärt riktat mot den egna kommunen, vilket gör att de naturligt prioriterar insatser som direkt gynnar den lokala utvecklingen. Det innebär att intresse och planering för mellankommunala frågor naturligt blir lägre. I grunden handlar det om en skillnad i perspektiv: medan tjänstepersoner tenderar att se större värde i långsiktig samverkan över kommungränser präglas ofta det kommunpolitiska beslutsfattandet i högre grad av lokalt förankrade prioriteringar.

Flera tjänstepersoner beskriver att de försöker hantera skillnaden i förhållningssätt genom att tydligt visa på konkreta exempel där kommunen faktiskt lyckats påverka den regionala planeringen. Genom att lyfta sådana exempel i den kommuninterna dialogen med politiken försöker man skapa förståelse för nyttan av att investera kommunens tid och engagemang i den regionala samverkan.

“Jag tror att man [politiken] har börjat se värdet. [...] Vi försöker lyfta det vi får gehör för eller det vi är med och bidrar till. Det har varit rätt viktigt att kunna visa på - OK här har vi haft synpunkter och det har blivit förändringar.”

Samma tjänstepersoner lyfter även att regionen kan ta ett större ansvar i att synliggöra framgångar och resultat av samverkan inom de politiska nätverken. Genom att belysa konkreta resultat, där kommuner haft reellt inflytande, kan både kommunala och regionala tjänstepersoner bidra till att stärka det politiska engagemanget och därmed även den långsiktiga legitimiteten i det regionala fysiska planeringsarbetet. Att få kommunala tjänstepersoner och förtroendevalda att prata samma ”regionala språk” genom t.ex. gemensamma workshops skulle kunna vara givande för att skapa samsyn kring vad den regionala (rumsliga) planeringen ska spela för roll på ett kommunalt, regionalt och kanske även nationellt plan.

8. Medvetenhet om samverkans brytpunkt

Region Östergötland är präglad av stora skillnader mellan sina kommuner. I regionen finns Sveriges fjärde storstadsregion med Sveriges åttonde och nionde största tätort Linköping och Norrköping samt Ydre som är en av Sveriges minsta kommuner. Dessa kommunskillnader har en stark påverkan på hur kommuner anser sig kunna bidra till den regionala samverkan. Resurser, mestadels lyfts tidsaspekten, kan sätta tydliga begränsningar i vilken utsträckning man kan delta. Region Östergötlands samverkansstrukturer är bara ett av många andra nätverk inom regionen som behöver bemannas. I intervjuerna lyfter alla kommuner att man prioriterar sin närvaro på regionala nätverk och grupper då man ser nyttan med att vara med och vara synlig.

”Tidigare fanns det ännu fler nätverk och det har då också varit lite problematiskt. För länsstyrelserna har också haft lite liknande nätverk. Och då har det blivit så här för de mindre kommunerna att vi haft svårt att bemanna upp de här nätverken och vi har också ibland fått sitta på väldigt många olika stolar. Men nu tycker jag att vi har hittat en balans i det här så att de flesta kommunerna har möjlighet att skicka olika personer också både till ledningsgrupp och nätverk.”

Trots att de allra flesta kommuner anser att man har hittat ett sätt att bemanna de regionala mötena uttrycker man samtidigt att det finns en gräns för vad som är möjligt. För mycket informellt samarbete kan skapa problem för mindre kommuner och man behöver då ställa sig frågan vilka samarbeten man ska prioritera. Resursbegränsningar kan leda till att vissa, mindre kommuner, inte kan delta i samma utsträckning som större kommuner och det kan då leda till en överrepresentation av större kommuner. Det är därför viktigt med en förståelse för att olika kommuner har olika förutsättningar att jobba i den här regionala processen.

”I flera sammanhang så har vi kanske som kommun problemet, där det är korta deadlines. Vi hinner inte riktigt med korta remisstider och så vidare, men det tycker jag inte det har varit i den här processen. Jag tycker de har tagit hänsyn till att vi behöver tid och om det inte skulle passa med politiska möten och vi skulle skicka remissvar och så var de flexibla där.”

