



TEMATISK UTVÄRDERING AV SÖRMLANDS
REGIONALA INFRASTRUKTURPLANERING

UNITED
BY OUR
DIFFERENCE



Rapportnummer

2016-03-07

Analys & Strategi

Konsulter inom samhällsutveckling

WSP Analys & Strategi är en konsultverksamhet inom samhällsutveckling. Vi arbetar på uppdrag av myndigheter, företag och organisationer för att bidra till ett samhälle anpassat för samtiden såväl som framtiden. Vi förstår de utmaningar som våra uppdragsgivare ställs inför, och bistår med kunskap som hjälper dem hantera det komplexa förhållandet mellan människor, natur och byggd miljö.

Titel: Tematisk utvärdering av Sörmlands regionala infrastrukturplanering

Författare: Charlotta Fredriksson, Amanda Gordon & Patrik Tornberg

WSP Sverige AB

Arenavägen 7

121 88 Stockholm-Globen

Tel: 010-722 50 00

E-post: info@wspgroup.se

Org nr: 556057-4880

Styrelsens säte: Stockholm

www.wspgroup.se/analys

Innehåll

SAMMANFATTNING	4
1 TEMATISK UTVÄRDERING AV SÖRMLANDS REGIONALA INFRASTRUKTURPLANERING	7
1.1 Syfte och frågeställningar.....	7
1.2 Struktur och läsanvisning	7
1.3 Metod för genomförande.....	7
2 CENTRALA GRUNDPRINCIPER OCH OMVÄRLDSFÖRUTSÄTTNINGAR	11
2.1 Regionala samband och transportinfrastrukturen	11
2.2 Transportplanering och den regionala rollen	13
2.3 Nya förutsättningar: funktionella regioner, samspel mellan system, samverkan mellan regioner.....	17
3 ETT REGIONFÖRBUND FÅR ANSVAR FÖR SÖRMLANDS REGIONALA INFRASTRUKTURPLANERING	18
4 UTVÄRDERING.....	20
4.1 Vilken roll har regionförbundets ansvar för den regionala infrastrukturplaneringen spelat för effektiviteten och inflytandet i planeringsprocessen?	20
4.2 Vilka konkreta effekter har uppnåtts regionalt och lokalt som en följd av regionförbundets arbete och av de genomförda åtgärderna?.....	26
5 REKOMMENDATIONER FÖR REGIONFÖRBUNDET SÖRMLANDS FORTSATTA ARBETE	30
5.1 A sense of urgency	30
5.2 Gemensam målbild	31
5.3 Regler för samverkan.....	31
REFERENSER.....	33

Sammanfattning

Sedan 2003 har Regionförbundet i Sörmland haft ansvaret över den regionala infrastrukturplaneringen, ett ansvar som tidigare låg hos Länsstyrelsen. Bakgrunden till denna omfördelning av ansvar var i huvudsak en förhoppning om bättre prioriteringsförmåga inom länet, en tydligare förankring av infrastrukturpolitiken samt en förbättrad planering av kollektivtrafiken. Efter tretton år ville Regionförbundet med stöd av WSP utvärdera om de eftersträvade effekterna infriats under arbetet med de tre regionala infrastrukturplaner som hittills tagits fram.

Utvärderingen har skett med hjälp av en kombination av intervjutekniker, individuella intervjuer och fokusgruppsintervju. Syftet har varit att utvärdera hur regionförbundets ansvar för den regionala infrastrukturplaneringen påverkat planeringsmetoder och förankringsprocesser samt vilka konkreta effekter som uppstått.

Resultatet av utvärderingen visar på den nya *regionala organisation* som bildades inneburit att det politiska perspektivet generellt sett upplevs ha blivit tydligare och mer förankrat, samt att förmågan att prioritera olika infrastrukturobjekt blivit ökat. Samtidigt menar en del tjänstemän att samverkan är svårt i "det splittrade länet"; viljor drar åt olika håll. Det ökade politiska inflytandet anses också i viss mån ha bidragit till att beslut inte lika tydligt tar avstamp i kunskapsunderlag och analyser. Ytterligare en utmaning som lyfts är att det inom den regionala nivån finns flera aktörer (landstinget, regionförbundet, kollektivtrafikmyndigheten, länsstyrelsen) vilket kan göra ansvarsfördelningen otydlig.

Utvärderingen visar också att det faktum att regionförbundet infört ett *nytt arbetssätt* har varit värdefullt, både för förankring, inflytande och effektivitet. En framgångsfaktor har varit införandet av kommunala "treårsplaner", som upplevs ha bidragit till såväl en mer transparent process som bättre framförhållning, vilket i sin tur bidragit till att prioriteringarna i infrastruktur upplevs som bättre underbyggda. Över tid kan man se att många av tjänstemännen upplever en mognad i arbetssättet från den första infraplanen till den andra. Det nya arbetssättet kan på så vis hävdas blivit mer effektivt, trots att vissa menar att det ökade politiska inflytandet medfört en ökad tröghet i processen.

Regionförbundets ansvar för den regionala infrastrukturplaneringen, anses, utöver det som ovan beskrivs i fråga om inflytande och effektivitet i processen, också ha lett till andra *effekter*. Flera tjänstemän menar att en effekt av regionförbundets ansvar är en tydligare satsning på riksväg 55 och att arbetet med treårsplaner gjort att mindre infrastrukturobjekt har blivit mer aktivt adresserade. En annan effekt som betonats är upplevelsen av ett förbättrat samverkans klimat, där förståelsen för de berörda aktörernas organisationer ökat och att man hittat bättre former för samverkan. Ytterligare en konkret effekt som belyses är att infrastrukturens fokus har skiftat, sakfrågor som cykel, kollektivtrafik och järnväg har fått större utrymme och arbetet med det storregionala perspektivet har blivit mer påtagligt. Dock kan inte den förändrade inriktningen på planeringen enbart härledas till regionförbundets arbete, utan har att göra med den rådande tidsandan som betonar nya synsätt som: samverkan, komplexitet och hållbarhet.

För att ytterligare förbättra regionförbundets arbete med den regionala infrastrukturplaneringen lyfts tre faktorer som avgörande; 1) att identifiera en "sense of urgency", dvs. tydliggöra för parterna vad mervärdet är av att samverka inom ramen för den regionala infrastrukturplaneringen; 2) att ta fram en gemensam målbild av vad man vill uppnå; och 3) att utforma regler för hur samverkan reellt ska fungera. I fråga om regler för samverkan finns övergripande fyra knäckfrågor som är särskilt viktiga för Regionförbundet att arbeta vidare med:

- Hur ska processen utvecklas så att den politiska förankringen tillvaratas samtidigt som kompetensen att prioritera stärks ytterligare?
- Hur säkerställer man att den faktabaserade planeringen utan att ge avkall på det politiska inflytandet i tidiga skeden?
- Hur bejaka regionförbundets förmåga att fatta beslut för Sörmlands bästa, samtidigt som utveckling av beslutsprocesser och incitamentsystem som motverkar tendenser hos kommunerna att prioritera sina egna intressen framför regionens?
- Hur ska rollfördelningen mellan de regionala aktörerna se ut för en effektiv och inkluderande transportinfrastrukturplanering?

1 Tematisk utvärdering av Sörmlands regionala infrastrukturplanering

När Regionförbundet Sörmland bildades 2003 tog man också över ansvaret för den regionala infrastrukturplaneringen som tidigare legat hos länsstyrelsen. Syftena var bl.a. var att skapa en bättre prioriteringsförmåga inom regionen, att tydligare förankra den nationella infrastrukturpolitiken samt att förbättra planeringen av kollektivtrafiken.

Tretton år senare vill Regionförbundet Sörmland se om effekterna infriats, och vilka effekter som faktiskt uppstått av den nya rollfördelningen.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med detta uppdrag är att utvärdera den regionala infrastrukturplaneringen som Regionförbundet Sörmland ansvarat för under 2004-2014. Utvärderingen omfattar planeringsmetoder, förankrings-och genomförandeprocesser och konkreta effekter.

Utvärderingen ska besvara följande frågeställningar:

- Vilken roll har regionförbundets ansvar för den regionala infrastrukturplaneringen spelat för effektiviteten och inflytandet i planeringsprocessen?
- Vilka konkreta effekter har i dagsläget uppnåtts regionalt och lokalt som en följd av regionförbundets arbete med regional infrastrukturplanering?
- Vilka förändringar i processen kan/bör göras för att åstadkomma en infrastrukturplanering i länet som bättre bidrar till den regionala utvecklingen?

1.2 Struktur och läsanvisning

I detta kapitel beskrivs utvärderingens syfte, frågeställningar och metod för genomförande. I kapitel 2 beskrivs ett antal centrala grundprinciper och omvärldsförutsättningar, med fokus på transportplaneringen ur ett regionalt perspektiv. I kapitel 3 beskrivs kortfattat syftet med att bilda ett regionförbund i Sörmland och att ge denna nya organisation ansvaret för den regionala infrastrukturplaneringen. Den bakgrund som beskrivs i kapitel 2 och 3 är således viktig för förståelsen av det sammanhang som Regionförbundet har verkat i sedan det bildades, och därmed viktig för att underlätta tolkningen av de utsagor som kommer fram i intervjumaterialet. Intervjumaterialet presenteras i kapitel 4, med fokus på utvärderingens första två frågeställningar, dvs. hur regionförbundets ansvar för den regionala infrastrukturplaneringen påverkat planeringsprocessen, samt vilka effekter som uppstått. I det avslutande kapitlet, kapitel 5, riktas blicken framåt och förslag förändringar i processen lyfts.

1.3 Metod för genomförande

Det finns olika sätt att förhålla sig till utvärderingar beroende på uppdragets syfte och utformning. Man kan övergripande skilja mellan tre utvärderingstyper med metodologiskt

olika förhållningsätt: kvantitativ, kvalitativ respektive interaktiv. *Kvantitativa* utvärderingar lämpar sig väl när syftet är att utvärdera mål mot explicita kriterier, det kan exempelvis handla om att utvärdera kollektivtrafik utifrån aspekter såsom koldioxidutsläpp eller restider. *Kvalitativa* utvärderingar handlar i huvudsak om att förstå hur ett visst resultat eller företeelse kommit till genom att utvärdera processen. I detta sammanhang handlar det även om att fånga in kriterier som kan upplevas som intuitiva, underförstådda eller vara präglade av kulturella och politiska sammanhang. *Interaktiva* utvärderingar fokuserar på att involvera de berörda parterna i utvärderingen med motivet att detta ökar utvärderingens relevans och användbarhet. I detta uppdrag har en kombination av ett kvalitativt och ett interaktivt förhållningsätt använts.

