

Regional strukturbild för Östergötland

Upprättad av Samhällsbyggnadsenheten inom Regional utveckling, Region Östergötland 2016

Layout och illustrationer: Byrå4

Östergötland är fantastiskt. Här finns mångfacetterade miljöer som lockar olika sorters människor med olika behov. Här finns allt från sjöar och kustlandskap till öppna åkerlandskap och skogar. Det är ett län med mycket varierande livsmiljöer som erbjuder lugna avkopplande miljöer såväl som ett pulserande stadsliv med rikt utbud av caféer, teatrar och nattklubbar för den som vill roa sig och en varierad arbetsmarknad som erbjuder arbetstillfällen inom såväl verkstadsindustri, handel, utbildning, kunskapsbaserade arbeten och offentlig service. Östergötland har ett dynamiskt och robust näringsliv som främjas av en bred och djup arbetsmarknad och närheten till Linköpings Universitet.

Region Östergötland har tagit fram en regional strukturbild för Östergötland. Den utgår från det regionala utvecklingsprogrammet (RUP), där målbilden och strategin består av de tre hållbarhetsdimensionerna: social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet. Strukturbild Östergötland följer en tidigare fastslagen strategi och sätter det sociala perspektivet i tydligare centrum. En integrerad arbetsmarknad med miljömässigt resande är en bärande tanke för Strukturbild Östergötland.

Region Östergötland har en roll att stärka kopplingen mellan de olika delarna av regionen och skapa samverkan inom regional samhällsplanering för att främja utveckling av en god bebyggd miljö och möjliggör en långsiktigt hållbar livsstil. Kommunerna har ansvar för den fysiska planeringen medan Regionen ansvarar för regional infrastruktur och kollektivtrafik. För att dessa olika ansvarsområden ska samverka och för att stärka kopplingen mellan regionens orter med sina olika förutsättningar är det av stor vikt att kommunernas översiktsplaner och regionens Länstransportplan (LTP) och Trafikförsörjningsprogram (RTP) harmonierar och understödjer varandra.

Göran Gunnarsson
Regionråd

Innehållsförteckning

Del 1	Introduktion	5
	Vad är regional rumslig planering?	5
	Nyttan med regional rumslig planering	6
	Regionala strategier och samhällsplanering	7
	Definitioner	8
Del 2	Rekommendationer	9
	Funktionell region	9
	En ändamålsenlig infrastruktur och hållbart resande	9
	Hållbar bebyggelseutveckling	10
	Process för regional rumslig planering i Östergötland	10
Del 3	Processen Regional rumslig planering	12
	Att initiera en regional samhällsplaneringsprocess	12
	Samrådsprocessen om Regional strukturbild Östergötland	12
	Framtida utveckling	13
Del 4	Den Basala strukturen	14
	Utveckla Östergötland som en funktionell region	14
	Utveckla en ändamålsenlig infrastruktur och hållbart resande	18
	Skapa förutsättningar för hållbar utveckling	21
Del 5	Utgångspunkter för arbetsformer och planering	24
	Varför behövs en Strukturbild?	24
	Förändringskrafter och trender	24
	Spelplanen för regional rumslig planering	27

Del 1

Introduktion

Vad är regional rumslig planering?

Den fysiska planeringen handlar om hur vår byggda miljö utformas och har stor betydelse för att skapa hållbara och attraktiva livs- och boendemiljöer. Bebyggelse- och markanvändningsplanering har gamla traditioner. Den starka urbaniseringen under 1800-1900-talet ledde till en kraftig expansion av städerna i Sverige. När boendemönstret förändrades ökade behovet av att styra bebyggelsen för att skapa en hållbar struktur i staden. Det blev upprinnelsen till det som idag kallas det kommunala planmonopolet.

Under 1950–1960-talet, de så kallade rekordåren, ökade återigen bebyggelsen kraftigt i Sverige. Bilen blev mer och mer var persons egendom och hjälpte till att överbrygga avstånd på ett helt nytt sätt. Detta möjliggjorde separering mellan bostäder, centrumfunktioner och arbetsplatser. Successivt förbättrades kommunikationerna genom bättre vägar och järnvägar samt snabbare tåg, bussar och bilar. Vardagslivets geografi, det territoriella området som människor dagligen rör sig inom, växte successivt större än den enskilda kommunen. Med pendling över kommungräns har arbetsmarknadsområdena vuxit utanför hemkommunen. Denna regionförstoring har lett till behov av att skapa effektiva

strukturer, dels inom regionen men även mellan regioner, för att uppnå en god bebyggd miljö som underlättar ett långsiktigt hållbart vardagsliv för regionens människor.

Goda livs- och boendeförutsättningar är en viktig del av den samlade regionala attraktiviteten och utvecklingen för näringslivet. Brist på sådana förutsättningar kan innebära stora konsekvenser för en region eller en tätort. Därför bör all planering sätta människan i centrum. För att kunna hantera de utmaningar som Östergötland står inför, finns det behov av en regional och regionöverskridande fysisk planering där olika aktörer kan samverka med varandra, exempelvis kommuner, regionen och trafikverket.

Regional fysisk planering blir allt mer angelägen för att hantera många av de samhällsutmaningar vi står inför. Trender som ökad globalisering, urbanisering och digitalisering tillsammans med förändrat klimat kräver planering för ett långsiktigt hållbart samhälle. Sverige och Östergötland är i hög grad påverkade av samhällsförändringar dels i vår direkta omvärld men även av omständigheter som ligger längre från vår vardag. Under hösten 2015 var flykting- och migrationsfrågan en sådan fråga som påtagligt förändrat fokus för våra samhällsliga frågor. I dagsläget är situationen för kommuner i Östergötland ansträngd och osäkerheten av vad flyktingsituationen innebär för

Östergötland är stor. Hur situationen kommer att fortsätta är osäkert, men att samhället påverkas är emellertid högst påtagligt.

Andra trender förändrar samhället i en mer långsam takt. Den ökade och förbättrade tillgängligheten gör att människor idag förflyttar och rör sig över längre avstånd inom urbana nätverk. Pendlingens utveckling, både inom länet och till angränsande kommuner indikerar att människor har möjlighet att välja att bo och arbeta i olika kommuner. En förbättrad tillgänglighet utvidgar arbetsmarknaden vilket förenklar för människor att hitta arbete och för näringslivet att hitta personal och även få avyttring av sina produkter.

I Sverige har kommunerna ansvaret för fysisk planering, medan regionerna ansvarar för det regionala utvecklingsarbetet, liksom för kollektivtrafik samt disponering av statens investeringar i regional infrastruktur i form av vägar, gång- och cykelvägar och åtgärder för trafiksäkerhet. Detta gör att kommunernas och regionens uppgifter har starka kopplingar. I Östergötland är Region Östergötland den organisation som har det regionala utvecklingsansvaret och formulerar strategier för regionens utveckling. I det regionala utvecklingsprogrammet RUP>2030, anges tre övergripande mål för regionens utveckling, vilka framgår av figuren nedan.

MÅL 1
Goda livsvillkor
för regionens invånare

MÅL 2
Ett starkt näringsliv
och hög
sysselsättning

MÅL 3
Hållbart nyttjande
av naturens resurser

De övergripande målen från det regionala utvecklingsprogrammet 2012.

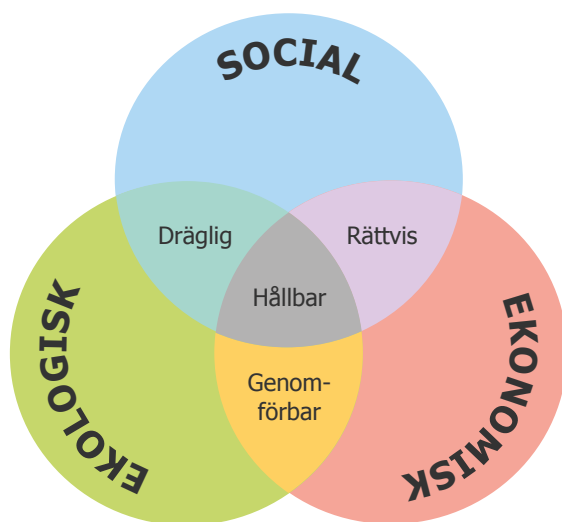


Illustration av de tre hållbarhetsdimensionerna som jämbördiga och oberoende.

Människan i centrum och hållbarhet som utgångspunkt

De strategier som presenteras i detta dokument är första steget mot en regional samhällsplanering som bygger på samverkan och dialog mellan aktörer, för ett bättre och starkare Östergötland. Ökad samverkan kring planering innebär utmaningar för regionen. För Region Östergötland betyder regional rumslig planering att utveckla en fysisk dimension i det regionala utvecklingsarbetet och tydliggöra vilka samband som finns i regionen mellan infrastrukturplaneringen, bostadsmarknad, arbetsmarknad och kollektivtrafikplanering. Här finns tydliga kopplingar mellan kommunernas översiktsplanering och Regionens Länstransportplan och Trafikförsörjningsprogram. Samstämmighet mellan dessa plandokument ger en tydlig vinn-vinn-situation för ömsesidig anpassning och till gagn även för andra parter genom minskad strategisk osäkerhet.

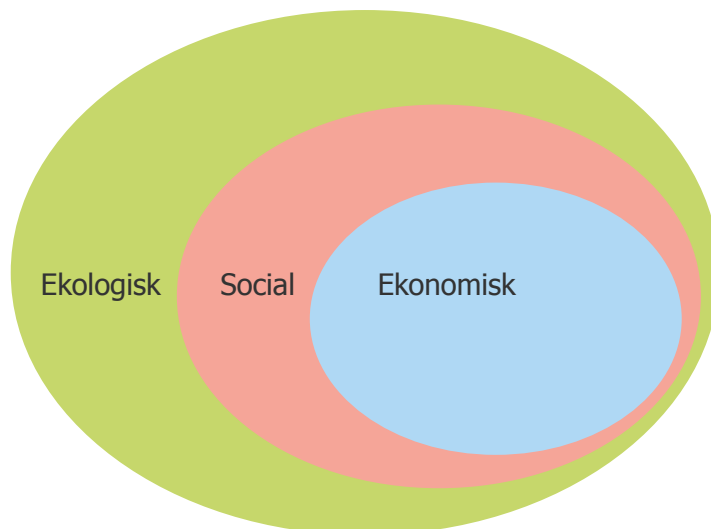
Utgångspunkten för Strukturbild Östergötland är det Regionala utvecklingsprogrammet >2030 för Östergötland som antogs av Regionfullmäktige 2012, ofta förkortat RUP. Målbilden och strategierna i RUP bygger tydligt på de tre hållbarhetsdimensionerna, social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet.

Ambitionen för Östergötlands rumsliga utveckling bygger vidare på hållbarhetsdimensionerna, men sätter det sociala perspektivet tydligare i centrum. Genom att planera med ett mänskligt individperspektiv får den sociala dimensionen en mer central roll i hållbarhetsarbetet. Den ekonomiska hållbarheten blir ett medel och visar

på vikten av att Östergötland lyckas attrahera verksamheter och skapa ett robust och dynamiskt näringsliv för att möjliggöra en social hållbarhet. De yttre gränserna sätts av den ekologiska hållbarheten, ur såväl lokalt som globalt perspektiv. Överutnyttjande av naturens resurser är inte långsiktigt hållbart och äventyrar möjligheten för att uppnå såväl ekonomisk som social hållbarhet.

Begreppet hållbar utveckling är komplext och används på olika sätt utifrån olika syften och tolkningar. Den vanligaste beskrivningen är just den med de tre hållbarhetsdimensionerna: social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet. (Till dessa tre läggs ibland även en fjärde: kulturen.)

Modell för hållbar utveckling som förtydligar att de tre hållbarhetsperspektiven är beroende av varandra.



Dessa illustreras ofta med tre delvis överlappande sfärer. En sådan beskrivning antyder att de är jämbördiga och i hög grad oberoende av varandra.

En annan beskrivning är att de har olika karaktär och är beroende av varandra:

1. Social hållbarhet uttolkat som mänskligt välbefinnande är målet.
2. Ekonomisk aktivitet är en del av mänsklig verksamhet och ett medel för välbefinnande.
3. Ekologi, lika med naturresurser, jordklotet och biosfären, är vår främsta och grundläggande produktionsresurs men dess produktionskapacitet är begränsad och kan dessutom förstöras.

Denna relation mellan hållbarhetsdimensionerna kan illustreras som mängder: Ekonomisk aktivitet är en delmängd av mänsklig verksamhet, men det finns många mänskliga aktiviteter och behov vid sidan om de monetära. Människan (social hållbarhet) är en del av biosfären. Jordklotet är vår enda produktionsresurs som också sätter ramarna.

Strukturbild Östergötland utgår från målen i RUP där det första målet är "Goda livsvillkor för regionens invånare". Utifrån tolkningen ovan av hållbar utveckling med mål, medel och resurs, är det naturligt att sätta människan i centrum för samhällsplaneringen.

Nyttan med regional rumslig planering

En regional rumslig planering är på framväxt i Sverige och söker finna sin form. Flera aktörer inom samhällsplaneringen har pekat på behovet av att föra in

det regionala perspektivet för att hantera planerings- och utvecklingsfrågor på ett mer integrerat sätt. Människors levnadssätt är i allt högre grad regionalt. Dagligen korsas administrativa gränser av människor, tjänster och varor. Arbetsmarknadsregioner fortsätter att utvidgas och vi talar idag i ökad utsträckning om behovet av att utgå från funktionella regioner. En regional planering kan även verka för att koppla samman det regionala utvecklingsarbetet med den kommunala fysiska planeringen. Tre tydliga nyttor finns att göra genom att sammankoppla olika processer:

Gemensam målbild

Det är många aktörer som påverkar samhällsutvecklingen, till exempel företag, kommuner, privatpersoner, föreningar, statliga verk och myndigheter, med flera. Utvecklingsarbete är en komplex process med flera olika organisationer som är inblandade i och driver utvecklingen, dels genom egna men även genom gemensamma beslut. Varje aktör som verkar i ett regionalt sammanhang har en egen verklighetsuppfattning och målbild, som styr organisationens beslutsfattande och agerande. En gemensam målbild för inblandade organisationer kan leda fram till konkreta mål och gemensamma åtaganden som bidrar till en funktionell region för människor och näringsliv. Den gemensamma målbilden kan utgå från de specifika frågor som är mest väsentliga för de inblandade organisationerna. Som nämnts ovan utformade Regionförbundet Östsam 2012 en regional målbild med tre övergripande mål för regionens utveckling. En gemensam strukturbild kan ses som en förtydligad regional målbild för

länets rumsliga utveckling.

Samverkan

Var för sig påverkar de olika aktörerna människors vardag i hög grad. Genom att samverka kan de olika aktörernas aktiviteter skapa ökat mervärde för varje investering eller beslut som görs av en enskild aktör. Den statliga nivån har i flera programförklaringar och utredningar belyst behovet av samverkan i samhällsplaneringsprocessen. Den nationella nivån belyser att man vill se en tydligare samverkan mellan det regionala utvecklingsarbetet, infrastrukturplanering och bebyggelseutveckling i regionerna. Det är ett konkret exempel på hur kommun, Trafikverket och region kan samarbeta för att skapa mervärde av gjorda och kommande investeringar.

Minskad strategisk osäkerhet

Kombinationen av en gemensam målbild och samverkan i samhällsplaneringsprocessen, främjar utvecklingen av en långsiktigt hållbar struktur. Med strukturer kan man mena exempelvis infrastruktur såsom vägar och järnvägar, men även bebyggelseutveckling och kollektivtrafikering med mera. Nyttan med den sammanhållna strukturen är att den kan underlätta vardagslivet och möjliggöra en hållbar livsstil för människorna i regionen.

Regionala strategier och samhällsplanering

I Sverige är samhällsplaneringen uppdelad i olika nivåer som behandlar olika geografiska skalor, den kommunala, den

regionala och den nationella nivån.

Den kommunala fysiska planeringen styrs av plan- och bygglagen, PBL. Lagen reglerar process och innehåll för kommunernas rumsliga planering. I PBL har lagstiftaren reglerat att kommunerna ska ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med regionala mål, planer och program som har betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen¹. Den regionala nivån har tydliga ansvarsområden inom regional utveckling, infrastruktur och kollektivtrafik. Strategier kring de olika ansvarsområdena har formulerats i tre olika dokument, det regionala utvecklingsprogrammet hanterar strategier för regional utveckling i länet, Länstransportplanen hanterar infrastrukturen och det regionala trafikförsörjningsprogrammet hanterar kollektivtrafiken, se bilden nedan. Sverige har ingen nationell planering som sätter ramverket för den kommunala och regionala nivån genom att tydliggöra statens önskemål och viljeinriktning. Däremot kan staten påverka den fysiska planeringen genom nationella mål och genom att peka ut anspråk för riksintressen.

Det är Region Östergötlands avsikt att tillsammans med kommunerna utveckla strategier som kan fungera som stöd och vägledning för att ömsesidigt inkorporera varandras planer och mål i sina respektive plandokument samt att dessa överensstämmer med en övergripande målbild. Genom den starka kopplingen mellan kommunernas översiktsplanering samt Länstransportplanen och Trafikförsörjningsprogrammet är kommunerna och Regionen ”dömda att samverka”.

¹ Plan- och bygglagen, 3 kap §5



Region Östergötlands olika strategidokument som påverkar samhällsplaneringens förutsättningar

Det övergripande målet med strategisk planering, oavsett om det är i kommunernas översiktsplan, regionens Länstransportplan eller Regionalt trafikförsörjningsprogram, är att komma till ett genomförande. Strukturbilden ska vara ett steg i en regional strategisk planering. Genom att samverka mellan de regionala styrdokumenterna och kommunal fysisk planering skapas förutsättningar för utvecklandet av en god bebyggd miljö som gynnar regionens invånare och möjliggör en långsiktigt hållbar livsstil.

Den nationella nivån har påbörjat arbetet med att peka ut en färdriktning för samhällsplaneringen i Sverige. Staten har initierat ett flertal olika utredningar för samhällsplaneringsområdet. 2013 tillsattes en statlig kommitté, Bostadsplaneringskommittén för att bland annat utreda förutsättningarna för att främja bostadsbebyggelsen². Regeringen har fram till sommaren 2016 inte lagt fram något förslag på lagändring med anledning av bostadsplaneringskommitténs rekommendationer. Näringsdepartementet antog ”En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020” där en av strategierna är att skapa förutsättningar för en hållbar regional tillväxt. Ett av de prioriterade områdena är attraktiva miljöer och

² Bostadsplaneringskommittén SOU 2015:59 En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning

tillgänglighet där Näringsdepartementet lyfter fram den fysiska planeringens betydelse för hållbar regional tillväxt och attraktiva livs- och boendemiljöer. Man menar att de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna bör lägga större vikt vid en utvecklad inom- och mellanregional samverkan och dialog kring regional rumslig planering.

