

Regional strategisk planering

Kartläggning av Region Gotlands arbete och kapacitet
för regional strategisk planering

Sammanfattning

Inom ramen för projektet ”Strategisk planering i det regionala utvecklingsarbetet - förberedande steg” med finansiering från Tillväxtverket har en kartläggning genomförts för att tydliggöra Region Gotlands roll, ambitioner och viljeriktning för regional strategisk planering. För detta syfte har en verksamhetslogik tagits fram över de roller som regionen tar i frågor rörande samhällsplanering och hur dessa roller kopplar till uppsatta mål och genomförda aktiviteter de senaste två åren.

Kartläggningen gör fem huvudsakliga observationer. För det första har Region Gotlands nuvarande arbete med regional strategisk planering ett starkt fokus på olika former av samordningsaktiviteter. Dessa aktiviteter har tyngdpunkt på samordning med nationella myndigheter, och inte som i flera andra regioner på mellankommunal samordning. Det finns potential för Region Gotland att i dessa forum ta en större ledarroll i utpekade frågor som rör samhällsplanering. För det andra är Region Gotlands roll som kunskapsaktör otydlig och kan utvecklas vidare. För det tredje är det svårt att överblicka interna processer och skillnader mellan de kommunala och regionala rollerna. Exempelvis kan regionen i egenskap av sin samordningsroll gentemot Trafikverket förväntas behöva hantera frågor som är ett kommunalt ansvar. För det fjärde finns en efterfrågan på att Region Gotlands finansieringsplan för styrning och prioritering av tillgängliga utvecklingsmedel blir mer behovsstyrd kopplat till frågor som rör samhällsplanering. Slutligen finns ett övergripande behov av att tydliggöra prioriteringar i termer av specifika sakfrågor för arbetet med regional strategisk planering framåt.

Viljeriktning och ambition framåt

Stärk rollen som kunskapsaktör. Region Gotland behöver vara en tydlig kunskapsaktör i utpekade frågor med bäring på samhällsplanering. Detta inkluderar både att tillgängliggöra data för rumsliga analyser som genomförs av Region Gotland självt eller av andra samt att löpande identifiera kunskapsbehov inom utpekade platsbundna sakfrågor

Testa och utveckla nya samverkansprocesser med statliga myndigheter.

Region Gotland bör verka för att vara en partner som testar nya lösningar tillsammans med myndigheter som ex. Trafikverket, exempelvis inom ramen för kommande utlysningar i regeringsuppdraget om regional strategisk planering.

Arbeta med externfinansiering utifrån ny logik. Arbetet med externfinansiering bör bygga på att först genomföra en behovsinventering internt för att i nästa led identifiera och söka möjliga externa finansieringsmöjligheter, och inte vice versa.

Renodla och tydliggör bland existerande samordningsforum. Se över möjligheten att renodla floran av forum för att underlätta den övergripande samordningen inom den regionala strategiska planeringen. Verka för att Region Gotland tar en tydligare lednings- snarare än samordningsroll.



Begreppsdefinitioner

Regional planering kan beskrivas som planeringsarbete som sträcker sig över en eller flera kommungränser, eller planering som täcker betydligt större geografiska områden.

Samhällsplanering är rums-, gräns- och sektors-överskridande. Begreppet inbegriper både fysiska strukturer men kan också betraktas som innefattande flera nivåer av samhällsstrukturer. Ekonomi, sociala strömningar och kulturella företeelser representeras i alla rumsliga strukturer (Boverket 2022).

Strategisk planering kan särskiljas från traditionell planering enligt tabellen till höger, med förbehåll att en planeringsprocess ofta innehåller aspekter av båda formerna. (Hermelin, 2019).

Rumsliga eller territoriella perspektiv är synonymer som åsyftar att hänsyn tas till strukturella skillnader, t.ex. olikheter i tätortsstruktur och lokaliseringsmönster, demografi, socioekonomi och näringsliv (Nationell strategi för hållbar regional utveckling).