Figur 1) Utvärderingstypernas karaktärsdrag¹

Utvärderingstyper			
	Kvantitativ	Kvalitativ	Interaktiv
Metodologiskt förhållningsätt	Fokus på mål och resultat	Fokus på hur processen påverkat mål och resultat	Fokus på deltagarnas upplevelse av mål och resultat
Mot vilka kriterier sker utvärdering?	Utvärderingen sker mot mål i mätbara resultat termer	Utvärderingen sker mot kriterier för vad som utmärker en god process	Utvärderingen genomförs genom intressenternas deltagande
Vilka resultat eftersträvas?	Kvantitativt mätbara resultat	Kvalitativ bedömning av arbetsätt och innehåll	Gemensam bedömning av deltagarnas perspektiv

Intervjuer som kvalitativ arbetsmetod

För att fånga in och besvara uppdragets frågeställningar har intervjuer utgjort den huvudsakliga metoden. För att skapa grunden för intervjustudien inleddes uppdraget dock med en genomgång av relevanta policydokument samt av Region Sörmlands senaste tre infrastrukturplaner. Uppdraget har genomförts i nära dialog, och med kontinuerliga avstämningar, med beställaren. Urval av informanter har skett i nära dialog med beställaren.

Intervjuer utgör en central metod för att samla information inom kvalitativ forskning.² Grundidén är att under intervjusamtalet skapas kunskap genom den interaktion som sker mellan den som intervjuar och den som intervjuas. Det engelska ordet "inter-view"

¹ WSPs bearbetning av Karlsson (1999) "Tre huvudmönster inom utvärdering" i *Utvärdering - Mer än metod*, s.17

² Exempel på referenser för intervju som metod är Kvale (1996) och Bryman (2008).

speglar just att det sker ett utbyte av perspektiv och synsätt. Detta innebär också att den som intervjuar är medskapare av det material som framkommer i intervjun. Beroende på syfte kan intervjuer som metod ta olika skepnad. Ett vanligt sätt att arrangera den kvalitativa intervjun är vad som brukar kallas *semistrukturerad intervju*. En intervjuguide tas då vanligtvis fram med frågor och teman som intervjun ska behandla. Till skillnad från den mer strukturerade intervjun lämnas utrymme och flexibilitet att ställa följdfrågor och motfrågor utifrån den information som framkommer under samtalets gång. I detta uppdrag har två tekniker för sådana semistrukturerade intervjuer använts, individuella intervjuer respektive fokusgrupp. Uppdraget har också delats in i två parallella intervjustudier, en longitudinell respektive en nutids- och framtidsorienterad.

Syftet med den *longitudinella intervjustudien* var att undersöka hur utvecklingen skett över tid. Vilken roll har regionförbundets ansvar för den regionala infrastrukturplaneringen spelat för effektiviteten och inflytandet i planeringsprocessen? Vilka konkreta effekter har i dagsläget uppnåtts regionalt och lokalt som följd av detta? Denna intervjustudie kopplar tydligt till det *kvalitativa förhållningssättet till utvärdering*.

Den longitudinella intervjustudien baseras på 12 semistrukturerade individuella intervjuer, i de flesta fall över telefon men i ett par fall genom fysiska möten. I denna delstudie har det varit viktigt att intervju personer som i tidigare skeden varit delaktiga i, eller kan antas ha påverkats av, regionförbundets arbete med den regionala infrastrukturplaneringen. Informanterna är därför personer som nu eller tidigare arbetat med samhällsplanering och/eller infrastruktur på Regionförbundet Sörmland, några av länets kommuner, Trafikverket, länsstyrelsen i Sörmland, kollektivtrafikmyndigheten samt hos regionalt utvecklingsansvariga i två av grannlänerna. Att flera av dessa personer idag arbetar med liknande frågor men i nya roller har setts som positivt eftersom de då kunnat bidra med flera perspektiv på frågorna.

Den *nutids- och framtidsorienterade intervjustudien* har huvudfokus på vilka konkreta effekter som uppstått regionalt och lokalt, samt vilka förändringar i processen som kan/bör göras för att åstadkomma en regional infrastrukturplanering som bättre bidrar till den regionala utvecklingen. Denna intervjustudie genomfördes i form av en fokusgrupp och kopplar tydligt till det *interaktiva förhållningssättet till utvärdering*.

En fokusgrupp är en intervju som fokuserar på specifika frågor och som genomförs med flera personer samtidigt. Metoden gör det möjligt att studera hur personer diskuterar en fråga som deltagare i en grupp, exempelvis hur de svarar på övriga deltagares tankar och argument och hur deras egna synsätt och teser utvecklas genom interaktionen med gruppen. Detta gör fokusgruppen till ett tydligt exempel på intervjun som en plattform att dela perspektiv och skapa kunskap - "inter-view", men också som en plattform för diskussion och lärande.

Medverkande vid fokusgruppen var sex personer som representerar Regionförbundet i Sörmland, länets kommuner samt trafikverket. Dessa informanter är sådana som idag har centrala roller i arbete med regional utveckling, i spannet från det storregionala till det lokala.

Figur 2) De två intervjuteknikerna i förhållande till utvärderingens frågeställningar



Utvärdering bäddar för fortsatta processer

I denna utvärdering har uteslutande tjänstemän intervjuats, vilket var ett medvetet val från beställaren. Efter att intervjuerna och fokusgruppen sammanställts involverades dock politiken genom att de preliminära slutsatserna presenterades vid Regionstyrelsens sammanträde i slutet av januari 2016. Politikerna ombeddes då särskilt att diskutera principiellt viktiga iakttagelser och slutsatser, med särskilt fokus på vilka förändringar i processen kan/bör göras för att åstadkomma en infrastrukturplanering i länet som bättre bidrar till den regionala utvecklingen.

Syftet är att utvärderingen ska vara ett underlag för det fortsatta arbetet, inte minst Sörmlands arbete inför inriktningsplaneringen. Därmed utgör utvärderingen ett underlag för en fortsatt politisk process.

Den kvalitativa utvärderingens begränsningar

Att denna studie genomförts uteslutande med kvalitativa metoder och med ett kvalitativt och interaktivt angreppssätt innebär att utvärderingen inte sker mot uppsatta indikatorer. De effekter som kan ha uppnåtts genom regionförbundets arbete med regional infrastrukturplanering är inte heller nödvändigtvis synliga – samhällsplaneringens fysiska effekter tar lång tid. Snarare speglar denna utvärdering ett antal individers bilder, uppfattningar och utsagor om förändringar i form av effektivitet och inflytande i processer, nya perspektiv, förändrade arbetsätt. För att komma närmare en mer heltäckande bild av dessa förändringar har det varit viktigt att fånga utsagor och bilder från många personer i olika roller och ställning, som har fått svara på samma frågor. Detta brukar inom forskningen kallas för "triangulering".

2 Centrala grundprinciper och omvärldsförutsättningar

2.1 Regionala samband och transportinfrastrukturen

De regionala sambanden blir allt viktigare. Vi talar idag i allt större utsträckning om *funktionella regioner*, vilket är starkt kopplat till begreppet 'arbetsmarknadsregion'. En person som bor i en arbetsmarknadsregion ska kunna finna en ny arbetsplats inom en annan del av regionen utan att behöva flytta, eller kunna flytta till ett bostadsområde i en annan del av regionen utan att behöva byta arbetsplats. Det handlar därmed om geografiska områden där det är möjligt att pendla mellan arbete och bostad, funktionella samband som korsar såväl kommun- som länsgränser. Genom ökad tillgänglighet har arbetsmarknadsregionerna i Sverige över tid krympt i antal och växt i storlek. 1970 fanns ca 170 pendlingsregioner i Sverige, 2007 fanns drygt 70, och idag beräknas Sverige bestå av ca 60 pendlingsregioner. Regionförstoringen är väsentligt snabbare i södra Sverige och kring de större städerna, medan längre avstånd och glesare struktur i norr är ett hinder.³

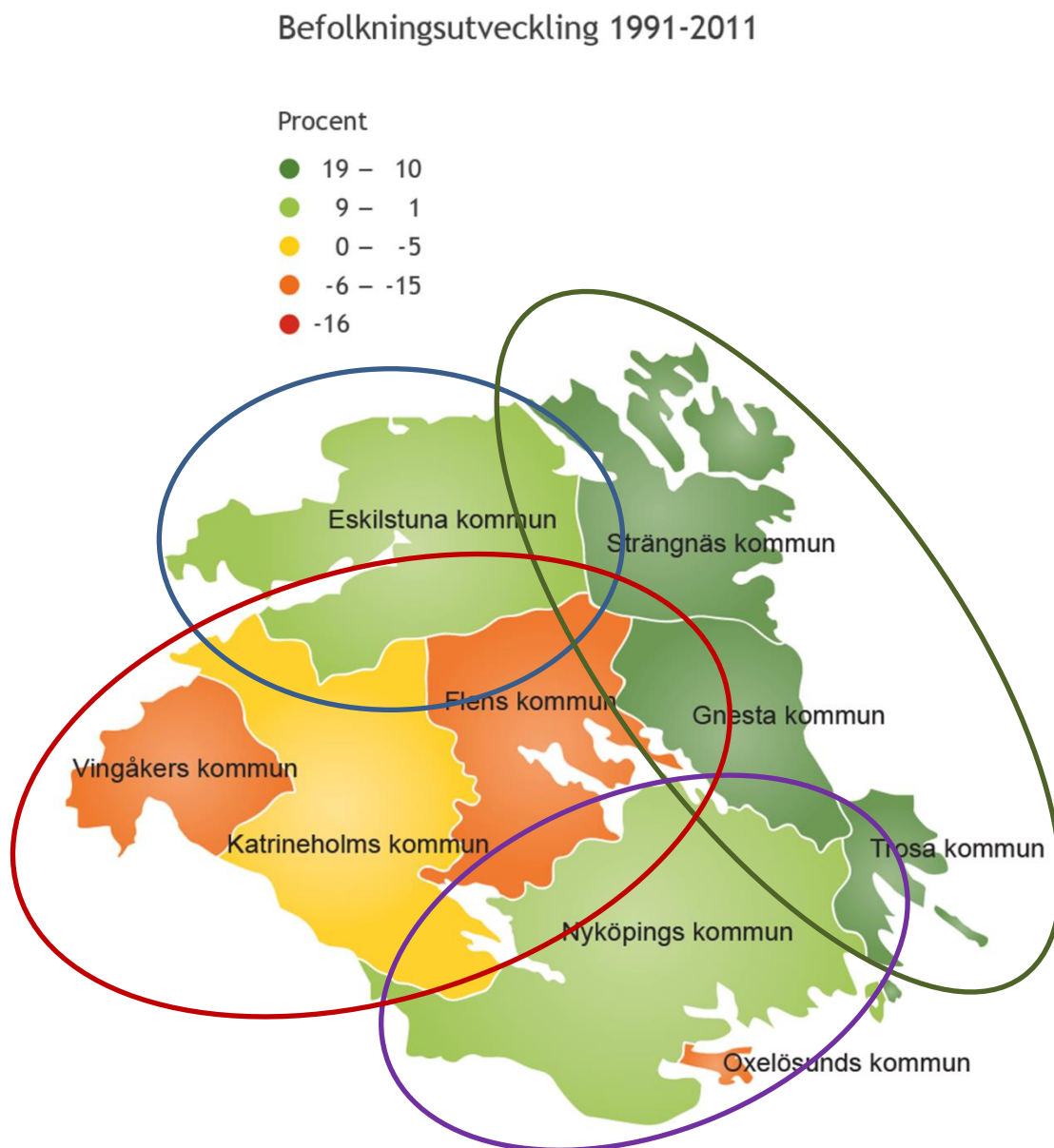
Kontentan är att det är viktigt att förstå länets infrastrukturplanering i sitt sammanhang. Det handlar dels om Sörmlands koppling till omvärlden (ett utifrånperspektiv) och då inte minst länets roll i den funktionella Stockholm-Mälardalsregionen, dels om hur länets orter och kommuner kopplar till varandra (ett inifrånperspektiv).