Kommunerna uppskattade under processens gång att regionen var flexibel med när kommunerna kunde lämna remissvar. Det är viktigt att ge tid så att

små kommuner och inte bara de stora kommunerna hinner med att ge synpunkter. Man har ofta samma förväntningar på en mindre kommun som på en större kommun, men brist på resurser hos de mindre kommunerna gör det utmanande att hinna med allt. Det är viktigt att ha flexibiliteten i åtanke för framtida, inkluderande processer där samtliga kommuner kan vara med och utforma den regionala rumsliga planeringen.

8.1 Vikten av att Regionen är aktiv och lyhörd

På intervjuerna lyfte alla kommuner att de upplevde regionen som lyhörd. Vissa påpekade att det i början av processen var mycket fokus på Linköping och Norrköping, men att regionen blev mer lyhörd för mindre kommuner under processens gång. Linköping och Norrköping beskrivs som ”två motorer i mitten som driver regionen”. Dessa två motorer beskrev tidigare den regionala bilden i deras gemensamma översiktsplan utifrån sina perspektiv och detta perspektiv präglade länge hur man pratade om den regionala utvecklingen. När regionen då ville starta processen med den rumsliga strategin ifrågasatte många mindre kommuner nyttan med att vara med och man uttryckte att det fanns en viss ovilja eller motstånd att delta på något som återigen skulle ha ett stort fokus på Linköping och Norrköping. En mer och mer lyhörd region inspirerade mindre kommuner till att vilja samverka. Många kommuner uttryckte, på olika sätt, att det var viktigt att mindre kommuner känner igen sig i den rumsliga strategin.

”För tidigare har vi upplevt att när man har beskrivit regionen så har det varit väldigt mycket statistik och det är mycket som utgår ifrån befolkningen eller rörelse i antal och då blir det bara Linköping och Norrköping som syns. För det är också så stora skillnader mellan kommunerna, och där har vi mindre kommunerna kanske känt ett extra behov av att hävda oss lite, eller liksom visa att vi finns. Att vi också är viktiga för regionen och då har det blivit en möjlighet när vi haft den här rumsliga strategiprocessen att framhäva det. [...] Det är inte bara folkmängd som är avgörande utan att man har lite olika perspektiv.”

Med den rumsliga strategin skiftade man fokus från statistik och matematiska beräkningar till andra perspektiv som gjorde att små kommuner kunde synliggöras på ett annat sätt under framtagandeprocessen av den rumsliga strategin. Nu finns det ett stort intresse i alla kommuner att medverka i rumsliga strategin och regionala utvecklingsstrategin eftersom man vill se sig hörd. Det är inte längre bara Linköpings och Norrköpings narrativ och perspektiv som bestämmer den regionala bilden utan regionen tar nu det ansvar som Linköping och Norrköping tidigare har tagit. På det sättet

uppskattas att regionen nu är en mer aktiv aktör än tidigare som bygger upp strukturer. Regionen har andra möjligheter att lyfta de mindre kommunerna för att få hela regionen med och skapa ett mer balanserat narrativ.

En utmaning som lyfts är att samverkan behöver hållas levande och att det annars finns risk att samverkan avstannar. När man har varit involverad och utvecklar en strategi eller program, så känner man också en annan förpliktelse att fortsätta arbeta med dessa strategier eller program. I vissa kommuner finns det stor omsättning på planerare, och det då är Regionens uppgift att påminna om arbetet för att hålla dokumentet och samverkan levande i och med att folk byts ut.

”Det byts ju personal och så där att man kanske känner lite olika för dokumenten beroende på hur mycket man har varit involverade i processen och det är kanske är något att ta med till framtiden också ... Jag tror inte kommunerna själva kommer kunna överföra det utan att regionen kan nog få en annan livskraft i det om man hjälper oss att hålla det levande. [...] Ja, och det tar inte så lång tid innan hela det här ÖP-nätverket är utbytt ytterligare en gång och i vissa kommuner så snurrar det ju ganska mycket.”

