

Gemensam planering –

Samverkansformer för att planera trafik och bebyggelse mot en hållbar målbild



Dokumentinformation

Titel: Gemensam planering – samverkansformer för att planera trafik och bebyggelse mot en hållbar målbild

Trivector Serie nr: 2020:61
IVL rapport C523

Författare: Henrik Kloo
Christian Dymén
Christian Fredricsson
Åsa Hult

Kvalitetsgranskning: Mats-Ola Larsson
Lena Smidfelt Rosqvist

Beställare: Håkan Johansson
Kontaktperson: Håkan Johansson, tel 010-1235919

Dokumenthistorik:

Version	Datum	Förändring	Distribution
0.5	2020-04-09	Utkast	Beställare
0.9	2020-05-30	Utkast	Beställare
1.0	2020-06-10	Slutgiltigt utkast	Beställare
1.1	2020-06-12	Mindre justeringar	Beställare

Sammanfattning

Om projektet

Projektet har studerat, utvecklat och konkret provat former som ska underlätta samverkan mellan framförallt Trafikverket och kommuner, men även regioner och eventuellt andra relevanta aktörer, gällande möjligheter och utmaningar med gemensamma nationella och kommunala mål angående bebyggelse, trafik och stadsutveckling och tillhörande åtgärder. Samverkansformerna ska bidra till ökad samsyn kring mål och åtgärder. Syftet med projektet är att ge förslag till process och metodik för arbete mellan statlig, regional och kommunal nivå samt att ge förslag till samverkansformer.

Metod

Projektet inleddes med en litteraturgenomgång, med syfte att kartlägga den kunskap som finns om målkonflikter och samverkansutmaningar i transportplanering och de metoder som finns för att förbättra samverkan mellan olika aktörer. Denna genomgång finns rapporterad i rapporten "Samverkansformer mellan nationella och lokala myndigheter för att underlätta målstyrd planering" (Hult m.fl. 2017).

I nästa steg genomfördes två fallstudier med aktionsforskningsmetodik. I aktionsforskning distanserar man sig inte från den verksamhet eller område som är subjekt för forskningen. Syftet med aktionsforskningen är istället att ha en direkt och omedelbar påverkan på forskningsområdet. Den ena fallstudien följde en dialogprocess, som berörde en utbyggnad av ett bostadsområde i Göteborg, där också en trafikled skulle omvandlas till boulevard och hur detta skulle påverka trafiksituationen i stort. Den andra fallstudien gjordes inom ramen för en åtgärdsvalsstudie i Jönköping för att diskutera framtidsscenarier och långsiktig inriktning för funktion samt åtgärder för genomfartsleden E4 / riksväg 40.

Aktörsperspektivet

De aktörer som varit involverade i fallstudiearbetet i Jönköping och Göteborg är Trafikverket, kommunernas organisationer för trafik och fysisk planering, kommunpolitiken, regionen och dess kollektivtrafiksuppdrag samt länsstyrelser. I Göteborgsfallet involverades dessutom regeringen i form av delegationen för bostadsbyggande, vars uppdrag är att stödja kommunernas arbete med att öka bostadsbyggandet. Dessa aktörers drivkrafter kan både sammanfalla och motverka varandra.

Slutsatser

Det har inom projektet framkommit att det till viss del saknas erfarenheter av att arbeta mot gemensamma målbilder och med målstyrda scenarier i de

organisationer som deltog i fallstudiearbetet. Organisationerna har stor vana att arbeta med egna mål men det behöver utvecklas gemensamma arbetssätt mellan organisationerna. Det behövs en förenklad målstruktur för alla aktörer. Det finns en generell målinflation på alla nivåer i plansystemet. En möjlig väg är att aktörerna gemensamt utgår från en övergripande gemensam vision, såsom exempelvis nolltillväxt av biltrafik eller trafiksäkerhetens nollvision. Ett annat begrepp är ”missions” såsom uttryckt av VINNOVA, som handlar om att olika aktörer arbetar mot gemensamma mål.

Förutsättningar för planering med gemensam målbild

Att skapa ett forum för samverkan, med representation för de viktiga aktörerna är ett centralt första steg för att arbeta mot en gemensam vision. Syftet med forumet ska vara tydligt, så att aktörerna känner sig motiverade att delta och att det prioriteras av deltagarnas egna organisationer.

Kontinuerlig samverkan

Samverkan behöver ske på strategisk nivå, d.v.s. ett aktivt forum för kontinuerlig dialog, informationsutbyte mellan aktörer, att fånga upp frågor och tidigt informera om planer. Samverkan behöver också ske på projektnivå för att skapa samsyn inför ett specifikt projekt, exempelvis en ny bostadsutbyggnad eller planerandet av en ny trafikled. Arbetet kan göras i form av en samplaneringsgrupp med aktörer från kommun, Trafikverket och region, som har rådighet att agera i gränslandet mellan det strategiska och det projektspecifika, och det formella och informella. Samplaneringsgruppen bör i sin helhet eller delar av den, finnas representerad på de olika nivåerna för att säkerställa legitimitet, effektivitet, kontinuitet och tillit mellan de berörda aktörerna. Följande komponenter är också centrala.

En strukturerad process

- ▶ En struktur för den regionala arenan, till exempel i form av en samplaneringsgrupp.
- ▶ En central del i samverkan är själva dialogen. Varje dialogmöte bör utgå från ett tydligt syfte, som speglar syftet med samverkan.
- ▶ Att samverkan inte upplevs som en löst sammanhållen ”diskussionsklubb”. En neutral facilitator kan vara till hjälp för att strukturera och hålla rätt fokus i diskussionerna.
- ▶ När antalet informella aktiviteter ökar är det viktigt att säkerställa transparens och en tydlig koppling till de formella instanserna. Det är viktigt att undvika parallella informella och formella planprocesser, och att säkerställa närheten till beslutfattande i olika dialoger.
- ▶ Att inte alltför tidigt i en samverkansprocess fokusera diskussionen på lösningar av konkreta problem kopplade till exempelvis trafik och bostadsbyggande. Exempelvis är åtgärdsvalsstudien ett bra verktyg för att diskutera lösningar, men det måste först säkerställas att forumet är det rätta och att förståelsen och problembilden är gemensam.

Förankrad gemensam målbild

När syftet med samverkansprocessen har klargjorts arbetas en gemensam vision (målbild) fram. Utgångspunkten kan vara en gemensam förståelse för en

problembild, till exempel ökad befolkning, barriäreffekter eller problematiska trafiksituationer. Det kan också handla om att leva upp till ett mer övergripande mål. Arbetet kan till exempel utgå från det nationella etappmålet och därifrån förhandla fram gemensamma mål för regional och lokal trafik. Norges ”nollvektsmål” kan fungera som inspiration. Här har man antagit ett mål om nolltillväxt för biltrafik och där eventuell ökning ska ske med kollektivtrafik, gång och cykel. På så vis kan även planering av ny och befintlig infrastruktur präglas av målstyrning.

Det är viktigt att poängtera att en gemensam målbild inte innebär att de olika aktörernas mål - som med fördel är förankrade i planer, måldokument och strategier – alltid behöver sammanfalla. Det viktiga är att aktörerna är fullt medvetna om sina egna mål och andra aktörers mål och att potentiella målkonflikter behandlas och hanteras.

Transparens utan sidospår

När antalet informella aktiviteter ökar är det viktigt att säkerställa transparens och en tydlig koppling till de formella instanserna. Det är viktigt att undvika parallella informella och formella planprocesser, och det är viktigt att säkerställa närheten till beslutfattande i olika dialoger.

Överenskommelser

Överenskommelser som stöd i planeringen blir allt viktigare för Trafikverket, men även för kommunerna för att säkerställa olika aktörers intentioner och åtaganden kopplade till planeringsprocesser.

Lärdomarna från projektet visar på vikten av att inte underskatta behovet av att förankra överenskommelser brett inom respektive organisation. Den breda överenskommelsen har potential att användas som en startpunkt för att utveckla samverkansformerna mellan aktörerna och utgöra en bra grund för att underlätta i senare planprocesser, exempelvis inom detaljplaner eller olika åtgärdsvalsstudier. Dock finns det erfarenheter av att överenskommelser inte efterlevs eller att de inte upplevs som legitima, vilket har skapat en brist på tillit.

Resultatet från fallstudierna visar följande behov när det gäller bred överenskommelse:

- ▶ Överenskommelsen bör inkludera en tydlig och strukturerad uppföljningsplan, som dels innehåller en struktur för att aktualitetspröva överenskommelsen, dels en struktur för återkoppling gällande efterlevnad av överenskommelsens olika delprojekt och planer.
- ▶ För att en bred överenskommelse ska upplevas som legitim är det viktigt att alla aktörer är övertygade, lojala och överens om att den ska kunna omprövas så att den kontinuerligt upplevs som relevant och uppdaterad.
- ▶ Tillit bör finnas mellan aktörerna att åtaganden uppfylls även om personerna som deltagit i utformningen byts ut, exempelvis på grund av omorganisationer hos de deltagande aktörerna eller politiska skiften.
- ▶ Vikten av att skapa tillit. Det handlar om att samtliga aktörer har en förståelse för de övrigas utgångspunkter, uppdrag och möjligheter, men också att aktörerna gemensamt skapat samsyn om den gemensamma

målbilden. Det handlar också om att överenskommelser följs och att tidplaner är synkroniserade och upprätthålls, till exempel att kollektivtrafik finns på plats när den behövs. Tillit skapas också av att man är öppen med all relevant information, såsom modeller och prognoser, som har betydelse för samverkansprocessen. Legitimitet, kontinuitet och effektivitet leder till tillit mellan aktörerna.

Rekommendationer

Utifrån de två fallstudier som projektet har följt och den forskning och litteratur som presenteras i denna rapport rekommenderas följande:

- ▶ Utveckla en kontinuerlig samverkan mellan kommun, region och Trafikverket genom exempelvis en samplaneringsgrupp som agerar i gränslandet mellan det strategiska och det projektspecifika och det formella och det informella.
- ▶ Till grund för den kontinuerliga samverkan kan med fördel en bred överenskommelse finnas där syftet med samverkan tydligt stipuleras. Överenskommelsen bör utvecklas som en gemensam produkt mellan Trafikverket och kommunerna som jämbördiga aktörer. Även regionen bör inkluderas.
- ▶ När syftet med samverkansprocessen har klargjorts bör en gemensam målbild tas fram.
- ▶ De dialogmöten som sker inom samverkansprocessen ska förberedas med tydliga agendor där mötets syfte beskrivs. Dialogmötets syfte ska tydligt spegla syftet med samverkansprocessen och den gemensamma målbilden. Detta är viktigt för att säkerställa att samtliga deltagare upplever dialogmötena som meningsfulla. Samma forum kan fylla fler funktioner över tid, och andra aktörer kan bjudas in vid behov.
- ▶ Säkerställ deltagarnas förankring i hemmaorganisationen så att de tjänstepersoner som deltar i dialogmöten känner att de har ett mandat och en trygghet inom vilka ramar man kan agera gör att dessa kan bidra med hela sin kompetens i en kreativ diskussion och inte enbart vara en talesperson för redan givna ställningstaganden. Detta underlättas med att det exempelvis finns en bred överenskommelse i botten, som är förankrad i organisationerna.
- ▶ Som ett verktyg under samverkan i ett tidigt skede av en process kan ett förfarande med ”testremiss” testas, som innebär att deltagarna får diskutera konsekvenser av olika scenarier, trots att inte de slutgiltiga förslagen finns på plats. Det ska ses som en förberedande, ganska informell process, som på intet sätt ersätter eller kringgår de formella planprocesserna och remissförfaranden som hör till planeringen och projektgenomförande, men att sådan dialog ger en förutsättning för att bereda vägen för dessa.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	i
Om projektet	i
Slutsatser	i
Rekommendationer	iv
1. Inledning	1
1.1 Syftet med projektet	1
1.2 Rapporten och läsanvisning	1
1.3 Metod	2
1.4 Fallstudierna	3
2. Planeringsutmaningen	7
2.1 Utgångspunkt för gemensam samverkan – Ett hållbart transportsystem 2030	7
2.2 Aktörernas perspektiv och drivkrafter	8
3. Behovet av samverkan	10
3.1 Rapporterade glapp i planprocesserna	10
3.2 Metoder för att få ihop det	11
3.3 Överenskommelser i tidigt skede	13
4. Kontinuerlig samverkan – resultat från fallstudierna	16
4.1 Det glappar på den strategiska nivån	16
4.2 Det är tidigt skede hela tiden...	18
4.3 Tillit, legitimitet, kontinuitet och effektivitet	18
4.4 Tydliggör olika drivkrafter och olika organisationers mål	19
4.5 Arbeta mot gemensam målbild	20
4.6 Verktyg för att förbättra samverkansformerna	23
5. Slutsatser och rekommendationer	27
5.1 Förutsättningar för planering med gemensam målbild	27
5.2 Rekommendationer	31

1. Inledning

I en tidigare studie av Trivector och Svenska Miljöinstitutet IVL (Hult m.fl. 2017) har visat att det förekommer målkonflikter mellan den nationella planeringen och kommunal planering av trafik och bebyggelse. Projektet bygger vidare på dessa resultat med syfte att konkret pröva och utveckla samverkansformer och metodik mellan Trafikverket och kommunerna gällande möjligheter och utmaningar med gemensamma nationella och kommunala trafikmål och tillhörande åtgärder för att på så sätt bidra till ökad samsyn kring mål och åtgärder. I projektet utvecklades och testades samverkansformer i två pilotprojekt som utmynnade i en utvärdering av samverkansprocesser, målformuleringar, överenskommelser, åtgärder och styrmedel för att hantera trafik och bostadsutveckling i städer mot gemensamma och hållbara mål. I projektet och i fallstudierna medverkade också regioner och länsstyrelserna. Arbetet har finansierats av Trafikverket.