Den sörmländska geografien ur ett arbetsmarknadsperspektiv

Som en del i det storregionala Stockholm-Mälardalssammanhanget karaktäriseras Sörmland av två tydliga geografiska dimensioner. Den ena är avståndet till Södertälje/Stockholm; det andra är länets dominerande stråk. De sörmländska kommunerna är geografiskt lokaliserade utmed E20 (Eskilstuna och Strängnäs), Rv57 ("KFV" – Katrineholm, Flen och Vingåker via Rv52) samt E4 (Trosa, Nyköping och Oxelösund). Ur ett arbetsmarknads- och pendlingsperspektiv har denna geografiska struktur grovt sett gett upphov till fyra grupper av kommuner i Sörmland.

³ WSP (2014) *Regionernas kamp*.

Figur 3. Fyra grupper av kommuner i Sörmland. Underlagskarta från Sörmlandsstrategin 2020 (Regionförbundet Sörmland 2013).



Strängnäs, Gnesta och Trosa har genom den höga utpendlingen till framför allt Södertälje varit integrerade delar i Stockholms lokala arbetsmarknad sedan flera decennier tillbaka. Av alla sysselsatta i Trosa och Gnesta arbetar nästan en fjärdedel i Södertälje kommun och ytterligare 20 % i övriga Stockholms län. För Strängnäs del arbetar nästan en tredjedel av den sysselsatta befolkningen i Stockholms län⁴.

⁴ Statistiska Centralbyrån (2013) *Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik för 2013*.

Nyköping och Oxelösund har, som två närliggande kommuner utmed E4 och med mycket olika näringsstruktur, ett ömsesidigt pendlingsutbyte som gör att de under lång tid har utgjort en gemensam, tvåkärnig lokal arbetsmarknad.

Som länets i särklass största kommun, med högskola och en lång tradition som industristad, är Eskilstuna ett naturligt centrum i E20 stråket och har i SCB:s definition av lokala arbetsmarknader ibland varit en egen lokal arbetsmarknad i sig, avgränsad från Katrineholm med Vingåker, medan Flens tillhörighet har växlat däremellan. Under det senaste dryga decenniet har dock KFV-kommunerna ingått i Eskilstunas lokala arbetsmarknad⁵.

Denna arbetsmarknadsgeografi, i kombination med olika typer av relationer till andra angränsande län – framför allt Västmanland (Västerås) samt Östergötland (Norrköping) – gör att Sörmland som region har ett antal olika infrastruktureller intressen att förhålla sig till ur ett persontrafikperspektiv. Ur ett infrastrukturplaneringsperspektiv har inte minst kopplingen till Östergötland aktualiserats särskilt under senare år genom regeringens beslut att bygga Ostlänken. Därtill kommer betydelsen av Skavsta flygplats i en växande Stockholmsregion, en betydelse som sannolikt ökar, samt omfattande godsflöden på såväl väg som järnväg genom länet. En eventuell återupptagen gruvdrift i Bergslagen väntas ha stor påverkan på godstransporterna på järnvägen mellan Eskilstuna till Oxelösunds hamn (den fd TGOJ-banan).

2.2 Transportplanering och den regionala rollen

Ansvaret för transportplaneringen i Sverige är uppdelat på lokal, regional och nationell nivå. Transportsystemet planeras utifrån fyrstegsprincipen vilket i princip innebär att de åtgärder som vidtas kan vara av mycket varierande karaktär. Grovt sett kan man dock skilja mellan två typer av transportplanering: Planering av infrastruktur och planering av trafik. Den regionala rollen i dessa två sammanhang ser olika ut.

Planering av infrastruktur

Väghållaransvaret (utom enskilda vägar) är i Sverige uppdelat på Trafikverket och kommunerna. *Planeringsansvaret* för det statliga vägnätet är däremot uppdelat mellan Trafikverket och den regionala nivån. Det statliga vägnätet är strax under 10 000 mil långt varav 800 mil definieras som det nationella "stamvägnätet", dvs europavägarna samt ett antal riksvägar av stor nationell betydelse⁶. I nationell plan fördelas medel till åtgärder i det nationella stamvägnätet medan åtgärder i det övriga statliga vägnätet (framför allt mindre riksvägar och länsvägar) hanteras i länsplanerna under de regionala aktörernas ansvar. Staten har således delegerat planeringsansvaret för det statliga vägnätet (utom

⁵ Statistiska Centralbyrån (2013) *Förteckning över lokala arbetsmarknader 1985-2013*.

⁶ I Sörmland ingår, förutom länets europavägar, delar av riksväg 55 och 56 i det nationella stamvägnätet.

stamvägnätet) till regionerna utifrån ekonomiska ramar som anges av regeringen. I Sörmlands fall uppgår utrymmet i den regionala planen för perioden 2014-2025 till drygt 1 miljard⁷. I praktiken fungerar länsplanerna som en beställning till Trafikverket som genomför de av regionerna beslutade åtgärderna. På järnvägssidan har Trafikverket i princip ansvaret för såväl infrastrukturen som planeringen av den.

Huvudmannaskapet för den regionala planeringen ser olika ut i olika regioner beroende på regional organisation. En översyn av Sveriges regionala indelning pågår för närvarande men i dagsläget ligger det regionala utvecklingsansvaret, och därmed rollen som länsplaneupprättare, på direktvalda landsting i tio län, på kommunala samverkansorgan i sju län (varav Sörmland är ett) och hos länsstyrelserna i fyra län⁸.

I princip ska alltså det statliga anslaget genom länsplanerna användas till att finansiera investeringar i statliga anläggningar utom stamvägnätet. Utöver det kan medlen i planen även användas till vissa andra ändamål, bland annat för investeringar i sådana anläggningar som Trafikverket ansvarar för i nationell plan. Därmed kan regionen även prioritera insatser för att skala upp effekterna av investeringar i nationell plan i exempelvis stamvägnätet⁹. Länsplanen kan även användas för statlig medfinansiering till "regionala kollektivtrafikanläggningar, mm"¹⁰. Genom denna möjlighet kan t ex vissa cykelåtgärder lyftas in i planen¹¹ samt byggandet av väg-/gatanläggningar och spåranläggningar för regional kollektivtrafik finansieras.

Planering av trafik

Enligt lagen om regional kollektivtrafik ansvarar regionala kollektivtrafikmyndigheter för planeringen av den regionala kollektivtrafiken¹². Detta görs i ett regionalt trafikförsörjningsprogram som anger behovet av regional kollektivtrafik i länet och över länsgränserna samt mål för kollektivtrafikförsörjningen.

Det är upp till varje kollektivtrafikmyndighet att sätta tidshorizonten för sitt trafikförsörjningsprogram. Till skillnad från länsplanen, som ska vara tolvårig och uppdateras vart fjärde år på nationellt initiativ, kan de regionala trafikförsörjningsprogrammets tidshorisonter därför variera påtagligt mellan län.

⁷ Regionförbundet Sörmland (2013) *Regional plan för transportinfrastruktur i Sörmland 2014-2025*.

⁸ Regeringskansliet (2015) *Kommittédirektiv 2015:77: Ny indelning av län och landsting*

⁹ I senaste planeringsomgången (2014-2025) varierade den andel av länsramen som på detta vis samfinansierade åtgärder i det nationella planförslaget mellan 0 och 28%. I Sörmland var denna andel 0%. Källa: Trafikanalys (2014).

¹⁰ Sveriges Riksdag (2009) *Förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.*

¹¹ Enligt Trafikanalys (2014) uppgår minst 9% av medlen i länsplanen i Sörmland 2014-2025 till cykelåtgärder.

¹² Trafikverket ansvarar för den nationella tågplaneringen, dvs tilldelning av tåglägen för järnvägsföretagen. Detta görs i ettåriga tågplaner som även omfattar underhållsarbeten på järnvägen.

Sörmlands program antogs 2012 och sträcker sig fram till 2020, medan exempelvis Region Värmlands program gäller för 2014-2018.

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten i Sörmland, Sörmlandstrafiken, är organiserad som ett kommunalförbund bestående av de nio kommunerna och landstinget. Det är alltså samma aktörer som utgör Regionförbundet Sörmland men till skillnad från i många andra län är det således inte samma formella organisation som ansvarar för planeringen av infrastruktur respektive trafiken.

Infrastrukturplaneringens process och planeringssystem

Det planeringssystem som infördes 2013 innebär att Länsplanen och nationella planen för transportinfrastruktur har en tolvårshorisont och uppdateras vart fjärde år. Därtill godkänner regeringen varje år byggstart för objekten i nationella planen de kommande tre åren samt förberedelser till byggstart på de därpå följande tre åren. Syftet med det rullande systemet är att knyta planeringen närmare den statliga budgetprocessen i vilken anslagen till genomförande av planen fastslås.

Något motsvarande krav på beslut om byggstarter för objekt i länsplanerna finns inte från regeringen. Det är upp till länen att bestämma hur de väljer att säkerställa genomförandet av åtgärderna i planen. Sörmland har valt att anpassa sin process till det nya planeringssystemet och har därför i samband med den senaste planomgången infört ett system med årliga beslut i regionstyrelsen om genomförande under kommande år, inriktning för de kommande fyra åren, samt prioriterat planeringsunderlag för år 7-12¹³. Beredningen av dessa beslut sker i samverkan mellan Regionförbundet, Trafikverket och kollektivtrafikmyndigheten och bygger på kommunala treårsplaner från samtliga nio kommuner i länet.

Den ovan beskrivna ekonomiska planeringen på nationell nivå innebär inte med automatik att de prioriterade åtgärderna kommer att genomföras. Varje fysisk investeringsåtgärd måste genomgå en fysisk planeringsprocess som regleras i särskild ordning beroende på typ av åtgärd. För väg- och järnvägsåtgärder innebär denna process att en väg-/järnvägsplan tas fram i en process som tidigare var uppdelad i en utredningsfas och en planeringsfas, i många fall med en tillåtlighetsprövning mellan dessa två faser. I det nya planeringssystemet sker planeringen i en sammanhållen process under vilken samråd och miljöbedömningar enligt miljöbalken genomförs och samordning med kommunal planering säkerställs. I förekommande fall tillåtlighetsprövar regeringen objekten under processens gång.