Skillnad mellan "traditionell" och strategisk planering

	"Traditionell" fysisk planering	Strategisk planering
Planering (aktivitet)	Kontrollerar Reglerar Tekniska och juridiska verktyg	Formulerar ramverk / arenor / "governance" / processledning
Planer (dokument)	Markanvändningsplaner Detaljplaner	Långa perioder: Visioner Korta perioder: projektplaner
Verktyg	"Fysiska" lösningar på samhällsutmaningar	Skapa gemensamma bilder/ramar som förenar aktörer/intressenter för att tillsammans lösa samhällsutmaningar

Innehållsförteckning

Kap 1. Bakgrund och syfte

Kap 2. Förutsättningar

Kap 3. Kartläggning av nuvarande
roller och aktiviteter

Kap 4. Viljeriktning och ambition
framåt

Kap 5. Rekommendationer



Bakgrund till och syfte med kartläggningen

Kartläggningen syftar till att tydliggöra kommunikationen inom så väl som utanför Region Gotland om regionens ambitioner och viljeriktning kring samhällsplanering. Ambitionerna och avsikterna med samverkan mellan aktörerna i länet ska förtydligas och förankras för ett effektivare arbete. Projektet förväntas på kort sikt bidra till ökad kunskap och förståelse hos målgrupperna om regionens befintliga kapacitet i form av resurser och verktyg samt regionens viljeinriktning och ambition framåt i arbetet med god samhällsplanering.

Kartläggningen genomförs inom projektet "Strategisk planering i det regionala utvecklingsarbetet - förberedande steg" med extern finansiering från Tillväxtverket. Projektet är en del av ett Regeringsuppdrag till Tillväxtverket, Boverket, Trafikverket och flera myndigheter tillsammans med länsstyrelserna att erbjuda regionerna stöd om strategisk planering genom bland annat ökad kunskap och utvecklad samverkan i det regionala utvecklingsarbetet.

A close-up photograph of several hands of different skin tones reaching towards the center, each holding a white puzzle piece. The puzzle pieces are being brought together to form a circular shape. The background is blurred, showing more hands and puzzle pieces. A semi-transparent red rectangle is overlaid on the left side of the image, containing the text 'Kap 2 Förutsättningar'.

Kap 2 Förutsättningar

Externa förutsättningar

Bakgrunden till det regeringsuppdrag inom vilket den aktuella kartläggningen genomförs är uppfattningen från regeringen att samspelet mellan planeringsprocesser som bedrivs inom olika sektorer och av olika aktörer behöver förbättras. En möjlig lösning på detta tillstånd är en förbättrad "regional strategisk planering". Ett sätt att se på hur det kan åstadkommas är att utgå från tre typer av komplexitet som präglar regional strategisk planering. För det första behöver den *tematiska komplexiteten* hanteras – vad innebär egentligen regional strategisk planering och hur ser en situation ut när problemet med bristande regional strategisk planering är åtgärdat? För det andra behöver vi hantera den *organisatoriska komplexiteten* – vilken roll inom samhällsplanering kan regionalt utvecklingsansvarig (RUA) ta i det flernivåsystem av aktörer med olika formella och informella mandat? Sist behöver vi hantera den *normativa komplexiteten* – vilken roll bör RUA och andra aktörer ha i olika planeringsprocesser, inte minst i frågor som kräver samordning?

En utblick över Sveriges regioner visar att det skiljer sig åt i till vilken grad och i vilken form RUA vill eller försöker utveckla regional planering. Det finns vidare en stor variation bland RUA i vad de anser är det bästa sättet att utforma arbetet med regional planering. Regionerna hanterar helt enkelt de utmaningar som beskrivs ovan på olika sätt utifrån sina förutsättningar.


Trots regionernas olika förutsättningar och ambitionsnivå har en arbetsgrupp inom ovan nämnt regeringsuppdrag formulerat **tre roller som RUA kan ta för stärkt regional strategisk planering.** Dessa tre roller omfattar för RUA att (i) bidra till ökad samordning, (ii) sätta en strategisk riktning för prioriterade frågor som rör samhällsplanering, samt (iii) vara en kunskapsaktör som tar fram, sammanställer och sprider kunskap med rumsliga perspektiv. Motiveringen bakom formuleringen av dessa roller är uppfattningen att RUA i högre utsträckning behöver uppfattas och faktiskt skapar reella värden för andra aktörer som kommuner, länsstyrelse eller myndigheter i planeringsfrågor.

Interna förutsättningar

Det finns ett antal förutsättningar som är specifika för Region Gotland och det regionala utvecklingsuppdraget som påverkar arbetet med regional strategisk planering.

