

# LANDSTINGS- REVISORERNA

Projektrapport  
Nr 15/2010

## RUFS 2010 – innehåll, genomförande och uppföljning

- Plandokumentet, RUFS 2010 ger en god grund för en mer detaljerad planering inom primärkommunerna, landstingsverksamheterna samt de statliga myndigheterna. Planen ges goda vitsord och dess inriktning är väl förankrad.
- Landstingsstyrelsen bör föreslå landstingsfullmäktige att ge RPN ett uppdrag att, i samverkan med länsstyrelsen, ta fram en genomförandeplan för RUFS 2010, där prioriteringar bland åtaganden, tidsperspektiv och avstämningspunkter samt ansvarighet tydliggörs.
- Samverkan mellan landstingsstyrelsen och RPN behöver intensifieras i samband med uppföljning och genomförandet av RUFS 2010.
- Landstingsstyrelsen bör, i samverkan med RPN, planera för dels återkommande avstämningar som kan ligga till grund för åtgärder och för återrapporteringar till fullmäktige, dels en samlad framtida utvärdering av RUFS 2010.
- Landstingsstyrelsen (LSF Miljö) och RPN bör verka för att förena landstingsinterna och regionala (externa) perspektiv i miljöarbetet.

Revisorsgrupp I  
2010 års revisorer

2010-12-07

Diarienummer:  
RK 201005-0050

Landstingsstyrelsen

## **Rapport 15/2010** **RUFS 2010 – Innehåll, genomförande och uppföljning**

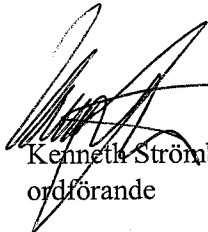
Landstingsfullmäktige har under november fattat beslut om en förändrad politisk ledningsorganisation, vilket bl.a. innebär att regionplanenämnden avvecklas och att ansvaret för uppgifterna flyttas till ett under landstingsstyrelsen inrättat utskott, Tillväxt- och regionplaneutskottet. Revisionsrapporten bedöms som relevant och i huvudsak tillämpbar även på den nya organisationen.

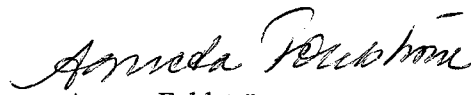
Rapporten och rekommendationerna beskriver dock situationen före beslut om ny organisation.

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade på möte 2010-12-07 att överlämna rapporten till landstingsstyrelsen för yttrande senast 2011-04-01.

Paragrafen justerades omedelbart.

Härmed överlämnas rapporten.

  
Kenneth Strömberg  
ordförande

  
Agneta Fohlström  
sekreterare

Regionplanenämnden

## Rapport 15/2010 RUF5 2010 – Innehåll, genomförande och uppföljning

Landstingsfullmäktige har under november fattat beslut om en förändrad politisk ledningsorganisation, vilket bl.a. innebär att regionplanenämnden avvecklas och att ansvaret för uppgifterna flyttas till ett under landstingsstyrelsen inrättat utskott, Tillväxt- och regionplaneutskottet. Revisionsrapporten bedöms som relevant och i huvudsak tillämpbar även på den nya organisationen.


Rapporten och rekommendationerna beskriver dock situationen före beslut om ny organisation.

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade på möte 2010-12-08 att överlämna rapporten till regionplanenämnden för kännedom.

Paragrafen justerades omedelbart.

Härmed överlämnas rapporten.

  
Gunilla Jerlinger  
ordförande

  
Agneta Fohlström  
sekreterare

## INNEHÅLL

<b>1. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER.....</b>	<b>1</b>
<b>2. UTGÅNGSPUNKTER FÖR GRANSKNINGEN .....</b>	<b>3</b>
2.1 Motiv till granskningen .....	3
2.2 Revisionsfråga .....	3
2.3 Revisionskriterier.....	3
2.4 Metod .....	4
<b>3. RESULTAT AV GRANSKNINGEN</b>	
3.1 Planeringsdokumentet .....	4
3.2 Regionplanenämndens mandat och direktiv för genomförandet .....	5
3.3 Genomförandeplaneringen.....	5
3.4 Länkningen till det regionala utvecklingsarbetet och landstingets verksamhetsplanering .....	6
3.5 Uppföljning.....	8

Bilaga: Konsultrapport

*Landstingsfullmäktige har i slutet av november 2011 fattat beslut om en förändrad politisk ledningsorganisation, vilket bl.a. innebär att regionplanenämnden avvecklas och att ansvaret för uppgifterna flyttas till ett under landstingsstyrelsen inrättat utskott, Tillväxt- och regionplaneutskottet. Föreliggande revisionsrapport bedöms som relevant och i huvudsak tillämpbar även för den nya organisationen. Rapporten och rekommendationerna beskriver dock situationen före beslut om ny organisation.*

## 1. Slutsatser och rekommendationer

**Plandokumentet**, RUFSS 2010, beslutades av landstingsfullmäktige i maj 2010. Det ger en ingående och omfattande beskrivning av inriktningen för det fortsatta regionala utvecklingsarbetet. RUFSS 2010 ger en god grund för en mer detaljerad planering inom primärkommunerna, landstingsverksamheterna samt de statliga myndigheterna. Planen ges goda vitsord såväl av intervjuade som av anlita konsult och dess inriktning är väl förankrad.

Planen och de många åtaganden som föreslås är formulerade i relativt allmänna ordalag, vilket i sin tur möjliggjort koncensus mellan olika intressen och åsikter. De målkonflikter som finns i planen diskuteras inte särskilt ingående. Exempelvis redovisas inte frågorna om och utvecklingen av andelen kollektivtrafik gentemot andelen biltrafik särskilt tydligt. Vidare är vissa utvecklingsområden relativt knapphändigt berörda i planen. Det gäller främst näringslivsutvecklingen, utbildningsfrågorna, segregationsfrågorna samt folkhälsofrågorna och framtidens sjukvård.

**Mandat och direktiv för regionplanenämndens (RPNs) arbete med genomförandet** av planen är relativt öppna. Detta återfaller på den ansvarsavgränsning som lagts fast då det gäller: SLLs roll i regionplaneringen, RPNs reglemente, Budget 2010 och landstingsfullmäktiges beslut om RUFSS 2010. Sistnämnda innebär ett uppdrag att löpande följa upp den regionala utvecklingsplanen. Hur preciseras inte närmare. Enligt budgeten 2010 skall dock RPN verka för att RUFSS 2010 "blir verklighet".

RPN har påbörjat ett arbete med inriktningen att stödja genomförandet av RUFSS 2010. I detta ligger att RPN tolkat att fullmäktiges beslut om att löpande följa upp RUFSS 2010, inkluderar ett **genomförandearbete**. Väsentliga delar i detta arbete gäller framtagande av vissa handlingsprogram för genomförandet och en uppföljning av planen via indikatorer. En grundläggande strategi har varit att förankra planen hos kommunerna och andra huvudmän. Någon samlad genomförandeplan för RUFSS 2010 finns inte och det verkar heller inte aktuellt att ta fram en sådan.

Samtidigt visar granskningen att genomförandet är mycket komplext och omfattande med bl.a. 54 olika åtaganden och med helt olika tidsperspektiv. Därtill kommer de finansiella frågor som ett genomförande aktualiserar. Inte heller finns, undantaget SL och trafikplaneringen, några uppdrag givna till landstingets verksamheter.

Landstinget har lagt ner stora resurser på framtagandet av RUFSS 2010. I ett sådant perspektiv kan det utifrån ett landstings- och samhällsintresse förefalla självklart att sörja för ett väl strukturerat genomförande. Ett fullmäktigebeslut om att ta fram en genomförandeplan, baserad på en samverkansöverenskommelse med länsstyrelsen, skulle ge RPN ett tydligare uppdrag och mandat för genomförandearbetet. En sådan genomförandeplanering kan sedan återkommande uppdateras. Landstingets verksamheter (styrelser) borde även få preciserade uppdrag angående genomförandet av RUFSS 2010.

Det är väsentligt att klargöra hur *samverkan mellan landstingsstyrelsen och RPN* avses hanteras i såväl genomförandet som uppföljningen av RUFSS 2010. RPN intar en roll som processansvarig i genomförandearbetet. Samtidigt har landstingsstyrelsen sitt övergripande uppsiktsansvar, vilken kan vara tillämplig i uppföljningen av RUFSS-genomförandet inom landstinget. Landstingsstyrelsen har även ett ansvar för att koordinera landstingets olika verksamheter i genomförandet och uppföljningen av planen. Även i det löpande regionala utvecklingsarbetet har såväl landstingsstyrelsen som RPN åtaganden enligt reglementena.

Under senaste året har det utvecklats en dialog mellan förvaltningsledningarna inom RPN och landstingets olika verksamheter/förvaltningar. Planen upplevs ge ett bra underlag och en tydlig inriktning, att använda i *verksamhetsplaneringen för respektive verksamhet*. Däremot saknas ännu en systematik och klarhet i hur kopplingarna mellan RUFSS 2010 och landstingets verksamheter i praktiken skall hanteras.

Satsningen på *regionala kärnor* är en väsentlig del i filosofin bakom RUFSS 2010. Det är väsentligt att SL i sitt ansvar för *trafikplaneringen* prioriterar och klarar av att skapa en uppbyggnad av tvärförbindelser med bytespunkter/noder kopplat till de regionala kärnorna, för att tankarna bakom planen skall kunna fullföljas.