I propositionen om det nya planeringssystem som infördes 2013 angav regeringen att den fysiska planeringsprocessen bör föregås av en förutsättningslös och transportslagsövergripande studie utifrån fyrstegsprincipen. Som svar på det har Trafikverket infört åtgärdsvalsstudier som förutsättning för att en fysisk planeringsprocess

¹³ *Regional plan för transportinfrastruktur i Sörmland 2014-2025.*

ska inledas. I praktiken innebär det att en fysisk investering endast ska kunna komma till stånd om den initiala transportrelaterade problematiken först har prövats i en åtgärdsvalsstudie där relevanta aktörer med olika ansvar och typer av planeringsinstrument till förfogande analyserar alternativa lösningar enligt fyrstegsprincipen:¹⁴

- **Tänk om.** Finna och genomföra åtgärder som kan påverka behovet av transporter och resor samt valet av transportsätt.
- **Optimera.** Finna och genomföra åtgärder som medför ett mer effektivt utnyttjande av den befintliga infrastrukturen.
- **Bygg om.** Åtgärder i form av begränsade ombyggnationer.
- **Bygg nytt.** Nyinvesteringar och/eller större ombyggnadsåtgärder.

Detta angreppssätt har därmed ett tydligt syfte att skapa förutsättningar för hållbart resande, men också att åstadkomma ett så kostnadseffektivt transportsystem som möjligt. Detta genom att finna nya förutsättningar för en mer öppen och inkluderande process under tidiga planeringsskeden.

Förändrade förutsättningar över tid

Runt 2010 ägde flera institutionellt viktiga förändringar på transportområdet rum i Sverige. De transportpolitiska målen hade nyligen reviderats på ett sätt som lyfte fram transportsystemets funktion att tillgodose behoven av tillgänglighet samtidigt som hänsyn tas till trafiksäkerhet, miljö och hälsa. Detta innebar en ökad tyngdpunkt på transportsystemets instrumentella funktion att underlätta för medborgare och näringsliv att nå det de behöver. Delvis som en följd av det ökade kraven på att transportplaneringen sker ur ett trafikslagsövergripande perspektiv. 2010 antogs följaktligen den första trafikslagsövergripande nationella planen av regeringen för perioden 2010-2021 efter en planeringsprocess som bedrivits i samarbete mellan Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen. 2010 bildades Trafikverket i syfte att stärka det trafikslagsövergripande arbetet ytterligare och sedan dess har alltså även planeringssystemet med bland annat införandet av åtgärdsvalsstudier som ett i praktiken obligatoriskt moment¹⁵ förändrats.

Sammantaget har det trafikslagsövergripande perspektivet stärkts och kopplingen mellan transportsystemet och andra planeringsområden har synliggjorts. Inte minst införandet av åtgärdsvalsstudier har medfört ett avsevärt mycket större behov av samverkan mellan planupprättare, Trafikverket och andra aktörer, då resultatet av en åtgärdsvalsstudie i många fall blir åtgärder som någon annan än Trafikverket ansvarar för. Förankringen hos dessa aktörer blir därmed av helt avgörande betydelse för dess genomförande.

¹⁴ Trafikverket (2015) *Fyrstegsprincipen*

¹⁵ I Trafikverkets ÅVS-portal ligger i skrivandets stund knappt 600 påbörjade åtgärdsvalsstudier, varav ca 300 är avslutade.

2.3 Nya förutsättningar: funktionella regioner, samspel mellan system, samverkan mellan regioner

Sammanfattningsvis har det skett en allmän utveckling i synen på infrastruktur, transportplanering och samhällsbyggande som inte enbart kan härledas till det som händer i Sörmland utan som i högsta grad sker på en bred front i planerarsverige (och även internationellt). Ökad betoning på tillgänglighet framför framkomlighet, trafikslagsövergripande planering framför separat väg- och järnvägsplanering, ökad betoning på hållbart resande, mm är exempel på hur dessa förändringar avspeglas på olika nivåer av transportplaneringens praktik. Inte minst bildandet av Trafikverket och verkets utveckling "från infrastrukturbyggare till samhällsutvecklare", liksom införandet av åtgärdsvalsstudier som nytt moment i planeringen är tydliga uttryck för denna förändring på nationell nivå under den period som Regionförbundet Sörmland har funnits. Även den succesiva framväxten av rumslig planering på regional nivå kan ses som uttryck för denna utveckling.

Framväxten av ett rumsligt perspektiv på det regionala tillväxtarbetet är också ett svar på den rådande bilden av de regionala sambandens betydelse för utveckling. Men att skapa tillväxtförutsättningar genom att människor, varor och tjänster kan röra sig i allt större funktionella regioner måste ske med transporter som är miljömässigt hållbara, och invånarna måste kunna röra sig mellan arbete och bostad på ett sådant vis att de får ihop sitt vardagsliv. Att få till detta kräver att infrastrukturplanering och annan samhällsplanering samspelar.

Att samverka är en förutsättning för utveckling är därmed en faktor att förhålla sig till i dagens planerings- och utvecklingsarbete. Det har skett en tyngpunktförskjutning i maktförhållandena mellan den offentliga sektorns formella planeringsorgan och den privata och ideella sektorns inflytande över samhällets fysiska strukturer under de senaste decennierna. Kommunen är t.ex. beroende av hur de andra kommunerna i länet agerar, men också av Trafikverkets tilldelning av nationella medel för infrastruktur, av hur regionens länsplan fördelar infrastrukturmedel och av hur näringslivet agerar.¹⁶

¹⁶ Tornberg (2011).

3 Ett regionförbund får ansvar för Sörmlands regionala infrastrukturplanering

2003 bildades Regionförbundet Sörmland, ett regionalt samverkansorgan. Medlemmar är länets nio kommuner; Eskilstuna, Flen, Gnesta, Katrineholm, Nyköping, Oxelösund, Ströngnäs, Trosa och Vingåker, samt Landstinget i Sörmland. En av regionförbundets centrala uppgifter är att vara medlemmarnas gemensamma organ för regional utveckling, och man lyfter bl.a. fram att regionförbundet ska främja inomregional samverkan kopplat till trafik och infrastruktur. Regionförbundet har till uppgift att upprätta och fastställa *Sörmlands länsplan* för den regionala transportinfrastrukturen¹⁷. Innan regionförbundet bildades hade länsstyrelsen ansvaret för den regionala infrastrukturplaneringen i Sörmland. Regionförbundet har också till uppgift att utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling. *Sörmlandsstrategin 2020*, ett regionalt utvecklingsprogram (RUP), antogs av regionförbundet 2013.

De effekter man önskade uppnå genom att bilda Regionförbundet Sörmland var:¹⁸

- samordning av parallella planeringsprocesser, exempelvis infrastrukturplanering på läns- och kommunal nivå, samt samordning av infrastrukturplanering med fysisk planering och planering av kollektivtrafiken;
- underlätta för kunskapspridning och allmän kompetensförsöring;
- bredare finansiell bas;
- starkare gemensamt agerande utåt i kontakt med utomstående aktörer;
- främjande av strategisk planering och helhetslösningar där samtliga trafikslag inkluderas likvärdigt.

Att regionförbundet fick ansvar för den regionala infrastrukturplaneringen kan vidare kopplas till förhoppningar om att skapa en tydligare politisk förankring, men också att skapa en bättre prioriteringsförmåga inom regionen. Genom att bilda ett regionförbund som ansvarade för länsplanen önskade man också förankra den nationella infrastrukturpolitiken tydligare, men också få beslutsrätt över nationella medel för infrastruktur. Man såg också möjligheter att effektivisera planeringen och snabba på genomförandet.

Att Regionförbundet Sörmland bildades måste ses mot bakgrund av att det under 1990-talet och tidiga 00-talet gjordes flera nationella utredningar kring utvecklingen av regional infrastrukturplanering och det regionala utvecklingsansvaret inom det svenska planeringssystemet.

Den parlamentariska regionkommittén (PARK) argumenterade för att det dåvarande transportinfrastruktursystemet borde reformeras med utgångspunkt från tre motiv; (1)

¹⁷ Regionförbundet Sörmlands hemsida.

¹⁸ Utdrag ur första utredningen RSS 2001.

förbättrad koordinering mellan planering av regional infrastruktur och regional tillväxt, (2) bättre följsamhet mellan planeringsramar och statliga medel och (3) bättre möjlighet till demokratisk förankring¹⁹. I samband med regeringens proposition ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet”²⁰ övergavs den tidigare utjämningsorienterade regionalpolitiken till förmån för en ny regional utvecklingspolitik som i högre grad än tidigare betonade behovet av att tillvarata varje regions unika utvecklingsförutsättningar och därför också lyfte fram behovet av ökad vikt vid regionalt inflytande. *Ansvarskommittéen* föreslog i sin utredning mer specifikt att det bör inrättas regionkommuner (regionförbund) som får i uppgift att bereda och besluta om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Den befintliga länsplanen föreslogs integreras i den regionala trafikplanen och skulle ge uttryck för regionens samlade ambitioner inom trafikområdet, men utan rättsverkan. Ansvarskommittén betonade även främjandet av ekonomisk tillväxt genom att transportsystemet framhålls som en nyckel för att skapa större välfungerande arbetsmarkandsregioner.²¹

Tre regionala infrastrukturplaner hittills

Under regionförbundets ansvar för den regionala infrastrukturplaneringen har sammantaget tre planer tagits fram. Den första planen, *Länstransportplan 2004-2015*, hade precis tagits fram när Regionförbundet Sörmland bildades 2003. Denna fick regionförbundet ansvar för under genomförandet. 2010 togs en ny plan fram, *Länsplan för regional transportinfrastruktur för Södermalands län 2010-2021*, där regionförbundet var ansvarig i planeringsprocessen från ax till limpa. Den senaste planen, *Regional plan för transportinfrastruktur i Sörmland 2014-2025*, togs fram 2013 också den i regionförbundets regi.

Syftet som angavs för den första planen (2003) var framförallt att bidra till bättre måluppfyllelse av de transportpolitiska målen. Detta omfattade en rad åtgärder men högst prioritet skulle ges till att främja bättre tillgänglighet till västra Sörmland genom om- och nybyggnader på väg 55 och 52, samt att skapa effektivare trafiksäkerhetstågärder för att minska antalet svårt skadade och döda.

Målet med den andra planen (2010) var bredare och mer omfattande än den första. Det omfattade att förbättra tillgängligheten för det regionala vägnätet, öka trafiksäkerheten, ökad andel kollektivtrafikresande och ökade möjligheter för säker gång-och cykeltrafik.

Den senaste planen (2013) är utformad efter fyrstegsprincipen och det nya planeringsystemet. Planen har som övergripande mål att stärka funktionella stråk inom länet och över länsgränserna, fortsätta arbetet med ett långsiktigt hållbart transportsystem och att bidra till strategiska planeringsunderlag som främjar länets utveckling.