- En första förutsättning är att Avdelningen för Regional utveckling på flera sätt har **dubbla uppdrag** med det regionala och kommunala uppdraget i samma organisation. Andra regioners utmaningar med att RUS ska ges uttryck i Översiktsplanen (ÖP) är exempelvis ingen utmaning för Region Gotland.
- För det andra har Avdelningen förhållandevis **små resurser** för det lagstadgade RUA-uppdraget – men samma krav som regioner med större resurser. Avdelningen har i sitt uppdrag exempelvis ansvar för såväl interna/koncernövergripande som externa samverkansprocesser. Detta driver på ett behov av att prioritera arbetet.
- För det tredje ger Gotlands **speciella geografi** på flera sätt upphov till specifika förutsättningar – exempelvis det faktum att regionen är en ö på betydande avstånd från fastlandet. Det räcker att se till den definition av regional planering som ofta används (*planeringsarbete som sträcker sig över en eller flera kommungränser, eller planering som täcker betydligt större geografiska områden*) för att inse att Region Gotlands utgångspunkter skiljer sig åt från övriga landet.

Baserat på de externa och interna förutsättningar som beskrivits syftar kartläggningen till att tydliggöra vilka roller som Region Gotland idag tar rörande regional strategisk planering, vilka aktiviteter som genomförs inom ramen för dessa roller samt hur vi vill att arbetet ska utvecklas på sikt.



Kap 3 Kartläggning av nuvarande roller och aktiviteter

Genomförande av kartläggningen

Kartläggning av Region Gotlands aktiviteter utifrån en verksamhetslogik för samhällsplanering

För att tydliggöra vad regionen gör och dess viljeriktning inom såväl som utanför organisationen har vi valt att ta fram en så kallad verksamhetslogik. Syftet med verksamhetslogiken är tydliggöra de roller som regionen tar i frågor rörande samhällsplanering och hur dessa roller kopplar till uppsatta mål och genomförda aktiviteter i en logisk kedja.

Denna verksamhetslogik utgör en nulägesbild över hur verksamheten är tänkt att fungera idag och vad den ska leda till. Konkret innebär det att vi kartlagt alla de projekt, insatser och processer i regionen som rör samhällsplanering och kategoriserat dessa utifrån olika roller och dess koppling i en målstruktur.

Kartläggningen bygger på flera källor

Kartläggningen bygger på olika källor. Dels dokumentstudier av underlag som beskriver de aktiviteter som Region Gotland genomfört med koppling till regional planering (t.ex. Återrapportering av regional utvecklingsarbete, Verksamhetsberättelser och styrmodeller). Dels intervjuer med personer som har olika funktioner kopplade till samhällsplanering inom Region Gotland.

Utkast på verksamhetslogiken och den underliggande kartläggningen av aktiviteter har löpande diskuterats och förankrats i projektgruppen samt varit utgångspunkt i flera diskussioner med olika funktioner i regionen.

Struktur för verksamhetslogiken

Till höger illustreras den struktur som verksamhetslogiken bygger på samt en förklaring av vad respektive nivå innehåller.

Mellan de tre översta nivåerna råder i figuren inte några vertikala kopplingar (det spelar inte roll om något ligger rakt under eller snett under något annat).

Mellan de tre nedersta nivåerna råder däremot vertikala kopplingar (det som ligger rakt under något kopplar till nivån över).

På nästa sida presenteras en kartläggning av Region Gotlands aktiviteter för regional strategisk planering i en verksamhetslogik.

Våra mål

Övergripande mål i RUS

Prioriterade områden för att nå våra mål

Urval av områden som prioriteras i RUS och där det finns särskild relevans och mervärden av att ta rumsliga perspektiv

