

# Regionernas inflytande

FRAMTAGANDE AV REGIONALA LÄNSTRANSPORTPLANER  
OCH NATIONELL TRANSPORTPLAN FÖR 2018-2029





## Förord

SKL utvärderar i den här rapporten det nu avslutade arbetet med att ta fram regionala länstransportplaner och nationell transportplan för åren 2018-2029. Arbetet med nya transportplaner är en omfattande process och det är av stor vikt att kommunala och regionala behov och prioriteringar hörsammas, samt att tjänstemän och politik engageras och deltar.

Rapporten lägger fokus på regionalt och kommunalt inflytande över arbetet och frågor som särskilt kommit att präglade planeringsomgången. Bland annat diskuterar rapporten Sverigeförhandlingens inverkan på arbetet med att ta fram transportplaner, effekten av oförändrade ekonomiska ramar för länsplanerna samt ökade satsningar på statsbidrag. Rapporten ligger till grund för SKL:s påverkansarbete inför kommande planeringsomgångar.

Rapporten baseras på intervjuer med tjänstepersoner som varit delaktiga i arbetet med att ta fram nya transportplaner och deras upplevelser av inflytande och möjligheter att påverka.

Undersökningen genomfördes under augusti och september 2018. Rapporten är författad av Emma Ström och Linnéa Lindemann SKL.

Stockholm november 2018

Peter Haglund

*Sektionschef Infrastruktur och fastigheter  
Tillväxt och samhällsbyggnad*

Sveriges Kommuner och Landsting

## Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>5</b>
<b>Inledning .....</b>	<b>6</b>
Bakgrund och genomförande .....	6
<b>Planeringssystemet .....</b>	<b>7</b>
Nytt planeringssystem 2013 .....	7
Inriktnings- och åtgärdsplaneringen .....	7
Nationell plan och länstransportplanerna .....	8
Kommunernas inflytande under planeringsprocessen .....	9
<b>Resultat och analys.....</b>	<b>10</b>
Nuvarande planeringsmodell .....	10
Inflytande jämfört med tidigare .....	11
Ökat regionalt och lokalt ansvar .....	13
Medfinansiering .....	14
<b>Bilaga 1. Deltagande organisationer .....</b>	<b>15</b>

# Sammanfattning

I den här rapporten sammanställs resultaten från undersökningen (2018) av uppfattningar om regionalt och lokalt inflytande över infrastrukturplaneringen och frågor som berör den. Resultatet av genomförda intervjuer och enkäter jämförs med tidigare års undersökningar.

De flesta regioner och kommuner är i huvudsak positiva eller neutralt inställda till modellen för åtgärdsplanering, som bidragit till ökat lokalt engagemang och större fokus på strategiska avvägningar, men flera respondenter framhåller att inflytandet i stort har försämrats jämfört med tidigare planomgångar. Detta tycks främst bero på de parallella processerna; Sverigeförhandlingen och utredningen om nya städer. Det finns också kritik mot att modellen för åtgärdsplanering är resurskrävande och onödigt omständlig. I realiteten innebär en planomgång små förändringar i planerna eftersom majoriteten av medlen är låsta till befintliga åtgärder och utrymmet för nya satsningar är litet.

Genomgående riktas kritik mot regeringen som har varit försenad med att presentera infrastrukturproposition, direktiv samt fastställelsebeslut. Förseningarna har inneburit korta ledtider för regionerna och försvårat den politiska förankringen.

En återkommande synpunkt från länsplaneupprättarna är att det måste bli mer transparent vad det är som avgör storleken på och fördelningen av länsplanerarna. Under de två senaste planomgångarna har anslagen till länsplanerna varit mer eller mindre oförändrade samtidigt som anslagen till nationell plan ökat kraftigt och satsningarna på detaljerade statsbidrag blivit fler.

Vidare visar intervjuerna och enkätsvaren att synen på kommunal eller regional medfinansiering av statlig infrastruktur är tudelad. Merparten av de tillfrågade kommunerna och regionerna är principiellt emot att lokala och regionala skattemedel används till att finansiera nationell statlig infrastruktur. Samtidigt kan medfinansiering vara ett verktyg för kommunen eller regionen att driva på i en angelägen infrastrukturfråga som Trafikverket annars skulle avvakta med.