¹⁹ Den parlamentariska regionkommittén (PARK) (2000) *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning*. SOU 2000:85. Finansdepartementet.

²⁰ Prop 2001/02:4

²¹ Slutbetänkande av Ansvarskommittén (2007) *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. SOU 2007:10.

4 Utvärdering

I detta kapitel analyseras utvärderingens första två frågeställningar med utgångspunkt i de svar som framkommit i intervjuerna:

- Vilken roll har regionförbundets ansvar för den regionala infrastrukturplaneringen spelat för effektiviteten och inflytandet i planeringsprocessen?
- Vilka konkreta effekter har i dagsläget uppnåtts regionalt och lokalt som en följd av regionförbundets arbete med regional infrastrukturplanering?

Till viss del analyseras även utvärderingens tredje och framåtsyftande frågeställning; vilka förändringar i processen kan/bör göras för att åstadkomma en infrastrukturplanering i länet som bättre bidrar till den regionala utvecklingen? Denna fråga diskuteras dock huvudsakligen i det femte och avslutande kapitlet.

4.1 Vilken roll har regionförbundets ansvar för den regionala infrastrukturplaneringen spelat för effektiviteten och inflytandet i planeringsprocessen?

Det finns olika bilder av huruvida infrastrukturplaneringen har påverkats av att Regionförbundet Sörmland bildades och tog över ansvaret för den regionala infrastrukturplaneringen från länsstyrelsen. En del menar att ansvarsförändringen gjorde skillnad, andra hänvisar däremot till att de skillnader som uppstått snarare härrör till "omvärldsförutsättningar". Flertalet av de som tycker att det blivit en skillnad menar att skillnaden är positiv, förändringen är till det bättre. Ett fåtal är däremot av åsikten att infrastrukturplaneringen fungerade bättre på länsstyrelsens tid.

En iakttagelse är att informanter som varit del av att driva förändringen från "insidan", dvs. arbetat på regionförbundet i brytpunkten och därefter med att ta fram länsplanen i regionförbundets regi, är benägna att tydligt se en skillnad, kanske mer tydligt än informanter som varit längre från "kärnan".

I de två följande avsnitten bryter vi frågan om huruvida regionförbundets ansvar för den regionala infrastrukturplaneringen spelat roll i två delar. Först diskuterar vi effekter av det faktum att ett regionförbund, en ny organisation, bildades. Därefter diskuterar vi effekter av det nya arbetssätt, den nya process, som regionförbundet valde för sitt arbete med av länsplanen.

Bildandet av ett regionförbund, en ny organisation

I och med att Regionförbundet i Sörmland bildades fick en politiskt styrd organisation ansvar för Sörmlands regionala infrastrukturplanering. Därmed anses **det politiska perspektivet** generellt sett ha blivit tydligare än när länsstyrelsen hade ansvaret.

Merparten av informanterna lyfter detta som positivt. Man framhåller framförallt det positiva i att det är politiker som är ansvariga för den regionala infrastrukturplaneringen och att det finns en tydlig politisk förankring. Flera lyfter också att politikernas engagemang blivit större samt att de fått en bättre kunskap, blivit mer informerade och mer insatta i frågor som rör den regionala infrastrukturplaneringen.

Flera framhåller att **upplevelsen av att man faktiskt kan påverka** har ökat av att regionförbundet har ansvaret för den regionala infrastrukturplaneringen. Regionförbundet har en friare roll från staten vilket bidragit till ett större inflytande för länets aktörer. Ett regionförbund har också ansetts kunna prioritera starkare utifrån ett Sörmlandsperspektiv än vad länsstyrelsen som "statens förlängda arm" kan göra. *"Tidigare handlade det bara om att klå staten om så mycket pengar som möjligt. Det var inte så lätt för staten och länsstyrelsen att driva de här projekten med tågtrafik och ostlänkar och annat. Staten måste hantera saker mer likvärdigt. Det blev enklare för regionförbundet, de kunde ställa sig på Sörmlandsfoten och driva frågorna därifrån"*, menar en av de som intervjuats.

Att regionförbundet jämfört med länsstyrelsen är närmare det lokala har bidragit till **bättre förmåga att prioritera**, menar flera, inte minst för att det blivit tydligare för parterna att prioriteringar är något som är nödvändigt. Man menar också att arbetet med medfinansiering har utvecklats, dels har man fått ett tydligare "kollektivt förhållningssätt", dels kom kommunerna och landstinget närmare in i processen och kunde tydligare se hur olika insatser kunde "matchas". En representant för regionförbundet menar att även om man inte alltid är överens kan man på ett tydligare sätt nu förstå argumenten. Denne person menar vidare att sådana prioriteringar kräver politiskt engagemang från kommunerna, vilket regionförbundet genom sin politiska närhet kunnat uppbbringa, men som varit svårare för länsstyrelsens tjänstemän.

En tidigare regionförbundstjänsteman lyfter att en annan styrka med närheten till politiken är att det blir möjligt att snabbt bolla frågor mellan tjänstemän och politik, vilket i sin tur bidrar till **ökad effektivitet** i processen och mer precisa planer, menar han. *"Inför varje möte med regionstyrelsen hade vi avstämningar, visade var man låg till och kunde justera om man låg fel"*.

Några lyfter dock att den politiska närheten inte är odelat positiv. Exempelvis finns det de som menar att regionsstyrelsens politiker ibland kan tendera att ha den egna kommunen, eller i varje fall stråket/delregionen, framför ögonen, snarare än att se till hela länet. Ur ett arbetsmarknads- och pendlingsperspektiv drar kommunerna i **"det splittrade länet" Sörmland** åt olika håll vilket utgör en utmaning.

En annan faktor som lyfts som negativ med den politiska närheten är att **besluten inte lika tydligt härrör till kunskapsunderlag och analyser**. En intervjuperson menar att *"nackdelen med en politiskt styrd organisation, särskilt i ett mindre län, är att starka politiker har fritt fram. Kan med lätt övertygelse få med sig andra och då kan man kringgå tjänstemännens/experternas underlag [...]. Då kan en stark ideologi och stark person lätt övertyga andra"*.

Några av de som intervjuats är också av åsikten att det nu är mer otydligt hur beslut fattas jämfört med när länsstyrelsen höll i infrastrukturplaneringen. Dessa informanter framhåller framförallt att den tydligare politiska dimensionen inneburit att planeringen blivit mer svåröversäglig. En person uttrycker det på följande sätt; *"när länsstyrelsen hade ansvaret var det enklare. Då var det en landshövding och en styrelse som fattade beslut. Det kanske var lite mer tjänstemannastyre, men landshövdingen hade sin makt som ordförande. När Regionförbundet tog över blev det krångligare, då skulle man helt plötsligt ha en regionstyrelse och regionfullmäktige som bidrog till en tröghet i processen som var rätt så besvärande"*. Att det blivit mer otydligt hur beslut fattats ses dock inte nödvändigtvis som negativt av alla de som intervjuats. Några menar att det snarare speglar komplexiteten i dagens samhällsutveckling där samverkan mellan parter är en förutsättning, och att detta tydliggjordes genom att regionförbundet tog över ansvaret. Samverkan medför en tröghet och att processen tar längre tid, men innebär också att det i slutändan blir bättre och mer rätt, menar denna falang.

Nyttan med att "röra om i grytan"

Att en ny organisation bildas kan vara positivt i sig, menar några av de som intervjuats. Det kan finnas ett egenvärde i att då och då "röra om i grytan" och ifrågasätta sina rådande arbetssätt. En person uttrycker det som att *"ibland måste man röra om. Sedan tar det alltid tid innan dammet från gruset lägger sig"*. En bidragande anledning till att det tog lite tid innan "dammet la sig" kan vara att den första länsplan som regionförbundet ansvarade för de facto tagits fram i länsstyrelsens regi.

Många regionala kockar

Flera påtalar det faktum att det finns "många kockar", dvs. att det finns ett flertal aktörer på regional nivå som på olika sätt har att göra med planeringen av infrastruktur och transporter i Sörmland; regionförbundet, länsstyrelsen, landstinget och kollektivtrafikmyndigheten. Även om några menar att detta är oproblematiskt är det flera som framhåller det som negativt att det finns så pass många aktörer på regional nivå, det bidrar till en komplexitet men också till otydligheter i fråga om ansvar och roller. *"Det är många aktörer och aktörssplittringen är inte gynnsam för Sörmland"*, uttrycker en person det.

Att regionförbundet och kollektivtrafikmyndigheten är två skilda organisationer lyfts av flera. När regionförbundet bildades var intentionen att man politiskt skulle koppla samman infrastrukturplanering och kollektivtrafik genom att lägga ansvaret för frågorna hos regionförbundet. *"Partipolitiskt kabbel"* eller *"politisk strid"* som ett par av de som intervjuade uttrycker det, ledde dock till att ett eget kommunförbund bildades för kollektivtrafikfrågorna. Några menar att det faktum att delar av de regionala transportfrågorna hamnat hos kollektivtrafikmyndigheten har bidragit till mindre effektivt arbete än om frågorna hade hamnat under samma tak, även om man samtidigt framhåller att samverkan fungerat väl. Man menar att det är onödigt med en extra organisation, men också att det blir mer sårbart inte minst ur personalsynpunkt när det finns två små organisationer istället för en större. Det är dock inte alla som upplever det som ett

problem att regionförbundet inte har hand om kollektivtrafikfrågorna utan att detta ligger på en egen aktör. En tjänsteman på kollektivtrafikmyndigheten hävdar att det till och med var en fördel med en fristående organisation i och med att kollektivtrafiken fick en unik möjlighet att bygga en organisation med fokus på sina frågeställningar, vilket *"gav en enorm kraft"*.

Också förhållandet mellan regionförbundet och landstinget lyfts fram som en utmaning. Idag är landstingets roll i Sörmlands infrastrukturplanering framförallt att vara finansär för en stor del av kollektivtrafiken, medan kollektivtrafikmyndigheten står för planeringsarbetet. I några specifika fall såsom Citytunneln och Svealandsbanan har landstinget tagit 50% av Sörmlands kostnad, detta då de har en finansieringsbas som regionförbundet och kollektivtrafikmyndigheten saknar.

Några av de som intervjuats lyfter fram att landstinget har hållit en låg profil i transportplanering och traditionella regionala utvecklingsfrågor, något som upplevs som negativt. En person uttrycker det som att *"det är klurigt att landstinget sitter på läktaren när det gäller infrastrukturplaneringen men att man ropar på dem när det ska fram pengar"*. Man ser dock att det politiska intresset i landstinget ökat i och med den pågående regionbildningsdiskussionen. Vidare lyfter ett par personer att det finns spänningar mellan kommunerna och landstinget. *"Man litar inte på att de ska beakta alla kommuners önskemål"*.