Definitioner

Då regional rumslig planering är en relativt ny företeelse i Sverige och helt ny i Östergötland, har det visat sig att vokabulären inte är tillräckligt utvecklad och därmed otydlig. Under arbetet med Strukturbild Östergötland, inte minst under de seminarier som hållits, har det visat sig att vi behöver förtydliga ordens innebörd. Speciellt angeläget är det att använda ord som särskiljer det regionala perspektivet från det lokala. Nedan följer en ansats att förtydliga de ord och därmed de begrepp som orden avser:

Ortsstrukturutveckling: Med ortstrukturutveckling avses hur samtliga orter i Östergötland, genom att de växer eller krymper befolkningsmässigt, påverkar regionala funktioner så som arbetsmarknad och bostadsmarknad, samt koppling till infrastruktur och kollektivtrafik. Ortstrukturutvecklingen kan gå i riktning mot ett mer sammanhängande Östergötland eller ett mindre sammanhängande. Med ortsutveckling

avses en enskild ortens utveckling vilket huvudsakligen är en kommunal angelägenhet, men som har stark koppling till ortens betydelse och roll i den regionala ortstrukturen.

Region: Ordet region har olika betydelse i olika sammanhang. Skillnaderna förklaras tydligare i kapitel 5 sidan 27.

Fysisk planering: Avser i första hand markanvändning.

Rumslig planering: Utöver markanvändning så beaktar detta begrepp även olika funktioner så som till exempel boendemarknad, arbetsmarknad och rörelser (till exempel resor till arbete och skola) där kartan ofta är en lämplig presentationsform. Rumslig planering är således en utvidgning av begreppet fysisk planering.

Strategisk kapacitet: Avser förmågan att agera långsiktigt och att fatta långsiktiga beslut i enlighet med uppsatta mål. Det kan gälla såväl enskilda aktörer som flera aktörer i samverkan. Begreppen utvecklas tydligare i kapitel 5 sidan 25.

Strategisk osäkerhet: Avser de risker som föreligger vid långsiktiga beslut av betydande strategiska investeringar. Även brist på beslut skapar osäkerhet för de som är beroende av ett väntat beslut, till exempel i stora (och små) infrastrukturinvesteringar.

Del 2

Rekommendationer

REKOMMENDATIONER

1. Funktionell region

Utgångspunkter och motiv för rekommendationerna samt fördjupat resonemang redovisas i del 3 och del 4.

En funktionell region skapar förutsättningar för regionens alla invånare att få ett gott liv med livschanser och möjligheter. Genom att sätta människan i centrum för planeringen skapas en attraktiv region, en funktionell region som skapar möjligheter för människorna i Östergötland att leva ett gott vardagsliv.

En del av en funktionell region är närhet till arbetstillfällen. Östergötland har en dominerande arbetsmarknad i de större städerna Norrköping/Linköping. Det innebär att många pendlar in till städerna för arbete. Eftersom människor är tidskänsliga för att pendla till arbete så är tillgänglighet i tid ett viktigt mått. I en analys visas tydligt att bilen når målpunkter snabbare än kollektivtrafiken på längre sträckor. I städernas närhet är skillnaderna mindre. Anmärkningsvärt är Östgötapendelns genomslag möjliggör resor som i vissa fall till och med är snabbare än bilen. Det innebär att det gäller för samhällsplaneringen att förädla och utnyttja platserna runt kollektivtrafiknoder med hög regional tillgänglighet genom att arbeta aktivt med stationsnära planering.

En funktionell region skapar jämnliska förutsättningar i regionens olika delar. Östergötland påverkas av samhällsövergripande trender som får geografiska konsekvenser och måste hanteras av samhällets aktörer samtidigt genom samverkan. Ett exempel är sociala skillnader som kan indikeras av människors socioekonomiska status. En analys av socioekonomiska skillnader visar att sociala skillnader har en geografisk spridning i länet.

Östergötland ingår i en storregional struktur där förväntade infrastruktursatsningar kommer att knyta regionen tidsmässigt närmare Stockholmsregionen. Det kommer att innebära en arbetsmarknadsregionsutvidgning mot Stockholmsregionen. Redan idag ingår Östergötland i en storregional planering tillsammans med länen runt Stockholms

län. Den storregionala strukturbilden syftar till att förstärka Östra Mellansverige som en attraktiv europeisk stadsregion.

Rekommendationer:

- 1.1 Verka för att integrera ett regionalt, och ett storregionalt, perspektiv i kommunernas översiktsplaner. Kommunerna har det planmässiga ansvaret inom sitt geografiska område, det kommunala planmonopolet. Vid kommunernas planarbete ska hänsyn tas till det regionala perspektivet och Region Östergötland ska beakta det regionala och storregionala perspektivet i yttrande över översiktsplaner. En framgångsfaktor är tidig samverkan mellan kommun och region i kommunala planprocesser, och inte enbart i samrådskedet. Detta kan ske genom att regionen bjuds in att delta i arbetsprocessen vid lämpliga tillfällen.
- 1.2 Samverkan för sammanhängande samhällsplanering. Region Östergötland bör påbörja ett utredningsarbete kring funktionellt strategiska orter i regionen. Ett gemensamt utvecklingsperspektiv på regionens orter kan stärka orternas utveckling och i förlängningen minska resbehovet.
- 1.3 Förstärk komplementariteten mellan kommunerna genom att inkludera kringliggande kommuners befolkningsunderlag vid dimensionering av större anläggningar, exempelvis idrottsanläggningar. Detta kräver samplanering och förhandling mellan kommunerna.
- 1.4 Utveckla samarbeten över administrativa gränser för samutnyttjandet av resurser exempelvis; offentlig service såsom utbildning och medborgarservice. Utveckla samverkansformer till gemensamma handlingsplaner och åttaganden exempelvis samlokalisering för offentlig service (en vårdcentral kan vara ett bibliotek och kafé).

REKOMMENDATIONER

2. En ändamålsenlig infrastruktur och hållbart resande

I fokus för regional strukturbild står den transportinfrastruktur som möjliggör regional integration, alltså att sammanbinda regionens olika delar. Hur transportinfrastrukturen är utformad, tillsammans med den rumsliga planeringen, påverkar resmönster och transportbehov. Genom att utveckla framkomlighet och förbättra standard inom stråken kan den regionala tillgängligheten öka och fler människor kan inom rimliga tidsintervaller nå service och arbetsplatser.

Tillgängligheten – det vill säga hur enkelt det är att nå ett utbud – är avgörande för vissa av samhällets grupper. När olika funktioner är rumsligt separerade minskar tillgängligheten för resurssvaga grupper. Det är en oroande utveckling som riskerar att öka de sociala klyftorna i samhället. Forskning visar att en ojämlig tillgång till samhällets resurser missgynnar samhället i allmänhet och marginaliserade grupper i synnerhet. Infrastrukturens mål ska vara att öka tillgängligheten och utveckla strukturer som möjliggör en jämlik tillgång till samhällets resurser i form av offentlig och kommersiell service såsom vård, utbildning, bibliotek, lekplatser, parker, rekreation, kollektivtrafik, affärer, restauranger och kulturutbud med mera.

För att skapa en tidsmässig attraktiv tillgänglighet till arbetsmarknaden i regionens centrala delar bör de prioriterade regionala stråken utvecklas vidare. Redan i dagsläget har stora investeringar gjorts på de prioriterade regionala stråken och det gäller för de regionala aktörerna att bygga vidare på de investeringar som gjorts och förädla stråken, exempelvis genom stationsnära planering i regionala noder längs de prioriterade regionala stråken.

De regionalt betydelsefulla stråken knyter samman kommunhuvudorterna i regionen samt länkar till betydelsefulla orter utanför regiongränsen och till Stockholmsregionen. Ur ett kommunalt/lokalt perspektiv är det viktigt att fortsätta utvecklingen av anknytande

stråk för att förbättra tillgängligheten för människorna som bor utanför de regionalt betydelsefulla stråken.

Rekommendationer:

- 2.1 Verka för att minska restider och öka den regionala tillgängligheten på ett långsiktigt hållbart sätt. Framför allt gäller det att ge kollektivtrafiken högre prioritet, bättre framkomlighet och kortare körtid inne i städerna samt vid infarterna till de större tätorterna. Gång- och cykeltrafik är viktigt, inte minst för utrymmet för de långväga transporterna. Investera i framkomlighet i städerna genom att använda medel från Länstransportplanen (LTP).
- 2.2 Utveckla de regionalt prioriterade stråken. Infrastrukturen i Östergötland knyter samman regionen. Det är avgörande att ett kontinuerligt arbete fortsätter med upprätthållandet av dess funktion, vidareutveckling av framkomlighet och verka för effektivitet i form av restidsvinster. Använd LTP-medel för att fortsätta utvecklingen av stråken. Stråken slutar inte vid tätortsgräns utan går in och igenom tätorter. Verka för regional samverkan mellan LTP och regionala trafikförsörjningsprogrammet (RTP) för att förstärka de regionalt prioriterade stråkens roll.
- 2.3 Identifiera och planera för en struktur i Östergötland för omstigningspunkter mellan kollektivtrafik och andra trafikslag. Använd samfinansiering för att utveckla bytespunkterna genom gemensam finansiering av LTP och kommunerna.

REKOMMENDATIONER

3. Hållbar bebyggelseutveckling

Antalet östgötar växer. En positiv befolkningsutveckling skapar goda förutsättningar för upprätthållandet av service i bostadsorter och kompetensförsörjning till företag som är etablerade i regionen. Befolkningsutvecklingen i regionens orter har emellertid sett olika ut. Kommungränsen avgör inte hur människor i Östergötland väljer att bo, arbeta och spendera sin fritid. Faktorer som tillgänglighet i tid, närhet och känsla är viktigare än kommunens geografiska yta. Den regionala rumsliga planeringen kommer att utgå från tätorterna i Östergötland eftersom samspelet mellan tätorter i Östergötland kan stärka och utveckla regionens

attraktivitet.

Flerkärnighet är ett begrepp som syftar till att beskriva tätorters relationer till varandra inom ett geografiskt område. Tätorterna har en avgörande betydelse; för serviceutbudet, för näringslivet, för den regionala bostadsmarknaden, för kollektivtrafikeringen, etc.

Pendlingsrelationerna mellan orterna ger en fingervisning hur uppkopplade orterna är till varandra. En regional flerkärnighet behöver ett effektivt transportsystem som knyter ihop de olika regionala kärnorna. Men för att en regional flerkärnighet ska bli verklig behöver också kommunerna planera för utveckling i anslutning till de regionala stråken, och helst i överenskommelse med Region Östergötland och ÖstgötaTrafiken om gemensamma "stationsorter" som kan vara både stationsorter längs järnvägen och även orter längs prioriterade regionala vägstråk. Här kan kollektivtrafik utnyttjas effektivare om markutnyttjandet blir effektivare runt stationerna. Det finns även möjligheter för gemensamma insatser från kommun, region, Trafikverket och ÖstgötaTrafiken för att förbättra tillgängligheten i Östergötland genom att skapa en samsyn kring infrastrukturutveckling, bebyggelseutveckling och trafikering i Östergötland.

Rekommendationer:

- 3.1 Anpassa bebyggelseutvecklingen till befintlig infrastruktur. Det är både ekonomiskt och ekologiskt hållbart att utnyttja befintliga investeringar i infrastruktur. Det är dyrt att bygga ny infrastruktur och det har stor miljöpåverkan. Kommunerna bör främja bebyggelseutveckling i stråken till förmån för alltför spridd bebyggelse som är svårare att kollektivtrafikförsörja.
- 3.2 Arbeta aktivt med stationsnära planering. Stationsorterna (för såväl tåg- som annan kollektivtrafik) kan utvecklas genom stationsnära planering där markanvändningen runt stationen förändras och förädlar platsen.
- 3.3 Minska strategisk osäkerhet för framtida investerare, genom att kunna påvisa långsiktiga gemensamma åtaganden i infrastruktur och kollektivtrafik tillsammans med kommunens åtagande i planberedskap.
- 3.4 Ajourhåll översiktsplanering i regionalt betydelsefulla orter. Håll en hög och aktuell planberedskap i regionalt betydelsefulla orter som underlättar bebyggelseutveckling.
- 3.5 Klargör för investerare och framtida

bostadssökande kring förväntad servicegrad i olika geografiska områden. På grund av kostnadsskäl är det inte rimligt att upprätthålla samma grad av samhällelig service i riktigt glest befolkade områden som i tätbefolkade områden.

REKOMMENDATIONER

4. Process för regional rumslig planering i Östergötland

En process för regional rumslig planering måste dels utgå från de samverkansformer som överenskommits mellan kommunerna och Region Östergötland och dels kompletteras efter de behov som processen kräver.

En regional planeringsprocess ska leddas av Region Östergötland. Genom att olika underlag tas fram utifrån gemensamt definierade behov och gemensamt godkänns som planeringsunderlag byggs successivt en kunskap och en målbild som delas av kommunerna och regionen. Denna process kommer kräva att vissa frågor avgörs politiskt för att processen inte ska stagnera. Det bör dock i allra högsta grad eftersträvas konsensusbeslut då dessa ger större legitimitet för processens fortsättning.

Sakområdessamråd KIS, såväl politikernasamrådet som tjänstemannasamrådet, utgör en naturlig grund för en process för regional rumslig planering i Östergötland. Till detta bör knytas ett nätverk bestående av kommunernas tjänstepersoner ansvariga för översiktsplaneringen. Vid behov bör ytterligare nätverk bildas. Arbetet bör läggas upp i en planeringscykel som med fördel kan sammanfalla med länstransportplanens (LTP) och den nationella infrastrukturplanens fyraåriga cykel och även ha en nära koppling till det regionala trafikförsörjningsprogrammet. En process för regional rumslig planering skulle alltså vara uppbyggd av följande.

Rekommendationer:

- 4.1 Samrådsstrukturen med **Sakområdessamråd KIS** (Kommunikation, Infrastruktur och samhällsplanering) är den gemensamma plattformen mellan Region Östergötland och kommunerna. Till det finns även det beredande tjänstemannamötet. (Eventuellt kommer vissa mindre justeringar göras inom Sakområdesstrukturen.) I denna struktur hanteras främst frågor av politisk karaktär.

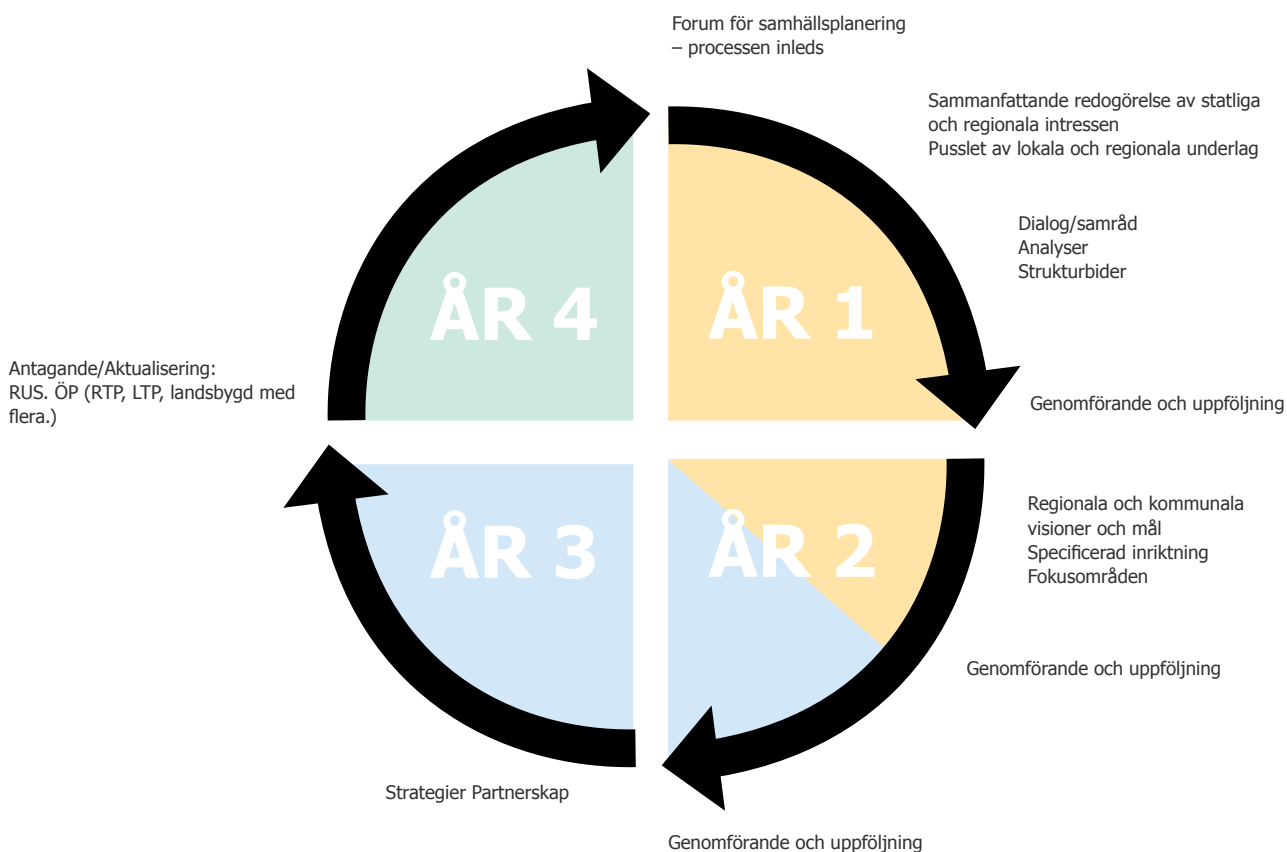
4.2 Ett **nätverk av översiktsplanerare** från varje kommun samt regionplanerare och enhetschef från Region Östergötland. Denna funktion initierar och styr det gemensamma arbetet samt blir ett forum för informationsutbyte kommunerna emellan och mellan kommuner och Regionen.

4.3 Processen planeras upp i **ett cirkulärt förlopp**. Precisering av en sådan planeringsprocess bör göras gemensamt mellan de ingående parterna, alltså kommunerna och Region Östergötland. Här bör infrastrukturplaneringen vara styrande eftersom Östergötland måste anpassa sin LTP efter tidtabellen för den nationella planen.

Det faktiska arbetet kommer sedan att begränsas av de resurser som Region Östergötland har för detta ändamål, samt vilka resurser kommunerna kan avsätta för det regionala perspektivet.