Då det gäller *miljöfrågorna* är det en rimlig och önskvärd utveckling att kunna förena landstingsinterna och regionala (externa) perspektiv. Det gäller bl.a. frågan om Miljö Steg 6-arbetet inom landstinget där möjlighet finns att även integrera vissa regionala (landstingsexterna) perspektiv, utöver de redan landstingsinterna, exempelvis frågan om andelen kollektivtrafik.

RPN har en planering för *uppföljning*, främst genom att definiera indikatorer för uppföljning. Dessa avser att på olika sätt följa den regionala utvecklingen över tiden. Viktigt är dock att uppföljningen kan ge underlag för en effektivitet i genomförandet. Här behövs tydliga avstämningpunkter i genomförandeprocessen. Vidare behövs en plan för återrapportering av genomförandet och uppföljningsarbetet till landstingsstyrelsen och landstingsfullmäktige. Det behövs också en mer samlad planering för utvärdering av RUFSS 2010 vid senare tidpunkt, där även planens innehåll och uppläggning, planeringsprocess, etc. värderas.

## Rekommendationer:

- Landstingsstyrelsen bör föreslå landstingsfullmäktige att ge RPN ett uppdrag att, i samverkan med länsstyrelsen, ta fram en genomförandeplan för RUFSS 2010 där prioriteringar bland åtaganden, tidsperspektiv och avstämningpunkter samt ansvarighet tydliggörs.
- Samverkan mellan landstingsstyrelsen och RPN behöver intensifieras i samband med uppföljning och genomförandet av RUFSS 2010.
- Landstingsstyrelsen bör, i samverkan med RPN, planera för dels återkommande avstämningar som kan ligga till grund för åtgärder och för åiterrapporteringar till fullmäktige, dels en samlad framtida utvärdering av RUFSS 2010.
- Landstingsstyrelsen (LSF Miljö) och RPN bör verka för att förena landstingsinterna och regionala (externa) perspektiv i miljöarbetet.

## 2. Utgångspunkter för granskningen

### 2.1 Motiv till granskningen

Under 2009 genomförde revisionen granskningen ”Regional planering och utveckling”. I projektet gjordes ingen direkt granskning av RUFSS 2010 vare sig innehållsmässigt eller av förutsättningarna för planens genomförande, eftersom den då ännu inte var beslutad. En sådan framtida granskning bedömdes dock som angelägen med avseende på planens slutliga innehåll, genomförande och uppföljning. Fullmäktige antog RUFSS i maj 2010.

### 2.2 Revisionsfråga

*Övergripande revisionsfråga:* Ger RUFSS 2010 tillräckliga förutsättningar för ett regionalt utvecklingsarbete och ett genomförande som leder till måluppfyllelse?

#### *Delfrågor:*

1. Vilken grund ger plandokumentet för det fortsatta arbetet och hänger planeringsförutsättningarna ihop?
2. Har regionplanenämnden tydliga mandat och direktiv för sina insatser i genomförandet av RUFSS 2010?
3. Finns en tydlig strategi och ansvarsfördelning för genomförandet av RUFSS 2010, dels inom landstinget, dels i landstingets samarbete med övriga aktörer?
4. Hur är genomförandet av RUFSS 2010 inom landstinget ”länkat” dels till det pågående regionala utvecklingsarbetet (inklusive miljöarbetet), dels till styrelsernas och nämndernas verksamhetsplanering?
5. Är planeringen för uppföljning och utvärdering (inklusive uppföljningsindikatorer) tydlig?

### 2.3 Revisionskriterier

- Landstingsfullmäktiges direktiv till regionplanenämnden att förbereda en ny regional utvecklingsplan, 2005-12-13
- Landstingsfullmäktiges beslut 13 maj 2010 om att anta RUFSS 2010
- RPN:s reglemente, vilket beskriver RPN:s uppdrag och roll

- Inriktningen av det regionala utvecklingsarbetet och planeringen enligt fullmäktiges beslut om budget 2008, 2009 och 2010
- Aktuella lagar och författningar som styr arbetet med regional planering och utveckling är Plan och bygglagen (PBL)(1987:10), Lag om regionplanering för kommunerna i Stockholms län (1987:147) och Förordningen om regionalt tillväxtarbete (2007:713).

## 2.4 Avgränsning och metod

I första hand har landstingets och regionplanenämndens arbete granskats även om ett stort antal externa aktörer är en del av genomförandet och/eller är nyttjare av RUFSS 2010. Någon saklig bedömning av lämpligheten i de valda inriktningarna, strategierna och åtagandena i sig görs inte.

De processororienterade aspekterna av planeringsarbetet, vilket bl.a. omfattar förankring av planen, har endast granskats i vissa delar. Samverkan med kommunerna och övriga aktörer har mer ingående granskats i den tidigare revisionsrapporten, ”Regional planering och utveckling (projektrapport 3/2009)”.

Vad gäller genomförandestrategin för trafikplanering i RUFSS 2010 så granskas detta inom ramen för ett särskilt projekt, ”Trafikplaneringen i landstinget”.

De huvudsakliga metoderna har varit att analysera plandokumentet med avseende på om RUFSS 2010 har en planuppbyggnad och struktur som kan ligga till grund för ett genomförande samt för uppföljning och bedömning av måluppfyllelse. Därutöver har arbetet med implementering och uppföljning granskats, relaterat till de lagar och regelverk som gäller.

Granskningen har genomförts med hjälp av konsult. Projektledare har varit Ralf Jonsson, revisionskontoret med Anna Häggqvist och Joakim Klasa som projektmedarbetare. Revisionskontoret har medverkat vid flertalet intervjuer.

## 3. Resultat av granskningen

Konsultens iakttagelser och bedömningar framgår av bilagd rapport. Revisionskontoret sammanfattar för egen del gjorda iakttagelser enligt följande:

### 3.1 Planeringsdokumentet

Plandokumentet, RUFSS 2010 ger en ingående och omfattande beskrivning av inriktningen för det fortsatta regionala utvecklingsarbetet. Planen innehåller sammantaget 54 olika åtaganden/åtgärdsområde, fördelat på sex olika strategiområden. Respektive åtagande är formulerat i relativt allmänna ordalag, vilket i sin tur möjliggjort konsensus mellan olika intressen och åsikter. Planens inriktning är väl förankrad, särskilt hos länets kommuner och planen ges goda vitsord såväl av intervjuade som av anlita konsult.

Samtidigt är inte de underliggande målkonflikter som finns i planeringen särskilt tydligt framlyfta i planen. Inledningsvis förs ett resonemang om sex utmaningar som föreligger. Dessa har delvis karaktär av målkonflikter. Dessa utmaningar diskuteras dock inte explicit i den efterföljande planeringen. Vissa kon-



flikter och synergier diskuteras, men skulle behöva lyftas fram på ett mer tydligt sätt

En annan diskussion gäller frågan om andelen kollektivtrafik. Här har landstingsfullmäktige i budgetsammanhang under ett flertal år givit inriktningsdirektiv mot en ökad kollektivtrafikandel. Det är inte tydligt vad ett genomförande av RUFSS 2010 skulle innebära för andelen kollektivtrafikresande. I en tabell i planen anges, via utvalda indikatorer, att andelen biltrafik skulle kunna minska något vid genomförandet av RUFSS 2010. Också här borde de olika vägvalen och styrmedlen kunnat lyftas fram på ett mycket tydligare vis.

Planeringsmodellen finns återgiven i konsultrapporten. Det förefaller som det huvudsakliga antagandet är att alla strategier stödjer planeringsmålen. Det finns dock konflikter exempelvis mellan tillväxtmål och miljömål. Man får emellertid ringa ledning i plandokumentet om hur målkonflikter och konflikter mellan olika åtagandeområden kan hanteras. Den övergripande planeringsmodellen har i huvudsak vuxit fram som resultatet av en process där olika åsikter tagits om hand, särskilt från kommunerna, och där erfarenheterna från RUFSS 2001 och annan regionalplanering vävts in. Här kan också noteras att några inriktningsdirektiv för planeringsarbetet inte har getts från landstingsfullmäktige under någon del eller fas av planeringsarbetet. Inte heller har fullmäktige under någon fas av planeringsarbetet fått någon redovisning/återrapportering före det slutliga beslutet om godkännandet av RUFSS 2010 i maj 2010.

Då det gäller det innehållsliga (sakområdena) i RUFSS 2010 styrs dessa bara i viss mån av regelverket (Plan- och bygglagen och Förordningen om regionalt tillväxtarbete). De sakområden som tagits upp i RUFSS har vuxit fram som ett resultat av den efterfrågan och de synpunkter som redovisats av de olika aktörerna och som lagts fast genom inriktningsbeslut av RPN under 2007.

Under de intervjuer som gjorts har dock synpunkter lämnats på frågan om det finns sakområden som är svaga eller som man upplever saknas i planen. Några områden har då nämnts av flera intervjuade. Det gäller:

- Näringslivsutvecklingen
- Utbildningsfrågorna
- Segregationsfrågorna
- Folkhälsofrågorna samt framtidens sjukvård och dess strukturplanering

### **3.2 Regionplanenämndens mandat och direktiv för genomförandet**

Frågan om regionplanenämndens (RPN) mandat och direktiv för sina insatser i genomförandet återfaller på i varje fall fyra olika nivåer av ansvarsavgränsning: SLLs roll i regionplaneringen, RPNs reglemente, Landstingsfullmäktiges beslut om RUFSS 2010 och Budget 2010.