1.1 Syftet med projektet

Syftet med projektet är att utifrån befintlig kunskap och forskning och två fallstudier i Jönköping och Göteborg utarbeta förslag till process och metodik för samverkan mellan Trafikverket och kommuner (men även regionen) för att planera trafik och bebyggelse mot en hållbar målbild. Syftet är också att ta fram förslag till samverkansformer mellan statlig och kommunal nivå.

1.2 Rapporten och läsanvisning

Föreliggande rapport beskriver tänkbara samverkansformer mellan Trafikverket, regioner, kommuner och eventuellt andra relevanta aktörer som kan underlätta en större samsyn kring mål och åtgärder för ett hållbart transportsystem med fokus på samordning av transportplanering, bebyggelseutveckling och miljömål.

Rapporten ska ge en överblick över olika modeller för samverkan, som tillämpats, och erfarenheter från dessa, deras styrkor och svagheter, samt i vilka sammanhang olika modeller har varit applicerbara. Utöver detta har vi följt och medverkat i två fallstudier, där kommuner, Trafikverket och andra aktörer samverkat i tidigt skede av i Jönköping och Göteborg (se metodavsnittet nedan). I rapporten har de generella erfarenheterna satts i relation till dessa två fall.

I det sista avsnittet av rapporten vill vi koppla samman erfarenheterna från fallstudierna och från övriga erfarenheter (se kapitel 3) till generella slutsatser och rekommendationer för framtida samverkansprocesser.

Rapporten är upplagd med ett inledande kapitel (detta) som beskriver bakgrund till projektet, syfte och avgränsningar. Rapporten består därefter av ytterligare fyra kapitel:

Kapitel 2 syftar till att ge beskrivning till om varför en gemensam planering behövs och vilka det gemensamma målet för Trafikverket och kommunerna. En viktig del som identifierat inom projekt är vikten av olika aktörers drivkrafter som beskrivs i detta avsnitt.

Kapitel 3 ger en teoretisk bakgrund och beskriver tidigare erfarenheter kring samverkansprocesser.

Kapitel 4 beskriver resultat och analys, främst från de två fallstudierna, som också jämförs med de erfarenheter och den teoretiska bakgrunden, som beskrivits i kapitel 3.

Kapitel 5 innehåller slutsatser och rekommendationer.

1.3 Metod

Forskningsprojektet har bedrivits i två delar

1. En litteraturgenomgång med syftet att kartlägga den kunskap som finns om målkonflikter och samverkansutmaningar i transportplanering och de metoder som finns för att förbättra samverkan mellan olika aktörer. Denna genomgång finns rapporterad i Behrends m.fl. 2019.
2. Aktionsforskning kopplad till två fallstudier.

Fallstudierna genomfördes parallellt men var frikopplade från varandra, eftersom piloterna är av väldigt olika karaktär. Projektet har däremot synkroniserat analyser och slutsatser från de båda fallen. Tillsammans med respektive pilot har forskarna arbetat tillsammans i några workshops där följande frågor har behandlats:

- ▶ Respektive aktörs förväntningar på pilotprojekten
- ▶ Respektive aktörs knäckfrågor och upplevelse av målkonflikter exempelvis utifrån kommunens och Trafikverkets mål och basprognoser
- ▶ Vad har kommun och Trafikverket för rådighet över den befintliga processen
- ▶ Nya och utvecklade samverkansformer som kan bidra till att lösa knutar och hantera knäckfrågorna

Efter varje workshop har IVL och Trivector haft interna avstämningar. En större workshop genomfördes för att analysera och diskutera resultat från samtliga workshops.

Fallstudierna har bedrivits med aktionsforskningsmetodik. I aktionsforskning distanserar man sig inte från den verksamhet eller område som är subjekt för forskningen. Syftet med aktionsforskningen är istället att ha en direkt och omedelbar påverkan på forskningsområdet. I det här fallet har det skett genom att bidra till

utveckling och lösningar för samverkan, process och metodik mellan kommuner, Trafikverket, regioner och eventuellt andra relevanta aktörer.

Respektive workshop har bemannats av två eller tre forskare från ansvarig projektpart (Trivector eller IVL), där den ena agerar moderator och facilitator och därmed en neutral part, den andra dokumenterar och observerar processen, och den tredje har som huvuduppgift att dra lärdomar i förhållande till analysen i AP 4. I aktionsforskningen har forskarna utgått från olika teoretiska modeller för samarbetsformer mellan olika aktörer för att bättre förstå och hjälpa de processer som forskarna studerar.

1.4 Fallstudierna

Här beskrivs kortfattat de båda fallstudierna, som ingått i projektet.

Fallstudie 1: Dialoggrupp om Dag Hammarskjöldsleden, Söder-Västerleden och bostadsbyggande – Göteborg Högsbo-Frölunda



Figur 1-1-1: Fallstudie Göteborg med det planerade bostadsområdet inom gula fältet. Dag Hammarskjöldsleden markerad i rött (Källa Göteborg Stad).

Göteborgs stad växer och planerar bostäder i området Högsbo-Frölunda. I uppdraget från kommunfullmäktige att ta fram en fördjupad översiktsplan är det av särskild vikt att pröva omvandlingen av Dag Hammarskjöldsleden från trafikled till boulevard samt stödja genomförande av Målbild koll 2035 (utveckling av kollektivtrafikens stomnät). Projektdirektiven innehåller också avvägning av riksintressen som påverkas.

Den fördjupade översiktsplanen innehåller tre möjliga förändringsscenarier. I de tre alternativen växer staden med cirka 30 000 invånare. Befolkningen ökar i området samtidigt som biltrafiken enligt stadens trafikstrategi ska minska. Gemensamt för alla tre förslag är att de bygger på att leden omvandlas till boulevard och att det sker en utbyggnad i anslutning till boulevarderna. Med en boulevard

med sänkt hastighet och utbyggd kollektivtrafik beräknar staden ge en minskad trafik med cirka 50 procent i Dag Hammarskjöldstråket, men en ökning av trafik med 7–16 procent på Söder-Västerleden.

Det finns ett antal knäckfrågor med utbyggnaden och omvandlingen till boulevard:

- ▶ Ökade trafikflöden på Söder-Västerleden påverkar riksintresset då leden är viktig för tung trafik till Göteborgs hamn.
- ▶ Vad blir det för trafikeffekter av en boulevardisering av Dag Hammarskjöldsleden?
- ▶ Kan Göteborgs stads trafikstrategi uppfyllas som det är tänkt? Finansieringen av viktiga åtgärder som kollektivtrafik är inte säkerställd i planskedet.
- ▶ Hur kan regional samverkan med gemensam målbild för utvecklingen skapas så att aktörerna kan känna tillit?
- ▶ Stadens hållbarhetsscenario är ett nytt sätt att prognosticera trafikutveckling (bygger på Trafikstrategin) och den behöver utvecklas.
- ▶ Ytterligare en utmaning är berörda aktörers olika planeringshorisonter.

För att öka det hållbara bostadsbyggandet har regeringen tillsatts en utredning. Utredningens uppdrag är att underlätta samordningen mellan berörda aktörer i samhällsbyggnadsprocessen i kommuner med särskilt komplexa planeringsförutsättningar (Samordning för bostadsbyggande N2017:08). En representant från utredningen deltar i dialogprocessen kring den aktuella utbyggnadsplanen. I ”Arena för dialog” deltar också flera förvaltningar inom Göteborg stad, Trafikverket, Länsstyrelsen, Västra Götalandsregionen och Västtrafik.

Målet för dialogprocessen är att hantera knäckfrågor och hitta en gemensam målbild. Om möjligt ska det resultera i en avsiktsförklaring eller annan gemensam överenskommelse för att nå Göteborg stads trafikstrategi inom ramen för gemensamma målbilder och de olika aktörernas ansvar och roller. Vidare testas en arbetsmetod för samverkan som kan fungera även i projekt framöver. I projektet utreds ansvar och rådighet vilket även omfattar återkommande frågor och inte bara projektspecifika.

Fallstudie 2: Gemensam syn kring evidens och effektsamband –Jönköping – E4



Figur 1-2: Flygbild över en del av området som åtgärdsvalsstudien täcker. Källa: trafikverket

E4 och riksväg 40 genom Jönköping byggdes i slutet av 1960-talet och passerade då i stor utsträckning vid sidan av Jönköping och Huskvarna. Jönköpings kraftiga expansion under de senaste 20 åren har inneburit att vägen idag skär igenom delar av staden. Trafiken på sträckan genom Jönköping karakteriseras alltmer av lokaltrafik som blandas med en andelsmässigt allt mindre del genomgående trafik. E4 är en nationell stamväg som ingår i TEN-T vägnätet och har därmed krav på att upprätthålla de kriterier som gäller för TEN-T. Expansionen av Jönköping innebär även att E4 i dess nuvarande form och läge blir ett hinder för staden att växa söderut.

E4 genom Jönköping och dess omgivande anslutande vägnät och då främst riksväg 40 västerut mot Göteborg och österut mot Västervik är hårt belastad och mycket störningskänslig. En stor andel lokaltrafik blandas med en mindre andel genomgående regional/nationell trafik. Stora etableringar av industri och handel har förlagts i anslutning till trafikplatserna. Denna expansion har inneburit allt större problem för att säkra framkomligheten på trafiklederna för regional och nationell trafik samtidigt som den alltmer blivit en barriär för stadsutveckling.

Den åtgärdsvalsstudie som forskargruppen följde har två syften där tidshorison-ten skiljer sig åt:

Det första syftet är att med ett samlat kunskapsunderlag av nuläge samt ett eller flera framtidsscenarioer få fram en långsiktig inriktning för funktionen hos E4 och riksväg 40 samt de åtgärder som kan behövas för att nå dit. Eftersom stadens utveckling och infrastruktur är kommuniserande kärl måste dessa system utredas

gemensamt. De inriktningar och åtgärdsförslag som tas fram behöver analyseras ur ett brett systemperspektiv där statlig och kommunal infrastruktur och dess genererade trafik måste hanteras som en helhet. Framtidsscenarierna skall bygga på bästa möjliga faktaunderlag och uppsatta nationella mål, sannolik framtida politik, med mera.

Det andra syftet med åtgärdsvalsstudien är att identifiera idag kritiska punkter på vägnätet och föreslå konkreta åtgärder som kan minska störningskänsligheten och öka förutsägbarheten i vägnätet genom Jönköping. Arbetet skall genomföras av fyrstegsprincipen. Det innebär att åtgärder från samtliga fyra steg skall prövas i arbetet. Konkreta förslag till åtgärder som tas fram och som skall finansieras via Trafikverkets nationella transportplan skall vara färdigutredda så att de kan spelas in till framtagandet av Nationell plan för 2022–2033.

2. Planeringsutmaningen

Detta avsnitt beskriver varför samverkan behövs mellan Trafikverket, kommuner, regioner och eventuellt andra relevanta aktörer, samt vilken roll och drivkrafter aktörerna har i planeringen.

2.1 Utgångspunkt för gemensam samverkan – Ett hållbart transportsystem 2030

Infrastrukturplaneringen ska utgå från de transportpolitiska målen som regering och riksdag har fastställt. Det övergripande målet med transportpolitiken är ”att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.” (Trafikverket, 2017). Kopplat till detta mål finns ”funktionsmål” och ”hänsynsmål”. Uppfyllanden av miljömålen analyseras med avseende på effektområdena klimat, landskap, naturmiljö, kulturmiljö, hälsa, befolkning, luft, vatten, mark och materiella tillgångar.

På övergripande nivå har man de 16 svenska miljömålen med bl.a. ”Begränsad klimatpåverkan”, ”Frisk luft” och ”God bebyggd miljö” att förhålla sig till. Sveriges långsiktiga klimatmål innebär att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären ”netto noll” och att 85 procent av reduktionen (jämfört med 1990) sker i Sverige, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Det klimatpolitiska ramverket som beslutades 2017 innebär att utsläppen från inrikes transporter, utom inrikes flyg, ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010, enligt regeringens proposition 2016/17:146. Samtidigt pekar prognoserna på fortsatt stora ökningar av gods- och persontransporter. För att realisera potentialerna för utsläppsminskning i linje med målet, krävs åtgärder inom de tre områdena energieffektiva och fossilfria fordon, förnybara drivmedel och transporteffektivt samhälle.