Ett ofta använt uttryck för att lyckas med något som grundas på frivilligt samarbete är att det måste upplevas som angeläget (a sense of urgency) och att detta är grunden för en vinn-vinnsituation. Arbetet måste vara meningskapande för alla ingående parter.

Boverkets idéskiss för en samhällsplaneringsprocess



Del 3

Processen Regional rumslig planering

Att initiera en regional samhällsplaneringsprocess

I juni 2013 beslutade Regionförbundet Östsam, som då var regionalt utvecklingsansvarigt organ, att initiera ett arbete med avsikt att till första halvåret 2016 presentera en Strukturbild för Östergötland. Detta beslut var i sin tur grundat på en rekommendation i det Regionala utvecklingsprogrammet som fastställdes av Regionförbundets fullmäktige i maj 2012. I beslutet att initiera arbetet med en strukturbild anges två huvudskäl: Byggandet av Ostlänken och omställning till ett hållbart samhälle utifrån klimatsynpunkt. I förspelet till strukturarbetet bör även inräknas Linköpings och Norrköpings gemensamma Översiktsplan som fastställdes år 2010, kustkommunernas och Region Östergötlands (plus motsvarande parter med skärgård i Kalmar län) arbetet med en utvecklingsplan, samt ett sökande av samverkan kring översiktsplanering i Västra Östergötland.

Under åren 2013–2016 har Regionförbundet Östsam och senare Region Östergötland tillsammans med kommunerna Mjölby, Motala och Linköping deltagit i Trafikverkets projekt Den attraktiva regionen, DAR. Genom DAR har Trafikverket eftersträvat att utveckla sin roll

som samhällsbyggare. I DAR har 6 olika pilotprojekt drivits varav Västra Östergötland varit ett. DAR har varit ett kunskaps-höjande projekt för de ingående parterna och har metodmässigt varit ett påtagligt kunskapsstöd för Strukturbildsarbetet.

Strukturbildsarbetet har bedrivits enligt modellen Forum, Arena, Court. Modellen kännetecknas av ett brett inledande angreppssätt där frågor och perspektiv tillåts vara mycket öppna och varierande, för att succesivt precisera agendan och konkretisera frågeställningarna. Detta lämpar sig bra då Strukturbildsarbetet har varit, och fortsatt kommer att vara, en komplex process som inte låter sig beskrivas i ett linjärt händelseförlopp. Erfarenheter från likartade arbeten och andra regioners regionala rumsliga planering har påtagligt visat vikten av att inte försöka forcera processerna utan snarare vinnlägga sig om att bearbeta frågor på ett sätt så att ett gemensamt lärande blir en del av processen.

Under våren 2014 inleddes arbetet med Regional strukturbild för Östergötland i dåvarande Regionförbundet Östsams regi. Efter 1 januari 2015 övergick arbetet i Region Östergötland, efter att Regionförbundet Östsam och Landstinget i Östergötland gemensamt bildat Region Östergötland. Under perioden fram till sommaren 2015 ägnades tid till

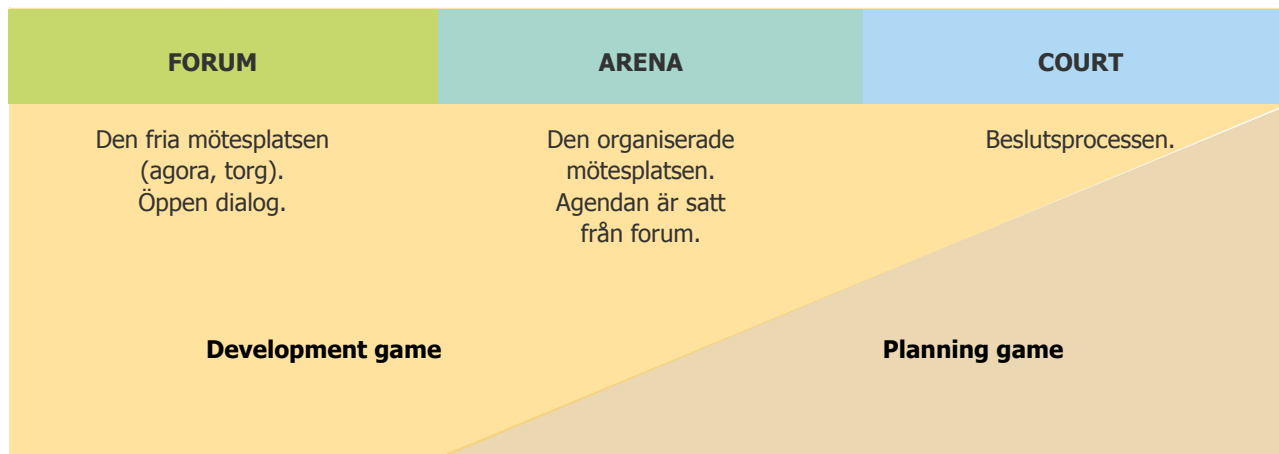
öppna seminarier och även en regional konferens kring temat. Seminarierna syftade till att fånga en bild av vad framför allt kommunföreträdare anser vara relevanta frågor av regional karaktär inom rumslig planering. Dessutom besöktes kommunledningen i de flesta av länets kommuner. För att få hjälp att bena upp frågorna och strukturera den fortsatta processen anlätades även en extern konsult.

Under hand har insikten om behovet av en regional samhällsplaneringsprocess växt fram. Samhällsplanering inbegriper alltfler frågeställningar som ska hanteras i relation till varandra. Eftersom aktörer i flera skilda organisationer arbetar med planeringsprocesser som påverkar varandra krävs det arenor för samverkan. En arena kan vara en kontinuerlig regional rumslig planering. Ett tema som diskuterades under träffarna 2014-2015 i Östergötland var hur samverkan i samhällsplaneringsprocessen kan se ut och vilka mervärden som kan skapas genom att regionens aktörer utvecklar sin samverkan.

Samrådsprocessen om Regional strukturbild Östergötland

I december 2015 utarbetades en samrådsversion av Strukturbild Östergöt-

Processmodellen Forum – Arena – Court



land. Detta dokument var ett diskussionsunderlag och en del i processen mot en första version av Strukturbild. Samrådet pågick fram till april 2016 och under samrådstiden genomfördes dels ett internt seminarium med politiker inom Region Östergötland och dels 3 remisseminarium med kommunerna i länet.

Samrådsförslaget innehöll två strategier. Under samrådsseminarierna lades fokus på den första strategin:

1. En regional samhällsplaneringsprocess
2. Utveckla och förstärk en långsiktigt hållbar struktur i Östergötland

Som stöd för samtalen kring samhällsplaneringsprocessen användes fyra knäckfrågor. Dessa var:

1. Vad är den regionala rumsliga planeringens syfte?
2. Vad bör den regionala rumsliga planeringen i Östergötland ha för fokus?
3. Vad bör de regionala planeringsinstrumenten ha för funktion?
4. Vilken roll ska Region Östergötland ha för länets planerings- och utvecklingsarbete?

Resultaten från samråden samt de skriftliga yttranden som inlämnats om samrådsförslaget har sammanställts och redovisats i en samrådsredogörelse. Resultatet från samrådet ligger till grund för det förslag till fortsatt process för regional rumslig planering som presenteras i det följande och för den basala rumsliga strukturen som presenteras i del 4.

Med anledning av att den övergripande processen, att initiera en regional rumslig planering, är så komplex och icke-linjär så har svaren från samrådsseminarierna inte tolkat så strikt utan snarare utifrån det övergripande målet. Detta innebär att delvis frågå den exakta avsikten med knäckfrågorna vid formulering av förslag på fortsatt process för regional rumslig planering i Östergötland. Tolkningen av svaren på de fyra knäckfrågorna blir:

Syfte med en regional samhällsplaneringsprocess:

- Att etablera en process för regional rumslig planering

Den regionala rumsliga planeringens fokus:

- Den basala strukturen av infrastruktur, orter och dessas funktion i den regionala helheten.
- Fokusera på ortsstrukturutveckling

genom samverkan (olika orters betydelse i den regionala helheten)

- Typiskt regionala frågor och Östergötlands relation till omgivande län/regioner

Funktionen för de regionala planeringsinstrumenten

- Tillhandahålla aktuella och relevanta regionövergripande planeringsunderlag. Gemensamma regionala målbilder som utgör referenspunkter och planeringsunderlag för kommunerna, näringsliv med flera.
- Skapa arena och mötesplats och bidra till samverkan
- Sträva mot att hålla samman RUP, LTP och RTP

Region Östergötlands roll

- Tydligt önskemål att Regionen är kunskapsförmedlare
- Ta regionalt ledarskap
- Regionen ska stå för ett kontinuerligt arbete med rumslig planering på regional nivå
- Skapa förutsättningar för samverkan inom regional samhällsplanering genom ett öppet och inkluderande arbetssätt

Enligt de erfarenheter som sammanställts av de forskare och coacher som medverkat i DAR-projektet bör en process av samhällplanering uppfylla följande kriterier för att fungera väl:

Långsiktighet

- Att upprätthålla en gemensam inriktning
- Åtgärder med långa tidsperspektiv

Flexibilitet

- Att anpassa inriktningen
- Ändrade omvärldsförutsättningar
- Ändrade prioriteringar, resurser med mera bland aktörerna

Överförbarhet

- Att bygga legitimitet för inriktningen
- Behov av beslut och resurser andra sammanhang
- Förankring och prövning internt i respektive organisation

En lärdom av medverkan i projektet *Den Attraktiva Regionen* är att ett gemensamt målbildsarbete är en framgångsfaktor för fleraktörssamverkan. Målbildsarbetet syftar till att skapa gemensamma bilder av utmaningar för regionens utveckling och för att sedan i nästa steg komma överens om gemensamt önskat tillstånd. Utifrån en gemensam förståelse av utmaningar och vilket önskvärt tillstånd som regionens

aktörer vill nå kan aktörerna ingå samverkan kring de olika delar som är mest angelägna. Region Östergötland har kommit relativt långt gällande gemensam målbild, vid jämförelse med andra län vid sidan av de 3 storstadsområdena. Trots detta kommer målbildsarbetet att bli en angelägen fråga.

Boverket har skissat på ett förslag till planeringscykel för regional samhällsplanering. Detta kan vara en lämplig utgångspunkt för samtal mellan kommunerna och Region Östergötland för att fastslå en struktur och ett ramverk för den rumsliga regionala planeringen.

De erfarenheter som angetts här ligger väl i linje med de tankar som väglett strukturbildsarbetet och som är ett resultat av 10 år uthålligt arbete med regional utveckling. Det är detta till trots nödvändigt att upprätthålla en samtalsbaserad kunskapsprocess bland berörda parter med hänsyn till omvärldsförändringar och personbyten på olika befattningar.

Ovanstående resonemang ligger till grund för rekommendationen ”process för regional rumslig planering i Östergötland” som presenterats i del 2.

Framtida utveckling

En regional samhällsplaneringsprocess ska vara ett kontinuerligt arbete. För att manifestera framsteg och tydliggöra hur långt processen nått, måste det med jämna mellanrum dokumenteras i form av en Strukturbild enligt ovan presenterad planeringscykel. Eventuellt kan en sådan planeringscykel synkroniseras mot politiska mandatperioder.

Förutom att strukturbilden ska vara ett samlande dokument med en gemensamt utpekad utveckling så kommer det även att kunna fungera som referensmaterial när Region Östergötland yttrar sig över kommunernas planer.

På lång sikt bör en regional samhällsplaneringsprocess i Östergötland sträva mot att utgöra ett tydligt underlag för Länstransportplan (LTP) och regionalt Trafikförsörjningsprogram (RTP). I vilken takt och i vilken omfattning detta kan ske är helt beroende av hur processen utvecklas. Ett första steg i den riktningen är att Strukturbilden utformas och formuleras på ett sådant sätt att den kan användas som underlag för LTP och RTP.

Östergötland som funktionellt område kommer att bestå oberoende av nya administrativa indelningar. Därmed blir den geografi som Östergötland utgör fortsatt aktuell för samhällsplanering på den nivå som skissas här. Dock kan de organisatoriska förhållandena ändras om/när nya storregioner bildas.

Del 4

Den basala strukturen

Bra fysisk planering tar tid och måste få ta tid. Vi ska leva länge med den miljö som vi skapar. När stora investeringar i bebyggelse och infrastruktur är gjorda är misstag svåra att rätta till. Därför är helhetssyn viktigt i den fysiska utvecklingen av vår region. Långsiktigheten gör samhällsplaneringen till ett strategiskt verktyg. När vi sätter människor i centrum för vår planering blir det väsentligt att prata om social infrastruktur för ett hållbart vardagsliv. Den fysiska infrastrukturen är avgörande för ett fungerande vardagsliv, vilket inbegriper möjligheten att kunna genomföra smidiga anhalter på vägen mellan bostad och arbetsplatser. Med struktur menar vi sammanhanget mellan delar i en helhet. Beroende vilken helhet som vi avser att beskriva, fokuserar vi på olika delar.

Regional strukturbild för Östergötland fokuserar på **den rumsliga strukturen** i Östergötland med närområde. Strukturbildens delar är bebyggelse, infrastruktur och trafikering. Det är faktorer som avgör hur regionen uppfattas att hänga ihop, alltså betydelsefulla beståndsdelar för den funktionella regionen. Region Östergötland anser att den rumsliga strukturen är betydelsefull för den regionala utvecklingen och syftet med rumslig planering som komplement till regional utvecklingsplanering är att påverka samhällets strukturer mot en långsiktigt hållbar struktur. Lokalisering och struktur, tillsammans med hållbart resande, är avgörande för en långsiktig hållbar utveckling.

En långsiktig hållbar struktur

Trender påverkar Östergötland och det får olika effekter beroende på geografi. I del 5 redovisas fyra megatrender som Boverket har identifierat; Ett förändrat klimat, en urbaniserad värld, en globaliserad värld och en digitaliserad värld. En regional rumslig planering som sätter människan i centrum måste identifiera förändringarna i Östergötland, analysera hur snabbt samhället förändras samt vilka effekter det får för regionens invånare. Utifrån sådana kunskapsunderlag kan en gemensam målbild för regionens rumsliga utveck-

ling skapas och gemensamma strategier växa fram som påverkar beslutsfattandet i de organisationer som påverkar samhällsutvecklingen. Enskilda beslut som fattas i en gemensam riktning skapar förutsättningar för en långsiktig hållbar struktur i Östergötland.

I det här avsnittet presenteras tre strategiområden som är betydelsefulla för en långsiktig hållbar utveckling.

Utveckla Östergötland som en funktionell region

Bakgrund

Östergötland påverkas av samhällsövergripande trender. Till exempel påverkar globaliseringen branschstrukturen, urbaniseringen påverkar tätorternas utveckling, klimatförändringarna påverkar risker och störningar i samhället och digitalisering påverkar alla sektorer på ett tvärgenomgående sätt. Det här får geografiska konsekvenser vilket måste hanteras av flera samhällsaktörer samtidigt genom samverkan. En välfungerande region skapar goda livschanser för alla invånare. Genom att sätta människan i centrum för planeringen skapas en attraktiv region. "Regionens invånare ska ha goda förutsättningar att i alla livsskederna och i alla livsroller tillvarata sina förmågor och forma sina liv, samt

delta i samhällets omvandling".³ Det är inledning av ett av RUP:ens målformuleringar för ett gott liv i Östergötland. Textens avsikt innebär att regionen måste hålla samman, fortsätta vara en funktionellt sammanhållen region som skapar möjligheter för människorna i Östergötland att leva ett gott vardagsliv.

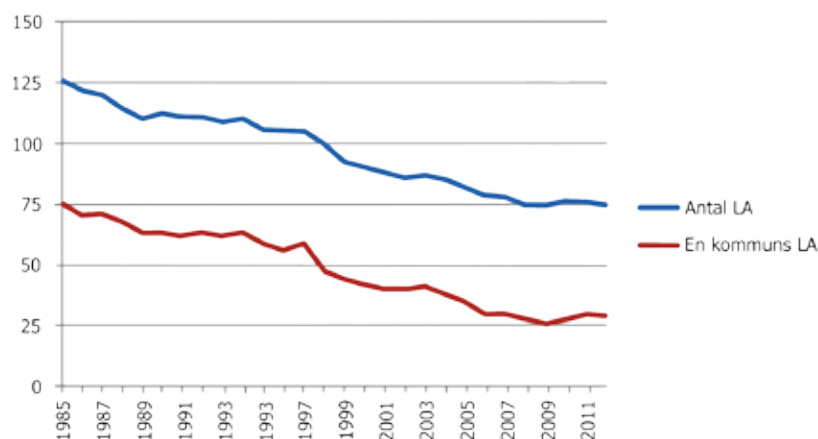
En gemensam arbetsmarknad

Det tydligaste tecknet i Sverige på att antalet pendlare över kommungräns ökar, är förändringen av antalet lokala arbetsmarknader. I tabellen nedan redovisas förändringen av lokala arbetsmarknader (LA) i Sverige. Utgångspunkten för det som definieras som lokal arbetsmarknad utgörs av en kommun. När pendlingen över kommungräns blir betydande räknas dessa kommuner som ingående i samma LA. (Det finns ett antal definierade kriterier, baserade på andel pendlare över kommungräns, för när flera kommuner anses tillhöra samma LA.) Som visas nedan i diagrammet så minskar antalet Enkommuns LA. Även det totala antalet lokala arbetsmarknader minskar vilket beror på att fler och fler regioner slås samman när kommunikationer förbättras och fler människor väljer att pendla till arbete.

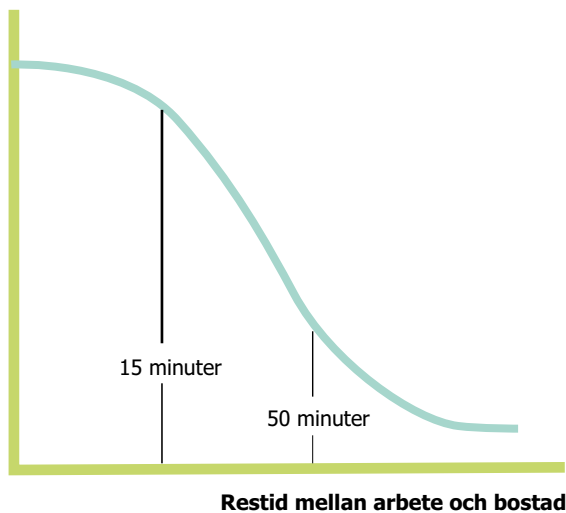
Den växande befolkningen bidrar till

³ Regionalt utvecklingsprogram >2030 för Östergötland, Region Östergötland, 2012

Utvecklingen av antalet lokala arbetsmarknadsregioner (LA) sedan 1985 fram till 2012. Källa: RAMS/SCB



Benägenhet att pendla



Benägenheten att pendla förändras med restiden mellan arbete och bostad. Källa: TTP-projektet Regionförbundet Östsam och Handelshögskolan i Jönköping, 2013.