Vikten av att få till en ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan aktörerna på en regional nivå lyfts som en central utmaning att hantera för att den regionala infrastrukturplaneringen **i framtiden** i ännu högre grad ska bidra till länets utveckling. En kommande regionbildning lyfts av flera som en möjlig lösning, alternativt att se över möjligheten att lyfta samman regionförbundet med kollektivtrafikmyndigheten. Att säkerställa att de regionala instrumenten RUP, länsplan, kollektivtrafikplaneringen samspelar är ytterligare en aspekt som lyfts. Om man skulle kunna diskutera frågorna inom en och samma organisation med politiker som snabbt kan ta beslut och visa på en tydlighet skulle detta vara en framtida framgångsfaktor, menar ett par av de intervjuade.

Ett nytt arbetssätt

När regionförbundet tog över ansvaret för den regionala infrastrukturplaneringen 2003 hade en länstransportplanen för 2004-2015 precis tagits fram och som regionförbundet fick ansvar för att genomföra. Nästa plan, 2010-2021, togs fram i regionförbundets regi. I samband med detta lade man upp arbetsprocessen på ett annat sätt, ett arbetssätt som succesivt finslipats.

Sörmland har lagt upp länsplanarbetet utifrån det nya nationella planeringssystemet, och fastställer årligen tre olika beslut: ett fyraårigt inriktningsbeslut för budget och verksamhetsplanen, ett ettårigt genomförandebeslut, samt ett prioriterat

planeringsunderlag för de därefter kommande åren.²² Än så länge har man dock inte arbetat igenom en hel cykel, inte minst ett resultat av ändrade förutsättningar, exempelvis förseningar i projekt. Istället har man i realiteten koncentrerat sig på treårsplanen, samt årliga inriktningsbeslut.

I arbetet med länsplanen för 2010-2021 ombads kommunerna i ett tidigt skede att fram så kallade **"treårsplaner"**, treåriga investeringsplaner (ej att förväxla med Trafikverkets treårsplaner) med fokus på medfinansiering. Enligt en representant för regionförbundet var motivet till att introducera detta arbetssätt att kommunernas medfinansiering upplevdes ofta ske ad hoc, *"man hade en lång önskelista men inte beredskapen som krävdes för att kunna ta emot Trafikverkets förslag på åtgärder"*. Genom treårsplanerna var syftet att systematisera och skapa tydlighet kring processen, men också att underlätta såväl kommunernas som regionförbundets förberedelse- och underlagsarbeten. Utifrån treårsplanerna kunde Regionförbundet ta fram ett grovt förslag att *"lägga på bordet"* för att gemensamt prioritera olika infrastrukturåtgärder.

Flera av de som intervjuats menar att det nya arbetssättet med treårsplaner inneburit en **mer transparent process** genom att dialogen mellan regionförbundet och kommunerna blivit tydligare, både för politiker och tjänstemän. Flera menar att treårsplanerna bidragit till att **prioriteringar i infrastruktur också är bättre underbyggda**. Ett par av de intervjuade lyfter att treårsplanerna medfört att kommunerna har förberett sig tydligare och haft en bättre framförhållning, vilket i sin tur lett till att regionförbundet och staten fått bättre möjlighet att samordna och göra prioriteringar. En kommunrepresentant lyfter att arbetssättet med treårsplaner också bidragit till att förvaltningarna inom kommunens egen organisation koordinerar sig.

En ytterligare förändring som regionförbundet gjorde var att tillsätta en så kallad **infrastrukturberedning** bestående av kommunalråd från de tre dominerande stråken samt representant för kollektivtrafikmyndigheten. Ett par personer framhåller denna politiska beredningsgrupp som en framgångsfaktor genom att man fick in det politiska perspektivet i ett tidigt skede. Andra är däremot tveksamma till det positiva med en politisk beredningsgrupp. En intervjuperson uttrycker det så här; *"ur ett politiskt perspektiv ville man göra så och var säkert väldigt nöjda med det. I mitt perspektiv som tjänsteman så tycker jag att politiken styrde väldigt tydligt och inte alltid baserat på ett tjänstemannaunderlag. Jag tycker att man ska hålla på att politikerna sätter mål och tjänstemännen lyfter fram underlag och belyser olika alternativ och att politiken fattar beslut. Jag tycker att man dels hoppade över det här mellanskedet där tjänstemännen lite bredare har möjlighet att ta upp ett underlag för politiken, jag tycker att den delen blev lite bortglömd"*.

Flera upplever en **mognad** mellan första och andra länsplan som regionförbundet hållit i, både i form av analys, kunskapsunderlag och process. Att många *"tränats"* i det nya arbetssättet innebar också att nya personer som tillkom under arbetets gång snabbare

²² Regionförbundet Sörmland (2013) *Regional plan för transportinfrastruktur i Sörmland 2014-2025*.

kom "på banan". En person framhåller också att kommunernas medvetenhet ökat och att de därmed ställt högre krav på regionförbundet som de i sin tur svarat upp på. *"Det är lite det som följer med delaktighet av ökad kunskap. Något nytt blir en rutin. Då är man mera på och kräver mera"*.

Regionförbundets inverkan på inflytande och effektivitet i planeringsprocessen – sammanfattande iakttagelser

I intervjuerna framträder en dominerande bild av att **inflytandet** blivit större av att regionförbundet fick ansvaret för den regionala infrastrukturplaneringen. Man ser också att arbetssättet har bidragit till ökad insyn. **Effektiviteten** har på sätt och vis ökat genom att man fått en tydligare politisk förankring, man funnit bättre former för att gemensamt kunna prioritera, och man har snabbt kunnat stämma av mot politiken att man "ligger rätt". I fråga om effektivitet råder dock delade meningar då även uppfattningen att den politiska organisationen bidragit med en "tröghet i processen" har lyfts fram. Samtidigt har det över tid blivit tydligare att utvecklingsprocesser är komplexa. Att vara ett samverkansorgan tydliggör att många parter måste vara inblandade och att och processerna kan ta längre tid. Men, de kan också bidra till att det blir mer rätt.

Flera menar att även om arbetsprocessen över tid blivit både mer effektiv och transparent finns en del kvar att göra ifråga om processens tydlighet. En sak kan vara att tydliggöra tidplan och aktiviteter, vad som händer och när. En person som intervjuats hänvisar till att när hon var aktivt involverad i processen så var detta tydligt, men när hon senare bytte roll och hamnade längre bort så var processen inte lika lättillgänglig.

Frågan om på vilka grunder beslut faktiskt fattas tycks inte vara lika tydligt i den politiskt styrda organisationen. En tidigare regionförbundstjänsteman uttrycker det på följande vis; *"Under hela den här resan har vi som tjänstemän på kommunal nivå känt oss osäkra på vad vi tillför processerna. Min bild är att när vi har träffats i de här mötena som ska fungera som beredningar så har det känts att det blir fel turordning, vi får mest information som tjänstemän och jag har inte känt att man tillfört särskilt mycket som beredning"*. Det finns därmed en förbättringspotential ifråga om att förtydliga relationen mellan politiker och tjänstemän.

En ytterligare aspekt som lyfts för att förbättra processen är behovet av att involvera länsstyrelsen i ett tidigt skede. En regionförbundstjänsteman menar att länsstyrelsen bjuds in till den regionala transportgruppen vars syfte är att skapa en översikt i infrastrukturplaneringen där även Trafikverket, kollektivtrafikförbundet och regionförbundet deltar, men att länsstyrelsen inte brukar komma inte till mötena.

Slutligen finns det anledning att lyfta fram införandet av kommunernas treårsplaner som ett viktigt led i arbetet med infrastrukturplanering i Sörmland, något som framstår som viktigt för regionens förmåga att hantera statlig medfinansiering i den regionala planen.

4.2 Vilka konkreta effekter har uppnåtts regionalt och lokalt som en följd av regionförbundets arbete och av de genomförda åtgärderna?

I detta avsnitt lyfts rella och potentiella effekter som intervjupersoner uppfattar att regionförbundets arbete med den regionala infrastrukturplaneringen bidragit till.

Bättre förmåga att prioritera

Såsom beskrivs i föregående avsnitt anses förmågan att prioritera ha förbättrats överlag, inte minst genom att det blivit tydligare för parterna att prioriteringar faktiskt är nödvändiga. Ett konkret exempel som lyfts är att man under regionförbundets ledning på ett annat sätt kunnat samlas kring att satsa på riksväg 55 som parterna uppfattar som viktig för hela länet. Flera framhåller också att mindre infrastrukturåtgärder/-objekt har fått större utrymme i planeringen och blivit mer aktivt adresserade, och man kopplar detta till att fler blivit medvetna om vikten av att satsa även på mindre objekt.

Att arbetssättet med treårsplaner innebär att anspråk på ett mer systematiskt sätt ställs emot varandra, och att samtliga kommuner också kommer med underlag, är en viktig anledning till att prioriteringar blivit lättare att göra, menar flera. Flera framhåller också att medfinansieringen har bidragit till att man blivit bättre på att prioritera sådant som har betydelse för hela länets utveckling. Det finns dock också de som inte tycker att skillnaden blivit särskilt stor.

Bättre samverkansklimat

I föregående avsnitt diskuterades effekter kopplade till ökad effektivitet och inflytande i planeringsprocessen, dessa tar vi därför inte upp i detta avsnitt. Flera av de som intervjuats lyfter därtill att samverkansklimatet förbättrats. En person uttrycker det på följande vis; *"jag upplever mindre hotfull stämning och bråk sen regionförbundet tog över ansvaret. Det är en mer konstruktiv dialog. Sen är inte alla nöjda. Men överlag ett bättre samverkansklimat"*.

Inte minst har man genom det nya arbetssättet funnit former för samverkan inom ramen för den regionala infrastrukturplaneringen. Man har fått en bättre förståelse för varandras organisationer. Den politiska närheten har också bidragit till en bättre samverkan.

Att samverkan förbättrats kan dock inte nödvändigtvis helt kopplas till att regionförbundet tog över ansvaret för den regionala infrastrukturplaneringen. Det ligger även "i tiden" att samverka menar flera av de som intervjuats, idag är samverkan en förutsättning och en nödvändighet (se kapitel 2).

Samtidigt lyfter flera att det finns utmaningar kopplat till samverkan i "det spretiga länet" (se vidare längre fram i detta kapitel).

Sörmland har (nog) fått mer nationella medel

I denna kvalitativa utvärdering mäter vi inte huruvida Sörmland i realiteten fått mer nationella medel genom att regionförbundet håller i planeringen jämfört med om länsstyrelsen skulle fortsatt ha ansvaret. Några framhåller att det är ett "nollsummespel", är det något län som får mer är det andra som får mindre och att det därmed sannolikt inte är så att det gått bättre för Sörmland än andra län. Bland de intervjuade är dock bilden hos flertalet att det faktiskt gått bra för Sörmland. *"Vi har fått mer pengar på länsnivå och fått igenom fler saker än man kanske fått till innan regionförbundet, annat än bara vägar. För det var väldigt traditionellt med fokus på vägar [...]"*.