I linje med detta har regeringen i proposition 2019/20:1 gjort förtydliganden om och tillägg till de transportpolitiska målen. Det av riksdagen beslutade etappmålet för inrikes transporter i miljömålssystemet ska även utgöra ett etappmål för det transportpolitiska hänsynsmålet. Dessutom har regeringen bedömt att för att klimatmålet ska nås behöver det transportpolitiska funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet.

På den regionala nivån tas många mål och handlingsplaner. Ett exempel är Västra Götalandsregionens ”Klimat 2030 – Västra Götalandsregionen ställer om” i vilket hållbara transporter är ett av de fyra fokusområdena.

Kommunernas egna planer för ökat bostadsbyggande, trafikstrategier och miljömål styr den lokala planeringen, till exempel följande för Göteborgs stad:

- ▶ ”2050 har Göteborg en hållbar och rättvis utsläppsnivå av växthusgaser” med etappmålet för 2020 en 40-procentig minskning av växthusgasutsläpp.
- ▶ ”Luften i Göteborg ska vara så ren att den inte skadar människors hälsa eller ger upphov till återkommande besvär.”
- ▶ ”Den bebyggda miljön i Göteborgs Stad skall bidra till en god livsmiljö där resurser nyttjas på ett hållbart sätt.”. Här framhålls bland annat hållbara transporter och låga bullernivåer. ”

2.2 Aktörernas perspektiv och drivkrafter

De aktörer som huvudsakligen blir involverade i samverkansprocesser av dessa slag, som studerats i fallstudierna är Trafikverket, kommunernas trafikplaneringsorganisationer, kommunalpolitiken, regionen och dess kollektivtrafikuppsdrag samt länsstyrelser. I Göteborgsfallet involverades även regeringens särskilde utredare för bostadsbyggande, vars uppdrag är att underlätta samordningen mellan berörda aktörer i samhällsbyggnadsprocessen. Dessa aktörers drivkrafter kan både sammanfalla och motverka varandra.

I ett inledande skede av en samverkansprocess bör det tydliggöras varje aktörs perspektiv, uppdrag och drivkrafter för att skapa en förståelse för gemensamma målsättningar och skillnader, som skulle kunna utvecklas till konfliktpunkter. I samband med uppstarten av dialogprocessen bör samtliga aktörer göra en presentation av sina ansvarsområden och utgångspunkter.

Trafikverket arbetar utifrån ramen av de transportpolitiska målen och har som uppdrag att tillse god tillgänglighet. I det avseendet som studerats i detta projekt har fokus varit på deras uppdrag att företräda infrastruktur av ”riksintresse” såsom att säkerställa de långväga trafikanternas behov utifrån en nationell systemsyn. I Trafikverkets uppdrag ingår att tillse att framkomlighet på transportleder av riksintresse (exempelvis E4 och riksväg 40 i Jönköping) inte ”påtagligt” försväras, vilket ofta är en bedömningsfråga från fall till fall. I Göteborgsfallet är ett sådant riksintresse att säkerställa tillgången till hamnen och transport av gods till industrierna mm.

Kommunerna arbetar med samhällsplanering och bebyggelseutveckling och vill skapa en attraktiv stad. Bebyggelse, strukturer för näringslivet och verksamheter är viktiga målområden. Den kommunala politiken sätter mål, men fattar ibland beslut som inte leder mot målen när målkonflikter uppstår (Hult m. fl. 2017). Skiftande politiska majoriteter efter nya val kan också ändra förutsättningar.

Regionen kan ha en regional infrastrukturplan. De förestår kollektivtrafiken och anslår medel för den. De har också att företräda alla kommunernas perspektiv, vilket kan innebära tillgänglighet till staden eller smidig genomfartstrafik för till exempel pendlare, vilket ofta kan sammanfalla med önskemål om god framkomlighet på Trafikverkets vägnät.

Länsstyrelsen företräder staten och kan tillhandahålla statliga planeringsunderlag, godkänner miljökonsekvensbeskrivningar, samt har tillsyn enligt miljöbalken och kan göra miljöprovningar.

De gemensamma nämnarna och drivkrafterna är ett gemensamt intresse av god tillgänglighet och att transporter kan ske smidigt. Miljömålen gäller för alla aktörer att försöka uppnå var och en efter sin rådighet och i samarbete.

Konflikter kan ibland uppstå då infrastruktur av riksintresse, som ingår i Trafikverkets uppdrag hindrar kommunens planer på stadsutveckling, och vice versa. Ett exempel när nya bostäder ger fler boende som kan generera mer trafik, eller när stadsutbyggnad försvårar framkomlighet för boende i kranskommuner. Kommunens önskemål av effektiv kollektivtrafik måste också gå i takt med regionens planer och anslagna medel.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det ofta finns en samsyn på de övergripande utmaningarna, men att risken finns att målkonflikter uppkommer i projekt där det inte finns en tydlig inledande dialog om vad projektet ska åstadkomma. Att det i en inledande process måste skapas gemensam förståelse och att man arbetar mot en slags ”målstyrd samverkan” kan därför skapa bättre lösningar och även underlätta de efterföljande formella processerna. Det finns ett behov av att organisera samverkansprocesserna på ett strukturerat sätt, så att de blir både transparenta och effektiva.

3. Behovet av samverkan

Detta avsnitt beskriver var i samhällsplaneringen det finns ett behov att utveckla gemensam planering (samverkan) mellan Trafikverket, kommuner, regioner och eventuellt andra relevanta aktörer för att skapa en mer sammanhållen och gemensam planprocess. Samverkan i samhällsplaneringen är ett väl utforskat område och det finns många metoder och modeller för hur detta kan ske i praktiken. De genomförda fallstudierna visar dock att det fortfarande finns stora utmaningar kopplad till samverkan i samhällsplaneringen.

I detta avsnitt försöker vi reda ut var i planeringsprocesserna det finns utmaningar och varför det fortsatt finns stora utmaningar i samverkan mellan framförallt Trafikverket och kommunerna. Särskilt belyser vi utmaningar kopplat till tidiga skeden i planprocesserna och vi drar lärdomar från de två fallstudierna.

3.1 Rapporterade glapp i planprocesserna

Det är ingen ny planeringsutmaning att få ihop den fysiska planeringen på kommunal nivå med den regionala och statliga transportplaneringen. Behovet av samverkan i samhällsplaneringen har under längre tid ansetts vara ett av de viktigaste styrmedel för att ställa om mot ett mer transportsnålt och hållbart transportsystem (Fredricsson, 2018). Som Fredricsson skriver handlar planering inte om att rigga en process för rationellt beslutsfattande, utan om att skapa processer där de olika aktörerna övertygas att arbeta i en gemensam riktning (Fredricsson, 2015). För detta krävs samverkan.

Att Trafikverket och kommunerna behöver utveckla samverkansformer är inte heller någon ny utmaning, men samtidigt kvarstår många av de gamla samverkansutmaningarna mellan aktörerna och det är fortsatt svårt att förstå när, var och hur de behöver samverka i olika planprocesser (Trafikverket, 2017). Det framgår som särskilt utmanande, enligt aktörer från de två fallstudierna, men också utifrån tidigare forskning (Hult m.fl., 2017) när det finns ett behov att samordna gemensamma mål, men också målkonflikter, och styrmedel utanför eller mellan ordinarie projekt och planprocesser.

Tidigare studier beskriver också en ”dialogtrötthet” bland de involverade aktörerna om att samverka kring planer och program (Fredricsson, 2018). Det uppfattas även som svårt för organisationerna och individerna att förstå hur, när och var de ska samverka med varandra när det inte finns konkreta planeringsprojekt. Likaså kräver samverkan och dialog en hel del energi av oss som individer, såväl som organisationer i form av resurser som måste avsättas i form av tid och pengar.

Det underlättar inte heller att de olika planeringssystemen (Plan- och bygglagen, transportplaneringen) har olika **tidshorisonter** och att de inte är synkroniserade i tiden eller rummet. Trafikverkets nationella planer planeras i fyra års cykler och

i den kommunala planeringen inleds detaljplaner efter behov. Många tidigare studier lyfter utmaningen att olika aktörer ofta har målkonflikter mellan sina olika aktiviteter och planer (Hult m.fl., 2017). Klimatmål krockar ofta med andra mål om exempelvis etablering av nya arbetsplatser.

Det är viktigt att påpeka att samverkan är en generell utmaning för statliga myndigheter. Tillitsdelegationen skapades just för att se över samverkansfrågorna (SOU 2019:43) och för att stödja staten att utveckla en mer tillitsbaserad verksamhet. Inom ramen för Tillitsdelegationens arbete har Trafikverket varit med i en lärande process där Trafikverket samverkat med andra organisationer för att förbättra tillförlitligheten i trafikinformation. Som resultat har man fått ny erfarenhet av att arbeta horisontellt med de olika organisationerna för att lösa en gemensam utmaning. De gemensamma arbetsgrupperna har tillsammans funderat över hur de olika aktörernas resurser kan användas på ett effektivare sätt.

En slutsats från tillitsdelegationen, men också från föreliggande projekt och de två fallstudierna i Göteborg och Jönköping, är att samverkan med andra aktörer, behöver tränas upp, precis som ett hantverk.

3.2 Metoder för att få ihop det

Det finns en hel del metoder och modeller som kan vara till hjälp i samverkansprocesser. Figur 3-1 visualiserar några av dessa.

En åtgärdsvalsstudie (ÅVS) är ett arbetssätt som grundar sig i dialog med bland annat kommuner och regioner. En åtgärdsvalsstudie görs tidigt i planeringen för att aktörerna tillsammans ska få en helhetsbild och hitta hållbara förslag på åtgärder. Åtgärdsvalsstudier är ett planeringsverktyg som Trafikverket, regioner och kommuner använder i sin planering. Åtgärdsvalsstudier är ett viktigt verktyg för att välja rätt infrastrukturlösning och åtgärder (WSP, 2016), men samtidigt visar fallstudierna att det är minst lika viktigt att samverka före, såväl som efter åtgärdsvalsstudierna.

Utanför de formella planerna såsom kommunernas detaljplaner, översiktsplaner, trafikstrategier eller åtgärdsvalsstudier sker samverkan mellan Trafikverket, kommuner, regioner och andra relevanta aktörer på olika sätt genom gemensamma möten. Det finns olika arbetssätt för att strukturera samverkan och det finns även gott om olika metoder som kan hjälpa aktörerna att strukturera processerna (Behrends m.fl., 2019).

Samhandlingstrappan är en modell för tidig planering och består av fyra steg: (1) Samtal i form av utbyte av information mellan två och flera människor. (2) Samsyn uppnås om två eller flera personer eller aktörer som delar samma bild av problemet eller utmaningen. (3) Samarbete handlar om att aktörer/organisationer går samman i processer eller projekt för att aktivt gemensamt göra insatser för att nå ett gemensamt mål. (4) Samhandling (Eriksson, 2005).

Forum-Arena-Court inkluderar både formella och informella moment i planprocessen för att synliggöra och strukturera den komplexa planeringsprocessen. Planeringsprocesser är inte linjära och ett planeringsprojekt pendlar ofta mellan de olika skedena. Forum-skedet handlar om att aktörerna tillsammans skapar en

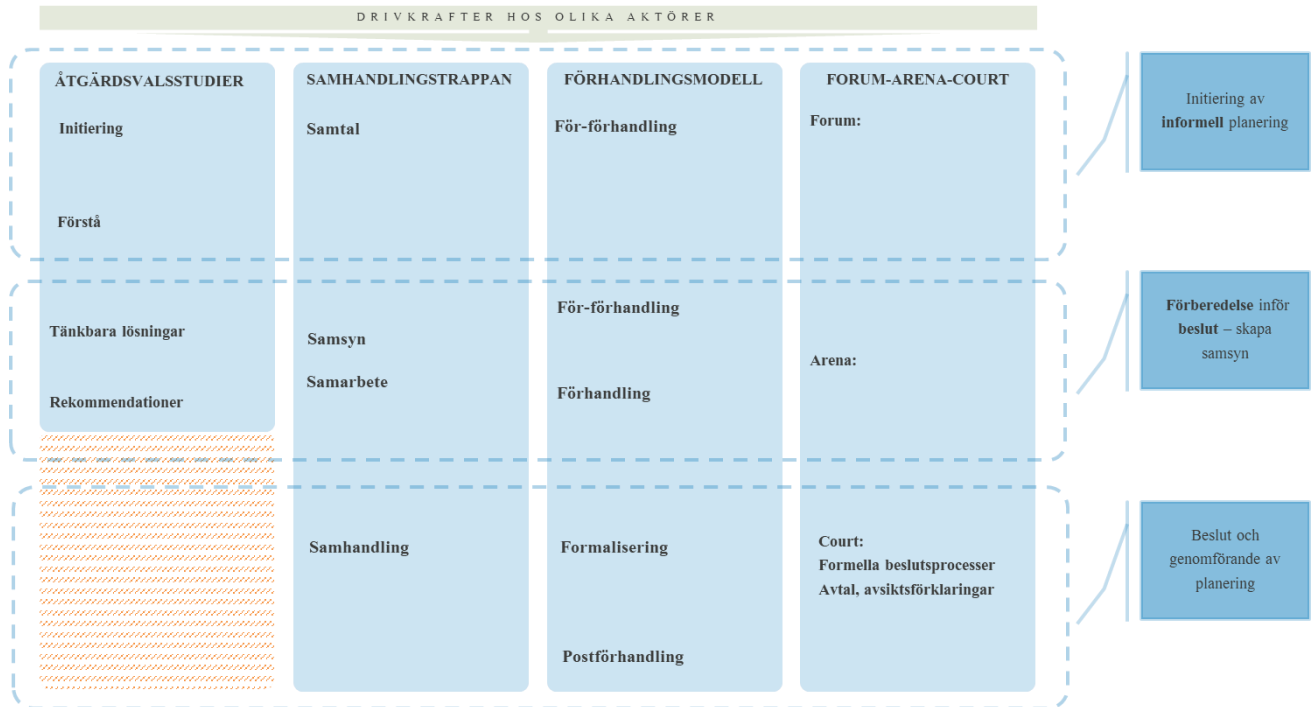
gemensam bild av möjligheter och problem, men också en gemensam riktning framåt, en målbild. Arena-fasen handlar om att koppla målbildsarbetet med strategiarbete, och court-skedet handlar om att skapa förutsättningar för att genom handling nå målbilden (Fredricsson, 2015).