# Inledning

## Bakgrund och genomförande

Sveriges Kommuner och Landsting har tre gånger tidigare genomfört en undersökning av regioners och kommuners upplevda inflytande över åtgärdsplaneringen, 2008, 2010 och 2014. Åtgärdsplaneringen utgörs av de långsiktiga planerna för transportinfrastruktur, vilket handlar om en nationell transportövergripande plan och 21 regionala planer, en för varje region/län.

Frågorna i tidigare års undersökningar har i huvudsak ställts i enkätform till län och regioner med ansvar för länsplaner för transportinfrastruktur och till kommuner i form av kommunalförbund. I 2018 års undersökning har uppgifter framförallt samlats in genom telefonintervjuer, men ett antal webbenkäter har även skickats till utvalda kommuner samt kommunalförbund. Totalt har 24 organisationer, efter att en bredare förfrågan skickats ut, valt att medverka i undersökningen; 14 regioner/län samt 9 kommuner och ett kommunalförbund. Se medverkande organisationer i bilaga 1.

Respondenterna har utgjorts av tjänstepersoner som ansvarat för arbetet med att ta fram regionala planer i respektive organisation samt ett urval av kommunala representanter som varit delaktiga i processen utifrån sina respektive roller. Undersökningen genomfördes under augusti och september 2018. För att möjliggöra jämförelse med de tidigare undersökningarna har samma fyra grundfrågor används nu som då. Respondenterna har utifrån frågorna haft möjlighet att resonera fritt.

# Planeringssystemet

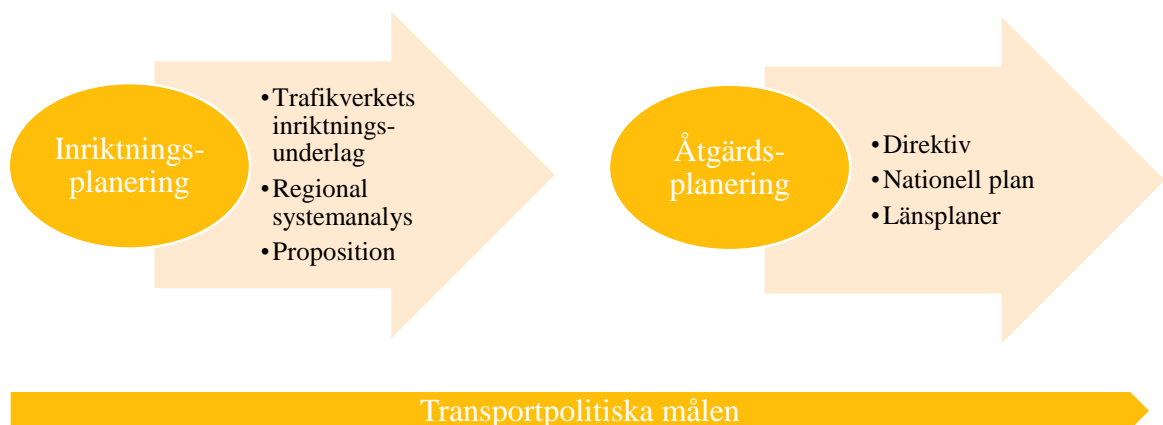
## Nytt planeringssystem 2013

År 2013 infördes ett nytt planeringssystem såväl för den fysiska planeringsprocessen som för den ekonomiska strategiska planeringen. Det innebär i övergripande termer att ett system med större flexibilitet, och om det används fullt ut, större samverkan mellan den fysiska och den ekonomiska planeringen införts.

Det nya systemet innebär att 12-årsplanen delas in i tre faser. En för de första tre åren där åtgärder ska kunna genomföras direkt när den finansiella möjligheten kommer. Kommande treårsperiod, år 4-6, ska bestå av åtgärder som är under utredning och med en möjlig byggstart inom tre-sex år. Sista fasen, planens år 7 till 12, består av en beskrivning av brister och behov som kommer att behöva åtgärdas men där det ännu inte utretts klart vilken åtgärd som är lämplig. Åtgärdsvalsstudier kan startas vilka sedan leder till att åtgärder läggs in i planeringen beroende på hur mycket fysisk planering som krävs för just dessa åtgärder. Ett motsvarande årligt beslut kan också de regionala planupprättarna ta vid framtagande av länsplanerna.