Våra roller inom samhällsplanering

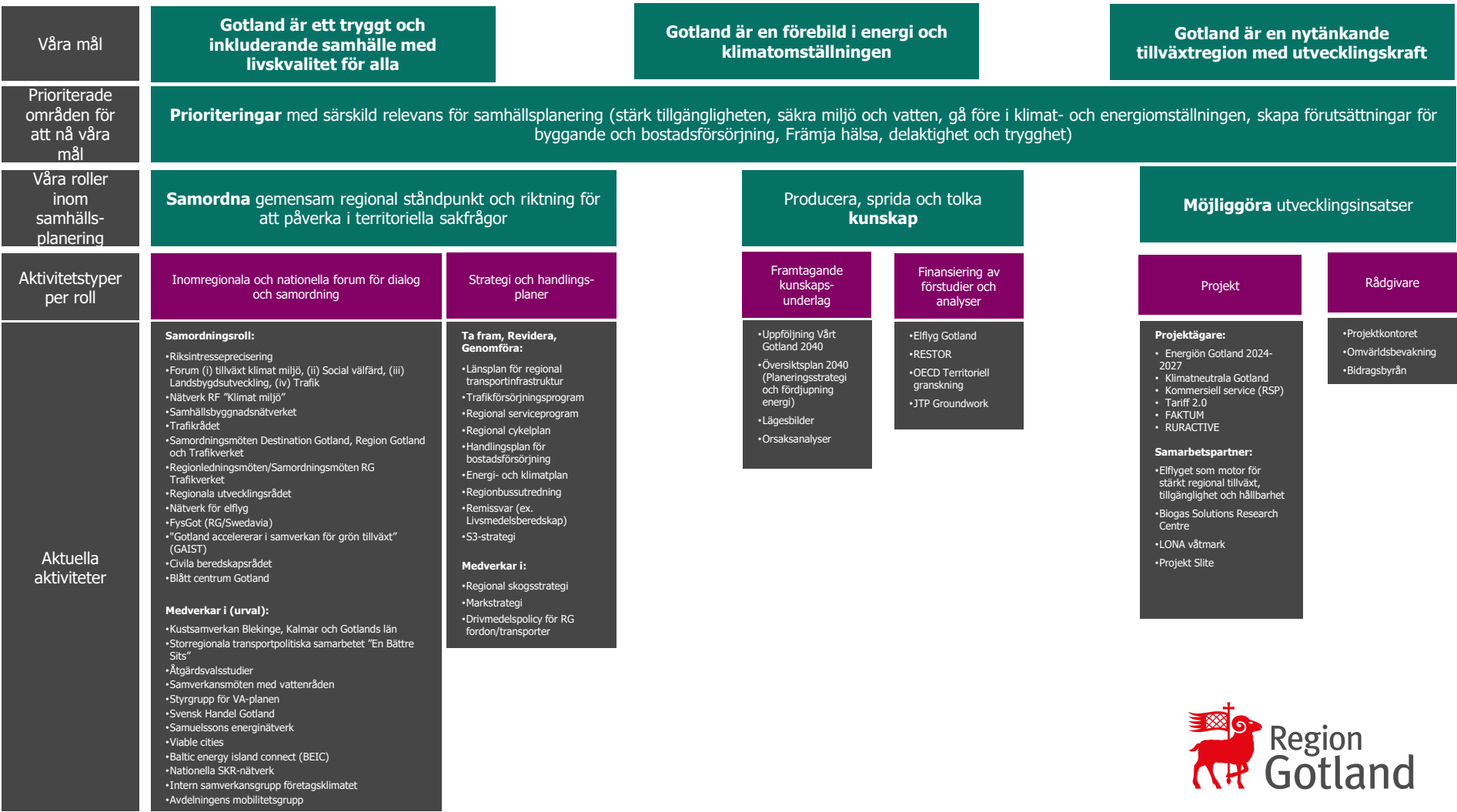
De huvudsakliga roller Region Gotland tar i frågor som rör regional planering i termer av vad man vill uppnå med resp. roll

Aktivitetstyper per roll

Typer av aktiviteter som individuella insatser kan sorteras under - svarar på frågan om vad respektive enskild aktivitet är ett fall av

Aktuella aktiviteter

Aktiviteter som genomförs eller har genomförts de senaste två åren. Föränderliga över tid och behöver uppdateras löpande.