Förhandlingsplanering kommer från att det finns ett behov att institutionalisera förhandling som del av den formella planprocessen. Detta för att efterföljande planering och prövning kan ske på transparent och förutsägbart sätt. Om inte det genomförs riskeras dubbelarbete i parallella processer. Modellen utgår från fyra steg (Cars, Engström, 2016): (1) För-förhandling, där man skapar en gemensam bild över förutsättningar och utgångspunkter, men även identifierar en gemensam målbild. Även en åtgärdsvalsstudie kan ingå i detta skede. (2) Förhandling, där aktörerna i direkt samspel studerar olika alternativa lösningar med den uttalade ambitionen att skapa värden och reglera åtaganden. (3) Formalisering, som bekräftar vad aktörerna förhandlat fram samt reglerar hur resultatet ska vårdas framöver. (4) Post-förhandling där det löpande arbetet efter formaliseringen sker i reglerade former – med återkommande förhandlingar – under hela genomförandeskedet.

Vilken modell man väljer spelar mindre roll och i många av dem finns det flera gemensamma nämnare som anger riktlinjer för hur olika aktörer kan samverka i olika skeden av processen. Framförallt tre gemensamma faser bör lyftas fram.

1. Den första fasen är någon form av *initiering av en informell planeringsfas*. Inom denna fas sker samtal och bredare dialog kring de gemensamma planeringsutmaningarna och inledande samtal om målkonflikter.
2. Den andra fasen, *förberedelse inför beslut – skapa samsyn*, handlar ofta om att skapa samsyn kring de planerade lösningarna och förbereda gemensamt underlag inför den beslutande fasen. Denna fas är viktig för att legitimera och förankra kommande beslut.

3. Den avslutande fasen, *beslut och genomförande av planering*, kan beskrivas som del av processen som formaliserar beslut inom planprocess eller genom ett avtal. Detta beslut ger underlag för att samhandling och genomförande av de beslutade lösningarna. Dessa behöver inte ske linjärt i förhållande till varandra.



Figur 3-1: Illustrering av hur olika teoretiska samverkansmetoder rör sig ungefär genom samma steg

De metoder och modeller som sammanfattas i Figur 3-1 och de gemensamma faserna som beskrivs ovan kan hjälpa till att få ihop *informell samverkan* med *formell samverkan*. Något som tidigare studier visat är att en stor utmaning är att få ihop *strategisk samverkan* med *projektspecifik samverkan* och att det är en viktig förutsättning för att skapa en bättre samverkan mellan de olika aktörerna. (Fredricsson, 2018). De presenterade metoderna är dock inte tydliga i hur *strategisk samverkan* och *projektspecifik samverkan* ska mötas och inte heller hur *förhandlingsplanering* ska mötas med *planeringsprocessen* enligt exempelvis PBL och väglagen.

3.3 Överenskommelser i tidigt skede

Till följd av att andelen förhandlingsprocesser ökat utanför de traditionella planeringsprocesserna har behovet av överenskommelser ökat under de senaste åren. Det ökade behovet måste ses mot bakgrund av allt högre krav på att effektivisera planprocesserna och att bättre samordna planeringen mellan olika aktörer och sektorer, så som infrastruktur och bostadsbyggande (Nordregio, 2017). Detta är inget unikt för vare sig Sverige eller de nordiska länderna utan en del av bredare utveckling av avtal som stöd för att formalisera beslut och säkerställa genomförande av olika projekt (Fredricsson, 2018).

Utifrån detta har ett av syftena med detta projekt varit att försöka utveckla kunskap om olika former för överenskommelse mellan framför allt statlig och kommunal nivå. I den kunskapssammanställning som tagits fram inom projektet konstaterades det att avsiktsförklaringar och intentionsavtal bör främst kunna användas i tidigt skede för att översiktligt beskriva statens och kommunens intentioner med en samordnad process. En möjlighet är att använda avsiktsförklaringar för att initiera en åtgärdsvalsstudie, eller i arbetet med att ta fram en trafikstrategi för att tydliggöra respektive parts intentioner. En avsiktsförklaring kan i sådana fall säkerställa de gemensamma intentionerna mellan aktörerna och att man avsätter resurser för att delta i den kommande processen (Behrends m.fl., 2019).

Trafikverkets arbete med överenskommelser och avsiktsförklaringar

Mot bakgrund av tidigare utvärderingar i samarbetet med kommunerna har Trafikverket under de senaste åren försökt att utveckla sina arbetssätt och samverkansformer såväl i tidigt skede som att i större grad använda överenskommelser. Det har identifierats i kartläggningar av samarbetet mellan Trafikverket och kommunerna att det finns brister och att aktörerna haft ett behov av att förbättra samverkan i tidigt skede (Trafikverket, 2017). Detta har bland annat inneburit att Trafikverket utvecklat sina rutiner för att etablera samverkan och att erbjuda alla kommuner en överenskommelse.

Enligt nuvarande rutiner ska Trafikverket erbjuda **överenskommelser** som syftar till att skapa tydlighet gällande hur aktörerna ska samverka i tidiga skeden. Enligt rutinerna ska alla kommuner och regionalt utvecklingsansvariga erbjudas en överenskommelse och som ska innehålla (Trafikverket, 2018):

- ▶ när, hur och vilka som har kontaktats
- ▶ vilken typ av frågor som ska hanteras
- ▶ hur samarbete och samverkan ska dokumenteras

Detta beskrivs vidare på Trafikverkets hemsida: ”En bred överenskommelse kan slutas mellan en Trafikverksregion och till exempel kommunledningen. Den ska utgöra en övergripande gemensam plattform för Trafikverket och berörda aktörer i planeringen, där fyrstegsprincipen ingår.” Vidare beskrivs att den bör ha ett långsiktigt perspektiv och vara tidsatt. Den bör även kompletteras med en uppföljningsbar en- eller flerårig handlingsplan. Samordnade och gemensamma lösningar mellan olika aktörer innebär att förhandlingar blir en viktig del genom hela processen. Avslutningsvis, beskrivs att lösningar behöver anpassas så att man åstadkommer mesta möjliga nytta samtidigt som man tar hänsyn till alla involverade aktörers intressen och behov.¹

Hittills har ett antal kommuner² och Trafikverket tagit fram överenskommelser. Innehållet i överenskommelserna skiljer sig mellan olika kommuner, men några gemensamma nämnare finns mellan de olika överenskommelserna. Det handlar ofta om att beskriva mål, syfte, gemensamma samverkansområden,

¹ <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/samhallsplanering/samspel-mellan-trafik-och-bebyggelse/Samverkan-i-samhallsplaneringen/>

² Bland annat Trafikverket tagit fram överenskommelser med Umeå kommun, Kalmar kommun, Växjö kommun, Norrköpings kommun, Västerås kommun, Helsingborg

finansieringsprinciper, principer för samverkan, gemensamma åtaganden, och uppföljning och utvärdering.

Vid sidan av breda överenskommelser används även **avsiktsförklaringar** för att säkerställa finansiering och projekt för genomförande av olika avtal mellan Trafikverket och kommunerna. Ofta har det använts som ett verktyg inom åtgärdsvalsstudier för att beskriva en överenskommelse mellan kommun och Trafikverket gällande ansvar och kostnader för genomförande av infrastrukturprojekt och för att säkerställa medfinansiering i enskilda infrastrukturprojekt.

De överenskommelser och avsiktsförklaringar som finns idag används på lite olika sätt. De breda överenskommelserna har främst används för att sätta de gemensamma breda förutsättningarna i samarbetet mellan Trafikverket och en kommun. Det handlar således om att utveckla riktlinjer för samarbetet och etablera gemensamma förväntning på samordningen. Avsiktsförklaringen å andra sidan är ofta mer knuten till specifika projekt, exempelvis åtgärdsvalsstudier. Det handlar ofta om att den används för att reglera finansiella åtaganden mellan aktörerna.

Vad som är intressant utifrån rutiner är att det inte finns någon särskild process kopplat till hur avtalen utvecklas. Det vill säga på vilket sätt avtalen ska förankras med kommunen och vad som ska styra dem. Här kan finnas behov att tydligare föra en dialog och förankring enligt de frågor som har *forum* och *arena*-karaktär.

I kapitel 5 beskriver vi resultatet av fallstudierna inom detta projekt som delvis tagit dessa lärdomar vidare och testats, samt utvärderats.

4. Kontinuerlig samverkan – resultat från fallstudierna

Utifrån föregående kapitel är det tydligt att samverkan och olika metoder för samverkan har studerats och testats under lång tid i transportsektorn. Ändock visar erfarenheterna från de två genomföra fallstudierna i det här projektet att stora utmaningar kvarstår.

Det här avsnittet beskriver viktiga komponenter för att förbättra den gemensamma planeringen mellan Trafikverket och kommunerna. Resultaten från fallstudierna visar att det är i tidiga skeden och på strategisk nivå som förutsättningarna för samverkan behöver organiseras. Trafikverket har sedan tidigare en rutin för att etablera samverkan i tidiga skeden. Vi föreslår dock att definitionen av *tidigt skede* breddas. Med tidigt skede avses snarare *kontinuerlig samverkan*, alltså att samverkan sker kontinuerligt både i de informella och formella planeringsprocesserna och kanske framförallt där det formella och informella möts, men också i gränslandet mellan det strategiska och det projektspecifika.

Nästkommande avsnitt beskriver hur detta kan göras och lyfter fram viktiga komponenter som behövs för att lyckas.

4.1 Det glappar på den strategiska nivån

De två fallstudierna visar tydligt att det finns ett glapp mellan den planering som Trafikverket gör inom ramen för nationella mål och kommunernas översiktliga planering. De deltagande aktörerna efterfrågar en mer strategisk planeringsnivå (se Figur 4-1) där kontinuerlig samverkan behöver förbättras mellan Trafikverket, kommunerna, regionerna och andra aktörer. Det handlar om att få ihop Trafikverkets planering med de många pågående kommunala planerna och projekten, exempelvis åtgärdsvalsstudier, detaljplaner eller fördjupade översiktsplaner, som sker på kommunernas översiktliga och projektspecifika nivåer.

Mer konkret visade fallstudien i Jönköping, under processens gång och i dialog med aktörerna, ett behov av mer samverkan som överbryggar den planering som sker på kommunernas översiktliga nivå, där Trafikverket ofta deltar, exempelvis i arbete med åtgärdsvalsstudier, och Trafikverkets roll att beakta nationella mål och policy och framkomlighet och tillgänglighet. Båda aktörer beskrev att det finns många olika målkonflikter men att det främst saknas ett strukturerat arbetssätt för hur aktörer samverkar på den strategiska och regionala nivån. Det har under processen framstått som att det finns ett glapp och ett behov av att ha en plattform för en mer kontinuerlig samverkan. Det handlar framförallt om att samordna gemensamma utmaningar kontinuerligt och att undvika att hamna i samma typer av konflikter för varje åtgärdsvalsstudie. Genom samverkan i tidigt skede

finns det potential att komma fram till gemensam samsyn kring planeringsutmaningar och ta fram principöverenskommelser.



Figur 4-1. Glapp i samverkan på strategisk nivå i planering. Det finns ett behov av att utveckla en plattform för kontinuerlig dialog mellan Trafikverket och kommunerna.

I fallstudien i Göteborg har utmaningarna främst varit kopplade till hur aktörerna inom projektet ska få en bra regional samverkan och säkra genomförande av bostadsutvecklingsprojekt.