8.2 Samspel mellan regionalt och mellankommunalt perspektiv

Samspelet mellan det regionala och det mellankommunala/lokala perspektivet beskrivs av några som ytterligare en utmaning. Särskild hos mindre kommuner där man har begränsade resurser kan man bli tvungen att prioritera, men att det regionala perspektivet inte får trycka undan etablerade mellankommunala samarbeten. Innan processen med den rumsliga strategin startade ingick kommunerna i etablerade mellankommunala samarbeten såsom Västbanken, Ostbågen och KÖBYT. Vissa kommuner uttrycker att genom att prioritera de regionala mötena har det etablerade mellankommunala samarbetet hamnat i skymundan. För kommunerna utgör den regionala nivån endast en del av deras verksamhet och det är viktigt att det lokala och mellankommunala perspektivet inte går förlorat.

”De mindre kommunerna hade ju redan samverkan innan och mycket olika utifrån behov. Sen har det här arbetet gjorts och det har utökats kanske vår samverkan och ersatt vissa forum. Också för att vi inte har mäktat att både vidmakthålla de mötena vi hade innan plus det här nya som kom utan det i viss mån också har ersatts. Men det har ju också utökats kretsen så att alla kommunerna faktiskt att ... Vi träffar alla kommuner och inte bara

de närmsta grannarna. Det har blivit ett väldigt fokus utifrån regionens behov eller regionens arbete som har varit vår gemensamma nämnare nu, men där vi har tappat kanske lite det vi hade innan. Att prata också det här mellankommunala utbytet och vad som är närmast i vår vardag. Och där tror jag att vi kanske har lite att ta igen nu när vi är färdiga med det här arbetet.”

Sammanfattningsvis uttrycker vissa kommuner att det finns en risk att det regionala fokuset tar över, vilket kan tränga undan andra former av informell samverkan. Även om den nya regionala samverkan har skapat en starkare koppling mellan östra och västra delen av regionen, har det samtidigt lett till att den tidigare, mer vardagsnära samverkan inom respektive delregion försvagats.

Medan några kommuner lyfter att det regionala fokuset riskerar att trycka undan det mellankommunala och lokala perspektivet, uttrycker andra kommuner att det regionala fokuset snarare har stärkt det etablerade mellankommunala samarbetet. Den rumsliga strategin beskrivs då som en faktor som förde kommunerna närmare tillsammans. På grund av att den rumsliga strategin har tagits fram kände kommunerna behovet av att diskutera och stämma av med sina grannkommuner.

”Vi har haft mellankommunalt utbyte innan, men den rumsliga strategin förde oss närmare. För när regionen släppte ett helt nytt dokument, för vi har aldrig haft en rumslig strategi eller något liknande innan, då känner jag verkligen att nej, nu måste vi steppa upp. Nu måste vi svara på det här på ett bra sätt. Vi tar det här fullt seriöst. Vi lägger på bra med resurser på det här så att vi verkligen är nöjda med slutresultatet. Så ja, men vi hade en mellankommunal struktur innan, men den ökade genom den rumsliga strategin för vi kände behov av det. Och nu är den kvar på en väldigt hög nivå.”

9. Skapa och förvalta förtroende

Region Östergötland är inget regionplaneorgan, men så som det beskrivs i kapitel 3 - Redogörelse för utveckling av regional planering i Östergötland, har Regionen sedan 2010 arbetat med rumsliga frågor och regional planering i olika former. Traditionellt har den regionala nivån i Sverige en svagare ställning jämfört med andra länder i Europa, vilket återspeglas i de mer informella, regionala processerna. Den regionala nivån är förhållandevis lite uppstyrd av nationella regelverk vilket tillåter mycket frihet i hur den

regionala rumsliga planeringen kan gå till. När beslutet togs att ta fram en rumslig strategi för Region Östergötland lade detta grunden till en strategi och process som ingen hade jobbat med tidigare.