*SLLs roll i regionplaneringen* diskuterades i den granskning som genomfördes under 2009 (Projektrapport 3/2009). Kortfattat kan konstateras att RUFSS 2010 bygger på en överenskommelse med länsstyrelsen om att även integrera RUP (det Regionala UtvecklingsProgrammet) i RUFSS 2010. I ett genomförande av

planen har SLL den direkta rådigheten endast över den egna verksamheten medan länsstyrelsen svarar för RUP-delarna och primärkommunerna har sitt s.k. ”planmonopol” med översiktsplaner och detaljplaner.

*RPNs reglemente* innehåller följande formulering avseende nämndens ansvar: ”Regionplanenämnden ansvarar för regionplaneringen och de regionala utvecklingsfrågorna inom landstinget”.

*RUFS 2010 beslutades* av landstingsfullmäktige i maj 2010. Beslutet innebar ett uppdrag till RPN att löpande följa upp den regionala utvecklingsplanen. Här kan således konstateras att beslutet inte innehöll något direktiv om själva genomförandet av planen, vare sig gällande RPNs ansvar och roll i genomförandet eller för de olika landstingsverksamheterna.

I *budget 2010* framgår dock att ”regionplanenämnden ansvarar för de regionala utvecklingsfrågorna”. Nämnden ska också ”ge förutsättningar och ta initiativ för att den övergripande visionen, målen och strategierna för Stockholmsregionen blir verklighet i enlighet med RUFS 2010 efter att den antagits.”

Sammanfattningsvis kan konstateras att mandat och direktiv för RPNs arbete med genomförandet av planen är relativt öppna.

### 3.3 Genomförandeplaneringen

Genomförandefrågorna är relativt kortfattat berörda i RUFS 2010. Genomförandet av RUFS 2010 kommer att pågå under lång tid. Det är därför inte rimligt att i nuläget kräva en färdig genomförandeplanering i alla delar. Samtidigt är det väsentligt att från början ha en tydlig strategi och plan för genomförandet. Enligt vad som framkommit i granskningen har RPN följande huvudsakliga strategier för genomförandet:

- *Uppföljning inkluderar genomförandefrågor*: RPK tolkar uppföljningsuppdraget som att det även inkluderar genomförandefrågor
- *Handlingsprogram*: RPN har under våren 2010 fattat beslut om en inriktning för genomförandet som innebär att vid behov initiera handlingsprogram för vissa frågor som är ”högt prioriterade och/eller där ansvaret är delat på flera olika aktörer”. Tre olika handlingsprogram för genomförandet har initialt identifierats och formulerats: Energi och klimat, regionala kärnor samt utbildning och kompetensutveckling. Fler kan komma att aktualiseras.
- *Processamordnare*: RPK avser att inneha en roll som processövervakare och processamordnare
- *Uppföljning via indikatorer*: Ett antal indikatorer är på väg att tas fram för att kunna följa upp den regionala utvecklingen över tiden.

En grundläggand strategi har också varit att förankra planen hos kommunerna och andra huvudmän.

Någon samlad genomförandeplan för RUFSS 2010 finns emellertid inte. Någon sådan förefaller inte heller planeras tas fram. Samtidigt visar granskningen att genomförandet är mycket komplext och omfattande, innefattande

- 54 olika åtaganden där många åtaganden representerar breda politikområden
- En fördelning på flera olika tidsperspektiv (kort och lång sikt)
- Ett flertal olika aktörer med olika ansvar

Från flera intervjuade har också efterfrågats en större tydlighet i ledningen av genomförandearbetet ("ett behov av att någon håller i taktpinnen"). Andra intervjuade har betonat betydelsen av att uppföljningsdata kan ligga till grund för genomförandeåtgärder, vilket ställer krav på tydliga avstämningpunkter i genomförandet. Det efterfrågas således *en genomförandeplanering* som mer tydligt klargör:

- prioriteringar bland alla åtagandeområden (vad som är viktigast),
- olika tidsperspektiv i genomförandet och avstämningpunkter samt
- ansvarighet.

En sådan inriktning mot en mer samlad genomförandeplan för hela RUFSS 2010 kräver rimligen en överenskommelse med länsstyrelsen bl.a. om RUP-delarna i planen samt samverkan visavi kommuner och statliga organ. Någon sådan specifik överenskommelse med länsstyrelsen om ansvarsfördelningen i genomförandet föreligger inte. Det löpande samarbetet är dock omvittnat gott.

### 3.4 Länknigen till det regionala utvecklingsarbetet och landstingets verksamhetsplanering

Inom landstinget har, jämfört med den granskning som genomfördes under 2009 (projektrapport 3/2009), dialogen mellan RPN och landstingets verksamheter utvecklats, bl.a. via den ledningsgrupp som landstingsdirektören leder (koncernledningen). Av konsultrapporten och företagna intervjuer framgår att förvaltningsledningarna inom landstinget anser att RUFSS 2010 ger ett bra underlag och en tydlig inriktning, att använda i verksamhetsplaneringen för respektive verksamhet.

Däremot saknas ännu en systematik och klarhet i hur kopplingarna mellan RUFSS 2010 och landstingets verksamheter i praktiken skall hanteras. Det gäller såväl trafikplaneringen som hälso- och sjukvården och dess planering. Inom trafikplaneringen finns även avgränsningsproblem mellan SL och RPN, t.ex. vad gäller biltrafik, frakt och godstrafik. Inte heller innehåller beslutet om RUFSS 2010, vid sidan om genomförandestrategin för trafikplaneringen, några specifika genomförandeuppdrag till landstingets verksamheter.

Vad gäller *trafikplaneringen* i RUFSS 2010 är situationen och förutsättningarna för genomförandet relativt komplicerad. Här finns förutom SL även andra aktörer: trafikverket, länsstyrelsen samt Stockholms stad och andra kommuner. Inom landstinget har fullmäktige givit SL ett uppdrag om att ta fram en genomförandestrategi för trafikplaneringen i RUFSS 2010. Trafikplaneringen i landstinget genomgår i nuläget stora förändringar med en ändrad roll för SL och för RPN. Det är ännu inte tydligt hur det praktiska samarbete mellan SL, RPN och landstingsstyrelsen skall arrangeras för att få en god verkningsgrad i kopplingarna mellan trafikplanering och det regionala utvecklingsarbetet. Till detta

kommer de förändringar som kommer att påkallas av den förändrade kollektivtrafiklagstiftning som träder i kraft fr.o.m. 2012. Bl.a. gäller att de trafikförslöjningsprogram som då måste tas fram ska ange de långsiktiga och strategiska målen för kollektivtrafiken och hur kollektivtrafiken bidrar till den regionala utvecklingen.

Ett särskilt handlingsprogram för frågorna om *regionala kärnor* har definierats inför genomförandet av RUFSS 2010. Satsningen på regionala kärnor är en väsentlig del i filosofin bakom planen. Väsentliga stödjande faktorer för utvecklingen av en regional kärna anses vara kollektivtrafik (infrastruktur) och näringslivsutveckling (jobb) samt i viss mån FoUU-satsningar (och med samverkan med näringslivet). Det får därför förutsättas att landstingets planering och satsningar verkligen görs med prioriteringar av stödet till regionala kärnor. Det gäller särskilt trafikplaneringens inriktning där hela idén med regionala kärnor förutsätter en uppbyggnad av tvärförbindelser med bytespunkter/noder kopplat till de regionala kärnorna. Detta blir därför rimligen den kanske viktigaste utgångspunkten i den genomförandestrategi för trafikplanering som SL har ansvaret för att ta fram.

*Miljöfrågorna* i RUFSS 2010 har i arbetet särskilt genomgått och redovisats/publicerats med miljökonsekvensbeskrivningar. Även i samband med genomförandet och det fortsatta regionala utvecklingsarbetet kommer uppföljande miljökonsekvensbeskrivningar tas fram. Vidare har (som tidigare nämnts) ett särskilt handlingsprogram för energi och klimat initierats inom ramen för genomförandet. I detta sammanhang har vidare revisionen noterat att Miljö Steg 6-arbetet inom landstinget diskuterat möjligheten av att även integrera vissa regionala (externa) perspektiv, utöver de renodlat landstingsinterna. Exempelvis gäller att frågan om andelen kollektivtrafik har såväl en landstingsintern som regional betydelse.

### 3.5 Uppföljningen

I planeringen för uppföljning av RUFSS 2010 är en väsentlig del framtagandet av indikatorer som kan följas över tiden. Indikatorer för att kunna följa genomförandet och den regionala utvecklingen har från RPK preciserats för följande nivåer och inriktning: (a) målen och planeringsmålen, (b) åtagandena och (c) jämförelser med andra storstadsregioner

Miljöfrågorna följs upp via egna indikatorer, med avsikten att fortlöpande kunna följa de miljökonsekvenser som uppstår under tiden för planens genomförande.

Då det gäller RUP-frågorna har länsstyrelsen beslutat att ”samordna insatser för ett genomförande av utvecklingsprogrammet samt följa upp programmet årligen.” Ett sådant förberedelsearbete förefaller även äga rum.