När staden i sin översiktsplanering utreder ny bebyggelse behöver det tas hänsyn till framkomlighet och tillgänglighet i trafiksystemet. Annars finns en risk att regionens utveckling hämmas eller att riksintressen för transporter påverkas negativt. Ju mer staden förtätas, desto större blir behovet av att styra trafiken och förbättra kapaciteten på vissa leder. Samtidigt är det av gemensamt intresse för stat, region och kommun att den ökade efterfrågan på bostäder och verksamhetslokaler kan tillgodoses och att byggandet hamnar i attraktiva och lämpliga områden.

Här uppstår ibland ett glapp mellan planeringen av stad och infrastruktur. Om inte staden och Trafikverket utgår från gemensamma målbilder kan planeringen bromsas eller försvåras. Staden, regionen och statliga myndigheter behöver ha en grundläggande samsyn i vissa frågor. Relevanta frågeställningar är om det är positivt att staden bygger nya bostadsytor och verksamheter, även om det resulterar i trängsel på leder av riksintresse för exempelvis godstrafik? Kan lokala önskemål om en viss bebyggelseutveckling vara överordnade regionala önskemål om en viss infrastrukturutveckling? Kort sagt, vilka samhällsintressen styr och vilka följer? Denna typ av frågor behöver hanteras i Göteborg och är anledningen till att aktörerna där startat en dialogprocess.

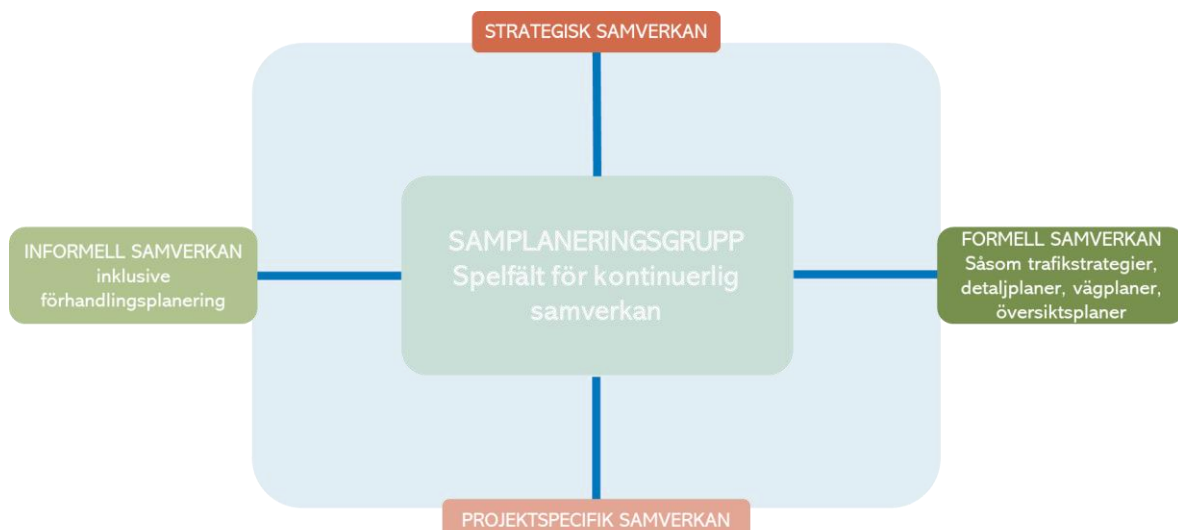
En viktig fråga har varit att säkerställa och synkronisera tidsplan för kollektivtrafiklösningar, samt även hitta finansiering av dessa. Att i tidigt skede skapa sig en uppfattning av hur olika alternativ för utbyggnad av bostadsområdet, och hur förändringen av trafikleden kommer att påverka trafikflöden i större skala och att i ett gemensamt forum presentera och diskutera modellberäkningar och alternativ har givit en bättre förståelse hos alla medverkande.

4.2 Det är tidigt skede hela tiden...

En relevant fråga att ställa sig är när är tidigt skede? Slutsatser från fallstudierna är att tidigt skede är hela tiden, en *kontinuerlig samverkan* som både inbegriper det strategiska och det specifika; det formella och det informella. Nedanstående bild, inspirerad av Tornberg och Cars (2008) visar hur det kontinuerliga skedet rör sig i dessa fyra kvadranter.

Sammanfattningsvis bör aktörer inom samhällsplanering ta med sig ett strategiskt tänk att samverkan sker kontinuerligt och hela tiden. Den stora utmaningen för aktörerna i de två fallstudierna är att kunna gå från den mer projektspecifika samverkan till en mer strategisk och sammanhållen samverkan.

Den kontinuerliga samverkan kan ske i en samplaneringsgrupp, lämpligtvis på regional nivå, där Trafikverket, kommuner, regionerna och eventuellt andra aktörer deltar. En viktig lärdom från fallstudierna är att en sådan grupp bör inkludera deltagare som dels har expertkunskaper, dels mandat att ta beslut. Samplaneringsgruppen ska röra sig mellan de fyra kvadranterna i Figur 4-2. Beroende på i vilken del av spelfältet gruppen befinner sig kan olika delar av gruppen delta. Det viktiga är att gruppen finns representerad på alla nivåer i spelfältet.



Figur 4-2 : Kontinuerlig samverkan rör sig mellan strategisk och projektspecifik nivå, samt mellan den informella och formella nivån

4.3 Tillit, legitimitet, kontinuitet och effektivitet

Fyra ledord har varit centrala i de två fallstudierna som genomförts inom projektet. De fyra ledorden har återkommande lyfts fram som viktiga för att komma framåt i en samverkansprocess.

Fyra ledord för en kontinuerlig samverkan:

- *Tillit* handlar om att en aktör ska kunna lita på de övriga aktörerna i samverkansprocessen. I båda fallstudierna har tillit kommit upp otaliga gånger som en framgångsfaktor. En överenskommelse är verkningslös om inte

de ingående parterna har *tillit* till varandra. Även i tidigare forskning är *tillit* ett ledord som återkommer. En viktig faktor för att skapa *tillit* är långsiktighet, att samverkan sker över lång tid och att en gemensam identitet skapas (Jmf. Paulsson m.fl., 2018). Identitetsskapandet kan handla om att samverkansprocessen tar sig tid att tillsammans utarbeta en vision och en målbild för samverkan.

- ▶ *Legitimitet* är enligt Svenska Akademiens ordbok ett annat ord för laglighet, laglig rätt, och rättmätighet. I det här sammanhanget avses att en formell överenskommelse säkerställer att det arbete som redan byggts upp i de informella delarna sedan formaliseras och legitimeras i det formella (se även Fredricsson, 2015). Vidare leder legitimitet till *tillit* mellan aktörerna.
- ▶ *Kontinuitet* återkopplar till långsiktighet som nämns ovan. Kontinuitet behövs för att säkerställa *tillit* mellan aktörerna.
- ▶ *Effektivitet* handlar både om att uppnå ett mål utan att förbruka mer resurser än nödvändigt, men också om förmågan att överhuvudtaget nå ett mål. På engelska översätts effektivitet till *efficiency* och *effectiveness*. *Efficiency* handlar om att med så få resurser som möjligt uppnå ett mål medan *effectiveness* handlar om förmågan att nå målet. *Tillit* mellan aktörerna är en viktig komponent för att skapa en effektiv process (Jmf Paulsson m.fl., 2018).

Det är intressant att observera att både tidigare forskning och våra fallstudier indikerar att *tillit* är ett en viktig förutsättning samt att även de tre övriga ledorden relaterar till *tillit*. *Kontinuitet* och *legitimitet* skapar *tillit* som i sin tur skapar en *effektiv* process som leder mot den önskvärda målbilden. Om planeringen karaktäriseras av detta kan omställningen av transportsystemet påskyndas avseende transport- och klimatpolitiska mål. Genom att tänka på dessa aspekter kan planprocesserna bidra till ökad genomförbarhet och kraft.

4.4 Tydliggör olika drivkrafter och olika organisationers mål

Som beskrivits ovan har aktörerna olika förutsättningar, olika utgångspunkter, planeringshorisonter och uppdrag. Detta innebär att en ömsesidig förståelse mellan aktörerna måste skapas för att kunna skapa en gemensam målbild. En gemensam målbild kan underlätta *tilliten* mellan aktörerna.

I det inledande skedet av en samverkansprocess i exempelvis en samplaneringsgrupp är det vanligt att de olika aktörernas uppdrag etcetera förklaras och när den allmänna förståelsen har skapats, ska en gemensam väg framåt stakas ut. Nu gäller det att genomföra en planering för olika aktörer med skilda uppdrag. De olika aktörernas egna pågående processer ska försöka länkas till varandras planer. Till exempel har Västra Götalandsregionen en långsiktig målbild tillsammans med Göteborg, Partille och Mölndal för den framtida kollektivtrafiken (Koll 2035). Den kan användas för att synkroniseras till den av kommunen önskade

utbyggnaden av bostäder. Trafikverket har samtidigt sin planeringsprocess med målsättningarna i den nationella planen etcetera³.

Syftet med den samverkansprocess som samplaneringsgruppen nu är i stånd till att inleda måste också klargöras. Den grundläggande frågan ”varför är vi här just nu?” besvaras. Forumet får inte uppfattas som en löst sammanhållen diskussionsklubb. Även om den inledningsvis mest kan handla om att skapa den gemensamma förståelsen, så måste man i den fortsatta dialogen arbeta mot tydliga uppgifter att lösa, där alla aktörers delaktighet behövs.

I fallstudien i Göteborg användes de inledande mötena till att varje aktör fick presentera sina ansvarsområden, utgångspunkter, drivkrafter och farhågor gällande den planerade omvandlingen av Högsboområdet och Dag Hammarsköldsleden.

Regeringens delegation för bostadsbyggande, som var en drivande kraft i dialogprocessen, kunde då presentera sitt uppdrag att öka bostadsbyggandet i Sverige och att Göteborg stads planer på utvecklingen av Högsboområdet går väl i linje med dessa.

Trafikverket framhöll då att deras väg av riksintresse, Söder-Västerleden, som bland annat förbinder Göteborgs hamn med övriga vägnätet och dessutom är en viktig led för godstransporter till de stora industrierna, kunde påverkas av ökad trafik från boende och genom att Dag Hammarskjöldsledens funktion förändrades.

Göteborgs stad kunde presentera de olika förslagen till utveckling av området och målsättningen att skapa fler bostäder, samt behovet av utbyggd kollektivtrafik till de nya invånarna.

Regionens representanter framhöll kringliggande kommuners intressen av att kommunikationer till och genom Göteborg kan ske effektivt. Regionen förestår också kollektivtrafiken och framhöll då betydelsen av att kundunderlaget ska finnas för att utbyggnad ska vara motiverad, samt hur stadens planer bör synkroniseras med Västtrafiks egen långsiktiga planering.

Dock kunde alla enas redan i detta skede om att behovet av bostäder och utbyggnaden av området i grunden var positiv, men att utformningen måste göras med hänsyn till de olika perspektiven. Därmed hade man satt scenen för den fortsatta dialogen.

4.5 Arbeta mot gemensam målbild

När syftet med samverkansprocessen klargörs arbetas också en gemensam målbild fram. Utgångspunkten kan vara en gemensam förståelse för en problembild, till exempel ökad befolkning, barriäreffekter eller problematiska trafiksituationer. Det kan också handla om att leva upp till ett mer övergripande mål. Arbetet kan till exempel utgå från det nationella etappmålet och därifrån förhandla fram gemensamma mål för regional och lokal trafik eller från en ”mission” såsom till

³ För mer läsning om samverkan mellan kommun och trafikverket föreslås följande handbok: Dymén, C., Fredricsson, C., Neergaard, K., & Ljungberg, C. (2019:87) Handbok för målstyrd trafikplanering. SKR

exempel Norges ”nollvekstmål”. Här har man antagit ett mål om nolltillväxt för biltrafik och där eventuell ökning ska ske med kollektivtrafik, gång och cykel. På så vis kan även planering av ny och befintlig infrastruktur präglas av målstyrning.

Det kan också handla om en överordnad målbild, som övriga aktörer får rätta sig efter så gott det går. Då kan det handla om ett konkret projekt med tydligt syfte – till exempel behovet av fler bostäder. Då finns det stora fördelar att komma samman tidigt för att underlätta beslut och lösa konflikter tidigt. I andra fall kan syftet vara mindre konkret, men att det ändå finns ett behov av att skapa en gemensam arena för framtida planering baserad på ömsesidig förståelse av frågor som: Vem äger de olika målen? Och vem har att bevaka ramarna? Resultatet skulle då kunna mynna ut i en så kallad ”bred överenskommelse” mellan parterna (se även Avsnitt 3.3).

I ett nästa steg kan målsättningen vara att, utifrån presentationerna om aktörernas utgångspunkter och den gemensamma målbilden, identifiera s.k. ”knäckfrågor”, där respektive aktörs utgångspunkter eller perspektiv kan komma i konflikt, eller där andra problem skulle kunna uppstå.