”Det är en jättebra fråga. Jag har nog inte reflekterat så mycket över den. Jag tänker att så här med alla nya processer så är det väl lite svårt att från båda håll kanske veta vad som skulle ha underlättat. Jag tror att när man började från det kommunala hållet i vår kommun så var det väldigt stor oro över hur kommer det här påverka regionens efterföljande processer? Kommer det kunna leda till att de kommer göra en regionplan i framtiden? Och det vet jag ju att [personnamn på regional tjänsteperson] var väldigt tydlig med ”det här är inte en regionplan”, men den oron fanns fortfarande på både tjänstepersonnivå och politisk nivå.”

I alla intervjuer framkom att denna nya process för den rumsliga strategin skapade en stor oro bland kommunala politiker och tjänsteperson som fruktade att det skulle inkräktas på det kommunala planmonopolet; om inte direkt så indirekt genom efterföljande processer. Många kommuner lyfter att man fick intrycket att inte ens regionen riktig visste vad slutprodukten skulle bli. När det blir svårt att förklara vad det skulle landa i skapade detta oro. Man kan då dra slutsatsen att det fanns en underliggande risk i början att kommunerna kunde bygga upp en försvarsställning för att mot- hellre än att medverka. Det handlade i mån och mycket om hur man bemötte denna oro för att skapa viljan att medverka och för att långsamt bygga upp förtroende mellan aktörerna.

Medan själva slutprodukten var svår att få grepp om i början, lyfter nästan alla kommuner att framtagande av kunskapsunderlagen i tidiga skedet av processen hjälpte till att gradvis förstå vart man var på väg. Kunskapsunderlagen hade i slutändan dock ytterligare en effekt: att skapa förtroende.

”Jag tycker de [kunskapsunderlagen] är väldigt bra underlag för kommunerna. För vi som mindre kommun har ju ... Vi blev väldigt glada när det finns. Vi har varken budget eller resurser till att ta fram kanske alla möjliga underlag själva och det är väldigt bra med det att regionen tar fram. Så det har använts.”

Kunskapsunderlagen som togs fram i samband med rumslig strategi är fortfarande till hjälp för mindre kommuner som inte har resurser att ta fram sådant underlag själva. Kunskapsunderlagen är fortfarande aktuella 2025 och används återkommande av kommunerna i deras planprocesser eller i dialog med kommunala politikerna för att visa hur den faktiska utvecklingen ser ut. Det regionala arbetet som stöd i det kommunala arbetet förde Regionen närmare kommunen.

Efter processen med den rumsliga strategin upplever kommunerna att Regionen tydligt har utvecklat sitt arbete, särskilt när det gäller samverkan och ansvarstagande för den regionala planeringen. De flesta respondenter nämner spontant att de anser det positivt att Regionen tagit ansvar för den regionala planeringen i Östergötland och att Regionen aktivt jobbar för att bjuda in till dialog för att säkerställa att alla kommuner finns med och kan komma med synpunkter. Samtidigt uttrycker man en förståelse att inte alla synpunkter kan integreras utan att Regionen själv måste få bestämma över innehållet. Genom att Regionen tar ansvar för regional planering avlastas kommunerna som nu kan fokusera på sina egna frågor.

”Alltså, genom att regionen tar det här större ansvaret nu för den regionala planeringen i Östergötland, så skapar ju det en möjlighet för kommunerna. [...] Då kanske man kan fokusera mer på sin egen planering och att kommunerna kan jobba med sina frågor som är viktiga tillsammans med andra kommuner. [...] Att man kanske slipper ta det här större regionala. Så jag tror att det kanske påverkar på så sätt att man kan fokusera mer på ens egna frågor än på de större frågorna. Så jag tror att det är bra på så sätt.”