Några menar att en anledning till att Sörmland faktiskt fått mer nationella medel är just att man har ett regionförbund, en politisk organisation. *"Man får inte glömma att man får en massa politiker som har direktkontakt in i regeringen. Dels skedde det på den storregionala arenan, men så hade man Sörmlandsbanken där man pratade med ministrar"*. Å andra sidan skulle det resonemanget i förlängningen innebära att en region som Stockholm, där länsstyrelsen fortfarande är planupprättare, skulle få relativt sett mindre medel – något vi inte har möjlighet att utreda närmare i detta sammanhang. Frågan om Regionförbundets betydelse för tilldelningen av medel till Sörmland är i grunden mycket svår att besvara empiriskt.

Infrastrukturplaneringens fokus har skiftat

Flera menar att infrastrukturplaneringens fokus skiftat i och med att regionförbundet tog över ansvaret för den regionala infrastrukturplaneringen. Det handlar om sakfrågor och förhållningssätt till andra planeringsslag, men också om geografien. Det bör dock betonas att flera lyfter att detta inte nödvändigtvis kan härledas till regionförbundet, utan har också att göra med tidsandan (se kapitel 2).

Sakfrågor och angreppssätt

Vad gäller **sakfrågor** påtalar flera att fokus har flyttats från väg till cykel, kollektivtrafik och järnväg. I senaste länsplanen ville politikerna dessutom satsa medel inte bara på infrastrukturobjekt, utan också på frågor såsom biljettsystem och kollektivtrafik, som kan påverka resandet i en mer hållbar riktning. Flera lyfter att detta ledde till en stor diskussion med Trafikverket. Inför den planomgång som nu är i antågande ser man på nationell nivå över länsplaneförordningen.

"Det är nog så att det har gått från objekt till mer samhällstänkande. Mycket handlar om samhällsutveckling i stort och man pratar tillväxt och samhällsplanering", menar en person. Ett resultat av ett bredare perspektiv är att komplexiteten ökar jämfört med om fokus är på specifika objekt, det blir mer komplext och tar längre tid att få ett helhetstänk. Att fokus är på **samverkan och samordning** bidrar till komplexiteten.

Några lyfter att det nya fokuset inte nödvändigtvis enbart kan härledas till att regionförbundet tog över ansvaret för infrastrukturplaneringen, det är också del av en samhällstrend där inte minst miljöfrågor och hållbarhet fått mer fokus. Samtidigt hänvisar

några av de intervjuade till att regionförbundet haft tydliga mål med att öka just kollektivtrafikanvändningen och att det kan vara **lättare för en politisk organisation att arbeta utifrån nya perspektiv** än för länsstyrelsen. "Det tar mycket längre tid för en statlig myndighet att följa trender än för en politisk organisation", som en person uttrycker det.

Genom sakfrågorna blir **förhållningssättet till andra planeringsslag** också aktuellt. Flera påtalar att samhällsplanering är mer än infrastrukturplanering, men att regionförbundet ännu inte lyckats ta det större greppet mot bebyggelseutveckling ur ett bredare perspektiv. Man har inte heller nått önskade effekter på kommunernas bebyggelseplanering. Ett par av de intervjuade lyfter att en utmaning i samordningen mellan infrastrukturplanering och bebyggelseplanering är förhållandet till det kommunala planmonopolet. Några menar också att kopplingen mellan den regionala infrastrukturplaneringen och RUS och samhällsplanering generellt är svag.

Geografen

Vad gäller geografien är bilden av Sörmland som **ett spretigt län** en avgörande förutsättning. Många lyfter att geografien gör länet politiskt svårstyrt, inte minst i och med att arbetsmagneterna Södertälje och Stockholm ligger utanför länet. "Vi brukar skoja och säga att Södertälje borde ligga i Sörmland, då hade det blivit ett ultimatum län", som en person uttrycker det.

Därmed är **det storregionala perspektivet** centralt, inte minst genom Sörmlands storlek och läge. Det handlar om Sörmlands beroende av Södertälje och Stockholm, men också om andras beroende av Sörmland. En person säger; "ur ett sörmlandsperspektiv måste man verka mycket utan att synas, vi är en underdog [...]. Många behöver använda oss för att ta sig till Stockholm, men alla är inte lika roade av att tågen ska stanna i Sörmland på vägen till Stockholm. Då blir det viktigt med påverkansprocessen och att se att vi är lika viktiga som andra, men inte viktigare [...] Det krävs att det är riktiga regionpolitiker och -tjänstemän som förstår att man har alla rollerna, lokal, regional, storregional, nationell."

Flera lyfter att Sörmlands medverkan i *En bättre sats-samarbetet*²³ varit mycket värdefullt, både genom kunskapsutbyte och i form av inflytande och påverkansmöjligheter. En person menar också att det faktum att man är ett regionförbund varit lyckosamt för Sörmlands medverkan i *En bättre sats*. "I och med att man nådde framgång inom *En bättre sats* tror jag att kommunerna fick en skjuts, kände att man hade ett forum att vara del av nåt större. Man var ju t.ex. med och slöt avtal om Citybanan. Det hade man kanske

²³ *En bättre sats* (EBS) är ett samarbete mellan sju län Stockholm, Uppsala, Västmanland, Örebro, Sörmland, Östergötland och Gotland. Samarbetet startade 2003 och ambitionen är att landa i gemensamma prioriteringar inom infrastruktur- och transportfrågor i syfte att tydligare få gehör för regionens synpunkter i nationella planen. 2013 påbörjas ett arbete med att ta fram en gemensam storregional systemanalys för gemensamma prioriteringar.

inte uppnått på samma sätt om det varit det tidigare uppdelningen mellan länsstyrelse och kommun”.

Att det storregionala perspektivet kan vara svårt att kombinera med det inomregionala lyfts av några personer. En av de som intervjuats lyfter exempelvis att det är viktigt att sortera in rätt typ av objekt i länsplanen respektive i den storregionala systemanalys som görs inom ramen för En bättre sats. Hans bild idag är att så inte alltid är fallet. *”Där tror jag att en del tar tillfället och försöker kasta in allt man har, sen efter det ha någon slags förhandling inom gruppen”.* Denne tjänsteman menar att man måste se till vinster i det större sammanhanget, inte minst då åtgärder i Stockholmsområdet påverkar Sörmlands befolkning, många sörmlänningar tillbringar sin arbetstid i Stockholmsområdet.

I det framtida arbetet med den regionala infrastrukturplaneringen lyfter flera det storregionala perspektivet som avgörande. Det är viktigt att se att Sörmland är del av någonting större, och därmed också beroende av sina grannar. Att ta plats i detta storregionala sammanhang blir därför viktigt. Exempelvis lyfts vikten av att säkerställa att Sörmland är aktiva i En bättre sats-samarbetet. En av de som intervjuats lyfter att regionförbundet har en viktig roll i att samla kommunerna och skapa en tydlig prioritering, tydligare än vad man hittills vågat göra.

Lokala och regionala effekter som en följd av regionförbundets arbete – sammanfattande iakttagelser

Regionförbundets arbete anses ha bidragit till effekter i fråga om förmågan att prioritera. Förbättrat samverkans klimat, liksom vinster i form av effektivitet och inflytande i processen är andra effekter som lyfts (de senare diskuteras i föregående avsnitt).

Flera menar vidare att infrastrukturplaneringens fokus skiftat i och med att regionförbundet tog över ansvaret för den regionala infrastrukturplaneringen. Det handlar om sakfrågor och förhållningssätt till andra planeringsslag, men också om geografien. Det bör dock betonas att flera lyfter att detta inte nödvändigtvis kan härledas till regionförbundet, utan har också att göra med tidsandan som betonar samverkan, komplexitet, hållbarhet och därmed nya synsätt. Vårt att lyfta fram är dock bilden att regionförbundet som en ny organisation, och en organisation som är närmare det lokala än vad länsstyrelsen är, på ett snabbare och tydligare sätt kunnat anpassa sig till nya omvärldsförutsättningar och trender.

5 Rekommendationer för Regionförbundet Sörmlands fortsatta arbete

I detta avslutande kapitel lyfter vi faktorer som vi ser som centrala i Regionförbundet Sörmlands fortsatta arbete med den regionala infrastrukturplaneringen.

Flera av de som intervjuats lyfter fram att regionförbundets ansvar för den regionala infrastrukturplaneringen innebär att arbetets komplexitet blir än tydligare. Många parter är inblandade och var och en har sina intressen och perspektiv på vad som ska åstadkommas och hur. Det är också olika formella planeringsprocesser och –system som ska länkas samman. Processer tar därmed längre tid men leder förhoppningsvis till att det blir bättre i slutändan. Denna bild som intervjupersoner förmedlar är också rådande i dagens samhällsplanering och utvecklingsarbete (se kapitel 2). Utgångspunkten i detta avslutande kapitel är därför att ett effektivt regionalt utvecklingsarbete, där infrastrukturplaneringen spelar en viktig roll, bygger på samverkan mellan parterna i Sörmland. Förutsättningarna för ett sådant arbete att bli framgångsrikt ökar om det finns:

- "a sense of urgency", dvs. att parterna uppfattar det som angeläget att samverka inom ramen för den regionala infrastrukturplaneringen;
- en gemensam målbild av vad man vill uppnå;
- regler för hur samverkan reellt ska fungera.

5.1 A sense of urgency

För att samverkan inom ramen för den regionala infrastrukturplaneringen ska fungera måste parterna uppfatta det som angeläget att samverka, det måste finnas "a sense of urgency". Sense of urgency uppstår ofta som ett resultat av en "kris", ett yttre hot som parter går samman för att hantera. Det kan också uppstå som ett resultat av att en "chans" uppstår, en möjlighet som uppstår som parterna inser att de måste samverka för att tillvarata. Sammantaget handlar sense of urgency om att parterna uppfattar någonting som tillräckligt angeläget för att lägga samman sina gemensamma resurser.

För att samverkan ska uppfattas som angelägen måste parterna uppfatta att det finns en möjlighet att påverka, men också att samverkan i slutändan leder till att någonting bättre faktiskt åstadkommas. I intervjumaterialet lyfts att det faktum att regionförbundet fick ansvaret för den regionala infrastrukturplaneringen har medfört en bild av att det faktiskt går att påverka. Man har också fått en bättre förmåga att prioritera genom att insikten om att detta faktiskt är nödvändigt har ökat när besluten kom närmare den lokala nivån.

Samtidigt finns fortfarande en bild av att parterna inte alltid har länets bästa för ögonen utan snarare den egna kommunens eller stråkets. Det tycks därmed fortfarande finnas anledning att identifiera vari angelägenheten av att samverka inom länet egentligen

ligger. Regionförbundets roll i detta är som samlande aktör. En tidigare regionförbundstjänsteman menar regionförbundet till att "våga brösta upp er!". Tjänstemannen menar att det är viktigt med en regionalt samlande aktör som tar för sig.