Exempel på ”knäckfrågor kan vara:

- ▶ Påverkan på övriga trafiksystem
- ▶ Tidsplaner för kollektivtrafikutbyggnad eller andra projekt som påverkar målet
- ▶ Finansieringsfrågor, där insatser påverkar flera aktörers olika budgetar
- ▶ Regional samverkan, t.ex. en lokal lösning som får inverkan på övriga regionen.

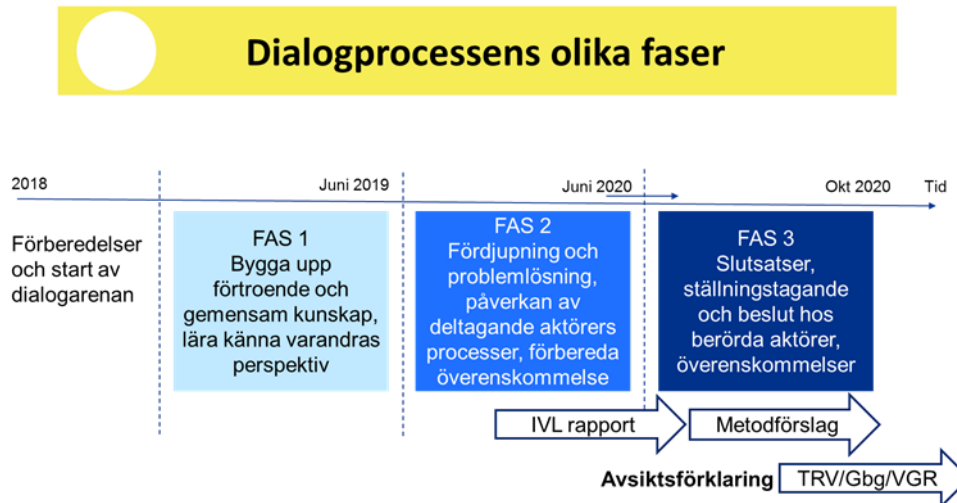
Genom fokuseringen på ”knäckfrågorna” kan sedan diskussionerna konkretiseras och den övergripande målbilden brytas ner i målbilder relaterade till de identifierade knäckfrågorna. I detta skede är det troligt att specifika målkonflikter tydliggörs och kan bearbetas. Vidare är det inte säkert att alla målkonflikter ska bearbetas så att gemensamma mål tas fram. Med en gemensam målbild kan det sedan räcka att aktörerna är överens om målkonflikterna och hur de ska hanteras.

Målsättningen med den fortsatta dialogen blir att diskutera fram lösningar och leda till gemensamma överenskommelser för att förverkliga dessa.

I Figur 4-3 nedan visas dialogprocessens faser så som de formulerades i fallstudien i Göteborg. Här var alltså det övergripande målet att möjliggöra kommunens behov av fler bostäder. Aktörerna identifierade här fyra specifika ”knäckfrågor”, som valdes ut för fortsatta diskussioner:

- ▶ Trafikpåverkan: Hur kan riksintressen för framkomlighet, trafikeffekter och andra målkonflikter i omkringliggande vägnät komma att påverkas av planerade utbyggnader?
- ▶ Beslutslogik: Vilken ordning och takt råder i beslut mellan bostäder och infrastruktur?
- ▶ Samordning: Hur samordnas de regionala och mellankommunala perspektiven så att målbilden blir gemensam?

- Finansiering: Hur hantera osäkerheter som uppstår av att många finansiella beslut om infrastruktur och kollektivtrafik tas i framtiden, medan beslut om inriktning på utbyggnader tas i närtid?



Figur 4-3: Dialogprocessens faser i Göteborgsfallet (från presentation av regeringens delegation Samordning för bostadsbyggande på möte den 29 januari 2020)

De fortsatta diskussionerna i fallstudien i Göteborg kretsade kring tre ”logiker” (Figur 4-4). Först gäller det själva ”*dialogarenan*” det vill säga mötesformerna, arbetsmetoder i gruppen, såsom workshoppar och liknande, de olika aktörernas inspel och processen mot att nå en slutlig och gemensam överenskommelse. Den andra ”logiken” handlar om att gå igenom ”*processfrågor*”, dvs hur parternas processer påverkar varandra och att samordna med parallella processer, såsom åtgärdsvalsstudier eller översiktsplaner som direkt och indirekt berör dialogforumets område. Exempelvis pågick ett antal åtgärdsvalsstudier i andra delar av staden och regionen som kunde ha en indirekt påverkan och där samordning var motiverad. En sådan översyn gjordes inför nästföljande möte och slutsatserna kunde införlivas i de fortsatta diskussionerna.

Den tredje ”logiken” rör rena sakfrågor. Det handlar om problem som behöver lösas för att hantera knäckfrågorna, lösningar, underlag, kompromisser och åtgärder som kan leda mot målen och som ska ingå i de slutliga överenskommelserna.

En poäng med denna uppdelning i ”logiker” var att identifiera komplexiteten, att etablera samverkansformer, förståelse och tillit till varandras processer innan man direkt börjar debattera olika lösningsförslag, där konflikter kan uppstå i detaljfrågor. Det gav också deltagarna en möjlighet att tillsammans diskutera förutsättningar för lösningar och delge varandra preliminärdata från olika modelleringar av hur trafikflöden skulle påverkas vid olika scenarier, som utförts av Trafikverkets deltagare i forumet.



Tre logiker: arenan, processer, sakfrågor

Dialogarenan → Dialogmöten, dialoggruppens inspel och bidrag, metodutveckling inkl. IVL-projektet, slutlig överenskommelse

Processfrågor → Olika parallella pågående processer som ÖP, FÖP, ÄVS etc., beslut hos berörda aktörer, genomförandeansvar

Sakfrågor → Innehåll av bebyggelse- och transportplaneringen, Steg 1-4 åtgärder, olika styrande måldokument (t.ex. Göteborgs trafikstrategi, riksintressen, Koll 2035)

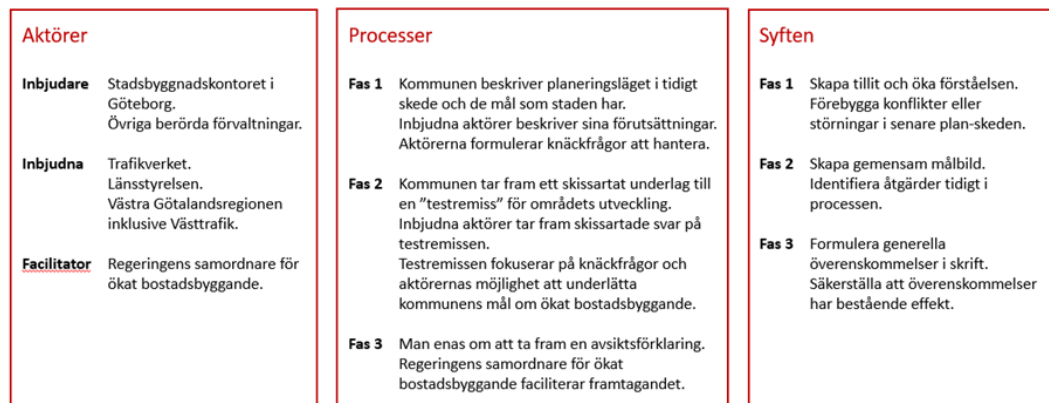
Figur 4-4: Dialogprocessens tre "logiker" (från presentation av regeringens delegation Samordning för bostadsbyggande på möte den 29 januari 2020)

4.6 Verktyg för att förbättra samverkansformerna

Effektivare planprocess genom nya former av remisser

Efter de inledande mötena i fallstudien i Göteborg, där varje aktör presenterat sina utgångspunkter och de s.k. knäckfrågorna identifierats utvecklade aktörerna en tidigare oprövad metod för att söka efter lösningar på knäckfrågorna i detta tidiga skede. Staden tog fram en fingerad skiss till en "fördjupad översiktsplan". Man utgick från det befintliga planeringsläget för tillfället, gjorde en schablonmässig skiss till ett fingerat, tänkbart utbyggnadsalternativ och tog även fram några schablonmässiga bedömningar av tänkbara trafikeffekter. För att tydliggöra konfliktytorna valdes ett scenario där omgivande trafikleder kan komma att påverkas. Länsstyrelsen, Västra Götalandsregionen och Trafikverket fick materialet och ombads ta fram några fingerade "remissvar". Dessa skulle också göras schablonmässigt och behövde endast bestå av några få sidor text i punktform. Aktörerna ombads fokusera på de knäckfrågor som tidigare hade formulerats i dialogen, och ge några skissartade förslag till hur de skulle kunna bidra till att minska konflikterna. Utgångspunkten för "remissomgången" var att alla aktörer ombads fundera över hur de, inom ramen för sina uppdrag och sin rådighet, kan bidra till stadens mål om att öka bostadsbyggandet.

I en tredje fas fokuserar aktörerna på att ta fram en avsiktsförklaring. Aktörerna utgår från den föregående dialogprocessen där staden har formulerat sina behov, aktörerna har formulerat knäckfrågor gemensamt, och respektive organisation har formulerat sina förutsättningar och möjligheter att bidra till lösningar. Avsiktsförklaringen är tänkt att handla om målbilder och gemensamma lösningar. Förhoppningen är att en gemensam avsiktsförklaring kan bidra till att förebygga målkonflikter och bibehålla aktörernas tillit till processen. Regeringens samordning för bostadsbyggande faciliterar processen.



Figur 4-5: Sammanfattande bild av samverkansformer och processer i Göteborg stads Arena för dialog

Utvärdering av processen

Under fallstudien i Göteborg gjordes en enkät om deltagarnas syn på forumet Arena för dialog. De svarande var genomgående positiva. Man såg forumet som en bra form för dialog som ger en möjlighet att höra olika aktörers syn och förstå varandras roller och uppdrag. Det kan förhoppningsvis ge goda förutsättningar för samverkan. Några tyckte att syftet och målsättningen med dialogforumet var lite oklar inledningsvis. Metoden att göra en "test-remiss" med "remissvar" mot-togs också positivt. Man tyckte att det var ett bra sätt att konkretisera komplexa frågeställningar, och sätta fokus på rätt saker. Man tyckte det är klokt att testa och lyfta upp synpunkter tidigt i processen. Det är också viktigt att workshop-inslagen är väl förberedda och några hade velat ha ett mer omfattande underlag. Detta kan nog delvis återspegla att personer har olika syn på värdet av att basera sitt arbete på osäkra underlag.

Överenskommelser som verktyg

Inom framförallt fallstudien i Jönköping har den breda överenskommelsen (se mer i Avsnitt 3.3) studerats som ett verktyg för att understödja samverkan mellan framförallt Trafikverket och kommun, men också andra relevanta aktörer såsom region.

Inom det gemensamma arbetet som genomförts mellan Trafikverket och kommunen har syftet och målet med en bred överenskommelse diskuterats. Även om synen delvis varierar mellan olika personer, lyfte aktörerna fram att en överenskommelse kan utgöra en plattform för ett proaktivt samtal mellan aktörerna och att det kan bidra till *legitimitet*, *tillit* och *effektivitet* i planprocesserna. Det framhävdes även att om den formuleras på rätt sätt kan den hjälpa till att tydliggöra övergripande målkonflikter i tidigt skede och vara en kanal för hur dessa kan hanteras i planeringen. När aktörerna fick definiera vad mervärdet med överenskommelser kan vara lyftes följande aspekter fram:

- ▶ Den breda överenskommelsen är ej personberoende
- ▶ Den ger tydliga planeringsförutsättningar
- ▶ Den lägger grunden för en gemensam målbild
- ▶ Den bidrar till tydlighet vad som gäller
- ▶ Den bidrar till minskad friktion i enskilda ärenden

Under arbetets gång har det framkommit att tidigare avsiktförklaring inte efterlevts och att detta till viss del skapat en brist på tillit kring att underteckna överenskommelser.

I processen har det också lyfts fram att om gemensamma mål ska finnas inom processerna så finns det inom organisationerna begränsat med erfarenheter att arbeta med målstyrda planprocesser. Det saknas även ett strukturerat arbetssätt för hur dessa överenskommelser ska tas fram. Vidare finns det en upplevelse från kommunens sida att breda överenskommelser kan upplevas som en ”Trafikverksprodukt” snarare än en gemensam avsiktsförklaring mellan kommunen och Trafikverket. För att undvika att den breda överenskommelsen upplevs som ett färdigt dokument med färdigt innehåll är det viktigt att överenskommelsen tas fram gemensamt av aktörerna och att innehållet och de metoder som använts för att ta fram innehållet är accepterad av aktörerna. Data och annat underlag till överenskommelsen ska struktureras och sammanfattas på ett sätt som ger tillräcklig överblick och som upplevs som giltig.

När det gäller förväntningar från Trafikverket och kommunen i fallstudien i Jönköping lyftes flera viktiga faktorer fram. För att överenskommelserna ska få genomslag och utgöra en bra grund inför fortsatt planering är det viktigt att den är tillräckligt konkret med tydliga spelregler. Överenskommelsen måste ha en hög ambition och involvera även andra aktörerna, såsom exempelvis regionen. Överenskommelsen bör även vara formulerad för att ge understöd för att strukturera arbetssätten och de informella aktiviteter som sker.