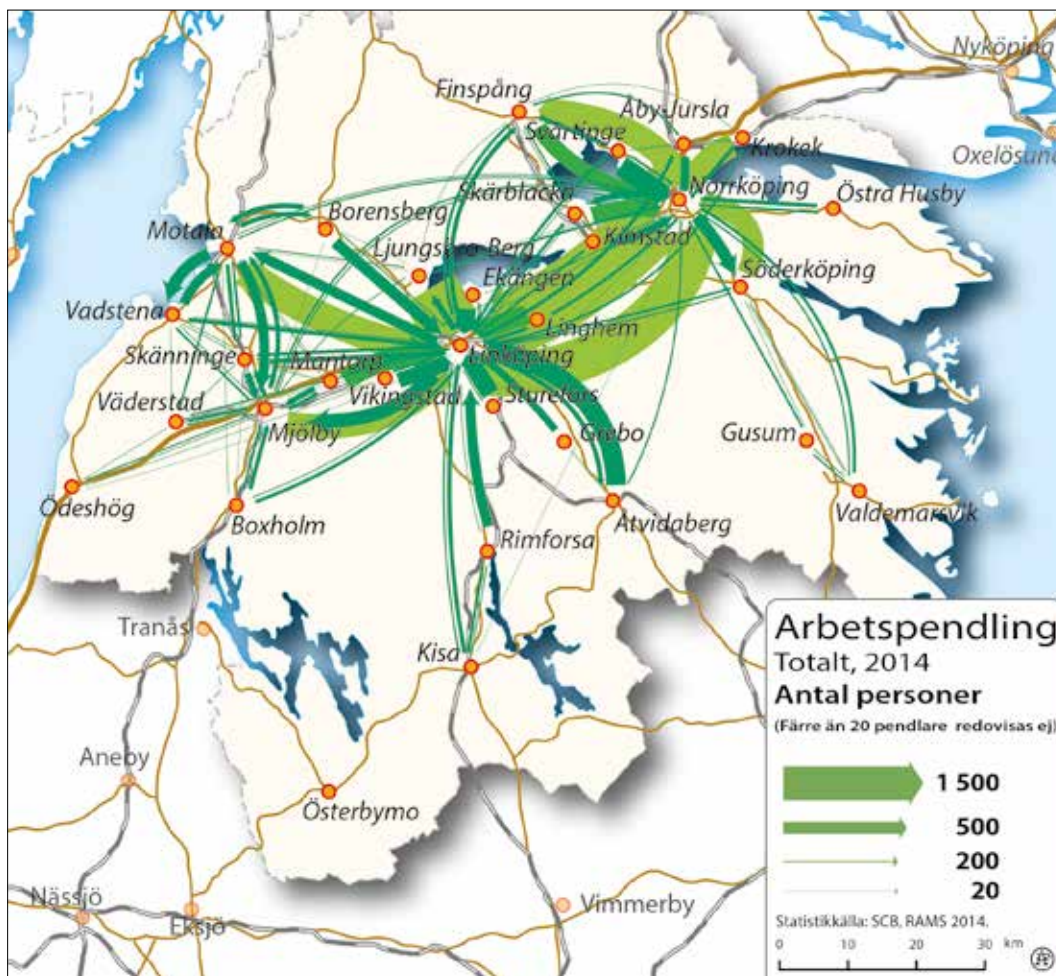
ökad pendling. Att pendlingen ökar kan bero på ökade boendepreiser i storstäderna samtidigt som förbättrade kommunikationer möjliggjort en urban livsstil kombinerat med ett lantligt boende eller småstadsboende i storstädernas kranskommuner. Pendling ökar individens

alternativ i val av boende och arbete. Den ger ökade möjligheter att kombinera en attraktiv boendemiljö med en bra karriär och hög lön eller möjliggör för individen att bo kvar i hemkommunen även om den lokala arbetsmarknaden har svårt att erbjuda ett lämpligt jobb.

Regional tillgänglighet är således intimt förknippad med regionförstoring. Det finns en tydlig konflikt att verka för regionförstoring och samtidigt verka för hållbar utveckling, då regionförstoring ökar det totala resandet. Det är därför väsentligt att verka för hållbara resor med förnyelsebara drivmedel. En negativ aspekt med pendlingen är tiden. Det kan vara svårt att få vardagslivet att gå ihop när vardagen består av långa pendlingstider vilka ska matchas med hämtning på förskola eller andra ärenden på vägen till eller hem från arbetet. Därför sjunker benägenheten att pendla ju längre tid det tar mellan bostad och arbete, se figur nedan:

Särskilt känsligt för förändringar är intervallet mellan 15 minuter och 50 minuter. Under det tidsintervallet får försämrad restid en större negativ påverkan på benägenheten att pendla än i de intervaller som ligger utanför. Förklaringen är att 5–10 minuter längre för en resa som är 10 minuter eller 60 minuter spelar inte så stor roll för upplevelsen av resan. Däremot under intervallet 15–50 minuter är människor mer tidskänsliga.

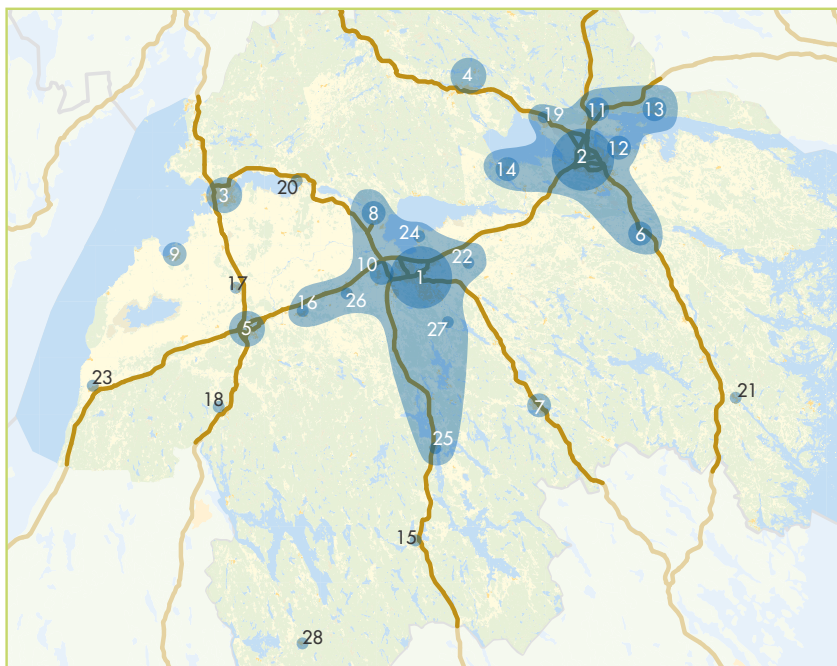
Pendlingsrelationerna mellan orterna ger en fingervisning om hur uppkopplade orterna är till varandra. Orter där



Kartan visar pendlingsrelationer mellan orter.

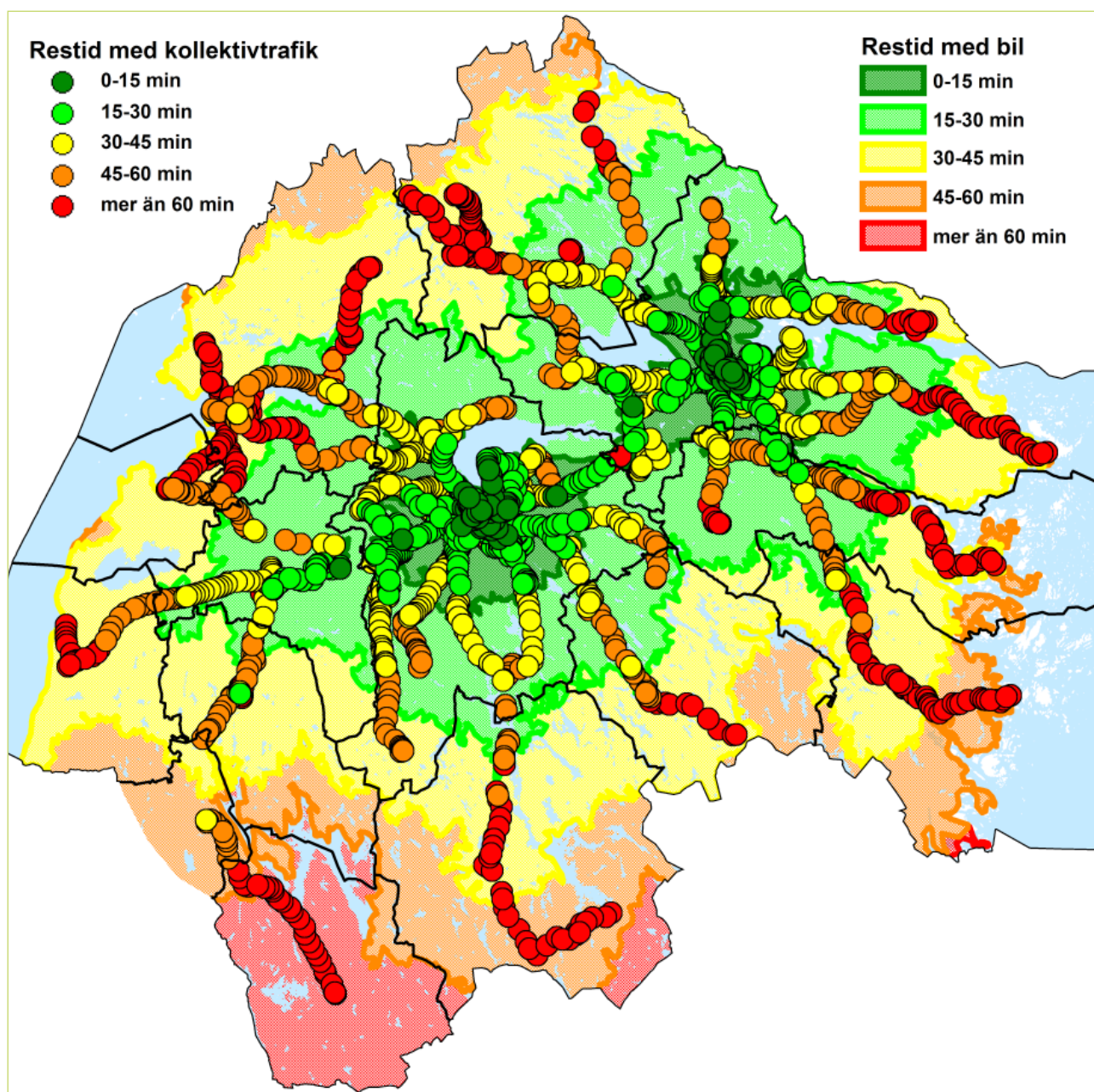
mer än 50 % pendlar till samma ort ingår i ett nätverk som kan beskrivas såsom kartan ovan. Orter som har ett samband genom en pendling som är större än 50 % är markerade som sammanhängande. Exempelvis har Svärtinge 63 % (876 personer) av sin totala pendling riktad mot Norrköping.

Östergötland har en dominerande arbetsmarknad i de större städerna Norrköping/Linköping. Det innebär att många pendlar in till städerna för arbete. I Linköping innehas exempelvis 40 % av alla arbetsplatser av någon som inte bor i staden Linköping. Eftersom människor är tidskänsliga för att pendla till arbete så är tillgängligheten ett intressant mått på hur väl regionen hänger ihop tidsmässigt. På nästa sida är en analys av tillgängligheten i tid där målpunkten är Norrköpings resecentrum respektive Linköpings resecentrum.



Kartan visar de tätorter som hänger samman genom mycket hög arbetspendling.
Källa: SCB och egen bearbetning.

Ort	Nattbefolkning som arbetar	Andel av nattbefolkning som pendlar ut	Antal av nattbefolkning som pendlar ut
Linköping	47 790	20%	9 607
Norrköping	39 087	22%	8 594
Motala	12 829	35%	4 529
Mjölby	5 652	50%	2 817
Finspång	5 453	32%	1 768
Ljungsbro	3 256	86%	2 787
Söderköping	3 148	64%	2 021
Åtvidaberg	2 969	54%	1 617
Malmslätt	2 556	90%	2 309
Vadstena	2 422	48%	1 160
Lindö	2 387	89%	2 133
Åby	2 253	86%	1 943
Krokek	2 082	81%	1 688
Mantorp	1 858	82%	1 526
Skärblacka	1 804	70%	1 257
Kisa	1 607	39%	628
Svärtinge	1 593	91%	1 444
Boxholm	1 446	49%	713
Skänninge	1 400	70%	983
Linghem	1 316	90%	1 188
Borensberg	1 309	77%	1 011
Ekängen	1 118	93%	1 037
Sturefors	1 084	93%	1 006
Valdemarsvik	1 074	45%	479
Ödeshög	1 066	46%	493
Rimforsa	1 062	74%	787
Vikingstad	1 050	87%	918
Österbymo	378	32%	121
Totalt	210 291	47%	97 890



Tillgänglighet i tid till Norrköping och Linköping med bil respektive kollektivtrafik.

I analysen visas tydligt att bilen når målpunkter snabbare än kollektivtrafiken på längre sträckor. I städernas närhet är skillnaderna mindre. Anmärkningsvärt är Östgötapendelns genomslag som möjliggör resor som i vissa fall, exempelvis från Boxholms station, till och med är snabbare än bilen. Men det är viktigt att hålla i tanken att arbetsresor sällan, eller aldrig, startar och slutar på perrongen. Det innebär att det gäller för samhällsplaneringen att förädla och utnyttja platserna runt kollektivtrafiknoder med hög regional tillgänglighet, att arbeta aktivt med stationsnära planering.

Det är avgörande för regionens utveckling hur tidsmässigt tillgängligt

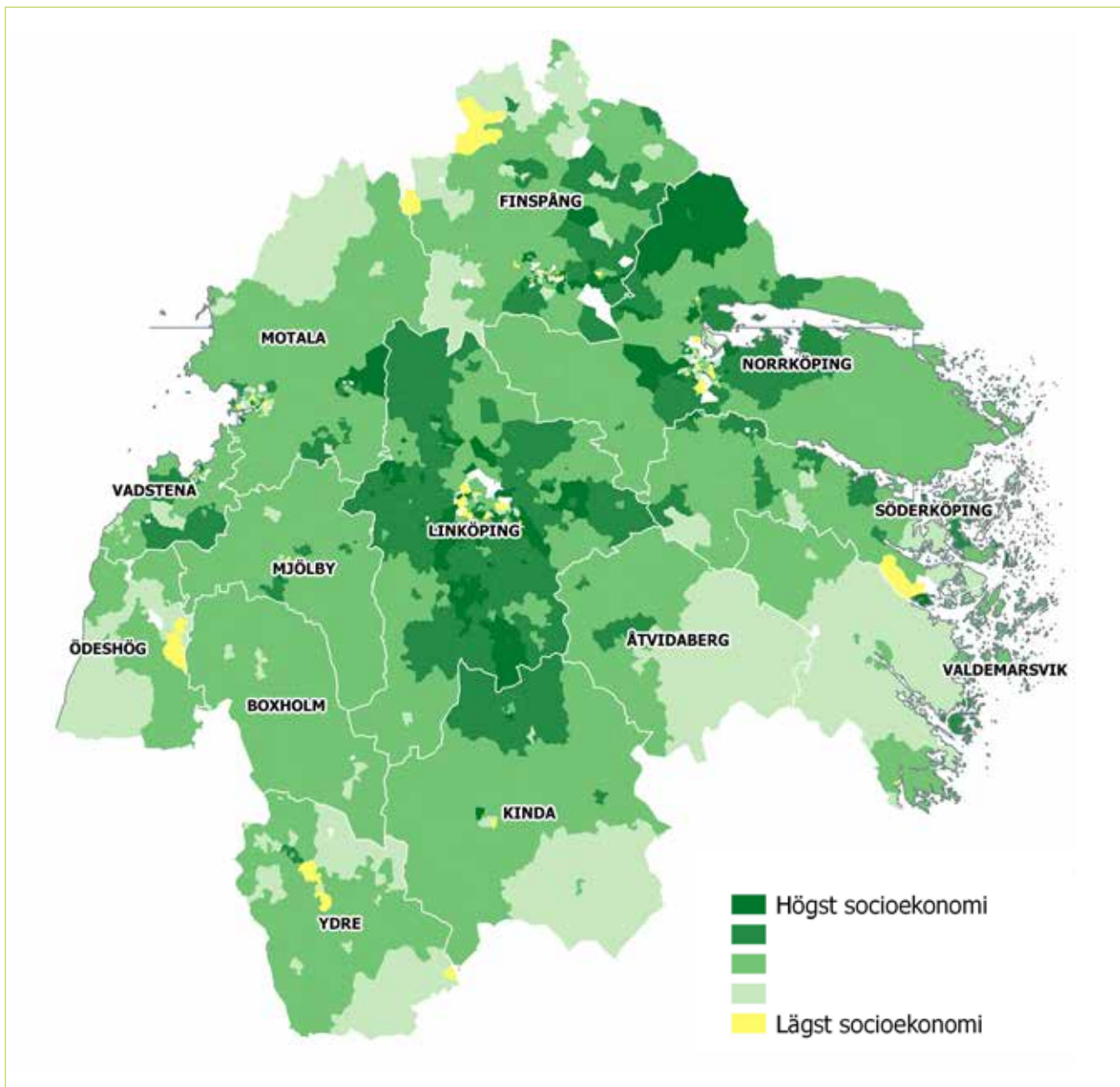
det är mellan bostäder och arbete. Det påverkar orternas utveckling vilket i sin tur påverkar de sociala skillnaderna mellan olika områden i Östergötland. I kartan nedan har socioekonomiska faktorer analyserats på nyckelkodsområde, så kallade NYKO-områden. Socioekonomisk status är ett samlingsbegrepp som utgörs av utbildningsgrad, yrkesstatus och inkomstnivå.

Socioekonomisk status har en stark koppling till sociala skillnader i hälsa. I *Östgöta*kommissionen: Slutrapport konstateras att de nationella skillnaderna i hälsa finns även i Östergötland och att skillnaderna i hälsa återkommer vid olika former av jämförelser och särskilt tydligt för olika mått på

socioekonomisk situation.⁴ För att uppnå målet om en värdeskapande region med goda livsvillkor för regionens invånare måste de regionala skillnaderna minska.