Observationer från kartläggningen

- **Verksamhetslogiken är en förenkling av verkligheten:** Enskilda aktiviteter kan i praktiken ha flera parallella syften men sorteras i verksamhetslogiken utifrån dess *primära* syfte. Exempelvis har inte framtagandet av kunskapsunderlag ett mervärde i sig självt utan kan exempelvis syfta till att påverka eller sätta riktning för framtida projekt. Aktiviteterna är inte heller alltid linjära i en process enligt: kunskap → plan → samordning → påverkan → genomförande. I verkligheten sker flera av dessa "steg" parallellt.
- **Stort antal aktiviteter rör samordning och dialog:** Även om vi i ekonomiska termer inte kan likställa deltagande i ett dialogforum som sker två gånger per år med att driva ett stort utvecklingsprojekt, finns det sett till antal aktiviteter en stor övervikt mot samordning och dialog. Dessa aktiviteter är i vissa fall tydligt kopplade till en viss sakfråga eller planeringsprocess, men sannolikt överlappar ofta frågorna varandra. Nuvarande fokus på samordning har även en tyngdpunkt på samordning med nationella myndigheter, och inte som i flera andra regioner på mellankommunal samordning.
- **Region Gotlands roll som kunskapsaktör är otydlig:** Även om översiktsplanen inkluderar en strukturbildsdel och att fördjupade rumsliga analyser sannolikt genomförs i enskilda projekt (t.ex. rörande kommersiell service) saknar vi exempel på rumsliga analyser av tillgängliga data och statistik som tydliggör behov. Vi talar här om behovsanalyser som inkluderar en bredd av sakområden (t.ex. kopplat till social hållbarhet, arbetsmarknad eller utbildning).

Inspel från genomförda intervjuer


Svårt att överblicka interna processer och skillnader mellan de kommunala och regionala rollerna: Flera exempel ges i intervjuerna. Ett exempel är en uppfattning om att det för samhällsbyggnadsförvaltningen i somliga fall är otydligt vad som omfattas av "strategrollen" på Regional utveckling. En konsekvens av detta kan bli att remisser som innehåller begreppet "strategisk" kan hamna på regionen trots att kommunen sitter på all sakkunskap i frågan. Även informationsglapp eller organisatoriska mellanrum kan inträffa kopplat till en konkret planeringsprocess där regionens samordningsroll inte samordnas med kommunens sakområdeskunskap eller ansvar. Exempelvis kan regionen i egenskap av sin samordningsroll gentemot Trafikverket behöva eller förväntas behöva hantera frågor som är ett kommunalt ansvar (aktuella exempel omfattar ansvar för belysning vid det statliga vägnätet). Samtidigt framträder att samhällsbyggnadsförvaltningen på det stora hela är mer närvarande i de aktiviteter som ligger till vänster i verksamhetslogiken (samordning) och mindre närvarande i kategorierna till höger (kunskap och projekt).

Region Gotlands unika förutsättningar innebär både för- och nackdelar. Om vi ser till andra regioners arbete med regional strategisk planering finns både för- och nackdelar sett till Region Gotlands förutsättningar. Å ena sidan finns fördelar med att mindre resurser behöver läggas på att staka ut tydliga regionala prioriteringar och hantera frågor som rör regionens mandat i förhållande till flera kommuner. Å andra sidan saknas möjligheten att "poola" resurser eller låta enskilda kommuner vara drivande i specifika frågor. Allt ansvar hamnar i praktiken på en organisation.

Behov att utveckla Region Gotlands roll som kunskapsaktör: Region Gotland allokerar idag förhållandevis lite resurser till kunskapsproduktion och spridning. Det finns exempelvis inga kommunikationsresurser avsatta till regional utveckling. Regional utveckling skulle i högre utsträckning kunna analysera och kommunicera kunskapsunderlag. Inte minst är detta relevant som underlag för den samordning som sker och säkerställa att dialoger utgår från faktabaserade underlag, gärna med rumsliga perspektiv. Det uppges finnas goda möjligheter till kunskapsöverföring eftersom organisationen är förhållandevis liten. Vad som däremot saknas är effektiva processer för kunskapsöverföring mellan region-kommun av insikter som regionen fångar upp i nationella forum eller dialoger. Idag är det i hög grad individbaserat och utgår inte alltid från vad förvaltningarna efterfrågar, varför behovsinventering kan krävas genom att släppa in förvaltningarna i processerna. Exempelvis uppges det vara svårt att diskutera bostadsfrågor i det Regionala utvecklingsrådet eftersom det saknas faktaunderlag och en struktur att utgå från.

Möjliggör regional utvecklingskraft med kommunal genomförandekraft: Det är en sak att peka på behov, en annan att ha kapacitet att genomföra insatser som möter dessa behov. En bild som återges är att organisationen ofta bara mäktar med sitt förvaltningsuppdrag, vilket gör det svårt att få till ett förändringsarbete. Det saknas exempelvis en naturlig konkurrens om medel från länsplanerna och kapacitet att omsätta eventuella investeringar när tidigare projekt försenats. Förutom att knyta Regional utveckling närmre samhällsbyggnadsförvaltningen uppges det finnas ett behov av att tydlig peka ut och avgränsa sakfrågor som bör ligga i fokus för regional strategisk planering. Fokus bör ligga på frågor där det finns synergier av ökat samarbete men även där det finns genomförandekapacitet. En sådan fråga kan röra riksintressen.