En viktig aspekt är att överenskommelsen lever och upprätthålls under en längre tidsperiod och får legitimitet, men vilka faktorer gör att den upplevs legitim och lever vidare? Lärdomar från Jönköping visar på att det krävs följande:

- ▶ Tydlig och strukturerad uppföljningsplan och att det finns en plan för att aktualitetspröva planen så att dokumentet hålls levande.
- ▶ Kontinuerliga möten och en tydlig återkoppling från dialogmötena kan stödja uppföljningsprocessen.
- ▶ För att en bred överenskommelse ska upplevas som legitim är det viktigt att alla aktörer är övertygade, lojala och tillsammans i principen.
- ▶ Att den bred överenskommelsen är relevant och uppdaterad genom en uppföljning och att hela processen leder till resultat som påverkar utfallet av planeringen.

När ett arbete med en bred överenskommelse startas är det av vikt att det även kopplas en strukturerad process och att det avsätts tillräckligt med resurser hos respektive organisation för att förankra och legitimera överenskommelsen.

Om detta görs på rätt sätt kan överenskommelser bidra till att ge en nystart för att skapa långsiktiga och bättre relationer där tilliten mellan aktörerna ökar.

Erfarenheter att involvera facilitator i processen

För att en process fullt ut ska upplevas som en dialog mellan jämbördiga aktörer kan det ibland vara fördelaktigt att involvera en tredje part, en facilitator, som kan stödja och driva processen framåt. Facilitator är en aktör som arbetar med att hjälpa en grupp människor att arbeta mot ett gemensamt resultat. Facilitatorn

koncentrerar sig på processen och lyssnar på alla inblandade för att ge rum åt de krafter som hjälper gruppen till gemensamma mål.

Facilitators roll kan då vara att organisera möten, ställa upp gemensamma regler för processen, och att på ett så sakligt sätt som möjligt sammanfatta vad parterna kommit fram till, eller deklarerat under mötenas gång. Facilitatorn kan också diskutera med aktörer enskilt mellan de gemensamma mötena i samverkansprocessen. Har aktörerna i forumet lyckats enas om en gemensam målbild, blir det facilitators uppgift att också se till att diskussionerna håller kvar fokuset på denna.

Facilitatorn bör vara opartisk så till vida att det är den gemensamma målbilden som är dennes prioritet. Det innebär att facilitatorn inte nödvändigtvis är så opartisk att denne inte alls har en egen agenda, men den ska stämma överens med syftet med processen och den gemensamma målbilden.

I båda fallstudierna har någon form av tredje-partprocessledning varit faciliterande. I Jönköping har Trivector organiserat möten, workshops och dokumentation. Trivector har agerat som en utomstående och neutral part, förutom uppdraget att genom aktionsforskning studera processen inför denna rapport. I Göteborg, har regeringens delegation för bostadsbyggande faciliterat och drivit dialogforumet. Deras roll har inte varit att agera som helt neutral, utomstående konsult, utan har haft ett tydligt uppdrag att stödja kommunens strävan att öka bostadsbyggandet. Att de ändå kan ses som relativt ”neutrala” i processen beror på att alla aktörer utgår från att det finns ett stort behov av bostadsutveckling i Göteborg och att det främst har varit en fråga om hur det kan ske. I det avseendet kan regeringens samordning för bostadsbyggande sägas ha representerat den gemensamma målbilden.

Man kan också tänka sig att en process som faciliteras av någon av parterna, men att det då inte finns någon tvekan om att processens syfte är överordnat. Exempelvis skulle en regionrepresentant kunna ha den rollen i en process vars syfte är att få kommuner, Trafikverket med flera att samordna sig kring en regional utveckling.

5. Slutsatser och rekommendationer

5.1 Förutsättningar för planering med gemensam målbild

Att skapa ett forum för samverkan, med representation för de viktiga aktörerna är ett nödvändigt första steg för en kontinuerlig samverkan mellan Trafikverket, kommuner, regioner och andra aktörer. Samtidigt är det viktigt att syftet med forumet är tydligt, så att alla känner sig motiverade att delta och att det prioriteras av deltagarnas egna organisationer.

Samverkan på strategisk nivå behöver underlättas, det vill säga ett aktivt forum för kontinuerlig dialog och informationsutbyte mellan aktörer, för att fånga upp frågor och tidigt informera om planer. Samverkan behöver också ske på projektnivå för att skapa samsyn inför ett specifikt projekt, till exempel en ny bostadsutbyggnad eller planerandet av en ny trafikled. Arbetet kan organiseras i form av en samplaneringsgrupp med aktörer från kommun, Trafikverket och region, som har rådighet att agera i gränslandet mellan det strategiska och det projektspecifika, och det formella och informella. Samplaneringsgruppen bör i sin helhet, eller delar av den, finnas representerad på de olika nivåerna för att säkerställa legitimitet, effektivitet, kontinuitet och tillit mellan de berörda aktörerna.

De båda fallstudierna i detta projekt illustrerar skillnaden mellan det strategiska och det mer projektspecifika, där Jönköping har behov av att skapa ett forum för strategiska frågor och i Göteborg handlar det om att lösa en trafiksituation som uppstår genom en planerad utbyggnad av bostäder.

Det finns således inte en specifik, särskild rekommenderad, process för att gå från en lös samverkan till en strukturerad kontinuerlig samverkan, utan det beror mycket på syftet. Tidsaspekten är viktig, särskilt om dialogen avser ett specifikt projekt; att dialogen startar och fortgår under den tidsperiod då projektet är formbart och här måste uppmärksammas att olika aktörer har olika planeringsperioder.

En annan viktig aspekt är att inte allt för tidigt i en process fokusera diskussionen på olika *lösningar* på problem. En kontinuerlig samverkan i exempelvis en samplaneringsgrupp innehåller, såsom uttryckt i fallstudien i Göteborg, de tre logikerna: (1) dialogarenan, (2) processfrågorna och (3) sakfrågorna. Beroende på var i spelplanen samplaneringsgruppen befinner sig (se Figur 4-2) används olika metoder. Exempelvis är åtgärdsvalsstudie en bra metod för att diskutera sakfrågor på en projektspecifik nivå. Det är dock viktigt att aktörerna säkerställer att metoden/forumet/verktyget är det rätta med tanke på syftet och att förståelsen för problemen är gemensam. I fallstudien i Jönköping önskade exempelvis aktörerna att vissa processfrågor och sakfrågor skulle lyftas till en mer strategisk nivå så att återkommande utmaningar inte behöver hanteras i varje åtgärdsvalsstudie.

Andra viktiga verktyg för att förbättra samverkan både på den mer projektspecifika nivån och på den mer strategiska nivån, är att öppet dela och förklara

varandras beskrivningar av olika beräkningsmodeller och prognosmodeller, samt att konkretisera knäckfrågor, till exempel genom förfarandet med ”testremiss”, som innebär att deltagarna får diskutera konsekvenser av olika scenarier för utvecklingen på en strategisk eller mer detaljerad nivå.

Det måste också poängteras att det inte är säkert att det går att komma överens om en målbild som lever upp till alla aktörers egna konkreta mål, exempelvis att det kan vara oundvikligt med en viss påverkan på framkomligheten på viktiga leder om den önskvärda stadsutvecklingen genomförs. Även då måste det skapas en förståelse för vilka mål som är överordnade och vilka kompromisser som kan accepteras.

Det som beskrivs ovan får ses som en förberedande, ganska informell process, som på intet sätt ersätter eller kringgår de formella planprocesserna och remissförfaranden som hör till planeringen och projektgenomförande, men att denna kontinuerliga samverkan ger en förutsättning för att bereda vägen för dessa.

Vikten av att strukturera samverkansprocessen

En viktig del som framkommit under projektet handlar om hur aktörerna strukturerar bra samverkansprocesser. I kapitel 2, 3 och 4 har vi diskuterat vikten av samverkan på en strategisk nivå samt vikten att få ihop olika former av planprocesser. Inom projektet har vi landat i tre olika dimensioner som anses vara viktiga för att strukturera samverkansprocesser: Samverkansformen, dialogmötet och närhet till beslutsfattande.

Samverkansformen

Dialog- och mötesformer blir allt viktigare för att skapa gemensamma målbilder, gemensam förståelse för planeringsförutsättningar och en gemensam planeringskultur. Det behöver utvecklas en struktur för strategiska och regionala arenor.

Några förslag som lyfts fram inom projektet är att exempelvis utveckla samplaneringsgrupper på en strategisk nivå mellan Trafikverket, kommunerna, regionen och eventuellt andra aktörer. Denna samplaneringsgrupp kan få i ansvar att säkerställa en koppling mellan projektspecifika utmaningar och den mer strategiska samverkan mellan aktörerna i relation till en gemensam målbild.

Ett annat förslag kan vara att utveckla regionala planforum, som är återkommande planeringsmöten mellan aktörerna för att diskutera aktuella planer och projekt i relation till mål. Detta finns exempelvis redan i Norge, där Fylkena har ansvar att organisera dessa. Detta är även reglerat formellt inom den norska plan- och bygglagen.⁴

Hur organiserar vi dialogmötet

För att möta de ökade kraven på en närmare dialog och kommunikation mellan Trafikverket och framförallt kommunerna krävs bra mötesformer i exempelvis en samplaneringsgrupp. Erfarenheter från fallstudierna visar en framgångsfaktor är att dialogmötena bör förberedas med en tydlig mötesplan och att respektive

⁴ https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-1/kapittel-5-medvirkning-i-planleggingen-i-5-3-regionalt-planforum/id556755/

möte har ett tydligt syfte, som stämmer överens med samverkansprocessens syfte. Detta bör göras av aktörerna tillsammans. I vissa fall behövs bilaterala möten mellan vissa aktörer, för att reda ut enskildheter mellan de större samverkansmötena. En facilitator, som är trogen det gemensamma målet men samtidigt neutral, kan vara en viktig person för att hålla strukturen och fokus under processens gång.

Närheten till beslutfattande och formalisering av informell dialog

När antalet informella aktiviteter ökar är det viktigt att säkerställa transparens och en tydlig koppling till de formella instanserna. Det är viktigt att undvika parallella informella och formella planprocesser, och det är viktigt att säkerställa närheten till beslutfattande i olika dialoger.

Överenskommelser kan hjälpa eller stjälpa

Överenskommelser som stöd i planeringen blir allt viktigare för Trafikverket, men även för kommunerna, för att säkerställa olika aktörers intentioner och åtaganden kopplade till planeringsprocesser. I detta projekt har både den breda överenskommelsen och avsiktsförklaring utvärderats, men främst har det varit fokus på den breda överenskommelsen som planeringsstöd för att förbättra samverkan mellan Trafikverket och kommunerna.

Lärdomarna från projektet visar på vikten av att förankra överenskommelsen brett inom respektive organisation. Den breda överenskommelsen har potential att användas som en startpunkt för att utveckla samverkansformerna mellan aktörerna och utgöra en bra grund för att underlätta i senare planprocesser, exempelvis inom detaljplaner eller olika åtgärdsvalsstudier.

I Jönköping som varit involverade i detta projekt finns det tidigare erfarenheter av att överenskommelser inte efterlevs. Det finns tydliga förslag om vad en bred överenskommelse bör innehålla. Resultatet från fallstudierna visar på att det finns behov av följande inslag:

- ▶ En tydlig uppföljningsplan, som dels innehåller en struktur för att aktualitetspröva överenskommelsen, dels en struktur för återkoppling gällande efterlevnad av överenskommelsens olika delprojekt och planer. För att en bred överenskommelse ska upplevas som legitim är det viktigt att alla aktörer är övertygade, lojala och överens om att överenskommelsen ska kunna omprövas så att den kontinuerligt upplevs som relevant och uppdaterad.

Tillit, tillit och tillit - framgångsfaktorer och fallgropar för utarbetandet och upprätthållande av en gemensam målbild

Ett återkommande tema under projektets gång har varit vikten av att tillit skapas mellan de deltagande aktörerna. Det handlar om att respektive aktör har en förståelse för de övriga deltagarnas utgångspunkter, uppdrag och möjligheter, men också att aktörerna skapat en samsyn om den gemensamma målbilden. Det handlar också om att överenskommelser följs och att tidplaner är synkroniserade och upprätthålls, till exempel att en kollektivtrafik finns på plats när den behövs. Tillit

skapas också av att aktörerna är öppna med all relevant information, som har betydelse för samverkansprocessen.

Att skapa tillit tar tid. I Göteborgsfallet har personer från olika organisationer lärt känna varandra och en förståelse på individnivå skapats, som gjort att alla deltar med sin professionalitet både med att lösa de gemensamma utmaningarna och att förestå den egna organisationens perspektiv. I början låg fokus mest på det senare. När aktörer byts ut påverkas gruppdynamiken och det finns en risk att processen tar ett steg tillbaka från den gemensamma samsynen till att aktörerna mer företräder den egna organisationens perspektiv.