Det är en vanlig uppfattning att de sociala strukturerna och nätverken är starkare på landsbygden än i staden. De sociala strukturerna och nätverken som finns på landsbygden kan i vissa fall kompensera den något sämre offentliga och privata service som finns på landsbygden. En förändring av befolkningssammansättning på landsbygden kan innebära att förväntningarna på servicenivåer överstiger det kommu-

⁴ Östgöta kommissionen för folkhälsa – slutrapport, Region Östergötland, 2014



Socioekonomiska skillnader i Östergötland. Källa: Östgöta kommissionens slutrapport 2014

nera kan erbjuda. Det är viktigt att kommunerna är tydliga med vilken servicenivå de kan erbjuda vid planering av bebyggelseutveckling.

Östergötland ingår i en storregional struktur där förväntade infrastruktur-satsningar kommer att knyta regionen tidsmässigt närmare Stockholmsregionen. Det kommer att innebära en utvidgning av arbetsmarknaden mot Stockholmsregionen. I samarbetet som kallas Östra Mellansverige har de ingående länen tagit fram en gemensam strukturbild.⁵ Strukturbilden som visas nedan är ett exempel på en storregional

strukturbild som visar länets gemensamma syn på utvecklingen i Storstockholmsregionen. Kartbilden grundar sig på en storregional flerkärnighet där städer med storregional funktion verkar i ett nätverk genom uppkoppling till den centrala regionkärnan i Stockholm. De primära storregionala transportstråken leder in till Stockholmsregionens kärna. Längs de storregionala transportstråken finns även städer som har storregionala funktioner, Linköping och Norrköping är två sådana städer. Bilden ska läsas som en viljeinriktning och en gemensam målbild som delas av berörda län.

Östergötlands regionala rumsliga planering ska medverka till att uppfylla intentionerna i den storregionala strukturbilden och det påverkar inriktningarna i den regionala strukturbilden för Östergötland.

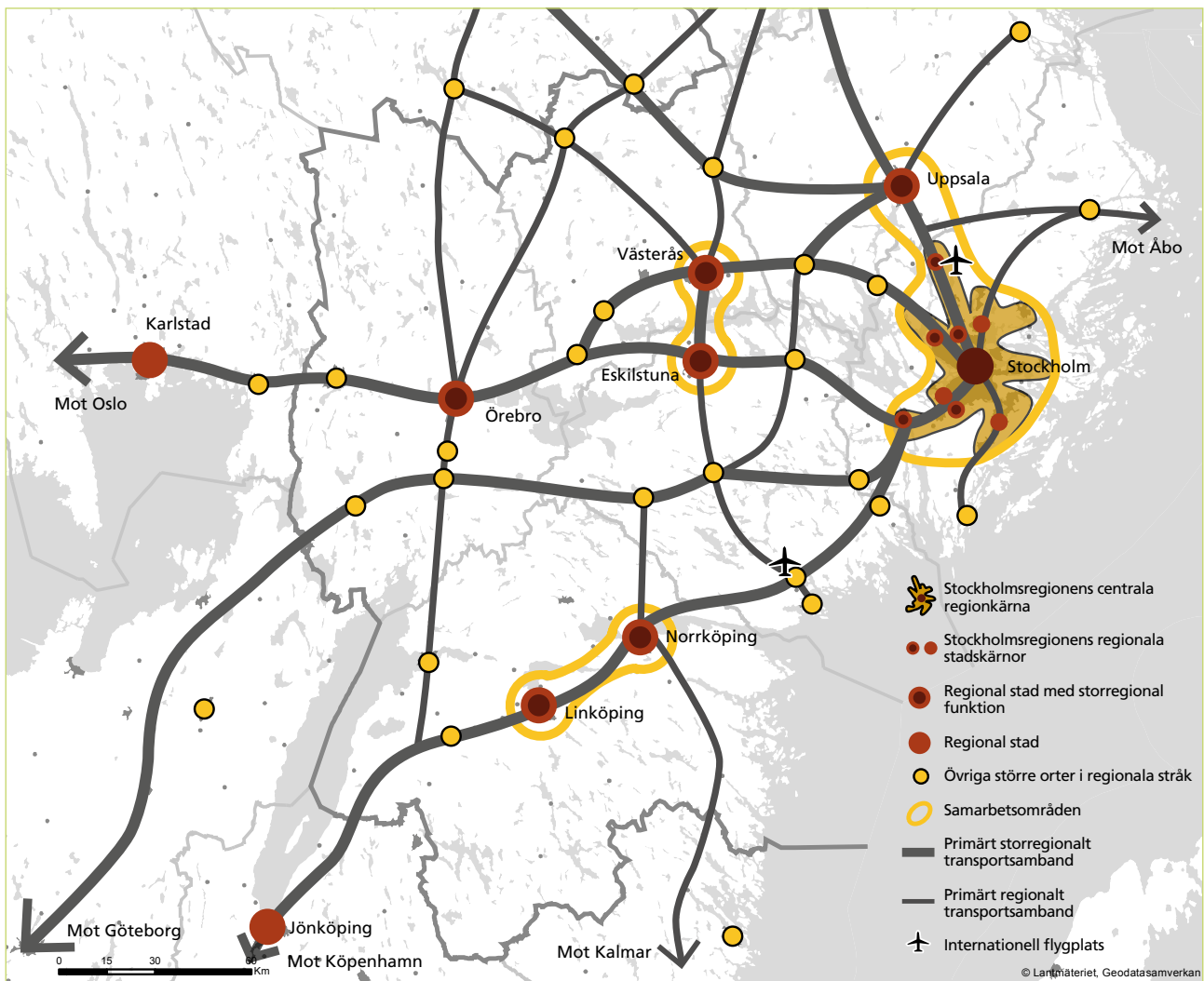
Utveckla en ändamåls- enlig infrastruktur och hållbart resande

Bakgrund

Med infrastruktur avses i första hand transportinfrastruktur, såsom vägar och järnvägar. Andra anläggningar som är väsentliga för transportinfrastruktur är inte i fokus i den här versionen av regional strukturbild för Östergötland.⁶ I fokus för regional strukturbild står den transportinfrastruktur som möjliggör regional integration, alltså sammanbindandet av regionens olika

⁵ I det här fallet avses Stockholms län, Uppsala län, Gävleborgs län, Västmanlands län, Örebro län, Södermanlands län och Östergötlands län.

⁶ Med andra anläggningar menas exempelvis hamnar, flygplatser, godsterminaler eller liknande anläggningar för transportändamål.



Storregional strukturbild för Östra Mellansverige

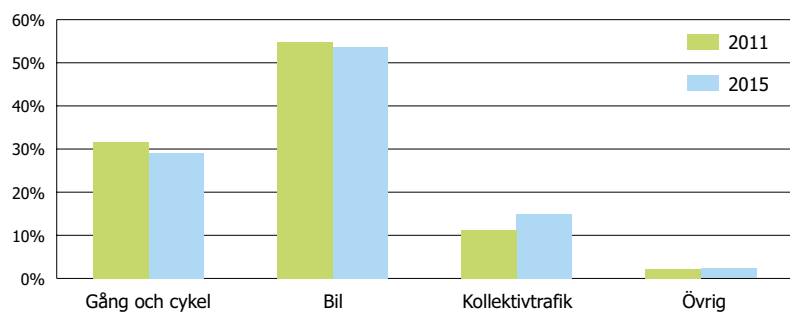
delar. Det är tydligt att transportinfrastruktur påverkar kommunikationer och resvanor. Hur transportinfrastrukturen är utformad, tillsammans med den rumsliga planeringen, påverkar resmönster och transportbehov.

Infrastrukturinvesteringar bidrar till ökad mobilitet och tillgänglighet, vilket skapar förutsättningar för snabbare och effektivare resor och transporter. Den största andelen resor och transporter sker på väg och Trafikverkets trafikprognoser visar fortsatt trafiktillväxt. Resenärer och godstransportörer drar nytta av tillkommande infrastruktur, vilket kan generera samhällsekonomisk nytta i form av bland annat kortare restider och minskad risk för olyckor. Den minskade restiden som investeringarna ska leda till är en viktig aspekt som gör det samhällsekonomiskt lönsamt att investera i ny infrastruktur. Samtidigt kan ny väginfrastruktur generera mer vägtrafik och ökade utsläpp⁷. Med ökad trafik ökar även utsläppen av koldioxid,

vilket motverkar riksdagens klimatmål. Här finns tydliga målkonflikter mellan miljömål och mål för tillgänglighet, ökad framkomlighet, trafiksäkerhet och kapacitetsutbyggnad. Vidare genererar högre tillåtna hastigheter på vägarna också ökade utsläpp av växthusgaser. Dessa målsättningar kan också innebära svårigheter att tillämpa fyrstegsprincipen, vars första steg innebär att man

ska "överväga åtgärder som kan påverka behovet av transporter och resor samt valet av transportsätt". På samma sätt finns en konflikt mellan målen om regionförstoring och ökad arbetspendling (som medför ökade persontransporter och medföljande utsläpp) å ena sidan, och klimatmål å andra sidan. Även ökad handel kan innebära ökade godstransporter och därmed ökad miljö-

Marknadsandelar för resor med olika trafikslag 2011 och 2015 per vardag, totalt Sverige. Källa: Trafikanalys och egen bearbetning.



7 Riksrevisionen, 2012

belastning. Det handlar inte bara om utsläpp av växthusgaser utan också om andra luftföroreningar, buller, biologisk mångfald, landskapsfrågor med mera.

Sedan 50-talet har bilen dominerat som transportmedel och påverkat samhällsutvecklingen och bebyggelsestrukturen mot allt glesare strukturer. Bilen överbryggat avstånd och möjliggjorde funktionsseparering, där boendet inte längre behövde vara geografiskt kopplat till varken service eller arbetsplatser. Utglesningen har sedan ytterligare förstärkt bilens ställning som dominerande transportmedel.

Biltrafiken påverkar luftkvaliteten och miljö negativt, men även attraktiviteten i stadsmiljö och effektiviteten för andra trafikslag påverkas negativt av den plats som bilen tar i stadsrummet. Andra negativa aspekter som biltrafiken ger upphov till är buller som påverkar

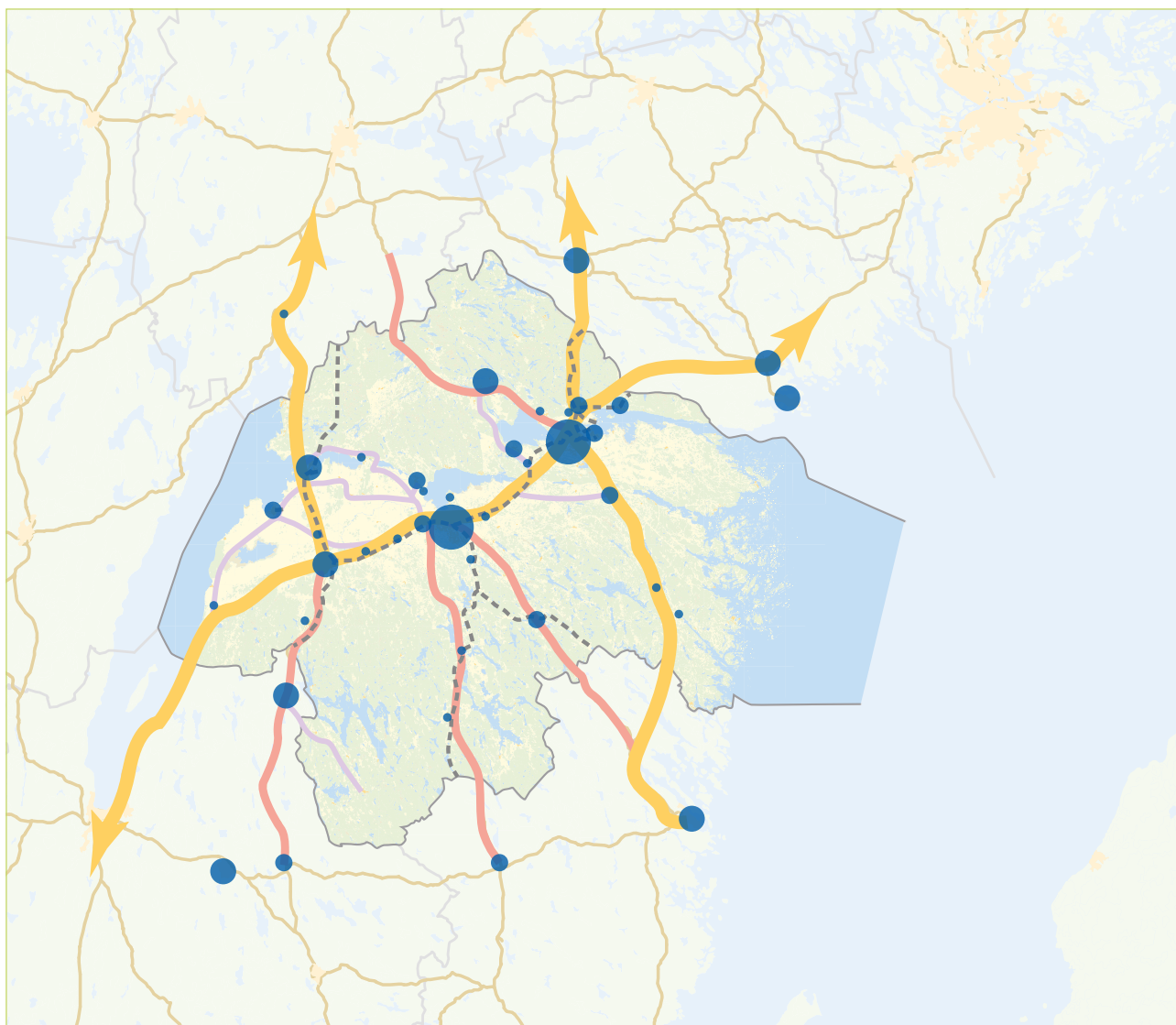
människors hälsa, upplevd otrygghet för oskyddade trafikanter och förhöjd olycksrisk. Den nationella resvaneundersökningen visar att bilen står för hälften av alla arbetsrelaterade resor. Även för fritidsresor står bilen för hälften av alla resor.⁸

Dagens situation kan härledas till historiska planeringsperspektiv som har satt bilen främst och skapat de strukturer som påverkar vårt vardagsliv idag. Tidigare trafikplanering har fokuserat på ökad rörlighet och ökad framkomlighet som mål för transportplaneringen, vilket har visat sig vara felaktigt. Idag lyfter samhället istället fram tillgänglighet som ett övergripande mål, vilket exempelvis genomsyrar *funktionsmålet* som är ett av två transportpolitiska mål. Det finns en målkonflikt mellan målet för rörlighet och målet för tillgänglighet. Man kan inte ha hög rörlighet och samtidigt en hög tillgänglighet. Ett exempel är då man bygger anläggningar som externa stormarknader. Med dessa

ökar rörligheten medan tillgängligheten blir sämre. Med ökade avstånd och lokalisering som förutsätter bil, ökar rörligheten för gruppen som har tillgång till bil. Tillgängligheten – det vill säga hur enkelt det är att nå ett utbud – minskar däremot totalt och speciellt för grupper utan tillgång till bil. Resultatet blir att funktionsseparering ger upphov till en segregationsproblematik där olika funktioner är rumsligt separerade vilket minskar tillgängligheten för resurssvaga grupper. Det är en oroande utveckling som riskerar att öka de sociala klyftorna i samhället.

Forskning visar att en ojämlig tillgång till samhällets resurser missgynnar samhället i allmänhet och marginaliserade grupper i synnerhet. Infrastrukturens mål ska vara att öka tillgängligheten och utveckla strukturer som möjliggör en jämlik tillgång till samhällets resurser i form av offentlig och kommersiell service såsom vård, utbildning, bibliotek, lekplatser, parker, rekreation,

8 <http://www.trafa.se/RVU-Sverige/>



Ortsstruktur och regionalt betydelsefulla transportstråk

kollektivtrafik, affärer, restauranger och kulturutbud med mera.

Region Östergötland har regionalt utvecklingsansvar i Östergötland. I uppdraget ingår att upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur. I gällande länsplan för regional transportinfrastruktur 2014–2025 anges en ekonomisk plan som omfattar totalt 1,4 miljarder i infrastrukturåtgärder under perioden. I Länsplanen anges att planeringen av infrastrukturen i första hand handlar om hur infrastrukturen kan utnyttjas mer effektivt och kompletteras i önskvärd riktning.

Regionalt betydelsefulla stråk

Östergötland genomkorsas av infrastruktur av varierande funktion. Östergötland har dels vägar och järnvägar som ingår i det europeiska transportnätverket, vilket innebär att de är speciellt utpekade för att knyta ihop unionen. Det finns även vägar och järnvägar som är nationellt och regionalt prioriterade och de utgör de regionalt betydelsefulla stråken.

De här funktionella transportstråken är också de prioriterade regionala stråken. För att skapa en tidsmässig attraktiv tillgänglighet till arbetsmarknaden i regionens centrala delar bör stråken utvecklas vidare. Redan i dagsläget har stora investeringar gjorts på de prioriterade regionala stråken och det gäller för de regionala aktörerna att bygga vidare på investeringarna som gjorts och förädla stråken, exempelvis genom stationsnära planering i regionala noder längs de prioriterade regionala stråken.

Det finns såklart annan infrastruktur i länet som är betydelsefull på lokal och kommunal nivå och som knyter an till

de regionalt betydelsefulla stråken. Ur ett kommunalt/lokalt perspektiv är det viktigt att fortsätta utvecklingen av avslutande stråk för att förbättra tillgängligheten för människorna som bor utanför de regionalt betydelsefulla stråken. Region Östergötland verkar för att upprätthålla och utveckla de betydelsefulla stråken genom *Länstransportplanen* och *Regionalt trafikförsörjningsprogram*. Genom att utveckla framkomlighet och förbättra standard inom stråken kan den regionala tillgängligheten öka och fler människor kan inom rimliga tidsintervaller nå service och arbetsplatser. De regionalt betydelsefulla stråken knyter samman kommunhuvudorterna i regionen samt länkar till betydelsefulla orter utanför regiongränsen och till Stockholmsregionen.

Skapa förutsättningar för hållbar bebyggelseutveckling

Bakgrund

Antalet östgötar växer. Under de senaste 30 åren har antalet människor som bor i Östergötland ökat med 52 000.⁹ I jämförelse med andra regioner har Östergötland en god befolkningsutveckling. Efter de tre storstadsregionerna och de två närliggande regionerna, har Östergötland den största befolkningsökningen av landets regioner. Befolkningsutvecklingen skapar goda förutsättningar för att upprätthålla service i bostadsorter och

⁹ Från 1985 till 2015, statistikuppgifter från SCB

¹⁰ Enligt SCB har en tätort minst 200 invånare och inte längre än 200 meter mellan husen.

kompetensförsörjning till företag som är etablerade i regionen.