Regionens arbete är beroende av samspelet med myndigheter: Det finns en uppfattning att framdriften i samarbetet med flera nationella myndigheter inte är tillräckligt effektivt och ändamålsenligt i frågor som rör samhällsplanering. Myndighetsprocesserna tar idag alltför lång tid och planeringsprocesserna är i flera fall inte optimalt synkroniserade med varandra.



Kap 4 Viljeriktning och ambition framåt

Stärk rollen som kunskapsaktör. Region Gotland behöver vara en tydlig kunskapsaktör i utpekade frågor med bäring på samhällsplanering. Dels innebär det att tillgängliggöra data för rumsliga analyser som genomförs av Region Gotland självt eller av andra. Dels innebär det att strategisk identifiera kunskapsbehov inom utpekade platsbundna sakfrågor och att kommunicera kunskapen till relevanta samordningsforum. Ett mervärde bör vara att få andra regionala aktörer att driva kunskapsbaserade utvecklingsinsatser i en för Region Gotland önskad riktning.

Testa och utveckla nya samverkansprocesser med statliga myndigheter. Det finns ett behov av nya sätt organisera samverkan med myndigheter. Region Gotland bör verka för att vara en partner som testar nya lösningar tillsammans med myndigheter som ex. Trafikverket. I närtid handlar det om att aktivt föra dialog med myndigheter om att ställa upp som pilotprojekt för mer effektiva planeringsprocesser (ex. inom ramen för kommande utlysningar i aktuellt regeringsuppdrag).

Arbeta med externfinansiering utifrån ny logik. Arbetet med externfinansiering bör bygga på att först genomföra en behovsinventering internt för att i nästa led identifiera och söka möjliga externa finansieringsmöjligheter, och inte vice versa. Arbetet kan exempelvis ske via en arbetsgrupp som Bidragsbyrån eller att etablera ett fullskaligt projektkontor. Logiken bakom detta spår är att Region Gotlands förutsättningar kräver extern stödfinansiering för att möjliggöra de tre önskade roller som formulerats för regional strategisk planering. Region Gotland kan utifrån sina geografiska förutsättningar och goda sektorsövergripande samverkan ha goda förutsättningar att attrahera svensk och europeisk finansiering för att gå i bräschen för nya lösningar kopplade till systemutmaningar.

Renodla och tydliggör bland existerande samordningsforum. Regionen deltar i många forum och det är inte alltid tydligt (exempelvis utifrån forumets titel) vad respektive forum ska bidra till. Går det att renodla floran av forum för att underlätta den övergripande samordningen inom den regionala strategiska planeringen?

An aerial photograph of a two-lane asphalt road winding through a dense forest. The trees are in various stages of autumn, with some showing bright yellow and orange foliage, while others remain green. A white truck is visible on the road, moving away from the viewer. A semi-transparent purple banner is overlaid on the left side of the image, containing the text 'Kap 5 Rekommendationer'.

Kap 5 Rekommendationer

Leda istället för att samordna: Idag sker en omfattande samordning men det finns potential för regionen att ta en större ledarroll i utpekade frågor som rör samhällsplanering. Exempelvis kan regionen interagera mer löpande med de kommunala verksamheterna och "jobba ihop sig" med dem, och ta rollen mer av "strategisk coach" än kravställare. Då kan strategisk utveckling drivas mer "inifrån" och förankrat, jämfört med om regionen arbetar med strategi på organisatoriskt avstånd och närmar sig kommunal verksamhet först när en insats ska utföras, då förankringen inte är lika djup och den kommunala verksamheten behöver anpassa sig i efterhand. Det kan vara ett effektivt sätt att utnyttja Gotlands fördel av att vara både region och kommun, och ett sätt att stödja den kommunala verksamheten som ofta lider av små resurser och svaga incitament för strategisk utveckling.

Prioritera bland prioriteringar: Givet Region Gotlands unika förutsättningar finns sannolikt inte kapacitet att ta önskade tre roller i samma utsträckning i alltför många sakfrågor. För en regional strategisk planering som skapar reell förändring krävs sannolikt att enskilda sakfrågor pekas ut som särskilt prioriterade.