Några ytterligare observationer, som kan nämnas som framkommit under projektet och som stödjer eller försvårar tilliten och diskussionsklimatet listas nedan:

- ▶ **Ökad medvetenhet om behovet av hållbar stads- och trafikutveckling.** Utvecklingen på miljöområdet har skapat en ökad medvetenhet om betydelsen av att minska klimatpåverkan och andra emissioner från fordonstrafiken hos alla inblandade aktörer. Även ett allt ökande behov av bostäder och stadsutveckling i, främst, större städer är alla aktörer medvetna om, liksom att dessa utmaningar kräver samverkan mellan alla inblandade i trafikplanering. Därmed finns en medvetenhet av betydelsen att målbilden som behöver sättas är just gemensam, vilket skapar en ökad kompromissvilja och ett klimat som gynnar innovativa lösningar. En gemensam målbild behöver dock inte innebära att aktörernas alla mål är gemensamma. Målkonflikter finns och behöver hanteras.
- ▶ **Avsaknad av nationella eller regionala nolltillväxtmål.** Att relatera till ett tydligt övergripande mål om t.ex. nolltillväxt (som i Norge) underlättar att även delmål på lokal eller regional nivå kan skapas i linje med detta.
- ▶ **Ändrade prioriteringar på nationell nivå.** Om det sker stora förändringar av förutsättningarna för den gemensamma målbilden, exempelvis stora omsvängningar på övergripande målnivå, så påverkar det självklart legitimiteten och motivationen i den egna processen. Det är därför viktigt att så långt möjligt ha kännedom om strömningar inom politiken, forskningsläge och i samhället, som kan få sådana konsekvenser.
- ▶ **Kortsiktiga politiska beslut i kommuner eller regioner.** Från tidigare studier (Kloo m.fl., 2019) har vi noterat att många projekt prioriteras av politiska överväganden även om exempelvis Trafikverkets analyser visar på en annorlunda prioritering. Detta gäller särskilt större och mer publikt diskuterade projekt. Det kan alltså uppstå en risk att de frambeskrivna lösningarna förkastas på grund av politiska överväganden, lösningar eller intressen som ligger utanför den gemensamma processen. Exempelvis kan gemensamma mål stå i konflikt med andra målsättningar i en kommun eller region.
- ▶ **Stuprörsplanering.** Ibland talas det om att mycket planering lider av ”stuprörsplanering”. Med detta avses att olika aktörer planerar utifrån sin horisont och tar liten hänsyn till andra parallella processer. Det är dock naturligt att planering sker i ”stuprör” så till vida att varje aktör har sina

specifika uppdrag att förhålla sig till. Samverkansformer och dialogforum av de slag som studerats kan vara ett sätt att råda bot på detta, genom att alla får ökad förståelse för varandras perspektiv. Samtidigt måste varje aktör arbeta utifrån sina uppdrag och med sin expertis, men med ett vidare perspektiv när man direkt kan få en återkoppling på hur ens eget ”stuprör” utgör del av en helhetslösning.

► **Trafikverket, liksom kommuner är stora organisationer.**

Trafikverket består av många enheter och, liksom i andra stora organisationer, är det svårt att sprida information om allt som pågår, om strategier på olika nivå etcetera. Även kommuner och regioner består av många enheter och nämnder, som inte alltid är helt synkroniserade och har olika planeringshorisonter. De tjänstepersoner som deltar i dialogen har kanske inte en helhetsbild av allt som rör sig inom den egna organisationen och denna osäkerhet kan skapa problem med att finna gångbara kompromisser eller åtaganden. Risken är att ett utkast till en överenskommelse kommer att fastna då den ska förankras högre upp i den egna organisationen. Osäkerhet om detta kan hämma de tjänstepersoner som är aktiva i dialogprocessen. Det är således viktigt att ”hemmaorganisationerna” kan ge ett tydligt mandat till deltagarna.

5.2 Rekommendationer

Det har inom projektet framkommit att det saknas erfarenheter av att arbeta mot gemensamma målbilder och med målstyrda scenarier. Organisationerna har stor vana att arbeta med egna mål men det behöver utvecklas gemensamma arbetssätt mellan organisationerna. Det upplevs fortsatt finnas olika planeringskultur och logik mellan organisationerna. Det behövs också en förenklad målstruktur för alla aktörer. Det finns en generell målinflation på alla nivåer i plansystemet. Ett förslag är att utgå från en övergripande gemensam vision/målbild eller en så kallad mission⁵ som är enklare att arbeta mot, exempelvis nolltillväxt eller trafiksäkerhetens nollvision. Man bör, kort sagt, försöka renodla de enskilda målen mot en gemensam mission, samtidigt som målkonflikter beaktas och tas omhand. Alla enskilda aktörers mål kan och bör inte sammanfalla.

Utifrån de slutsatser som presenterats ovan har projektet utvecklat ett antal rekommendationer kring utvecklingspotential och fortsatt arbete.

1. Utveckla formen för överenskommelser - större samlade processer och styrmedelspaket

En aspekt som diskuterats inom projektet och i förhållande till exempelvis de norska stadsmiljöavtalen är behovet av att få ihop den strategiska planeringen med de olika projekten inom en kommun. En intressant aspekt inom projektet handlar om att utveckla bredare och större processer kopplade till enskilda kommuner eller flera kommuner och regionen.

⁵ VINNOVA definierar mission på följande sätt: ”Ett missionsinriktat angreppssätt syftar till att uppnå systemförändring. Aktörer från olika sektorer, branscher och discipliner samlas kring ett djärvt inspirerande och mätbart mål som ska uppnås inom en viss tidsperiod. Målet ska ha effekt på samhället och politiken och vara relevant för en stor del av befolkningen.”

Upprätta en samplaneringsgrupp

Genom att upprätta en större samverkansprocess kring hela stadsutvecklingen i staden eller regionen kan Trafikverket knyta en mängd olika infrastrukturprojekt till detta. Förslaget på samplaneringsgrupper (se Figur 4-2) kan fylla en sådan funktion. Syftet med samplaneringsgruppen ska tydligt spegla den gemensamt utarbetade målbilden. En väl utarbetad bred överenskommelse kan ge en stabil grund för framtida samverkan kring strategier och projekt.

Strukturera processen kopplat till breda överenskommelser

Processen som kopplas till framtagande av exempelvis en bred överenskommelse är minst lika viktig som innehållet i överenskommelsen. Hur processen struktureras blir avgörande för hur framgångsrika olika överenskommelser kommer bli. De olika samverkansmetoder som presenteras inom det här projekt (se Figur 3-1), kan vara användbara för att strukturera processen för att ta fram en bred överenskommelse på ett effektivt sätt.

Överenskommelsen ska inte vara knuten till enskild organisation

Det är viktigt att de överenskommelser som utvecklas tas fram som en gemensam överenskommelse utvecklad mellan Trafikverket, kommunerna, regionen, och eventuellt andra aktörer, som jämbördiga aktörer. För ökad genomförbarhet bör därför Trafikverket försöka säkerställa att överenskommelser upplevs vara en gemensam produkt och att inte övriga aktörer upplever det som en överenskommelse på Trafikverks villkor.

2. Skapa mötesplatser för att diskutera strategiska vägval

Ett behov som framkommit under projektet är mötesplatser för Trafikverket och framförallt kommunerna att diskutera strategiska planeringsfrågor. Det handlar fortsatt om att det finns behov att utveckla fler möjligheter för aktörerna att mötas i *forum*- och *arena*-kontext för att skapa samsyn och diskutera övergripande visioner, samt strategiska vägval.

Tydliggör målsättning och syfte med dialogmötena

För att dialogen ska leda mot meningsfulla resultat och att deltagande prioriteras måste syftet vara klart och mötena ska ha tydliga agendor. Dock kan samma forum fylla fler funktioner över tid, och andra aktörer kan bjudas in vid behov, men om forumet börjar upplevas som en allmän ”diskussionsklubb” finns en risk att den förlorar sin relevans efterhand. En facilitator, gärna neutral, kan vara till hjälp för att strukturera och hålla rätt fokus i diskussionerna.

Säkerställ deltagarnas förankring i hemmaorganisationen

Att ge de tjänstepersoner som deltar i dialogen ett mandat och en trygghet inom vilka ramar de kan agera gör att dessa kan bidra med hela sin kompetens i en kreativ diskussion och inte enbart vara en talesperson för redan givna ställningstaganden, samt ökar sannolikheten för att överenskommelser och ställningstaganden kommer att accepteras när dessa lyfts till högre nivåer i organisationerna.

3. Modernisera remissförandet

Att involvera övriga aktörer först när färdiga förslag finns framme för traditionellt remissförfarande är inte en grund för en kreativ dialog och kan i vissa fall skapa låsningar. En tidigare dialog kring scenarier kan ske utan att aktörer behöver låsa upp sig mot dokumenterade ställningstaganden, samtidigt som det ändå lyfter diskussionen från ett principiellt plan till mer konkreta diskussioner. Det är dock viktigt att alla är införstådda med att en sådan diskussion är just en slags ”övning” och inte ersätter det traditionella remissförandet, men kommer sannolikt att göra detta smidigare.

Som ett verktyg under samverkan i ett tidigt skede av en process kan ett förfarande med ”testremiss” testas, som innebär att deltagarna får diskutera konsekvenser av olika scenarier, trots att inte de slutgiltiga förslagen finns på plats. Det ska ses som en förberedande, ganska informell process, som på intet sätt ersätter eller kringgår de formella planprocesserna och remissföranden som hör till planeringen och projektgenomförande, men att sådan dialog ger en förutsättning för att bereda vägen för dessa. Det är då viktigt att öppet dela och förklara beskrivning av olika beräkningsmodeller och prognosmodeller, samt att konkretisera knäckfrågor. Man får också vara medveten om att det inte är säkert att det går att nå ett mål som lever upp till alla aktörers egna målsättningar. Ett exempel kan vara om ny bebyggelse kan påverka framkomligheten på viktiga leder. Då måste det skapas en samsyn om vilka mål som är överordnade och vilka kompromisser som kan accepteras. Att involvera övriga aktörer först när färdiga förslag finns framme för traditionellt remissförfarande kan försvåra dialogen och riskerar att skapa låsningar. Med detta förfarande kan man tydliggöra frågeställningar och diskutera lösningar, för att minska problem eller hinder i senare skeden.

4. Skapa Tillit

Slutligen vill vi åter betona vikten av att skapa tillit. Det handlar om att ha en förståelse för de övriga deltagarnas utgångspunkter, uppdrag och möjligheter, men också att aktörerna skapat en samsyn om den gemensamma målbilden. Det handlar också om att överenskommelser följs och att tidplaner är synkroniserade och upprätthålls. Tillit skapas också av att man är öppen med all relevant information, som har betydelse för samverkansprocessen.

Referenser

- Behrends, S., Fredricsson, C., Lund, E., & Sköld, S. (2019). Samverkansformer mellan nationella och lokala myndigheter för att underlätta målstyrd vägplanering. IVL rapport C407.
- Cars, G., & Engström, C.J. (2016) Sverigeförhandlingen och sedan? II Följeforskarnas iakttagelser, reflektioner och propåer
- Dymén, C., Fredricsson, C., Neergaard, K., & Ljungberg, C. (2019:87) Handbok för målstyrd trafikplanering
- Eriksson, A. (2005). Samhandling för innovationsledd tillväxt. Vinnova
- Fredricsson, C. (2018). Samverkan i samhällsplaneringens tidiga skeden: En översyn av planeringsläget. Trafikverkets publikationer; 2018:182.
- Fredriksson, C. (2015) En processmodell för strategisk samhällsplanering Forum – Arena – Court. KTH
- Hult, Å., Larsson, M., Wennberg, H., & Nyström, K. (2017). Motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur. IVL rapport C407 och Trivector rapport 2017:45
- Kloo, H, Larsson, M-O, Mårtensson, M, Nilsson, A (2019) Hantering av miljömål i nationell plan för transportinfrastruktur, IVL Rapport C467, Trivector Rapport 2019:179
- Nordregio 2017. Urban contractual governance
- Paulsson et al. (2018) Collaboration in public transport planning – why, how and what? Research in Transportation economics
- Powell, W. W. 1990. Neither market nor hierarchy: network forms of organization. In B. M. Staw & L. L. Cummings (Eds.), Research in Organizational Behavior, 12 (pp. 295–336). JAI Press.
- Regeringen (SOU 2019:43) Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten.
- Tornberg, P. & Cars, G (2008) En samordnad planering av städer och transportsystem. Vägverket 2008:52
- Trafikverket 2018. Rutinbeskrivning kring att etablera samverkan - TDOK 2018:0574.

Trafikverket 2017. Kartläggning av Trafikverkets planeringssamarbete med kommunerna, PM Trafikverket.

WSP 2016. Livet efter ÅVS FOI-studie om förutsättningar för genomförande av steg 1-2-åtgärder efter av-slutad åtgärdsvalsstudie.