Befolkningsutvecklingen i regionens orter har emellertid sett olika ut. I Östergötlands län finns ca 93 tätorter där ca 85 % av Östergötlands befolkning bor.¹⁰ 2014 hade 27 av orterna över 2000 invånare. I ett regionalt perspektiv är kommungränsen enbart en administrativ gräns. Kommungränsen avgör inte hur människor i Östergötland väljer att bo, arbeta och spendera sin fritid. Faktorer som tillgänglighet i tid, närhet och känsla är viktigare än kommunens geografiska yta. Den regionala rumsliga planeringen kommer att utgå från tätorterna i Östergötland eftersom samspelet mellan tätorter i Östergötland kan stärka och utveckla regionens attraktivitet.

Tätorternas roll för flerkärnighet

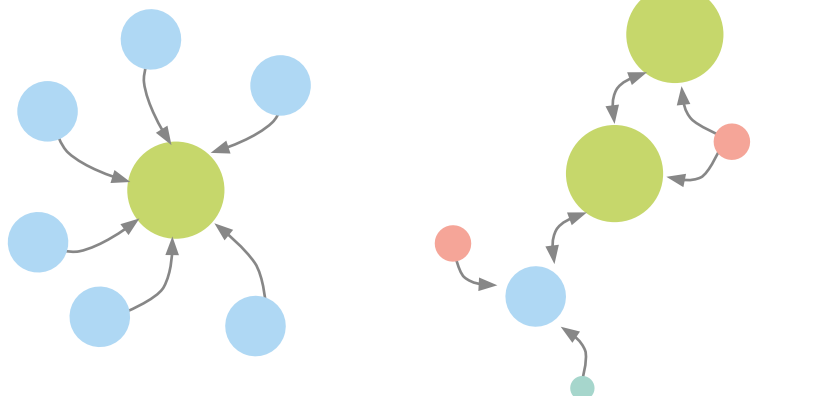
Flerkärnighet är ett begrepp som syftar till att beskriva tätorters relationer till varandra inom ett geografiskt område. Att titta på relationer mellan orter blir mer användbart inom regionala analyser eftersom kommunnivån riskerar att missa viktiga inomkommunala relationer som i vissa fall är större än de som äger rum över kommungräns. Tätorternas relationer sinsemellan kan illustreras som ett nätverk av noder med olika samband, olika pendlingsrelationer, se figur nedan:

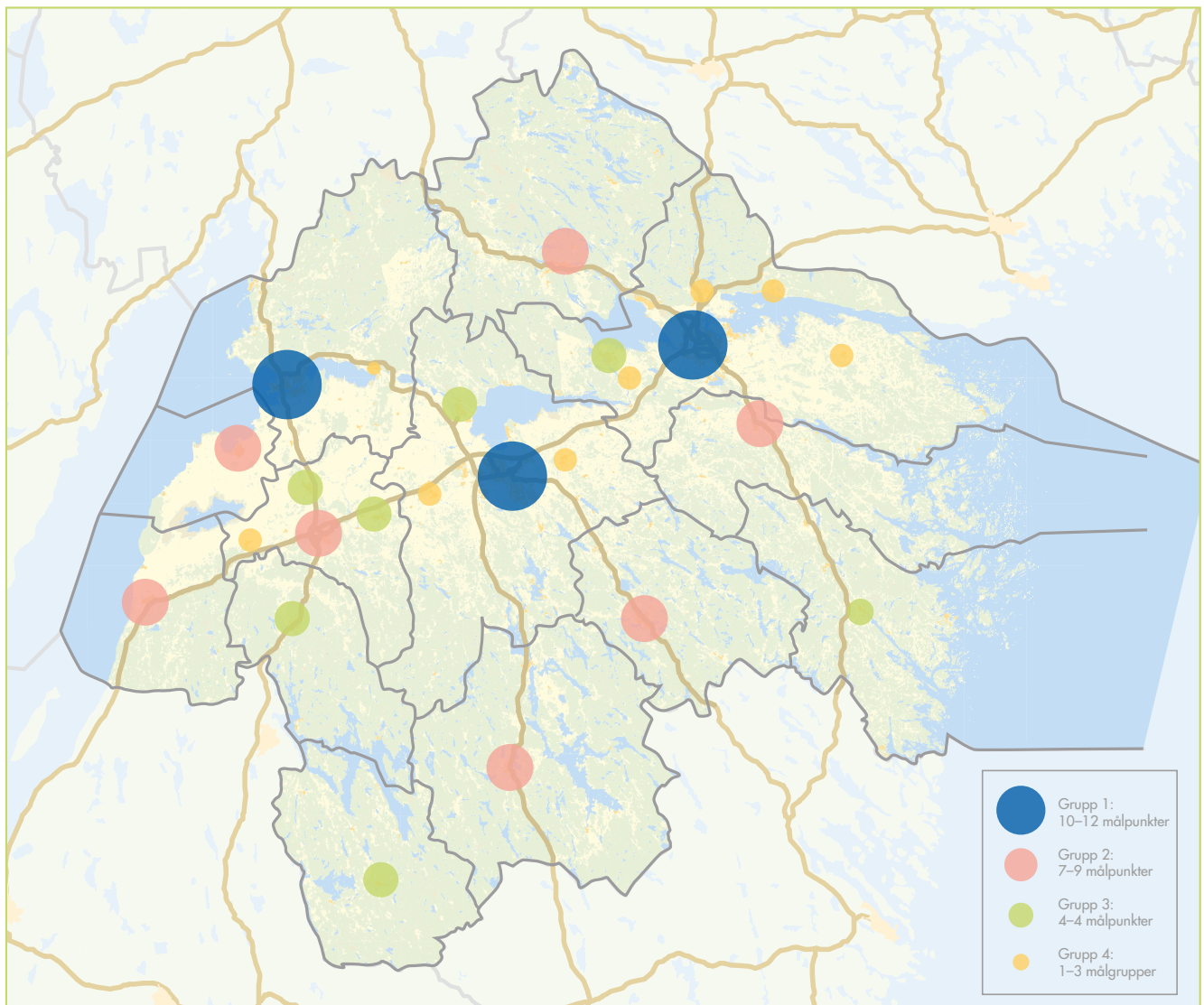
Figuren visar på dels en tydlig enkärnig struktur och dels på en flerkärnig. Verkligheten är oftast mer komplex än modeller som försöker beskriva den och så är även fallet i Östergötland. Men tätorterna har en avgörande betydelse; för serviceutbudet, för näringslivet, för den regionala bostadsmarknaden, för kollektivtrafikeringen, etcetera.

En viktig del i analysen av flerkärnighet är att definiera vilka orter som ingår i en flerkärnig struktur. En grundläggande definition av en tätort är att där ska bo minst 200 människor och det ska vara mindre än 200 meter mellan husen¹¹. En ort på 200 invånare kan ha en viss roll i ett lokalt sammanhang, och i viss utsträckning även kommunalt. En sådan ort kan exempelvis bidra till kommunens samlade bostadsutbud genom att erbjuda attraktiva boendemiljöer. Mindre orter erbjuder ofta sociala nätverk som är svårare att etablera i större orter. I ett regionalt perspektiv minskar dock de små orternas roll och andra parametrar för en orts roll i regionalt perspektiv

¹¹ http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Miljo/Markanvandning/Tatorter-arealer-befolkning/12992/Mer-om-undersokningen/

Graden av flerkärnighet (polycentrism) kan se olika ut. Figuren till vänster illustrerar en ortstruktur med en tydlig monocentrisk ortstruktur. I figuren till höger illustreras en ortstruktur med fler kopplingar, en polycentrisk ortstruktur.





Regionala målpunkter i Östergötland

får betydelse. I Östergötland är tätortsstrukturen en blandning mellan de olika exemplen. Norrköping och Linköping är två dominerande kärnor i regionen och har ett stort utbud av arbetsplatser och service. Nedan är en illustration av hur väl olika typer av regionala målpunkter finns representerade i ett urval av orterna i Östergötland.

En regional flerkärnighet behöver ett effektivt transportsystem som knyter ihop de olika regionala kärnorna. Men för att en regional flerkärnighet ska bli verklig behöver också kommunerna planera för utveckling i anslutning till de regionala stråken, och helst i överenskommelse med Region Östergötland och ÖstgötaTrafiken om gemensamma "stationsorter" som kan vara både stationsorter längs järnvägen och även orter längs prioriterade regionala vägstråk. Här kan kollektivtrafik utnyttjas effektivare om markutnyttjandet blir effektivare runt stationerna. Det finns även möjligheter för gemensamma insatser från kommun, region, Trafikverket och ÖstgötaTrafiken för att förbättra

tillgängligheten i Östergötland genom att skapa en samsyn kring infrastrukturutveckling, bebyggelseutveckling och trafikering i Östergötland.

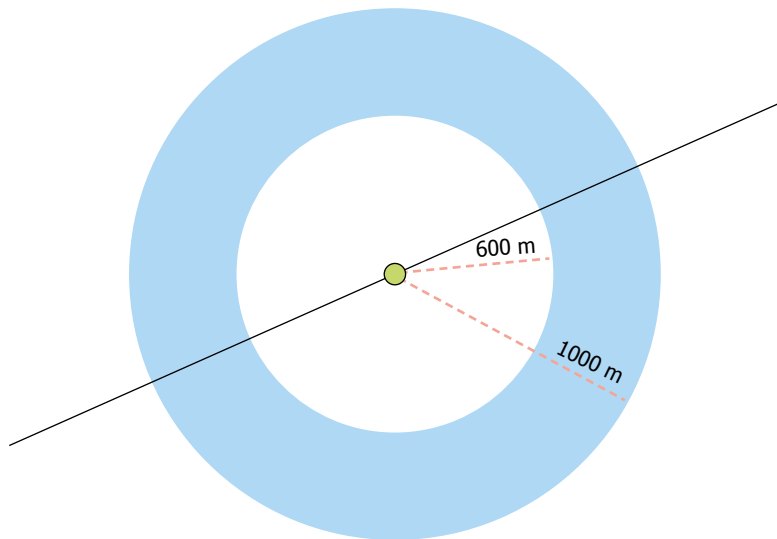
Stationsnära planering

Platser som har stationer eller hållplatser och som trafikeras av effektiv och högkvalitativ kollektivtrafik, exempelvis expressbussar och pendeltåg, har en hög regional tillgänglighet till regionens utbud. Ifrån de här platserna kan människor smidigt och enkelt röra sig mellan olika regionala målpunkter som är sammanbundna av ett regionalt kollektivtrafiknät. För att förbättra förutsättningarna för kollektiva person- och godstransporter bör bebyggelse och övrig stadsutveckling koncentreras kring kollektiva trafikknutpunkter. I en studie om förutsättningarna för stationsnära planering i Östergötland presenterades några riktlinjer för "stationsnärhetsprincipen":¹²

- Bostadsbebyggelse lokaliseras inom gång- och cykelavstånd (max ca 1–2 km) från stationen. Tätast bör bebyggelsen vara närmast stationen
- Arbetsplatser lokaliseras inom gångavstånd (max 600 meter) från station. Enligt en dansk studie har detta störst effekt på valet av färdmedel.
- Kommersiell och offentlig service lokaliseras i direkt anslutning till stationen. Detta förstärker knutpunktens roll och underlättar de kollektivtrafikresandes vardagliga livsmönster.

Stationsnära planering i prioriterade orter påverkar hela regionen eftersom resandet sker regionalt och bidrar till att stärka Östergötland som en tät och flerkärnig stadsregion. Det finns flera fördelar med stationsnära planering. De miljömässiga fördelarna handlar till stor del om att stationsnära planering kan förändra resmönster som minskar miljöpåverkande utsläpp. Det skapar även ekonomiska fördelar då en redan gjord investering förädlas med gemensamma resurser och förbättras vilket skapar goda förutsättningar för kommande långsiktiga och säkra investeringar.

¹² Stationsnära planering – en studie av åtta tätorter i Östergötland, Regionförbundet Östsam, 2014

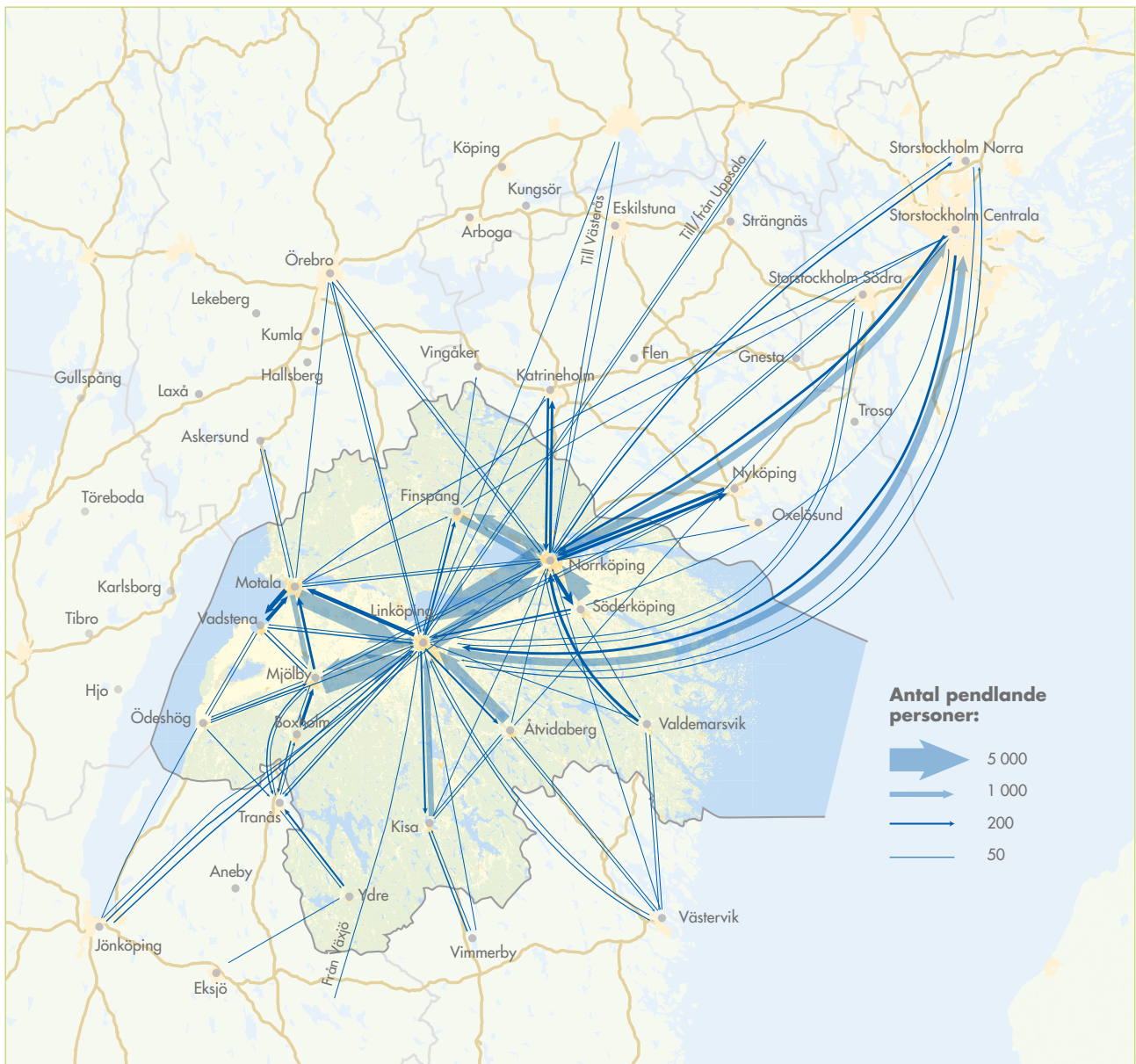


Inom 600 meter från stationen bör verksamheter lokaliseras. Inom 1–2 km bör bostäder lokaliseras.

Betydelsefulla orter utanför länsgränsen

I en regional flerkärnig struktur kan service och arbetsmarknad även finnas utanför regionens administrativa gräns. I bilden nedan redovisas länsöverskridande pendling mellan kommuner i Östergötland till kommuner i andra län. Det är tydligt att för delar av Östergötland finns det funktionella samband mot omkringliggande orter. Det kan vara viktigt för enskilda personer att finna service och arbetstillfällen i orter utanför regionen, men de största flödena sker mellan regionens större tätorter.

Av de externa relationer som Östergötland har, är de nordöstra relationerna mot stockholmsregionen de mest framträdande. Det är även stockholmsregionen som står för en stor andel av utpendlingen från Östergötland.



Regionala och mellanregional pendling

Del 5

Utgångspunkter för arbetsformer och planering

Varför behövs en Strukturbild?

Strukturbild Östergötland är en rumslig, geografisk, territoriell precisering av RUP, Regionalt Utvecklingsprogram¹³. Med rumslig, geografisk, territoriell menas enkelt uttryckt, sådana funktioner och företeelser som lämpar sig väl att illustrera på kartor. Strukturbild Östergötland är ett dokument i den övergripande processen Regional rumslig planering.

Strukturbild Östergötland avser att stärka den **”Strategiska kapaciteten”** för regional rumslig planering och därmed uppnå bästa tänkbara utveckling utifrån uppsatta mål och riktlinjer. Då kommunerna äger planmonopol för upprättande av översiktsplaner och detaljplaner, är kommunerna de viktigaste enskilda aktörerna i den rumsliga planeringen. Men eftersom bra planering måste tillgodose behov hos näringsliv, privatpersoner, civilsamhället och olika offentliga aktörer, blir även dessa aktörer betydelsefulla för att uppnå hög strategisk kapacitet. För indirekt berörda aktörer fyller den rumsliga planeringen en viktig funktion för att minska den strategiska osäkerheten i deras beslut, vilket spelar in vid beslut om investeringar i till exempel bostad eller näringsfastighet.

Vad är Strategisk kapacitet och hur kan den stärkas? För att framgångsrikt jobba med regional rumslig planering i Östergötland **så måste berörda aktörer:**

1. Vara överens om **hur verkligheten i grova drag ser ut** och vilka som är de huvudsakliga förändringskrafterna och trenderna.
2. Vara överens om hur **samverkan** ska ske för att framgångsrikt löpande arbeta med regional rumslig planering.

¹³ Region Östergötland är så som regionalt utvecklingsansvarigt organ för Östergötlands län ansvarigt för att tillsammans med samhällets olika aktörer utarbeta och besluta om ett regionalt utvecklingsprogram, RUP, ofta även kallat regional utvecklingsstrategi, RUS. Uppdraget regleras i Lag 2010:630 om regionalt utvecklingsansvar i vissa län och i Förordning om regionalt tillväxtarbete SFS 2007:713.

En gemensam bild och en överenskommen process är huvudkomponenterna i ”Strukturbild Östergötland” och som beskrivits i de föregående kapitlen: kapitel 3 ”Processbeskrivning för regional rumslig planering” och kapitel 4 ”Basal rumslig struktur”.