En mer samlad dialog med myndigheter: Idag bygger samordningen med myndigheter på ett perspektiv åt gången och en uppdelning mellan region respektive kommun. Det finns potential att dels hitta former för att föra dialog om tvärgående teman såsom hållbara livsmiljöer där flera perspektiv omfattas, men samtidigt bibehåller en tydlig konktion. Dels att processen för att samordna regionala och kommunala perspektiv effektiviseras.

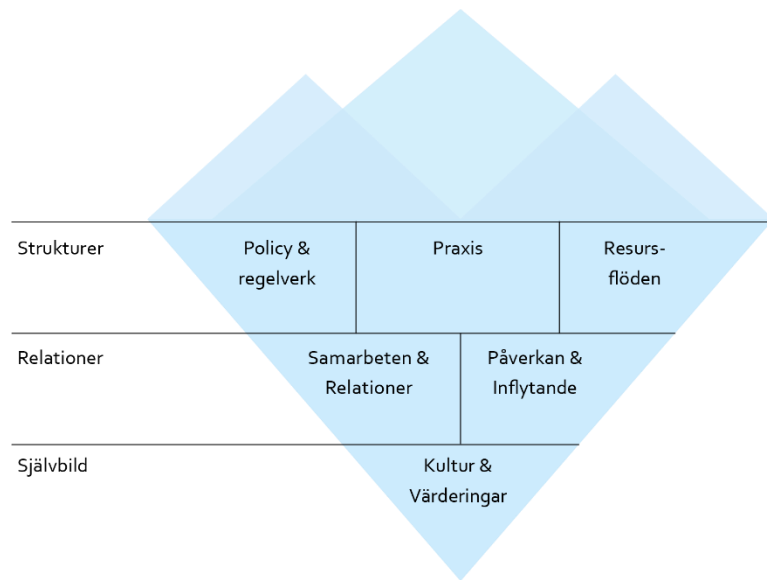
Utveckla regionens roll som kunskapsaktör: För det första behöver regionen göra mer för att tillgängliggöra, paketera och sprida den kunskap/data man besitter. Detta handlar inte nödvändigtvis om att analysera underlag utan att tillgängliggöra kunskap. För det andra bör möjligheterna undersökas att i större utsträckning samla in och tillgängliggöra andra organisationers data, exempelvis genom att med AI sammanställa relevanta öppna data med rumsliga perspektiv – förslagsvis genom dashboards eller andra verktyg. Inspiration för arbetet kan hämtas från Reglabs läroprojekt "Den digitala regionen 2035" om framtidens datadrivna regionala utvecklingsarbete.

Stärkt koppling till befintlig finansieringsplan: Regionen har idag en finansieringsplan för att skapa en styrning och prioritering av tillgängliga utvecklingsmedel (ex. 1:1 och relevanta nationella och europeiska investeringsfonder). I detta kan regionen behöva ta en mer utvecklande roll och lära känna behov i hela organisationen som kopplar till samhällsplanering. Det kan även finnas vinster i att exempelvis finansiera fler förstudier inom samhällsbyggnad som ett sätt att driva på utvecklingsarbetet i en viss sakfråga i ett tidigt skede.

Systemansats för att nå viljeriktning

Det kommer att krävas en bred palett av insatser för att nå den viljeriktning som presenterats. Isolerade och enskilda förändringar för att nå viljeriktningen kommer inte att räcka. Exempelvis kommer ökade resurser för ett utökat analysarbete i sig självt inte naturligt leda till att Region Gotland får en stärkt roll som kunskapsaktör. Istället kommer förändringar krävas i hur regionen exempelvis identifierar analysområden och samverkar med olika samordningsforum med kunskapsunderlag som grund.

I figuren till höger illustreras en modell över områden inom vilka förändringar kan behöva ske för att nå uppsatt viljeriktning. Dessa är ibland synliga (ex. nya riktlinjer) medan andra är svåra att synliggöra (ex. samarbeten eller medarbetarnas självbild av organisationens roll). Modellen bygger på insikten att en systemansats krävs för att få till önskad förändring i komplexa frågeställningar.



Källa: Inspirerad av Kania, Kramer & Senge (2018)
The Systems of Water Change.



Kontakt:
Anna Wejde
Processledare samhällsbyggnad
Region Gotland