Kommunernas följsamhet till RUFSS 2010 är likaledes av intresse att följa. Detta görs från RPNs sida, vid sidan av löpande kontakter, genom att avge yttranden över kommunernas planer. Diskussioner sker även inom ramen för samverkan med länsstyrelsen och KSL.

Från länsstyrelsens sida följer man också upp kommunernas utveckling mot bakgrund av RUFSS-perspektiven. Detta görs dels i form av tillsynen (som bl.a. gäller miljöfrågor), dels som rapportering till staten om s.k. mellankommunala frågor.

Det finns dock inte någon tydlig koppling mellan uppföljningen och genomförandeprocessen i meningen att skapa grund för det fortsatta genomförandet. Inga särskilda avstämningspunkter för detta finns preciserade.

Inte heller har hittills planerats för någon direkt återrapportering av genomförandet och uppföljningsarbetet till landstingsstyrelsen och landstingsfullmäktige. Detta kan ses som en brist. mot bakgrund av dels det faktum att fullmäktige har formulerat uppföljningsuppdraget, dels de genuint politiska frågor som finns i förverkligandet av RUFSS 2010.

Någon mer samlad utvärdering (vid senare tidpunkt) av RUFSS 2010, där även planens innehåll och uppläggning, planeringsprocess, etc. värderas, är inte planerad.

Samspelet mellan RPN och landstingsstyrelsen i uppföljningsarbetet är inte tydliggjort. Landstingsstyrelsen har ett formellt ansvar såväl för att utöva sin uppsiktsplikt som att säkerställa att en senare aktualitetsprövning av regionplanen genomförs. Landstingsstyrelsen har även ett ansvar för att koordinera landstingets olika verksamheter i genomförandet och uppföljningen av planen.

# Capire

*Granskning av Regional utvecklingsplan för  
Stockholmsregionen – RUFS 2010  
- innehåll, genomförande och uppföljning*

*November 2010*

*Dag Boman*

*Monika Selahn*

## **Innehållsförteckning**

1	UTGÅNGSPUNKTER FÖR GRANSKNINGEN	3
	Uppdrag	3
	Genomförande och metod	3
2	PLANERINGSFÖRUTSÄTTNINGAR OCH PLANDOKUMENT	3
	De formella planeringsförutsättningarna	3
	De reella förutsättningarna	4
	Dokument	5
3	REGIONPLANENÄMNDENS MANDAT OCH DIREKTIV FÖR GENOMFÖRANDE	6
4	STRATEGIN FÖR GENOMFÖRANDET AV RUFSS 2010	7
5	RUFSS 2010 OCH LANDSTINGET I ÖVRIGT	9
6	PLANERINGEN FÖR UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING	10
7	AVSLUTANDE BEDÖMNING UTIFRÅN GIVNA REVISIONSFRÅGOR	12
	Bedömning och slutsatser av delfrågor	12
	Samlad bedömning	14

# 1 Utgångspunkter för granskningen

## Uppdrag

Den övergripande revisionsfrågan är: Ger RUFSS 2010 tillräckliga förutsättningar för ett regionalt utvecklingsarbete och ett genomförande som leder till måluppfyllelse?

Delfrågor i granskningen är:

1. Vilken grund ger plandokumentet för det fortsatta arbetet och hänger planeringsförutsättningarna ihop?
2. Har regionplanenämnden tydliga mandat och direktiv för sina insatser i genomförandet av RUFSS 2010?
3. Finns en tydlig strategi och ansvarsfördelning för genomförandet av RUFSS 2010, dels inom landstinget, dels i landstingets samarbete med övriga aktörer?
4. Hur är genomförandet av RUFSS 2010 inom landstinget ”länkat” dels till det pågående regionala utvecklingsarbetet (inklusive miljöarbetet), dels till styrelsernas och nämndernas verksamhetsplanering?
5. Är planeringen för uppföljning och utvärdering (inklusive uppföljningsindikatorer) tydlig?

## Genomförande och metod

Utredningsarbetet har skett genom insamling och analys av dokumentation. Dokument som analyserats är bl a plandokumentet, planering av uppföljningar, lagstiftning och landstingsinternt regelverk. Djupintervjuer har vidare skett med ca 20 representanter för regionplanenämnden och regionplanekontoret, landstingsstyrelsen och landstingsstyrelsens förvaltning, hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning, SL, Waxholmsbolaget, kommuner samt statliga läns- och sektorsmyndigheter

Analysarbetet har stämts av med uppdragsgivaren vid ett avstämningsmöte den 21 oktober. Arbetet har bedrivits under perioden augusti – november 2010.

Landstingsrevisorerna har i arbetet företrätt av enhetschef Ralf Jonsson. Granskningen har genomförts av Dag Boman, uppdragsansvarig, och Monika Selahn, kvalitetsansvarig, vid Capire Consulting AB.

# 2 Planeringsförutsättningar och plandokument

## De formella planeringsförutsättningarna

Stockholms läns landsting ansvarar för regionplaneringen i Stockholms län med stöd av lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. Den föreskriver att ”För kommunerna i Stockholms län ska Stockholms läns landstingskommun som regionplaneorgan ha hand om sådan utrednings- och samordningsverksamhet beträffande regionala frågor (regionplanering) som avses i...plan- och bygglagen...”.

Enligt plan- och bygglagen (PBL)<sup>1</sup>, kapitel 7, är regionplaneorganets uppgift att inom regionen bevaka regionala frågor och fortlöpande lämna underlag i sådana frågor för kommunernas och statliga myndigheters planering. Regionplanen ska t ex tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. I lagen finns vissa krav avseende processen vid framtagande av en regionplan. Det finns däremot liten vägledning vad gäller innehållet i en regionplan. Regi-

---

<sup>1</sup> Den 2 maj 2011 träder en ny plan- och bygglag ikraft. Ett par förändringar genomförs. Giltighetstiden för regionplaner förlängs från sex till åtta år. Av planen ska det även framgent framgå hur den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling.



onplaneorganet ska utreda, samordna, bevaka och ge underlag. Regionplanen ska tjäna till vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.

Enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete (2007:713) bedrivs regionalt tillväxtarbete ”i syfte att uppfylla den regionala tillväxtpolitikens mål och främja en hållbar regional tillväxt. Den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013 är vägledande för det regionala tillväxtarbetet.”

Eftersom det inte finns ett regionförbund i Stockholms län är det länsstyrelsen som ansvarar för länets regionala utvecklingsprogram (RUP). Länsstyrelsen beslutade den 30 augusti 2010 att fastställa RUFSS 2010 som RUP. RUFSS har därför formell status både som regionplan och som regionalt utvecklingsprogram. Länsstyrelsen skriver i beslutet att ”*Det regionala utvecklingsprogrammet utgör en integrerad del av RUFSS 2010.*” Vidare konstaterar länsstyrelsen att man efter fastställandet av RUFSS 2010 som länets RUP ska ”*samordna insatser för ett genomförande av utvecklingsprogrammet samt följa upp programmet årligen*”. En första redovisning kommer att ske i Länsstyrelsens årsredovisning för år 2010.”

I länsstyrelsens yttrande 2009-11-09 över RUFSS 2010 – utställningsförslag, framgår att flera statliga myndigheter framfört att det saknas tydliga referenser till nationella mål och strategier. Vidare framför länsstyrelsen att ”*behoven av ett utvecklat och breddat regionalt näringslivsfrämjande arbete behöver tydliggöras.*”

## **De reella förutsättningarna**

Ansvar för regional utveckling i Stockholmsregionen är fördelat på många händer. Samtidigt har landstinget som huvudman för den regionala planeringen begränsade egna instrument för att bidra till planens förverkligande.

Förutsättningarna för en effektiv regional utvecklingsplanering i Stockholmsregionen är svaga jämfört med många andra storstadsregioner i Europa där det konstitutionella ansvaret för utvecklingsfrågor oftast är bättre samlat. Förutsättningarna avviker även från situationen i Region Skåne, Västra Götalandsregionen och de län i landet som bildat regionförbund. I dessa län har regionen eller regionförbundet ansvar för det regionala tillväxtarbetet, men de har samtidigt ingen legal grund för att göra regionplan såsom är fallet i Stockholmsregionen.

Med de förutsättningar som existerar för regionplaneringen i länet är det ett centralt framgångskriterium att involvera och förankra planen bland kommuner, andra regionala aktörer och företrädare för statliga verk och myndigheter. Detta eftersom det i huvudsak är genom dessa aktörers försorg som planen ska förverkligas.

Intervjuade personer är i allmänhet överens om att RUFSS 2010 är en mycket väl förankrad plan. Aktörerna har, förutom att de beretts tillfälle att lämna synpunkter i samband med formellt samråd och remissbehandlat utställningsförslag medverkat under processens alla steg. Aktörer från olika sektorer och nivåer har getts tillfälle att delta i alla faser av beredningen av planen. Synpunkter som framkommit vid intervjuer är bl a ”*Regionplanekontoret ska ha en eloge för processen med dokumentet*” och ”*Vi finns nu med i RUFSS på ett annat sätt än tidigare*”. Andra har lyft fram att ”*RUFSS-arbetet bildade en plattform för mellankommunalt samarbete.*”

Några kommuner har bedrivit ett arbete med sina översiktsplaner parallellt med RUFSS-processen. Intervjuade kommunala företrädare säger att ”*vi har adopterat delar av RUFSS och lyft direkt in i vår översiktsplan*”. Länstrafikplanen och den nationella trafikplanen uppges på motsvarande sätt ha utvecklats i samspel med RUFSS.