En djupare beskrivning av begreppet **strategi** är:¹⁴

- **Perspektiv** – Synsätt på problem, behov, relevanta frågeställningar (eng. perspective)
- **Position** – Relationer till omgivning och andra aktörer (eng. position)
- **Plan** – En medveten handlingsriktning (eng. plan)
- **Handlingsmönster** – Enhetligt agerande (eng. pattern)

Av detta följer att en utvecklad strategisk kapacitet för regional rumslig planering i Östergötland bygger på att kommunerna tillsammans med Region Östergötland:

- Delar ett övergripande perspektiv samt förstår varandras olika synsätt, på rådande situation.
- Har klarlagda relationer till varandra och en gemensam position gällande regionala frågor i förhållande till externa parter, till exempel Trafikverket och kringliggande län.
- Har en grundläggande överenskommelse avseende utvecklingsmål och därmed vad olika handlingar ska leda till.
- Har överenskommit hur regional rumslig planering ska bedrivas i form av processer, mötesstruktur, innehåll, roller med mera, för att uppnå ett enhetligt agerande och ha handlingsberedskap.

Att stärka den strategiska kapaciteten är en social process av gemensamt lärande för de parter som är närmast berörda. Att mellan dessa parter utveckla samstämmighet avseende strategi, alltså: Perspektiv, Position, Plan och Handlingsmönster, tar tid. Det är en process som kräver ställningstagande och avvägningar mellan olika målkonflikter och intressekonflikter, vilket gör den politisk till

¹⁴ Henry Mintzberg

sin karaktär. Detta kräver dock inte att alla beslut alltid måste fattas av en politisk församling men det är nödvändigt att det bland kommunerna och i Region Östergötland finns en politisk dialog kring dessa frågor, vilket konkretiseras i kapitel 2 ”Processbeskrivning för regional rumslig planering”.

När direkt och även indirekt berörda aktörer upplever strategierna som meningsfulla så har den strategiska kapaciteten stärkts. Ett sätt att uttrycka detta är:

”En plan betyder inget förrän någon tycker att den gör det”

Förändringskrafter och trender

Samhället förändras till synes av sig självt. De stora och påtagliga förändringarna som vi kan konstatera när vi blickar tillbaka uppstår som summan av många olika handlingar utförda av enskilda personer av eget intresse eller inom ramen för någon form av organiserad verksamhet som exempelvis företag, offentlig verksamhet eller andra former av föreningar och organisationer. Dessa förändringar är, eller uppfattas som, bra eller dåliga. Hur vi uppfattar förändringar beror på åsikter och värderingar. Det finns väldigt många företeelser som ”alla” uppfattar som bra respektive dåliga. Exempel på sådan är ökning av antalet levnadsår med god hälsa respektive ökad mental ohälsa i vissa grupper. Exempel på förändringar som mindre entydligt uppfattas som bra eller dåliga av olika personer baserat på deras åsikter är till exempel utspridd nybyggnation på landsbygden, försämrad framkomst med bil i stadskärnorna och boendesegregation.

När det gäller att påverka utveckling av den rumsliga strukturen i Östergötland står vi alltså inför följande frågor:

1. Vilka är de mest avgörande förändringskrafterna och hur kan de utnyttjas eller motverkas?
2. Vilket handlingsutrymme har kommunerna och Region Östergötland att

påverka framtida rumsliga struktur utifrån sina befogenheter?

3. I vilken grad delar alla kommunerna sig emellan och med Region Östergötland, uppfattning av vad som är en önskvärd rumslig utveckling.

Fråga 1 och 2 kommer att behandlas i detta kapitel medan svaret på fråga 3 utgår från de synpunkter som framkommit i samrådsprocessen och ligger som ligger till grund för det som föreslås om process för regional rumslig planering och basal rumslig struktur i kapitel 2 respektive kapitel 3.

Trender

Vid rumslig planering är det angeläget att blicka långt fram i tiden eftersom investeringar påverkar den rumsliga strukturen för lång tid och även blir utgångspunkten för efterföljande investeringar i byggnader, järnvägar och vägar. Här gäller det att försöka skilja mellan kortsiktiga modebetonade trender och långsiktiga strukturella förändringar, samt att därtill försöka förutse kommande strukturförändringar.

Boverkets har i skriften "Vision för Sverige 2025" pekat ut 4 megatrender: Ett förändrat klimat, En globaliserad värld, En urbaniserad värld, En digitaliserad värld. Kärnan i dessa trender är (text direkt hämtade från Boverkets rapport):

Ett förändrat klimat

Som en effekt av klimatförändringen minskar istäckets varaktighet på Östersjön och i Västerhavet. Vattennivåerna i Östersjön förändras och nederbörden i Västsverige tilltar med ökande risk för erosion längs vattendrag, sjöar och kuster, skred och ras samt översvämningar som kan medföra att dricksvattenförsörjningen slås ut.

I ett hållbart Sverige är klimatgasutsläppen minimerade. Den fysiska samhällsplaneringen har bidragit starkt till detta, framför allt genom åtgärder för att minska vägtransporterna med bil och lastbil. Klimatfrågan, som gäller både utsläppsminimering och anpassning till ett ändrat klimat, beaktas alltid vid samhällsplanering och utveckling.

En globaliserad värld

Som liten ekonomi med en stark exportsektor är Sverige mycket beroende av vad som sker internationellt. Handel är nyckeln för fortsatt svensk tillväxt och den sker i dag främst inom EU men kommer ske mer och mer med tillväxtekonomier som Kina och Indien.

Basnäringarna kommer vara fortsatt viktiga för svensk exportsektor, men det är tillverkning av högteknologiska varor som kommer vara stommen för den ekonomiska utvecklingen framöver. För att svenskt och europeiskt näringsliv ska vara fortsatt konkurrensförmåligt krävs fortsatta investeringar inom forskning och utveckling. Där tappar Europa nu mark mot andra ekonomier.

Sveriges ekonomiska utveckling framöver beror förenklat på arbetskraftens sammansättning, produktiviteten samt handeln med omvärlden. Handel är starkt kopplat till internationella skeenden och globalisering.

En urbaniserad värld

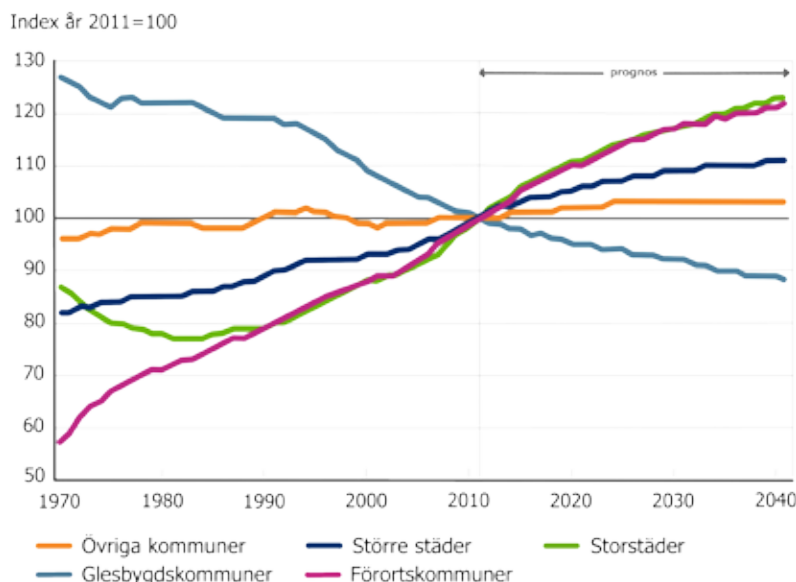
År 2025 bor drygt 10 miljoner människor i Sverige och de flesta bor i våra tre storstadsregioner. Fram mot år 2050 har inflyttningen (orstäderna växer även av egen kraft då de har större andel av befolkningen i reproduktiv ålder, jämfört med riksgenomsnittet) till storstadsområdena lett till att innerstaden har blivit tätare, men också till att storstadsområdena nu innehåller flera städer med egna kärnor. Förutsättningar för Sverige 2025: Allt fler bor i de växande storstadsregionernas pendlingsorter, vilka har en betydande befolkningstillväxt. Den omgivande landsbygden är tämligen tätbefolkad,

särskilt i de delar som ligger nära en knutpunkt eller station. Glesbygden och mindre orter utanför pendlingsstråken har länge haft negativ befolkningsutveckling. Urbaniseringen medför att denna utveckling fortsätter.

En digitaliserad värld

Det mobila nätet har fortsatt att utvecklas snabbt och har nu en kraftigt ökad kapacitet och hastighet. Alla bostäder och arbetsplatser har åtkomst till god kapacitet för sina digitala behov. När nya fastigheter och arbetsplatser byggs installeras infrastruktur för bredband lika självklart som el och rinnande vatten. Där marknaden inte fungerar fullt ut säkerställer staten att alla bostäder och arbetsplatser har en grundläggande tillgång till nätuppkoppling av god kapacitet. Internet innebär nya mönster för såväl inköp och arbetsliv som för den sociala samvaron. Nästan alla är beroende av digital service i sitt vardagsliv. Det är vanligt med internetbaserad offentlig service. Särskilt i mer glesbebyggda områden kombineras servicen med mobila servicestationer. Internethandeln är stor och ökande, vilket har lett till ändrade inköpsvanor, där inköp över webben allt oftare kombineras med hemleveranser.

Dessa utpekade megatrender utgör ett



Befolkningsutveckling för olika kommuntyper åren 1970–2011 och förväntad utveckling 2012–2041*

*Folkmängden den 31 december 2011 har fått indexvärdet 100 för varje kommuntyp. Värdet 57 för förortskommunerna 1970 innebär att de det året hade en folkmängd som var 57 procent av den år 2011. Glesbygdskommunerna som 1970 hade indexvärdet 127 hade en befolkning som var 27 procent större det året än 2011.

Källa: SCB, Allt färre bor i glesbygd

bra underlag för planeringen. Men det finns all anledning till ifrågasättande då vi av historien kan lära att det med några decenniers mellanrum uppstår stora oförutsedda förändringar i samhällsutvecklingen. Den senaste av dessa är de stora flyktningströmmarna under 2014 och 2015 som inte fanns med då Boverket skrev sin rapport. Detta innebär att befolkningstalet 10 miljoner sannolikt kommer att passeras redan under år 2017 eller 2018. I avsnittet "Motkrafter och osäkerheter" nedan redovisas några tecken på att utvecklingen kan gå åt andra håll är de som boverket anger.

Marknaden

En av de viktigaste utgångspunkterna för de regionala utvecklingsambitionerna är att skapa växande arbetsmarknader. Detta baseras på den minst hundraåriga trenden att befolkningsmässigt stora och tätbefolkade områden har större tillväxtkraft och skapar fler arbetstillfällen i förhållande till sin storlek jämfört med befolkningsmässigt små arbetsmarknadsområden. Denna urbanisering har haft olika kraft och olika karaktär i olika tider. Trenden nu är att flytta från mindre orter i små arbetsmarknadsområden till orter i stora arbetsmarknadsområden med en förtätning av stadskärnor och ett ökat boende på stadsnära landsbygd.

Denna urbanisering drivs av ekonomisk utveckling och de krafter som påverkar den, och förklaras bland annat med den så kallade agglomerationsteorin. Att på ett avgörande sätt motverka denna utveckling är inte möjligt och knappast heller önskvärt även om det finns negativa effekter av urbaniseringen. Dock finns det sannolikt ett visst spelrum. Med ett klokt agerande kan offentliga aktörer påverka graden av förtätning i ett arbetsmarknadsområde genom att styra utveckling av bebyggelse, infrastruktur, kollektivtrafik och offentlig service. De orter och platser som ligger bortom rimliga pendlingstider från en ort med stark arbetsmarknad kommer i högst begränsad utsträckning att uppleva positiva effekter av urbaniseringen. För dessa orters välbefinnande och fortlevnad krävs att de själva kan erbjuda goda förutsättningar för näringsverksamhet och attraktivt boende. Det måste finnas ett skäl att bo på dessa orter. Sett över en period av flera decennier så är det väldigt få små arbetsmarknadsområden i Sverige som på egen hand klarat av att behålla sin befolkning eller att växa. Exempel är bland annat Åre och Visby som båda har specifika kvaliteter. Dock så kan ändrad nationell politik förbättra (eller

försämra) förutsättningarna för att bo och verka på landsbygden.

Utgångspunkten för RUP och för Strukturbild Östergötland är att bejaka agglomerationen i strävan efter en stark arbetsmarknad där regionen är så väl sammanhållen och integrerad som möjligt. För att denna starka arbetsmarknad ska gynna även orterna utanför Linköping och Norrköping är det viktigt med snabba restider utefter de stråk som strålar in mot regionens centrum, samt inte minst inom de stora tätorterna. Till regioncentrum kan i viss mån även västra Östergötland räknas då det sammantaget bor många människor inom en relativt koncentrerad geografi. Ur ett regionalt perspektiv blir det därför angeläget att främja en byggelseutveckling utefter de starka stråken och att sträva efter att dessa orter kan upprätthålla en god service för sitt omland. För att eliminera transporter utsläpp av växthusgaser är det nödvändigt att minska energianvändningen och ersätta fossila bränslen mot förnyelsebara. Detta kräver god kollektivtrafik och minskad biltrafik.

Olika typer av regioner

Ordet region används med ett flertal olika betydelser. Med anledning av det ges här en genomgång av de olika betydelser som används i Strukturbild Östergötland.

Funktionell region. Med detta avses oftast den geografi som utgör en sammanhängande arbetsmarknad. Det betyder att en stor andel av människorna som bor inom denna geografi dagligen rör sig i stora delar av regionen. Den funktion som avses är alltså arbetsmarknaden, vilket för Östergötland sammanfaller med länet med undantag för Ydre som har starkare arbetsmarknadskoppling till Tranås och Eksjö. Det finns andra funktioner som har andra geografier, större eller mindre. Livsmedelsbutiker och förskolor har normalt funktionella regioner som är mindre än kommunen. Universitet och högspecialiserade tjänster har ofta större funktionella regioner än arbetsmarknaden.

Administrativ region avser en exakt definierad geografi inom vilket ett utpekad organ har ansvar och befogenheter. Administrativ indelning fattas genom beslut och kan ändras genom beslut, till skillnad från funktionella regioner som uppstår och förändras organiskt. Region Östergötland är administrativt avgränsat. Inom detta område har Regionen ansvar för sjukvård, kollektivtrafik och

regional utveckling.

Storregion används ofta för två helt olika betydelser. Dels avseende den nya landstings och länsindelning som de statliga utredarna i indelningskommittén har i uppdrag att föreslå. Östergötland föreslås där ingå i en gemensam administrativ region med Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län. Den andra betydelsen av storregion avser för Östergötlands del den funktionella regionen som utgörs av Stockholm och de län som har stark funktionell koppling till Stockholm. I planeringsavseende är denna funktionella storregion av större betydelse för Östergötland än den administrativa storregionen.

Hållbar utveckling

I introduktionen redovisas att de tre dimensionerna på hållbar utveckling är en central utgångspunkt för det Regionala utvecklingsprogrammet och därmed även för Strukturbild Östergötland. En fråga utifrån detta är hur snabbt omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle kommer att gå och vilken väg det kommer att ta. Likaså är det en fråga hur de sociala spänningar som nu ökar i samhället med de ökande klyftorna och det socialt allt mer delade samhället kommer att utvecklas.

Det finns många frågeställningar relaterade till hållbar utveckling och Östergötland kan välja olika förhållningssätt. Östergötland är redan nu föregångare inom flera områden, så som exempelvis industrikomplexen kring Händelö och Tekniska Verken. Från 2016 går all kollektivtrafik på förnyelsebara bränslen. Som långsiktig strategi förordas att ligga i framkant med omställningsarbetet.

Några frågor och osäkerheter när det gäller ekologisk hållbarhet är:

- Hur kommer lagstiftning gällande bränslen och energi att se ut?
- Hur snabb och kraftfull blir den emotsedda övergången till kollektivt resande att bli och den därmed minskade biltrafiken?
- Kommer delningsekonomi och den cirkulära ekonomin att få ett snabbt och omfattande genomslag?
- Vilket genomslag och utveckling kommer näthandeln att ha?

En följdfråga som har direkt koppling till rumslig planering blir om vi i framtiden kommer se mindre av biltransportbaserade externa köpcentra. Detta kan påverka såväl strukturen inom de större orterna liksom ortstrukturutveckling i ett regionalt perspektiv om resor och transporter relaterade till detaljhandeln kommer att förändras.

Motkrafter och osäkerheter

Bebyggelseutveckling och infrastrukturutbyggnad är mycket långsamma processer och det som en gång byggts har en påtagligt strukturerande effekt för överskådlig tid. Därför blir det ytterst angeläget att grundligt analysera samhällsutvecklingen och agera långsiktigt. Samtidigt vet vi att framtiden inte låter sig beskrivas så enkelt. Här gäller det att försöka skilja långsiktiga strukturella förändringar från kortsiktiga men samtidigt vara uppmärksam på att även de långsiktiga förändringarna ibland kan brytas.

De långsiktiga trender som ligger till underlag för arbetet med Strukturbild Östergötland har redovisats ovan. Men det blir samtidigt väldigt angeläget att försöka fånga motkrafter av tecken på nya och förändrade trender och utvecklingsriktningar. Ett aktuellt exempel är de stora flyktingströmmarna som påverkat hela Europa och hur de påverkar samhället rent faktiskt och i fråga om attityder. Vad som kan sägas helt säkert är att det inte finns några framtidsscenarier som stämmer helt och fullt. En slutsats av detta är att vi måste sträva efter att bygga strukturer som tillåter flexibilitet.

Populism och nationalism: Vi kan nu se starka nationalistiska strömningar i Europa. Kan detta på sikt bryta trenden av ett halvt sekel europeisk integration? Vi ser det främst i vissa östeuropeiska länder men även Brexit är ett uttryck för detta. Närbesläktat med detta är det växande missnöjet i landsbygder och i mindre orter i Sverige, samt den sociala oron som växer i många förorter. Kommer detta leda till en annan nationell politik med mer fokus på landsbygden och mindre fokus på starka arbetsmarknadsområden?

Digitalisering leder till att det som inte kan digitaliseras blir mer värdefullt, exempelvis upplevelser. Kommer detta att gynna landsbygd och besöksnäring?

Spelplanen för regional rumslig planering

I Sverige har flera insatser från olika parter behandlat och utforskat fältet ”regional rumslig planering”. Insatser har bland annat syftat till att bygga kunskap kring vad regional rumslig planering är och hur regional rumslig planering kan stärka det regionala utvecklingsarbetet. Andra utredningar har studerat förutsättningarna för hur en regional rumslig planering kan växa fram och vilka förändringar i befintliga regelverk som behövs för att det ska kunna bli en

realitet. Nedan är ett axplock av de aktiviteter, utredningar och rapporter som har åskådliggjort regional rumslig planering.