Baserat på citaten ovan kan vi konstatera att regionens sätt att arbeta, genom framtagande av kunskapsunderlag och uppmuntran till delaktighet i processen, har väsentligt bidragit att bygga upp ett förtroende hos kommunerna. Det regionala och det kommunala arbetet löper inte längre åtskilt utan vävs nu mer tillsammans och Regionen blir en naturlig del i det kommunala arbetet. Genom att uttrycka att man uppskattar att Regionen tar ansvar för större, regionala frågor, uttrycker kommunerna att man litar på att Regionen tar hänsyn till alla kommunernas behov, styrkor och utmaningar.

Alla kommuner hade många positiva erfarenheter med framtagande av den rumsliga strategin och uppskattar processen som beskrivs som öppen och dialogorienterad. Processen har inte bara landat i en rumslig strategi utan har skapat förtroende och förståelse för varandra. Samtidigt lyfter många kommuner att förtroende är personbundet och kommer till viss del alltid vara det. Som det uttrycktes tidigare finns det en stor personalomsättning hos vissa

kommuner och det finns därmed risk att förtroendet lätt kan försvinna när en nyckelperson försvinner.

”Ja, jag tror, man vill ju inte att det ska vara så egentligen, men det är mycket personbundet i de här kretsarna. Om jag hade slutat på [kommunnamn] kommun, då hade ju de fått bygga upp lite igen efter mig. Så det är väldigt personbundet och det är svårt att komma ifrån det. Tyvärr är mycket personbundet när det gäller samverkan.”

Det är därmed viktigt att man verkar för att flera personer från samma kommun kan vara med på regionala aktiviteter, det vill säga att man får en bredare förankring. Eftersom man bygger upp förtroende över en lång tid ställs det för utmaningar när personer byts ut. I och med att förtroende har byggts upp genom processen som nu är avslutad är det viktigt att inte bara hålla förtroendet vid liv utan att inkludera nya personer kontinuerligt genom innehållsmässigt givande aktiviteter. Enskilda personer lyfter att det nyfunna förtroendet måste förvaltas varsamt eftersom det lätt kan skadas.

”Jag tror att vi har lite arbete kvar att göra och jag tror att regionen lätt kan krossa några förhoppningar om att skapa regionanda om exempelvis den rumsliga strategin inte visas på ett bra sätt i RUS:en. För då tror jag att jag och mina grannkommuner kommer känna: Jaha, vad gjorde vi allt det här för då? Om det ändå bara skulle in i RUS:en och ta bort all text som vi har lagt så mycket tid på att ta fram tillsammans, avvägt och var så nöjda med.”

Nu när kommunerna har lagt ner mycket tid och ansträngning i processen så finns det stora förhoppningar på hur det här arbetet ska föras vidare. Om kommunerna får uppfattningen att det framtida arbetet inte förs vidare på ett givande och förankrat sätt kommer förtroendet troligen minska. Man kan också konstatera att i och med att processen upplevs som väl genomförd och förankrad har förväntningarna på det framtida arbetet höjts markant hos kommunerna.

10. Framtida utmaningar: integrera rumslig strategi

Medan det finns stora förhoppningar förknippat med en fortsatt process finns det ingen riktig samsyn hur den fortsatta processen ska utformas. Vad som framkommer i flera delar av intervjumaterialet är att det inte enbart är själva framtagandet av den rumsliga strategin som dokument som varit

betydelsefullt, utan att själva processen har spelat en central roll i att stärka relationerna mellan kommunerna och regionen, men också kommunerna emellan.

”Ett värde av den rumsliga strategin är väl att vi har fått utveckla just samverkan och utveckla lite hur vi förstår varandra i region och kommuner och mellan kommuner. Det är väl lite så där klyschigt, men det kanske inte var den rumsliga strategin som var det viktiga, utan resan dit.”

Och just eftersom den rumsliga strategin anses som mer än bara en slutprodukt knyts stora förhoppningar till den framtida samverkan. Det finns dock en osäkerhet kring hur den rumsliga strategin ska integreras med andra regionala planer, strategier och processer. En integrering in i den regionala utvecklingsstrategin känns som ett logiskt första steg eftersom den rumsliga strategin togs fram för att fördjupa sig i områden som ansågs vara otillfredsställande behandlat i tidigare regionala utvecklingsstrategin. Kommunerna uttrycker dock sin osäkerhet kring hur det tidigare arbetet ska föras in i den regionala utvecklingsstrategin.