Företrädare för både kommuner och statliga organ som intervjuats påpekar dock vikten av ett fortsatt förankringsarbete under genomförandefasen: *Viktigt fortsätta att tala om gemensam bild och om varför RUFSS och innehållet är viktigt för regionens utveckling. Det behövs en tydligare strategi*

för att få till ”kärnorna”. Synpunkten framförs också att ”det behövs insatser för att göra kommuninvånarna delaktiga, särskilt de unga, använd internet och nya medier.”

## Dokument

Planeringsdokumentet har utmejslats under en process som inleddes i mars 2006 efter att aktualitetsprövningen av föregående plan slutförts. Arbetet med planen har således pågått under fyra år.

Dokumentet struktureras kring centrala begrepp såsom ”utmaningar”, ”vision”, ”mål”, ”strategier” och ”åtaganden”.

*Utmaningar* – regionens utvecklingsambitioner i relation till förutsättningarna, omvärldens påverkan och bedömningar om framtiden

*Målen* är vägen för att nå visionen och har ett tidsperspektiv om 40 år.

*Strategier* – anger hur målen ska nås

*Planeringsmål* – Planeringsmålen är konkretiseringar av de sex regionala strategierna och bör kunna nås under perioden fram till 2030.

*Åtaganden* – Åtaganden anger vad som ska göras för att uppnå planeringsmålen.

*Handlingsprogram* – Vissa åtaganden i planen riskerar att bli hängande i luften, eftersom det inte är tydligt vem som ansvarar för genomförandet.

*Plankarta och målbild* – Plankartan med tillhörande planbeskrivning visar huvuddragen i den fysiska strukturen med sikte på 2030.

Planens vision och strategier framställs på följande sätt i RUFSS 2010:<sup>2</sup>

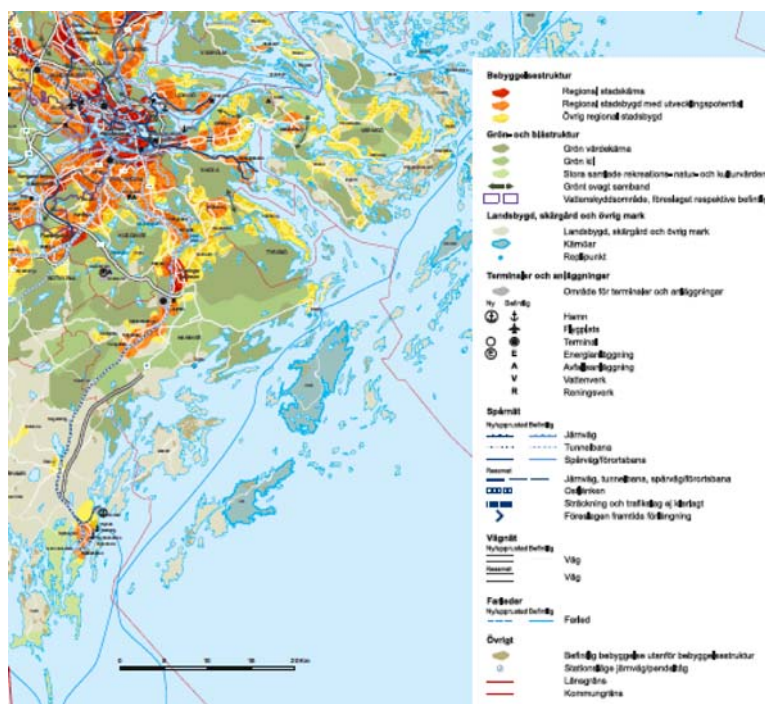


<sup>2</sup> Förslag till: Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen – RUFSS 2010, Regionplanenämnden, Stockholms läns landsting, 2010, (sid 18)

En viktig del av dokumentet är plankartan som ”ger vägledning i frågor om mark- och vattenanvändning samt lokalisering av bebyggelse och anläggningar.”<sup>3</sup> Ett utdrag av denna karta återges till höger.

Om dokumentet i sig har det framkommit olika synpunkter bland intervjuade. Bl a sägs att det är konsistent, tydligt och konsekvent. Många uttrycker sin uppskattning att planen har ett helhetsperspektiv och grundas på vederhäftiga analyser och underlag som i sig är till stor nytta för andra aktörer.

Åsikten finns samtidigt bland flera intervjuade att dokumentet är svårt att omedelbart tillämpa och håller en hög abstraktionsnivå: ”Dokumentet är ohanterligt, svårt att nå ut med. Samtidigt finns underlagsrapporter och det är bra.”



Vissa intervjuade framför att de gärna hade sett tydligare prioriteringar mellan de olika målen. ”RUFSS bör skapa kraftsamling i övergripande frågor”. ”Bakom den konsensus som skapats kring planen ligger att målen håller en hög abstraktionsnivå, vilket döljer målkonflikter som borde ha synliggjorts på ett bättre sätt”.

Det pekas även på att det finns en ojämnhet i dokumentet, vissa delar är mycket tydliga andra mer abstrakta, vissa delar pekar ut färdriktning och mål, medan andra siktar till att vara styrande på detaljnivå. En åsikt är även att åtgärderna inte borde uttryckas så tydliga fysiskt på karta. ”Bättre vore att beskriva behov i termer av tillgänglighet och kapacitet.”

Det finns också önskemål om utveckling av planens innehållsliga delar. Exempel på områden som lyfts fram är det sociala förhållanden, integrationsproblemet, gymnasieutbildning, näringslivsfrågor, hälso- och sjukvård.

### 3 Regionplanenämndens mandat och direktiv för genomförande

#### Fullmäktiges beslut om att anta RUFSS 2010

Landstingsfullmäktige beslutade 11 maj 2010 att anta förslag till Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFSS 2010. I anslutning till beslutet uppdrogs åt regionplanenämnden att löpande följa upp den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen och åt AB Storstockholms lokaltrafik att med utgångspunkt från RUFSS 2010 ta fram en översiktlig genomförandestrategi för trafikplaneringen inklusive finansieringsförslag.

Enligt företrädare för nämnd och kontor som intervjuats, ska fullmäktiges beslut tolkas så att nämnden aktivt ska verka för planens genomförande och följa upp och utvärdera hur planen förverkligas även när ansvaret vilar på andra aktörer. En uttalad utgångspunkt är att planen ska vara en

<sup>3</sup> a.a. (sid 154)

del i ett samlande strategiskt arbete för regionens tillväxt och utveckling, utan att det anges vem och hur detta ledarskap ska utövas.

#### *Regionplanenämndens reglemente och uppdrag*

För regionplanenämnden gäller enligt *reglementet* plan- och bygglagen, lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län (1987:147) samt detta reglemente.

Regionplanenämnden ska ansvara för regionplaneringen och de regionala utvecklingsfrågorna inom landstinget. Åligganden för regionplanenämnden är bl a att svara för *regionplaneringen* och de uppgifter som har samband med denna och den kommunala och statliga fysiska planeringen. Därutöver ska nämnden tillgodose landstingets behov av *statistik* i olika avseenden och svara för utredningar och samordning som rör *miljö, naturvård, glesbygd, skärgård* och *energi* och därvid svara för samordning med övriga organ inom samhällsplaneringen. Nämnden ska också bevaka och ta initiativ i *strukturfrågor som avser landstingsområdet och Mälardalsregionen* och även bevaka och ta initiativ i frågor som rör landstingets *samarbete med regioner i Europa och internationellt* i övrigt i frågor om regional utveckling.

Ansvaret för trafikplanering och trafikpolitik fördes under 2009 över från nämnden till SL

I *landstingets budget* för 2010 framgår att "regionplanenämnden ansvarar för de *regionala utvecklingsfrågorna*". Nämnden ska också "ge *förutsättningar och ta initiativ för att den övergripande visionen, målen och strategierna för Stockholmsregionen blir verklighet i enlighet med RUFSS 2010 efter att den antagits.*"

Nämnden ska, enligt budgeten även bidra till regional samling och gemensamt arbete för en förnyelse av *integrationspolitiken*, liksom att *främja utbildning och forskning*. Även *klimat- och energi-frågan*, liksom arbetet för att utveckla *de regionala kärnorna* och *en levande skärgård* ska prioriteras. Att skapa insikt och förståelse för storstadsregionernas speciella förutsättningar och att stärka samarbetet med Göteborg och Malmö, men också med andra nordiska storstadsregioner är en annan uppgift. Nämnden ska verka för att Stockholm-Mälardalen ska vara en attraktiv, öppen och tillgänglig storstadsregion, som är en ledande tillväxtregion i Europa med god livsmiljö och hållbar utveckling.

#### *Iakttagelser från intervjuer*

Av genomförda intervjuer framgår att nämnd och kontor anser att det är smidigt att verka i enlighet med direktiven. Det noteras att landstingsstyrelsen i flera avseenden har närliggande uppgifter, bl a regional utveckling samt forskning och utveckling. Detta, uppges det från företrädare för både regionplanekontoret och landstingsstyrelsens förvaltning, leder inte till några oklarheter i det dagliga arbetet. Regionplaneringen ska, enligt intervjupersonerna, ha fokus på hela länets utveckling och arbetar med långsiktiga perspektiv, medan landstingsstyrelsen arbetar mer operativt. I tillägg har landstingsstyrelsen även ansvar för att koordinera landstingsorganisationen, bereda ärendena till fullmäktige och bedriva uppsikt över landstingsverksamheterna.