5.2 Gemensam målbild

Att göra prioriteringar, och skapa acceptans för gjorda prioriteringar, lyfts som en utmaning i "det spretiga länet" Sörmland. Vilken framtid ser man egentligen för Sörmlands utveckling? Vilka funktioner och samband är det parterna uppfattar som angelägna att arbeta för att stärka? Hur ser incitamenten ut för att arbeta för länet som helhet? Och hur arbeta samtidigt med de inomregionala sambanden och de storregionala? Att det storregionala perspektivet är avgörande för länets utveckling tycks det råda konsensus kring, men hur säkerställa att parterna också arbetar utifrån det? Intervjumaterialet antyder att dessa frågor måste redas ut för att parterna ska kunna mobilisera gemensam handlingskraft.

Regionförbundet Sörmland kommer under våren påbörja arbetet med nästa länsplan, och syftet är att då bredda upp länsplanearbetet med regionförbundets arbete med regional fysisk planering, som i sin tur är ett sätt att gå vidare med Sörmlandsstrategin. Därmed finns en ambition att på den regionala nivån få infrastrukturplanering och annan samhällsplanering att samspela. En utmaning är att hantera målkonflikter och skapa synergier mellan olika formella system, såsom länsplan, Sörmlandsstrategin, planering av kollektivtrafik, kommunernas översiktsplaner etc. I dessa måldokument finns målbilder uttryckta, målbilder som inte nödvändigtvis helt sammanfaller. Det finns därför anledning att inom ramen för det breddade länsplanearbetet ta ett omtag i skapandet av en gemensam bild av hur Sörmland ska utvecklas, och vilken roll transportsystemet har i detta. Ett sådant gemensamt målbildsarbete kan också vara ett sätt att arbeta för att uppnå de önskade effekter på kommunernas bebyggelseplanering som man utifrån intervjumaterialet ännu inte anses ha åstadkommit.

5.3 Regler för samverkan

För att samverkan ska fungera krävs enkla regler för hur samverkan egentligen ska gå till. Vilka ska samverka? Vem ska göra vad? Vi vill här lyfta fyra knäckfrågor som vi utifrån intervjumaterialet uppfattar som centrala i skapandet av sådana samverkansregler.

Den första och övergripande knäckfrågan i Sörmlands fortsatta arbete med den regionala infrastrukturplaneringen är att **utveckla processen så att man tillvaratar den politiska förankringen men ytterligare stärker upp kompetensen att prioritera**. Detta ställer krav på ett regionalt ledarskap som tar hand om disparata önskemål och krav.

Den arbetsmodell regionförbundet utarbetat med en politisk beredningsgrupp i den regionala infrastrukturplaneringen har varit en framgångsfaktor menar några. Det ökade

inslaget av politik i tidiga skeden framstår som värdefullt då det ger en bra förankring och politisk avstämning innan processen hunnit för långt. Samtidigt finns det risk att det undergräver möjligheterna att basera planeringen på fakta och sakkunskap hos tjänstemän. Några av de som intervjuats lyfter just att det finns en otydlighet i på vilken grund beslut fattas, och vilken verkan de underlag tjänstemännen tar fram faktiskt har. **Den andra knäckfrågan är därför hur man ska säkerställa den faktabaserade planeringen utan att ge avkall på det politiska inflytandet i tidiga skeden (eller vice versa).** Den nuvarande modellen med en politisk beredningsgrupp kan därför behöva finslipas, men det kan också finnas behov av att tydligare kommunicera ut dess syfte, former och förutsättningar.

Övergången av planeringsansvaret från länsstyrelsen till regionförbundet har uppfattats som både positivt och negativt ur ett effektivitetsperspektiv. Möjligheterna till nära och kontinuerliga avstämningar mellan kansli och politiker är viktig och bör bejakas. Samtidigt finns det anledning att se över eventuella trögheter som uppstår just på grund av att processen behöver tas genom de politiska instanserna (regionstyrelsen och beredningar). Detta får dock inte ske på ett sätt som undergräver förankringsprocesserna och legitimiteten för processen, eller kvaliteten i resultatet.

I intervjumaterialet framträder en generell uppfattning av att förmågan att prioritera har stärkts tack vare regionförbundet. Samtidigt pekar vissa av de intervjuade på att det ibland finns tendenser till att kommunala sårintressen som länsstyrelsen hade större möjlighet att ställa sig över. **En tredje knäckfråga handlar därför om att bejaka regionförbundets förmåga att fatta beslut för Sörmlands bästa, men utveckla beslutsprocesser och incitamentssystem som motverkar tendenser att kommunerna prioriterar utifrån den egna kommunens intressen framför regionens.**

Förmågan att hantera möjligheterna till statlig medfinansiering har ökat genom kommunernas treårsplaner, dels genom att kommunerna har fått en ökad beredskap för att möta Trafikverket i diskussionen om statlig medfinansiering, dels för att planeringsprocessen har fått en ökad tydlighet. Dessutom verkar det finnas indikationer på att införandet av treårsplanerna har stärkt den interna samordningen inom vissa kommuner. Därför finns det all anledning att bejaka och vidareutveckla arbetet med treårsplanerna så att deras potential att stärka den långsiktiga planeringen och samordningen inom länet tas tillvara på bästa sätt.

En fjärde knäckfråga att hantera är den regionala roll- och ansvarsfördelningen inom ramen för ett arbete med transportinfrastrukturen, som en del i det övergripande utvecklingsarbetet. Hur ska förhållandet mellan kollektivtrafikmyndigheten och regionförbundet se ut? Vilken roll ska landstinget ha? Hur involvera länsstyrelsen? Det faktum att planeringen i Sörmland präglas av "många kockar" skapar en otydlighet som kan försvåra samordning. Det talar för att en mer samlad organisatorisk struktur bör eftersträvas i Sörmland. Samtidigt verkar det som att kollektivtrafikfrågorna har kunnat hanteras med viss styrka just tack vare att det har skötts i en egen organisation. Om en mer samlad organisation skapas är det viktigt att inte tappa den kraft som kollektivtrafiken har kunnat leva på genom den nuvarande organisationen.

Referenser

Publikationer och elektroniska källor

Bryman (2008) *Social research methods* (3rd edition) New York: Oxford University Press.

Den parlamentariska regionkommittén (PARK) (2000) *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning*. SOU 2000:85. Finansdepartementet.

En bättre sats hemsida, länk: www.enbattresits.se

Karlsson (1999) "Tre huvudmönster inom utvärdering" i *Utvärdering - Mer än metod, Åjour* - en serie kunskapsöversikter från svenska kommunförbundet nr 3.

Kvale (1996) *InterViews – An Introduction to Qualitative Reserach Interviewing*. London Sage Publications.

Regeringskansliet (2015) *Kommittédirektiv 2015:77: Ny indelning av län och landsting*
Länk: <http://www.regeringen.se/contentassets/1f1494d4035d4be6ac6450f5010e0b96/ny-indelning-av-lan-och-landsting-dir.-201577>

Regionförbundet Sörmland (2003) *Länstransportplan 2004-2015*.

Regionförbundet Sörmland (2010) *Länsplan för regional transportinfrastruktur för Södermalands län 2010-2021*.

Regionförbundet Sörmland (2013) *Regional plan för transportinfrastruktur i Sörmland 2014-2025*.

Regionförbundet Sörmland (2015) *Sörmlandsstrategin 2020* Länk:
<http://region.sormland.se/soermlandsstrategin-2020/>

Regionförbundet Sörmland (2015) Regionförbundet Sörmlands hemsida Länk:
www.region.sormland.se

Slutbetänkande av Ansvarskommittén (2007) *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. SOU 2007:10.

Sveriges Riksdag (2009) *Förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.* Länk: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-2009237-om-statl_sfs-2009-237/?bet=2009:237

Statistiska Centralbyrån (2013) *Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik för 2013*.

Statistiska Centralbyrån (2013) *Förteckning över lokala arbetsmarknader 1985-2013*.

Tornberg, P. (2011) *Making sense of integrated planning: Challenges to urban and transportplanning in Sweden*. Stockholm: KTH.

Trafikanalys (2014) *Genomgång och granskning av förslagen till länsplaner för regional transportinfrastruktur 2014-2025*. PM 2014:1.

Trafikverket (2015) *Länstransportplaner* Länk: www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/planera-och-utreda/planer-och-beslutsunderlag/lanstransportplaner/

Trafikverket (2015) *Fyrstegsprincipen* Länk: <http://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/planera-och-utreda/planera-person--och-godstransporter/planera-persontransporter/hallbart-resande/fyrstegsprincipen/>

WSP Analys och Strategi (2014) *Regionernas kamp – en jämförelse hur regionala drivkrafter för svenska regioner står sig i ett europeiskt perspektiv.*

Intervjuer och fokusgrupp

- Göran Norberg, förbundsdirektör Regionförbundet Sörmland
- Johanna Sundelöf, Regionförbundet Sörmland
- Christoffer Wendel, Regionförbundet Sörmland
- Fredrik Högberg, Regionförbundet Sörmland
- Carina Jönhill Nord, konsult på Sweco, tidigare Regionförbundet Sörmland
- Lars Wogel, Trafikverket, tidigare Länsstyrelsen i Sörmland och Regionförbundet Sörmland
- Ylva Gustavsson Höjer, Trafikverket
- Magnus Axelsson, tidigare Trafikverket Öst
- Helena Ekeröth, Kollektivtrafikmyndigheten i Sörmland
- Carl-Henry Eriksson, tidigare planeringschef hos Länstrafiken Mälardalen Vahid Fararos, Länsstyrelsen i Stockholm, tidigare regionförbundet Sörmland
- Fredrik Idevall, Regionförbundet Örebro
- Patrik Nissen, Gnesta kommun, tidigare Länsstyrelsen Sörmland
- Hans Erik Larsson, koordinator för Ostlänken för Trosa Kommun, tidigare Flens kommun
- Lennart Nilsson, tidigare infrastrukturstrateg i Strängnäs kommun
- Lars Ramstedt, Katrineholms kommun
- Henrik Haugness, Nyköpings kommun, tidigare länsstyrelsen Sörmland
- Mats Hallnäs, Eskilstuna kommun

WSP och GENIVAR har gått samman och bildar tillsammans ett av världens ledande analys- och teknikkonsultföretag. Vi erbjuder tjänster för hållbar samhällsutveckling inom Hus & Industri, Transport & infrastruktur och Miljö & Energi. Bredd och mångfald kännetecknar våra medarbetare, kompetensområden, kunder och typer av uppdrag. Tillsammans har vi 15 000 medarbetare på över 300 kontor i 35 länder. I Sverige har vi omkring 2 500 medarbetare.

Vår verksamhet bedrivs inom WSP Analys & Strategi, WSP Brand & Risk, WSP Byggprojektering, WSP Environmental, WSP International, WSP Management, WSP Process, WSP Samhällsbyggnad och WSP Systems.

Bredd och mångfald kännetecknar våra medarbetare, kompetensområden, kunder och typer av uppdrag. Vi är *United by our difference*.