”Vi klagar nog mer på RUS:en just nu än på den rumsliga strategin. Vi hoppas att när den rumsliga strategin ska in i RUS att ingenting försvinner däremellan. För den ska integreras. Men vad betyder integrering? Betyder det att den skrivs om? Eller det här som vi har tagit fram. Kommer det här även kvarstå när de här kartbilderna ska in i ett annat format?”

Ett flertal beskriver i intervjuerna att processen kring uppdatering av den regionala utvecklingsstrategin inte alls upplevs som lika öppen, transparent och inkluderande som framtagande av den rumsliga strategin. Utan här lyfts en försiktig oro över vad som kommer ske härnäst och om det engagemanget man har lagt ner verkligen kommer synas på ett värdigt sätt i den regionala utvecklingsstrategin. Man verkar befinna sig i ett viktigt skede som är delvis avgörande om hur samverkan kommer utveckla sig framöver.

Några uttrycker också ett hopp om att den rumsliga strategin har lagt en gemensam, bra grund för en långsiktig stabil fysisk planering i hela Östergötland och att man önskar en röd tråd med samma fokus genom flera planer. Med detta framtidsperspektiv kan man läsa ut att man är nöjd med innehållet av den rumsliga strategin och att man hoppas på en långvarig positiv samverkan.

”Nästa gång den revideras för nu ska ju den här in i RUS:en. RUS:en revideras ju en gång per mandatperiod, så jag hoppas

inte att nästa gång vi reviderar RUS:en att de har ändrat sig jättemycket. Utan att de fortsätter så här för en långsiktig stabil fysisk planering i hela Östergötland.”

Samtidigt lyfter vissa en oro om det framtida arbetet kommer närma sig planmonopolet. Man har visserligen nått fram till en slutprodukt som man generellt är nöjda med, men samtidigt är det än så länge oklart för kommunerna hur denna slutprodukt kommer användas. Man yttrar en viss oro att den rumsliga strategin kan användas som underlag för strikta begränsningar hur delar av regionen ska kunna utvecklas eller inte. Än så länge verkar det vara oklart vad syftet med den rumsliga strategin faktiskt är.

”Och vi har ju kanske inte riktigt än från kommunerna sett vad blir konsekvensen av den här rumsliga strategin? För det är väl det man både kan se att man kan ha nytta av, men också kan bli lite rädd i kommunen att det sen då ska begränsa hur man ser på regionen om man blir alldeles för strikt i ja, men det har vi sagt i den här strategin eller det har vi inte sagt.”

Medan alla kommuner uttrycker att arbete med den rumsliga strategin har fört varandra närmare påpekar vissa att intraregionala skillnader finns kvar. Regionen har då en viktig roll att axla för att jobba vidare mot en sammanhållen region.

”Ja, eftersom man kunde se en ganska stor skillnad mellan öst och väst här. Vad för typ av yttranden som kom in. Där östkommunerna var mer frågsamma och kanske mer kritiska till den rumsliga strategin än vad västkommunerna var. Och jag tror det också visar på att de tvärsamarbeten som finns i regionen kanske inte, inte riktigt är där, upplever jag... Då är liksom regionen ändå ett sätt att försöka binda ihop regionen lite.”

11. Slutsatser

Redovisningen av resultatet av intervjustudien från våren 2025 illustrerar den övergripande bilden av att kommunerna i Östergötland i stora drag är nöjda med hur Region Östergötland har hanterat sitt uppdrag som innefattar att organisera för samverkan med länets kommuner. Jämfört med tidigare studier är det tydligt att samverkansstrukturen och processerna har förstärkts sett till viktiga kvalitativa element (Hermelin och Wänström, 2017; Olofsson och Hermelin, 2017; Wänström och Hermelin, 2022).