## **4 Strategin för genomförandet av RUFSS 2010**

RUFSS 2010 innehåller skrivningar i vilka det anges "hur ett kraftfullt och samordnat regionalt utvecklingsarbete kan bedrivas och fördjupas med en antagen regional utvecklingsplan, RUFSS 2010, som grund."<sup>4</sup>

Ansatsen för genomförande baseras liksom planprocessen på att uppnå en bred uppslutning. "RUFSS har tagits fram tillsammans med många aktörer och behandlar en bred uppsättning regionala utvecklingsfrågor. För att planen ska bli verklighet krävs att minst lika många aktörer arbetar aktivt med att genomföra planen och att man dessutom kontinuerligt följer upp regionens utveck-

---

<sup>4</sup> Förslag till: Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen – RUFSS 2010, Regionplanenämnden, Stockholms läns landsting, 2010, (sid 224)

ling.”<sup>5</sup> Kommunikation och kunskapsutbyte med regionens aktörer anges som centralt för genomförandet. Enligt RUFSS ska politiskt ansvarstagande och engagemang prioriteras, liksom insatser för en debatt, lärandekonferenser och ranking och jämförelser.

Eftersom planen har status som regionalt utvecklingsprogram (RUP) blir den även styrande för statlig planering i länet.

Nämnden har vidare preciserat hur den själv eller andra aktörer kan ta initiativ till sk handlingsprogram för konkreta insatser inom områden där det inte finns en aktör som har ett naturligt eget ansvar. Handlingsprogram har redan initierats inom ett antal områden:

- Energi och klimat
- Regionala stadskärnor
- Försörjning av högutbildad arbetskraft
- Kreativa näringar (efter initiativ från Botkyrka kommun)

Syftet med handlingsprogrammen, enligt information från regionplanekontorets hemsida, är att tillföra handlingskraft på områden där det är särskilt angeläget att snabbt komma igång och där det saknas en given koppling till befintliga program och aktörer på operativ nivå. Handlingsprogram kan startas under hela planperioden och läggs därför utanför den formella utvecklingsplanen. De är dock en central del av genomförandet av RUFSS där regionens aktörer aktivt deltar.

Av RUFSS-dokumentet framgår att det förväntas att en rad strategiska dokument ska tas fram under kommande år, vilka ska baseras på RUFSS 2010. Hit hör bl a kommunernas planer, kommunalt och regionalt stöd till näringslivsutveckling och social utveckling, utveckling av landstingets olika verksamheter och policydokument med betydelse för den regionala utvecklingen, regionens medverkan i den statliga infrastrukturplaneringen, nya eller ändrade regionala strukturfondsprogram.<sup>6</sup>

I dokumentet beskrivs även aktörernas, bl a statens, EU:s, landstingets, kommunernas, universitetens, företagens och organisationernas, principiella roll ansvarsområden och roller.

#### *Iakttagelser om genomförandet*

Flertalet intervjuade har uppfattat att RUFSS 2010 har en större ambition än föregångarna vad det gäller genomförandet.

Vid intervjuer med företrädare för olika aktörer har vi iakttagit att det finns en osäkerhet bland många om hur den fortsatta genomförandeprocessen ska gå till. Det noteras bland annat att det är en väsentlig skillnad när den traditionella regionplanen tagit steget att bli en regional utvecklingsplan. I den förra rollen ska planen tjäna till ledning för kommunala beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. I den senare rollen ligger fokus på att generera konkreta aktiviteter. Som regionalt utvecklingsprogram (RUP) blir den styrande för statlig planering i länet. Planen förväntas ligga till grund för regionala strukturfondsprogram och andra regionala program och insatser.

Flera betraktar ansvarsfördelningen mellan landsting och länsstyrelsen som otydlig när det gäller RUP.

Några utsagor från intervjuerna illustrera hur flera intervjuade uppfattar *ansvaret* för planens genomförande:

- ”*Det behövs politiska initiativ för att knyta ihop säcken. RUFSS är inte starkt politiskt.*”
- ”*Regionplanekontoret gör bra utredningar, men det är oklart vilken roll kontoret har. Landstinget är svagt i planeringsfrågorna.*”

---

<sup>5</sup> a.a. (sid 224)

<sup>6</sup> Förslag till: Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen – RUFSS 2010, Regionplanenämnden, Stockholms läns landsting, 2010, (sid 225)

- ”Spretigheten i ansvar mellan länsstyrelse och landsting är inte bra – rollerna behöver bli tydligare om regionalplaneringen ska bli stark.”
- ”Det finns en tendens att RUFSS skjuter över målet när det gäller kommunerna. Kommunerna förbehåller sig rätten att arbeta med det som är angeläget för dem. Kommunerna vill snarare ”plocka russin ur kakan” än se sig själva som medaktörer i genomförandet av RUFSS

Flera intervjuade uppehåller sig även vid ändamålsenligheten i planen som grund för ett effektivt genomförande.

En sådan diskussionslinje uppmärksammar frågan om RUFSS borde ha varit en mer utvecklad genomförandeplan med tydligt ansvar, tidssättning och finansiering. Flera efterlyser tydligare mål och prioriteringar och att nämnden i högre grad borde ha klargjort hur planen ska genomföras och följas upp. Några intervjuade uttalar att ”RUFSS måste in i finansieringslösningar.” En intervjuad uttryckte följande: ”RUFSS är väl förankrad och klangbotten till många frågor. En svaghet är att den är svår att tillämpa. Man måste bryta ner innehållet för att kunna samverka om frågorna i regionen.”

Bland de ansvariga för regionplanen framförs att plandokumentet beskriver vad som behöver göras i regionen ur ett helhetsperspektiv – inte hur det ska göras och vem som ska göra det. ”RUFSS fungerar som ett samlande paraply för operativa insatser, snarare än att ange åtgärder.”

Det framkommer samtidigt att flera ser positivt på arbetet med handlingsprogram, t ex handlingsprogrammet för energi och klimat. Intervjuade pekar på att programmet har tydliga mål, det har arbetats fram tillsammans och det finns en tydlig ansvarsfördelning. Flertalet pekar på behovet av en fortsatt förankringsprocess.

## 5 RUFSS 2010 och landstinget i övrigt

### *Utgångspunkter i direktiv*

Bland de övergripande mål som anges för Stockholms läns landsting (SLL) i budget 2010 är att regionen ska bli ”En ledande tillväxtregion”. Enligt budgeten ska SLL ”bidra till att länet utvecklas som en öppen och tillgänglig region, en ledande tillväxtregion samt en resurseffektiv region med god livsmiljö, dvs. i enlighet med de mål som ligger till grund för arbetet med den regionala utvecklingsplanen (RUFSS 2010). Planen utgår från visionen att regionen ska vara Europas mest attraktiva storstadsregion.”<sup>7</sup>

Utöver det finns inga direktiv om landstingskoncernens roll i förverkligandet av RUFSS 2010. Undantag är beslutet om det skärgårdspolitiska programmet och uppdraget till SL som ska utarbeta en översiktlig genomförandestrategi inom trafikområdet. I beslutet om ”Nytt skärgårdspolitiskt program”<sup>8</sup> ges landstingsstyrelsen i uppdrag att ta ansvar för den samlade uppföljningen av programmet genomförande och berörda nämnder och bolag ges i uppdrag att redovisa hur de bidragit till genomförande av programmet.

I RUFSS 2010 som nu alltså antagits framförs att SLL ”har många möjligheter att genomföra viktiga åtaganden i RUFSS.”<sup>9</sup> Här nämns bl a

- Landstinget kan som huvudman för regionens kollektivtrafik ha en roll för utformning och tillämpning av styrmedel och incitament för att nå klimatmålen.

<sup>7</sup> Stockholms läns landsting, Budget 2010 (sid 9 – 10)

<sup>8</sup> Landstingsfullmäktige antog den 9 februari 2010 ett nytt skärgårdspolitiskt program för Stockholms läns landsting som ska gälla de närmaste sex till tio åren. Programmet anger inriktningen för landstingets politik i kust- och skärgårdsområdet. Programmet tar avstamp i *Delregional utvecklingsplan för Stockholms kust och skärgård*, (antogs av landstingsfullmäktige i maj 2008). Den är en fördjupning av RUFSS 2001 och utgör samtidigt ett strategiskt underlag för RUFSS 2010.

<sup>9</sup> Förslag till: Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen – RUFSS 2010, Regionplanenämnden, Stockholms läns landsting, 2010, (sid 226)

- Hälso- och sjukvården har stor betydelse för regionens förnyelseförmåga genom sin koppling till regionens utbildningskapacitet och forskning, samt i egenskap av stor arbetsgivare och upp-handlare.
- Lokaliseringen av vård och forskning påverkar utvecklingsmöjligheterna för andra verksamheter i närområdet.
- Locum kan utöver att bidra i åtaganden som rör den fysiska strukturens utveckling också som fastighetsägare även bidra i åtaganden som rör energieffektivisering.
- Landstingets kulturnämnd har en viktig funktion när det gäller att stimulera och ge stöd i olika former till länets kulturliv.
- Skärgårdsstiftelsen och WÅAB har stor betydelse för skärgårdens utveckling.