Den 2 maj 2011 trädde en ny **Plan- och bygglag** i kraft, efter ett riksdagsbeslut den 21 juni 2010. Lagen föregicks av propositionen 2009/10:170 ”En enklare plan och bygglag” och bland annat ändrades formuleringar i kapitlet om översiktsplanering. Lagstiftaren lyfte fram förväntningar om att översiktsplanerna ska bli mer strategisk i sin karaktär genom att bättre koppla till nationella och regionala mål. Lagstiftaren vill även se ett bättre samspel mellan översiktsplanerna och regionalt tillväxtarbete och betonar att ”regionen” är en ny samrådspart.¹⁵

Reglab, som är ett forum för lärande om regional utveckling, har genomfört två lärprojekt, 2012 och 2015, om regional fysisk planering.¹⁶ 2011 trädde den nya plan- och bygglagen i kraft och en förändring var att det ställdes ökade krav på en koppling mellan kommunernas översiktsplanering och det regionala tillväxtarbetet. Det ville Reglab undersöka i ett gemensamt lärprojekt som sattes igång 2012. Fokus var bland annat att gemensamt diskutera hur regionernas kapacitet att arbeta med fysisk planering kan stärkas och hur samspelet mellan inblandade aktörer på lokal, regional och nationell nivå kan förbättras. Reglabs andra lärprojekt 2014 tog steget vidare mot att utforska hur den regionala fysiska planeringen faktiskt kan bli förverkligad, och hur den ska se ut i framtiden. Ett viktigt inslag under lärprojektet 2014 har därför handlat om processer, arbetssätt, metoder, verktyg, olika typer av samverkan och dialog mellan regional och kommunal nivå som behövs i det konkreta arbetet.

Näringsdepartementet har lyft fram frågan i *Nationell strategi för regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*. Regeringen skriver i den nationella strategin att aktörer med regionalt utvecklingsansvar behöver öka medvetenheten om den fysiska planeringens betydelse för hållbar regional tillväxt och attraktiva livs- och boendemiljöer. Till 2020 bör samtliga regionala utvecklingsaktörer ha integrerat ett rumsligt perspektiv i det regionala tillväxtarbetet genom ett mer strategiskt arbete med dessa frågor.

Regeringen tillsatte **Bostadsplaneringskommittén** 2013 för att utreda

vilka förändringar som kan behövas för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och främja en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet. Enligt regeringsdirektivet ska kommittén även överväga hur de regionala planeringsinstrumenten bör stärkas i förhållande till den kommunala planläggningen. Kommittén lade fram sitt betänkande i SOU 2015:59 En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. Kommittén föreslår en regional planering som utformas som en regional fysisk planering och att ställa ökade krav på samordning mellan den planeringen och regional planering för transportinfrastruktur, tillväxt och kollektivtrafik samt kommunernas planering för bostadsförsörjning. Kommittén menar att samordning mellan planeringslag bör kunna leda till en mer långsiktig och effektiv samhällsplanering, vilket kan bidra till en bättre bostadsförsörjning och en hållbar utveckling.

Den attraktiva regionen, ett treårigt utvecklingsprojekt med syfte att utveckla en samhällsplanering där transportsystemet bidrar till regional utveckling, miljöeffektiv rörlighet och social hållbarhet. Projektet avslutades sommaren 2016 och har bland annat resulterat i tre antologier som lyfter fram kunskaper och erfarenheter som växt fram i de sex pilotprojekt som utgjort utvecklingsprojektets kärna. Huvudtemat har varit samspelet mellan rumslig utveckling, infrastruktur och transportplanering. Projektet har ägts av Trafikverket och samlat fler nationella aktörer (Boverket, Tillväxtverket och SKL) samt regionala utvecklingsaktörer och sammanfört dessa med akademien i form av följeforskning från Kungliga Tekniska Högskolan vilket har möjliggjort ny kunskap kring utvecklandet av regional rumslig planering. En slutsats som gjorts i projektet är att medskapande samhällsplanering är avgörande för att strategisk planering ska gå vidare till ett genomförande, framförallt när det kommer till skapandet av gemensamma målbilder. Region Östergötland har deltagit i Den attraktiva regionen genom ett pilotprojekt tillsammans med Motåla, Mjölby och Linköpings kommuner. Pilotprojektet har framför allt tittat på de mindre orternas möjligheter.

Vad är handlingsutrymmet?

I samhällsplaneringsprocessen har olika aktörer olika uppdrag och mandat beroende på lagstiftning, relevans och strategisk kapacitet. I Östergötland har de två dominerande kommunerna Norrköping och Linköping utarbetat en gemensam

¹⁵ www.nypbl.se 2016-08-28 samt Boverket <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regionplan/regionala-aktorsroller-och-ansvar-enligt-pbl/>

¹⁶ www.reglab.se 2016-08-25

översiktsplan, antagen av de båda kommunerna 2010. Planen ger inriktning för hur städerna kan utvecklas och bli ännu starkare regionala tillväxtmotorer i regionen. Samtidigt består regionen av ytterligare 11 kommuner, med varierande befolkning och varierande kapacitet för strategisk planering.

Under våren 2016 genomförde Region Östergötland en samrådsprocess med regionens 13 kommuner. Under samrådet diskuterades fyra knäckfrågor för regional rumslig planering. De fyra knäckfrågorna berörde syfte, fokus, funktion och roll.

Region Östergötland har tolkat samrådet att **syftet** är att etablera processen för regional rumslig planering. Det behövs ett kontinuerligt arbete med regional rumslig planering för aktörerna i Östergötland.

Fokus ska vara på tre saker:

- Den basala strukturen av infrastruktur, orter och deras funktion i den regionala helheten.
- Ortsstrukturutveckling genom samverkan.
- Typiskt regionala frågor och Östergötlands relation till omgivande län/regioner.

Knäckfrågor för en regional samhällsplaneringsprocess

Vad är den regionala rumsliga planeringens syfte?

Vad bör den regionala rumsliga planeringen i Östergötland ha för fokus?

Vad bör de regionala planeringsinstrumenten ha för funktion?

Vilken roll ska Region Östergötland ha för länets planerings- och utvecklingsarbete?

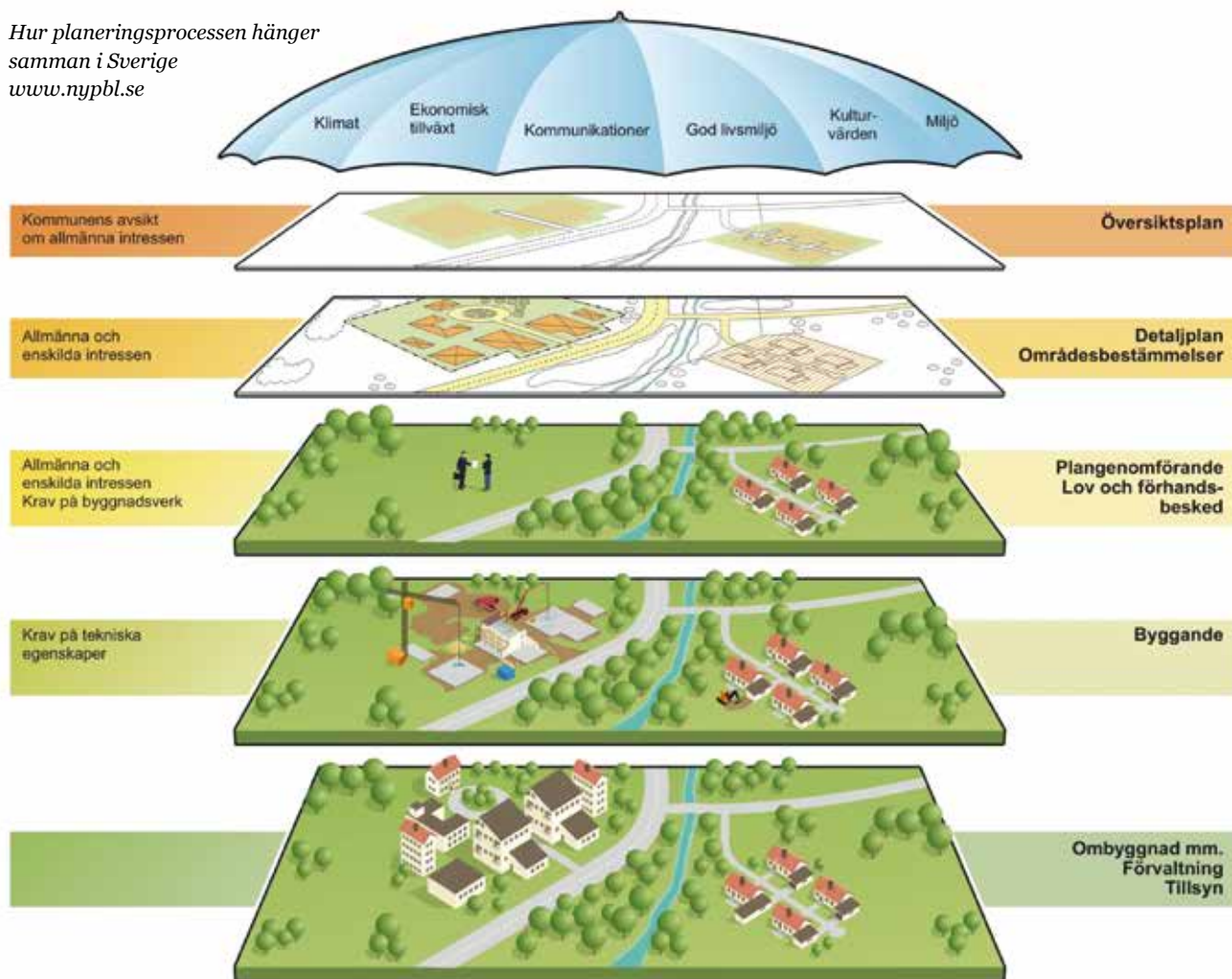
Det finns tre viktiga **funktioner** som den regionala rumsliga planeringen ska tillgodose:

- Tillhandahålla aktuella och relevanta regionövergripande planeringsunderlag. Gemensamma regionala målbilder som utgör referenspunkter och planeringsunderlag för kommunerna, näringsliv med flera.

- Skapa arena och mötesplats och bidra till samverkan.
- Sträva mot att hålla samman RUP, LTP och RTP.

Utifrån samrådet blev det också tydligt att Region Östergötland som organisation har en roll i den regionala rumsliga planeringen. Utifrån samrådet lyfts fyra olika roller fram:

Hur planeringsprocessen hänger samman i Sverige
www.nypbl.se



- Tydligt önskemål att Region Östergötland är kunskapsförmedlare.
- Ta ett regionalt ledarskap.
- Regionen ska stå för ett kontinuerligt arbete med rumslig planering på regional nivå.
- Skapa förutsättningar för samverkan inom regional samhällsplanering genom ett öppet och inkluderande arbetssätt.

Utifrån de här utgångspunkterna finns förutsättningar för ett långsiktigt arbete som stärker hela Östergötland. En regional rumslig planering kan aldrig styra den kommunala planeringen, det är kommunerna som har rådighet över markanvändningsplaneringen inom kommunens yta enligt Plan- och bygglagen. I bilden ovan illustreras hur de olika nivåerna hänger ihop.

Illustrationen visar att samhällsplanering är en komplex process med många aktörer inblandade. I översiktsplanens skede, som är det första skedet under de statliga mål som finns för samhällsplanering, ska förutsättningarna för planerad markanvändning översiktligt utredas. I det här skedet behöver flera aktörer samverka. För att få en god bebyggd miljö behövs bra kommunikationer till regionala målpunkter i form av service, arbetsplatser och rekreation. En utbyggd infrastruktur möjliggör transporter och regional tillgänglighet. För att få en miljömässig hållbar utveckling behövs en väl fungerande kollektivtrafik som försörjer det nya bostadsområdet, och de här två

aspekterna, infrastruktur och kollektivtrafikering, är regionala uppdrag. Det krävs alltså en regional samsyn kring bebyggelseutvecklingen för att få till en långsiktig hållbar struktur. Infrastruktur och kollektivtrafikering är kostsamt och ska alltså byggas ut så att så många som möjligt kan nyttja den, framförallt se över redan befintlig infrastruktur, går det att förbättra och komplettera för att dra nytta av redan gjorda investeringar? Region och kommun kan genom samverkan förbättra en plats attraktivitet för investering och utveckling genom att minska den strategiska osäkerheten för privata investerare, exempelvis den privatperson som vill bygga sitt hus på platsen.

Kommunernas uppdrag i form av framför allt översiktsplanering samt Regionens uppdrag som kollektivtrafik-huvudman och länsplaneupprättare gör att parterna är ”dömda till samverkan”. Men det är en samverkan som utgör ett påtaglig vinn-vinn-förhållande.

Elefanterna i rummet

Erfarenheter från regional rumslig planering har sammanfattats på ett tillämpningsinriktat sätt av Carl-Johan Engström¹⁷. Han pekar där på fyra ”elefanter” i form av problem, hinder, svårigheter som ofta inte omnämns av de personer som är verksamma inom

¹⁷ Den Attraktiva Regionen, Antologi III, Resultat, reflektioner och rekommendationer, Trafikverket 2016.

regional rumslig planering¹⁸. Skälet till att de inte nämns är att man inte ser dem eller att det är socialt svårt eller olämpligt att nämna dem.

Elefant 1: Det linjära tänkandet

Tankefiguren att planering är ett rationellt instrument för att förbereda investeringar i bebyggelse och infrastruktur är fortfarande så dominerande att ”fort och dumt” uppfattas som effektivt. Linjära processer fångar inte upp de skillnader i förväntningar som finns. Erfarenheten (enligt följeforskarna i DAR-projektet) visar istället att medskapande och meningsskapande processer kring de frågeställningar som adresseras är ytterst betydelsefulla för ett framgångsrikt planeringsarbete. Sådana medskapande processer bör alltså inkludera alla som har ett intresse kopplat till det problem eller det mål som någon intressent adresserar vid initiering av en planeringsprocess.

”Den attraktiva regionen kan nu åberopas för att motivera ett sökande arbetssätt mot mer effektiv och användbar regional planering.”

Elefant 2: Makten mellan region och kommun

För att uppnå synergigivande samhandling så måste traditionella ansvarsgränser överskridas. Kommuner och regionen kan inte strikt stanna vid varandras uppdragsgränser. Kommunerna måste blicka utanför sitt geografiska territorium för att se sin roll i den regionala strukturen och regionen måste beröra frågor som ligger inom det kommunala planmonopolet om parterna ska uppnå konkreta handlingsstrategier och värdeskapande resultat.

”Resultat från Den attraktiva regionen visar att överenskommelser är möjliga om arbetet att bygga förtroende kommit tillräckligt långt. En konstruktiv dialog mellan parter utmanar; att ta initiativ till förändring som inkluderar andras ansvar är nödvändigt.”

Elefant 3: Är målbildsarbete något som tjänstemän egentligen ska utföra?

Målstyrning är i grunden det politiska beslutsfattandets instrument men politiska ställningstaganden kan inte växa fram utan ett omfattande kunskapssökande. Därför är målbildsarbete en fråga i vilken politiker och tjänstemän måste arbeta parallellt såväl regionalt som kommunalt.

”Den attraktiva regionen har visat att genom seriösa diskussioner om

¹⁸ Texterna i detta avsnitt är enkla omformuleringar från originaltexterna för att passa i detta sammanhang.

4 elefanter



Det linjära tänkandet



Makt mellan kommun och region



Målbild en politisk fråga



Det offentliga sektorstänkandet

mandat, legitimitet och förankring kan målbilden bli instrumentet för viljestyrd i stället för prognosstyrd planering.”

Elefant 4: Sektorstänkandet tar inte rumslig hänsyn

Statliga verksamheter är generellt sett oftast organiserade sektorsvis och ämnesvis. Det innebär att staten uppträder i form av olika aktörer på det lokala planet och inte sällan med olika intressen och synpunkter. Exempelvis kan Trafikverket föreslå infrastrukturutbyggnad på en plats och riksantikvarieämbetet vilja skydda samma plats mot exploatering. Kommunerna å sin sida har ett ansvar som ämnesmässigt är mycket bredare än de enskilda statliga sektorsorganen, med skola, barnomsorg, äldreomsorg, teknisk service etcetera men som är territoriellt avgränsat. Även Region Östergötland har ett territoriellt avgränsat ansvar. Regionens tre huvuduppgifter är: sjukvård, kollektivtrafik och regionalt utvecklingsansvar.

Här finns handlingsutrymme för att stärka orters attraktivitet i form av ut-

bud av offentlig service. Om de offentliga aktörerna inom sina egna verksamheter och även mellan sig överenskommer om att upprätthålla viss grad av service på vissa mindre orter så stärker det dessa orters attraktivitet. Detta innebär att säkerställa vissa mindre orter som stödjepunkter i en regional struktur. Vidare kan dessa aktörer även söka samordnade lösningar gällande t.ex. lokaler, viss basadministration, logistikrutiner mm inom, t.ex. skola, vårdcentraler, arbetsförmedling, omsorg.

Vi kan se en motsvarande utveckling inom andra verksamheter där exempelvis lokala livsmedelsbutiker är ombud för posten, systembolaget och ATG.

”Den attraktiva regionen har inte tillfört nya lösningar, men visar att tunnelseende är ett reellt problem i regional utveckling. Ett problem som den offentliga sektorn faktiskt äger själv och har möjligheter att utveckla utifrån nya tankefigurer. En lärandeprocess om orters betydelse för människors livskvalitet är ett angeläget steg i verksamhetsutvecklingen.”

Fysisk vs rumslig planering

Ett gängse begrepp inom den kommunala samhällsplaneringen är fysisk planering. Det handlar om hur mark och vatten bör användas, var bebyggelse och infrastruktur ska ligga och hur den bör vara utformad. Det är plan- och bygglagen som styr kommunernas fysiska planering och det finns tre olika typer av kommunala fysiska planer: översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.¹⁹

Regional strukturbild för Östergötland är ett strategidokument som behandlar regional rumslig planering, och är inte en fysisk plan. Fysisk planering är markanvändningsplanering och reglerar vad marken får användas till genom myndighetsutövning grundat på Plan- och bygglagen.

Rumslig planering utgår från funktionella aspekter såsom arbetsmarknad och pendling och eftersträvar samverkan för regional utveckling genom koordinering av olika sektorer, exempelvis ortsstrukturutveckling, infrastrukturplanering och kollektivtrafikplanering.

¹⁹ <http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/>



Region
Östergötland