För att återkoppla till de tre delprocesserna för modellen för samverkan (dvs. ”collaborative governance”) som beskrevs i avsnitt 4 som en inledning till intervjustudien under våren 2025 kan vi konstatera att erfarenheterna av regional samverkan delvis liknar de vi beskrivit från tidigare studier och delvis reviderats.

11.1 Gemensam förståelse för målsättningen med samverkan

För att börja med grundelementet gemensam förståelse för målsättningen med samverkan, visar studien från våren 2025 att detta har förtydligats i jämförelse med de tidigare studierna. Emellertid kvarstår den här delprocessen som den mest utmanande. Den här utmaningen behöver förstås utifrån de regleringsmässiga och styrningsmässiga villkoren som regional samverkan sker inom. Genom våra tidigare studier har vi diskuterat att den statliga regleringen som regionen har att förhålla sig till inom området för regional utveckling är otydlig och kan betraktas vara på ogrundade antaganden. I detta ingår att man kan tolka att den statliga styrningen vilar på ett implicit antagande om att kommunerna är *villiga att stödja* regionen att genomföra sitt reglerade uppdrag inom regional utveckling (Wänström och Persson, 2023). Detta är ett antagande som inte tar tillräcklig hänsyn till att kommunerna i grunden drivs av sin egen politiska autonomi och sitt ansvar för att hantera den bredd av mandat man har ansvar för.

Regleringsmässigt är relationen mellan regionen och kommunerna horisontellt och som är ett grundvillkor för hur regionen kan organisera för samverkan med kommunerna. Därmed behöver specificeringen av målsättningen för samverkan vara del av processen. Detta skapar en balansakt för regionen som har ett ledarskap att organisera för samverkan. Balansakten handlar om att formulera en meningsfull övergripande ram till grund för en mer detaljerad specificering som behöver arbetas fram tillsammans med kommunerna. Med detta sagt blir den gemensamma förståelsen för vad den rumsliga strategin är, en del av samverkansprocessen. Regionens uppdrag i detta är högst komplext och ställer höga krav på att balansera tydlighet och öppenhet i dialoger. Det här pekar på att processen för rumslig strategi har likheter med en policygemenskap – där man skapar policy tillsammans – till skillnad från samverkan som innebär dialoger för att utbyta information eller samverkan genom saknätverk som har att lösa uppsatta konkreta problem (Wänström och Hermelin, 2022). Den här förutsättningen för samverkan mellan regionen och kommunerna ställer också krav på att möten i nätverken och processerna behöver skapa utrymmen för att hantera att alla inte är eniga om alla punkter.

11.2 Delprocessen för delad motivation

För att övergå till nästa delprocess i modellen för samverkan, som är delad motivation, vittnar intervjustudien om att denna påtagligt har stärkts jämfört med vad resultaten visar från de tidigare studierna. Detta kan tolkas som att det över tiden ha grundats en fördjupad ömsesidig förståelse för varandras roller och ansvar. Ett inbjudande arbetssätt från regionens sida framstår som ett viktigt bidrag till för att stärka legitimiteten och därmed motivationen hos kommunerna att vara involverade.

11.3 Delprocessen för kapacitet

I den tredje delprocessen, som rör kapacitet, spelar regionens resurser en grundläggande roll för att organisera och leda samverkansstrukturer och processer. I takt med förstärkt motivation från kommunernas sida att vara involverade, framstår det som att även de små kommunerna väljer att prioritera att delta. Kapacitet handlar på så sätt om tid att delta i samverkan och här är även kunskap centralt. Här ingår erfarenhetsgrundad kunskap som etableras över tid då allt flera förtroendevalda och tjänstepersoner förvärvar erfarenheter från regional samverkan.

12. Medskick till fortsatt regional samverkan

Denna följeforskning visar att Region Östergötland i hög grad har lyckats engagera kommunerna i arbetet med att ta fram en rumslig strategi för Östergötland. Kommunerna har generellt upplevt Regionens arbete som både professionellt och lyhört. Genom analysen av intervjumaterialet har dock ett antal återkommande teman identifierats, vilka bör beaktas i det fortsatta arbetet med regional samverkan. Dessa lyfts nedan i form av medskick inför fortsatt regional samverkan.