I planen beskrivs även hur nämnden och kontoret kan stötta landstingets övriga verksamheter i genomförandet av RUFSS 2010.

#### *Iakttagelser vid intervjuer*

Intervjuer har genomförts med ett antal företrädare för landstingets verksamheter. RUFSS 2010 upp-ges vara välkänd inom koncernen.

Övergripande iakttagelse är att kontaktytorna mellan regionplaneringen och övriga verksamheter är relativt små. Samverkan sker inte regelbundet och inte systematiskt. Från regionplanekontorets sida uttalas att utgångspunkten är att landstinget i RUFSS-arbetet behandlas som en aktör bland andra i regionen.

Utöver SL:s särskilda roll i trafikpolitiken och landstingets skärgårdspolitiska program upp-ges vid intervjuer att det inte pågår någon särskild planering inom övriga verksamheter visavi RUFSS.

Från landstingsstyrelsens förvaltning uttalas ambitionen att i tillämpliga delar medverka i genom-förandet av RUFSS. RUFSS 2010 beskrivs som ett bra stöd för förvaltningens eget arbete med regional utveckling. Det förekommer kunskapsöverföring mellan förvaltningarna, men inget systematiskt samarbete. Förvaltningarna möts på den arena som bildats för utveckla den delregionala kärnan Flemingsberg. Från det landstingsinterna miljöarbetets sida har det skett en viss medverkan i RUFSS-processen t ex vid hearings. I landstingets ”Miljösteg 6” som bereds för närvarande kommer RUFSS att ligga som utgångspunkt för landstingets externa miljöeffekter. I miljösteg 5 anges RUFSS som ett styrmedel för att landstinget ska nå uppsatta miljömål.

Inom hälso- och sjukvården finns ett visst utbyte där representanter från Regionplanekontoret följer arbetet med ”Framtidens hälso- och sjukvård” och generalplanen för hälso- och sjukvården. Från hälso- och sjukvårdens förvaltning upp-ges att man avser att följa upp och bidra i frågor som folk-hälsa. Arbetet med ”Framtidens hälso- och sjukvård” är inte koordinerad med RUFSS.

I flera intervjuer har det påpekats att arbetet med de delregionala kärnorna har en central del i för-verkligandet av RUFSS 2010. I detta sammanhang, menar sagesmännen, bör regionplanekontoret och SL koordinera sitt arbete. Vissa uttrycker en osäkerhet om så är fallet.

SL förbereder arbetet med att utarbeta den genomförandestrategi som man är ålagd att göra.

Waxholmsbolaget tillämpar delregional utvecklingsplan för Stockholms kust och skärgård.

Vid intervjuerna med företrädare för landstinget framkommer det att det finns potentiella kun-skapssynergier mellan regionplaneringen och annan verksamhet, men som inte utnyttjas på ett sys-tematiskt sätt. Exempel på sådana synergier är folkhälsofrågor, miljöarbete, lokaliserings- och fy-siska tillgänglighetsfrågor inom hälso- och sjukvården mm.

## **6 Planeringen för uppföljning och utvärdering**

### *Uppföljning av målen i RUFSS*

Fyra mål anges i RUFSS 2010 som ”vägen för att nå visionen” och tidsperspektivet för dessa över-gripande mål är 40 år. I RUFSS 2010 finns sex strategier som ger vägledning för hur regionens ut-

maningar ska hanteras. Det finns också 31 planeringsmål med tidsperspektivet 20 år. Planeringsmålen konkretiserar de sex strategierna och kan, enligt dokumentet, ”fungera som styrmedel och en hjälp för uppföljning av planen.” Det finns också 54 åtaganden som anger vad som behöver göras för att nå konkreta mål i planen.

RUFS 2010 har också, enligt dokumentet, ”en tydlig koppling till de 16 nationella miljö kvalitetsmålen.” Fem miljömål har prioriterats i Stockholms län och RUFS 2010 anger åtaganden som har stor relevans för att nå dessa mål. Det finns även andra nationella mål, som folkhälsomål och transportpolitiska mål, som ”har koppling till RUFS 2010” eller där RUFS 2010 innehåller ”åtaganden som direkt relaterar till de nationella transportpolitiska målen och som ska bidra till måluppfyllelse.”

Utgångspunkten för det uppföljningsarbete som planeras är att besvara fyra grundläggande frågor:

- Vad gör regionens aktörer för att förverkliga ambitionerna i RUFS?
- Hur går det för regionen?
- Vilka är miljöeffekterna av RUFS?
- Hur presterar regionen i förhållande till andra europeiska storstäder?

Styr- och uppföljningssystemet ska göra det möjligt att strukturerat och systematiskt samla in information som speglar situationen i regionen. Det sker genom indikatorer som ska illustrera nuläge, genomförande och resultat. Indikatorerna ska också möjliggöra jämförelser med andra storstadsregioner i Europa. I RUFS 2010 anges att indikatorerna behöver kompletteras med andra former av uppföljning, där man använder exempelvis kvalitativa metoder.

Enligt RUFS 2010 bör en ”mer omfattande genomgång av planens genomförande...ske en gång per mandatperiod.”

#### *Kriterier och indikatorer*

Regionplanekontoret bedriver ett ambitiöst arbete för att utarbeta indikatorer av tre olika slag. De fyra övergripande målen; en öppen och tillgänglig region, en ledande tillväxtregion, en region med god livsmiljö och en resurseffektiv region, följs upp med ”internationella indikatorer” som ska möjliggöra jämförelser med andra storstadsregioner. Statistik hämtas bl.a. från Eurostat och OECD. Exempel på indikatorer är ungdomsarbetslöshet, arbetskraftens produktivitet, utsläpp av växthusgaser och andel högskoleutbildade.

En andra klass med indikatorer har koppling mot planeringsmålen och ska illustrera hur det går för regionen. En tredje klass med indikatorer är indikatorer i MKB och de ska belysa planens miljöeffekter. Dessa två senare klasser av indikatorer är indelade i teman; arbetsmarknad, bostäder, företagande, innovation, resvanor och transport, kompetens, kultur och fritid, trivsel och trygghet, miljö samt utbildning. Statistik hämtas från olika statistikansvariga myndigheter.

Regionplanekontoret tar ansvar för att ta fram den helt övervägande delen av dessa indikatorer. Flera aktörer arbetar med eller planerar att ta fram indikatorer, däribland Stockholms stad och länsstyrelsen. För trafikområdet tar SL fram mer detaljerade indikatorer.

#### *Organisering och tidssättning av uppföljningsarbetet*

Begränsad rådighet över det som påverkar måluppfyllelsen är en generell svårighet när man arbetar med indikatorer. Faktorer man inte råder över, exempelvis i den internationella utvecklingen, kan inverka mer på ”hur det går för regionen” än de åtgärder man själv beslutar om.

Regionplanenämnden har inte tagit ställning till hur uppföljningen ska rapporteras till landstinget, men det uppges vid intervjuer pågå planering vid kontoret för hur uppföljningsarbetet ska rapporteras. Av dokumentet, RUFS 2010, framgår enbart att en mer omfattande genomgång av planens genomförande bör ske en gång per mandatperiod. Däremot framgår inte hur genomgången ska presenteras. RPK planerar för en stor genomgång och aktualitetsprövning 2014.



Regionplanekontoret har diskuterat att eventuellt följa upp ett par strategier i taget och efter några år samla ihop resultat på flera områden.

En ”avstämning 2010” har presenterats på RPK:s hemsida. RPK gör där en genomgång av olika processer som kan sägas bidra till genomförandet av RUFSS 2010. För respektive strategi görs en genomgång av vad som ”görs i dag?” RPK beskriver också de områden där man bedömer att det inte görs tillräckligt i dag.

RPK bedömer att man inte kan följa upp allt själva, att samordning av andra aktörer är viktigt och att det finns intresse hos andra aktörer för uppföljning. Den planerade uppföljningen bygger på samverkan med andra och att andra aktörer tar ansvar för uppföljningen av respektive ansvarsområden. Av det material som fanns tillgängligt i samband med denna granskning framgår att RPK tar ansvar för huvuddelen av arbetet med att ta fram indikatorer. Enligt länsstyrelsens beslut 30 augusti 2010 ska länsstyrelsen ”efter fastställandet av RUFSS 2010 som länets RUP samordna insatser för ett genomförande av utvecklingsprogrammet samt följa upp programmet årligen. Länsstyrelsens uppföljning kommer bland annat att utgöra ett av underlagen till kommande strukturfondsprogram.”

Även Stockholms stad planerar för uppföljning av sin översiktsplan genom indikatorer. Dessutom kommer SL, som nämnts, att följa upp sitt ansvarsområde mer i detalj.

## 7 Avslutande bedömning utifrån givna revisionsfrågor

### ***Bedömning och slutsatser av delfrågor***

#### *Planeringsförutsättningar*

Förutsättningarna för en effektiv regional utvecklingsplanering i Stockholmsregionen är svaga jämfört med många andra storstadsregioner i Europa. Ansvaret för frågorna är splittrat på många händer samtidigt som landstinget som huvudman för den regionala planeringen har begränsad kompetens för att förverkliga planen. Trots att förutsättningarna för en effektiv regional utvecklingsplanering i länet inte är optimala anser vi att RUFSS 2010 och den process som använts vid framtagandet kan ges goda vitsord RUFSS 2010 är, enligt vår bedömning, den hittills bäst förankrade regionplanen, vilket bl a avspeglar sig i en god överensstämmelse mellan översiktsplanerna i många kommuner och länets trafikplan.