- **Den etablerade samrådsstrukturen har varit ett viktigt stöd i framtagandet av rumslig strategi**

Den samrådsstruktur som upprättats mellan Region Östergötland och länets kommuner under en längre tid har bidragit till att arbetet med rumslig strategi har kunnat integreras med den kontinuerliga samverkan. Nätverket för samhällsbyggnad och Ledningsgruppen för samhällsplanering som är delar av den upprättade samrådsstrukturen har fungerat som en plattform för utvecklingen av den rumsliga strategin.

- **Processens upplägg har stärkt samverkan – men fortsatt tydlighet behövs**

Den öppna, dialogbaserade processen kring framtagandet av den rumsliga strategin har lett till ökad förståelse, samverkan och förtroende mellan Region Östergötland och kommunerna. Osäkerheter kring strategins syfte, omfattning och framtida konsekvenser återstår och det behövs framöver fortsatt tydlighet vad regional samverkan innebär.

- **Förvaltning av förtroende och relationer kräver kontinuitet och bredd**

Den kontinuerliga dialogen som sker genom samrådsstrukturen har bidragit till ömsesidig förståelse mellan de som ingår i samverkan. Detta handlar om ömsesidig förståelse för varandras uppdrag och ansvar. De kontinuerliga dialogerna har även bidragit till förstärkt förtroende för varandra och en ökad legitimitet för regional samverkan och därmed ökad motivation att delta och bidra. Förtroendet som byggts upp under processen att ta fram rumslig strategi är starkt men sårbart – det är i hög grad personbundet och behöver institutionaliseras.

- **En inkluderande struktur kräver balans mellan små och stora kommuner**

Små kommuner har begränsade resurser. Det är viktigt att fortsatt utforma regionala processer så att alla kommuner ges realistiska förutsättningar att delta – t.ex. genom anpassade remisstider och aktiv inkludering i dialoger. För att uppnå högt deltagande i den regionala samverkan behöver man anpassa ambitionsnivån med antal möten och aktiviteter, så att kommuner med olika storlek kan delta. Samtidigt behövs en förståelse att det regionala perspektivet inte konkurrerar ut befintliga mellankommunala samarbeten.

- **Den rumsliga strategins legitimitet beror på hur den integreras framåt**

Den rumsliga strategin kommer att integreras i Regional utvecklingsstrategi (RUS). Om resultat från det omfattande arbetet ”späds ut” eller omtolkas kan det underminera det upparbetade förtroendet. För att möta detta krävs en fortsatt öppen och transparent process även i nästa steg, med tydlig återkoppling till tidigare gemensamma insatser.

- **Samrådsstrukturens potential begränsas av otydligt informationsflöde**

Den befintliga samrådsstrukturen med olika nätverk och ledningsgrupper fungerar i stort sett bra, men det saknas formella mekanismer för återkoppling vilket gör kunskapsöverföring beroende på individer. Här finns en utvecklingspotential för att skapa transparens och för att säkerställa informationsöverföring.

13. Referenser

Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012) An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1).

Emerson, K. & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Hermelin, B. & Wänström, J. (2017) *Att organisera för regional utveckling – Erfarenheter från regionbildning i Östergötland*. Centrum för kommunstrategiska studier, Rapport 2017:7

Olofsson, J. & Hermelin, B. (2017) *Att organisera för regional utveckling – exempel Regional strukturbild för Östergötland*. CKS Arbetsnotat 2017-06-22

Wänström, J. & Hermelin, B. (2022) *Att skapa ändamålsenlig samverkan Samrådsstrukturer med region och kommuner*. Centrum för kommunstrategiska studier, Rapport 2022:5

Wänström, J. & Persson, B. (2023) Local governments on an equal footing? Policy coordination between Swedish regions and municipalities in regional development policy, *Regional & Federal Studies*, DOI: 10.1080/13597566.2023.2232306