I granskningen har vi kunnat konstatera att formerna för utarbetandet av RUFSS 2010 liksom dokumentet i sig är i överensstämmelse med gällande riktlinjer. En iakttagelse är samtidigt att regelverket sammantaget ger väldigt lite vägledning om planeringens mål och innehåll.

Vår bedömning är att RUFSS 2010 lever upp till höga krav på ändamålsenlighet, sett till både formella och reella förutsättningar, för den regionala utvecklingsplaneringen i Stockholms län

#### *Planeringsdokumentet*

Planeringsdokumentet har utvecklats under en process som inleddes i mars 2006 efter att aktualitetsprövningen av föregående plan slutförts. Arbetet med planen har således pågått i fyra år.

Om dokumentet i sig har framkommit olika synpunkter bland de intervjuade. En styrka, enligt vår bedömning, är att planen har ett helhetsperspektiv. Vår bedömning är att dokumentet är konsistent och konsekvent. Samtidigt har vi konstaterat att åsikten finns bland många intervjuade att dokumentet är svårt att omedelbart tillämpa och håller en hög abstraktionsnivå. Det fortsatta arbetet med genomförandet av planen hade, enligt vår mening, vunnit på om dokumentet tydligare hade beskrivit underliggande målkonflikter. Det finns en ojämnhet i dokumentet, vissa delar är mycket tydliga andra mer abstrakta, vissa delar pekar ut färdriktning och mål, medan andra behandlar frågor på detaljnivå.

Om ambitionen med planen sägs bl a att ”RUFSS är en gemensam plan som visar på regionens samlade vilja och som ger vägledning”<sup>10</sup>. Vår bedömning är att dokumentet lever upp till denna ambition. Bedömningen är vidare att RUFSS 2010 lever upp till höga krav på vederhäftighet och omvittnat är ett värdefullt kunskapsunderlag. Våra iakttagelser pekar samtidigt på att det bland många finns en osäkerhet om planens status och roll, vilket även speglar olika förväntningar på planens innehåll och dokumentets tillgänglighet.

#### *Regionplanenämndens mandat för genomförandet*

Regionplanenämndens mandat definieras i reglemente och genom direktiv i landstingets budget.

Regionplanenämnden har landstingsfullmäktiges uppdrag ”att löpande följa upp den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen”. Vår iakttagelse är att det finns ett visst tolkningsutrymme runt denna formulering. Uppdraget tolkas, enligt företrädare för nämnd och kontor som intervjuats, så att nämnden aktivt ska verka för planens genomförande och följa upp och utvärdera hur planen förverkligas även av andra aktörer. I dokumentet beskrivs ambitionen för genomförande; att ange ”hur ett kraftfullt och samordnat regionalt utvecklingsarbete kan bedrivas ... med RUFSS 2010 som grund”<sup>11</sup>.

Vår bedömning är att regionplanenämndens mandat ger täckning för det arbete som sker inom ramen för RUFSS.

#### *Strategin för genomförande av RUFSS 2010*

Regionplanenämndens strategi för genomförande av RUFSS 2010 är mer ambitiös än i samband med tidigare regionplaner. En uttalad utgångspunkt i RUFSS 2010 är att planen ska vara en del i ett samlande strategiskt arbete för regionens tillväxt och utveckling<sup>12</sup>. I planen anges samtidigt att ”RUFSS fungerar som ett samlande paraply för operativa insatser, snarare än att ange åtgärder.”<sup>13</sup> Oaktat detta framgår det av genomförda intervjuer att det förs en diskussion om hur RUFSS 2010 kunde ha skapat tydligare förutsättningar för ett effektivt genomförande.

Med hänsyn till de relativt begränsade medel för styrning och implementering som nämnden förfogar över anser vi att den valda genomförandemodellen i huvudsak är adekvat. Samtidigt delar vi den åsikt som framförs av flera intervjuade, bland annat från kommunernas sida, att det kommer att krävas en konsekvent genomförandeplanering och ett aktivt fortsatt förankrings- och uppföljningsarbete för att intentionerna i RUFSS ska få ett önskat genomslag.

Inom landstinget har fullmäktige uppdragit till AB Storstockholms lokaltrafik att med utgångspunkt från RUFSS 2010 ta fram en översiktlig genomförandestrategi för trafikplaneringen. I beslutet<sup>14</sup> om ”Landstingets skärgårdspolitiskt program”, som har en koppling till RUFSS, ges landstingsstyrelsen i uppdrag att ta ansvar för den samlade uppföljningen av programmets genomförande och berörda nämnder och bolag ges i uppdrag att redovisa hur de bidragit till genomförande av programmet. Vi bedömer att det i övrigt inte är tydligt vilket ansvar andra nämnder/bolag inom landstinget har för genomförandet av RUFSS.

En principiell fråga av en annan art är om förutsättningarna för ett effektivt genomförande av regional utvecklingsplanering i Stockholmsregionen kan förbättras. Vår bedömning är att samarbetet mellan nyckelaktörerna har utvecklats positivt under senaste decennium. Samtidigt har regionen en svagare grund för sin planering och dess genomförande än många konkurrenter.

---

<sup>10</sup> Förslag till: Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen – RUFSS 2010, Regionplanenämnden, Stockholms läns landsting, 2010, (sid 15)

<sup>11</sup> a.a. (sid 224)

<sup>12</sup> a.a. (sid 14)

<sup>13</sup> a.a. (sid 15)

<sup>14</sup> Landstingsfullmäktiges beslut 10-02-09

### *RUFS 2010 och landstinget i övrigt*

Det har framkommit vid granskningen att interaktionen mellan regionplaneringen och annan verksamhet i landstinget är relativt sporadisk. Från regionplanekontorets sida uttalas att utgångspunkten är att landstinget i RUFS-arbetet behandlas som en aktör bland andra i regionen. Tydliga direktiv om landstingskoncernens roll i förverkligandet av RUFS 2010 saknas vid sidan av SL:s uppdrag och det skärgårdspolitiska programmet.

Vår bedömning är att det finns kunskapssynergier mellan regionplaneringen och annan verksamhet som inte utnyttjas till fullo. Exempel på detta är folkhälsofrågor, miljöarbete, lokaliserings- och fysiska tillgänglighetsfrågor inom hälso- och sjukvården mm. Det är landstingsstyrelsens ansvar att verka för en ökad effektivitet i detta avseende. Vår bedömning är vidare att kopplingen mellan RUFS-arbetet och handläggningen av operativa regionala utvecklingsfrågor skulle vinna på en ökad och systematisk samverkan.

### *Planeringen för uppföljning och utvärdering*

Regionplanekontoret är på nämndens uppdrag i färd med att konkretisera en uppföljningsplan. De initiala planerna för uppföljning är ambitiösa. Uppföljningsarbetet har flera dimensioner och omfattar uppföljning av mål, strategier och åtaganden. Uppföljning av i vilken omfattning strategierna genomförs är redan initierad. Parallellt med Regionplanekontoret ska även andra aktörer följa upp den regionala utvecklingen i olika aspekter. Det är viktigt att uppföljningsarbetet sker i samverkan. Det gäller bl a val av och utarbetande av indikatorer. Samverkan i tidigt skede underlättar uppföljningen och är rationellt för inblandade aktörer. Det främjar också delaktighet och tydlighet.

Uppföljningsarbetet bör ha en tydlig åtgärdsrelevans. Vidare anser vi att regionplanenämnden bör anvisa hur planarbetet som sådant ska utvärderas. Vi bedömer att det är viktigt att precisera när och hur en uppföljning av målen i RUFS och en utvärdering av planarbetet kan presenteras för landstingsfullmäktige.

## **Samlad bedömning**

Ambitionen rörande planens genomförande är högre än vid tidigare regionplaner. Våra bedömningar rörande revisionsfrågan om RUFS 2010 ger tillräckliga förutsättningar för ett regionalt utvecklingsarbete och ett genomförande som leder till måluppfyllelse är följande:

- Planeringsförutsättningarna, både de formella och de reella, dvs att planen till största del ska genomföras av kommuner och andra aktörer har hanterats på ett effektivt sätt.
- RUFS 2010 lever upp till höga krav på vederhäftighet och är omvittnat ett värdefullt kunskapsunderlag för andra planeringsaktörer i regionen.
- Den valda genomförandemodellen baserad på fortsatt förankring, uppföljning och egna initiativ i regionala frågor där det saknas aktörer med ett tydligt ansvar är adekvat med hänsyn till förutsättningarna. En konsekvent genomförandeplanering skulle vara av värde.
- Landstingsstyrelsen bör tydligare klargöra hur landstingskoncernen i övrigt ska medverka för att målsättningarna i RUFS 2010 ska förverkligas och hur synergier mellan regionplaneringen och andra ansvarsområden i landstinget kan förbättras.
- I planen för uppföljning av RUFS 2010 bör tydligare anges hur och när uppföljning och utvärdering ska presenteras för landstingsfullmäktige. Uppföljning och utvärdering bör ligga till grund för genomförandeåtgärder.

I vissa avseenden är det för tidigt att dra slutsatser om vilka resultat som kan förväntas. Det gäller t ex planeringen och organisation av planens uppföljning och utvärdering, som ännu inte är fastslagen. Det gäller även de delar av planen som SL ska ansvara för.