## Inriktnings- och åtgärdsplaneringen

Inriktnings- och åtgärdsplaneringen syftar till att ta fram en nationell transportplan för infrastrukturens systemet och 21 länsplaner för regional transportinfrastruktur som beskriver hur Sveriges transportinfrastruktur ska utvecklas under en kommande 12-årsperiod.



Ungefär tre år innan en ny plan fastställs påbörjas arbetet med inriktningsplaneringen. Trafikverket får av regeringen i uppdrag att ta fram och presentera ett inriktningsunderlag som består av Trafikverkets analyser av transportinfrastrukturen och dess framtida utvecklingsinriktningar inför kommande infrastrukturproposition.

I regionerna/länen genomförs de regionala systemanalyser som syftar till att ta fram en politiskt genomarbetad och förankrad utvecklingsstrategi för regionens transportsystem, antingen genomförs arbetet enskilt eller i samverkan med andra län/regioner. Strategierna som systemanalysen pekar ut kan exempelvis utgöra grunden i de långsiktiga transportplanerna på såväl nationell som regional nivå.

Regeringens proposition presenteras vanligen cirka 2 år innan planernas fastställelse, och däremellan direktiv som ger ledning för planerna. Direktivet innebär starten för den fas som kallas åtgärdsplaneringen. Trafikverket och det län där länsstyrelsen ännu har ansvar för planen erhåller direktiven i form av uppdrag, medan övriga regioner kan se det som ett erbjudande. Varje plan får en föreslagen ekonomisk ram som utgångspunkt för planens upprättande och fördelning, som ligger till grund för regeringens rambeslut under år ett.

## Nationell plan och länstransportplanerna

Både den nationella planen och länstransportplanerna upprättas med en tidshorisont om 12 år. Planerna revideras vart fjärde år och inför varje plan presenterar regeringen nya direktiv. Enligt det nya planeringssystemet från 2012 ska planernas sex första år, år 1-6, vara mer specificerade med namngivna åtgärder medan år 7-12 lämnas mer öppet utifrån åtgärdsvalsplaneringen (ÅVS).

Nationell plan	Länstransportplaner
<ul style="list-style-type: none"><li>• En nationell transportplan</li><li>• Långsiktig planering av det samlade transportsystemet för väg, järnväg, sjöfart och luftfart</li><li>• Vårda den befintliga infrastrukturen och använda den mer effektivt</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 21 länstransportplaner för regional transportinfrastruktur</li><li>• Investeringar och förbättringsåtgärder</li><li>• Investeringar i statliga vägar som ej ingår i det nationella stamvägnätet</li><li>• Byggande och drift av enskilda vägar</li></ul>



**Den nationella planen** kan kortfattat beskrivas som en långsiktig ekonomisk planering av det samlade transportsystemet för väg, järnväg, sjöfart samt luftfart, och påbörjas innan planlägningsprocessen för ett infrastrukturprojekt har startat. Det innebär i praktiken att en så kallad namngiven åtgärd, som är en åtgärd som uppgår till mer än 100 Mkr måste finnas med i en plan innan det kan utredas enligt planlägningsprocessen. Planen beskriver vilka resurser som finns att tillgå för de olika åtgärdsgrupperna, vad som ska genomföras och i vilka geografiska områden. Trafikverket har i uppgift att förverkliga planen medan det åligger regeringen att fastställa den.

**Länstransportplanerna**, eller de regionala planerna för transportinfrastruktur är 21 stycken, och tas fram av den organisation i respektive län/region som har ansvar för den regionala utvecklingen i området. Länstransportplanerna är planer för regional transportinfrastruktur och kan bestå av exempelvis investeringar i statliga vägar som inte ingår i det nationella stamvägnätet eller byggande och drift av enskilda vägar. Regeringen fastställer de ekonomiska ramarna för länstransportplanerna och Trafikverket, kommuner och trafik huvudmän bistår planupprättaren med underlag och i samråd vid upprättandet av plan.

### **Kommunernas inflytande under planeringsprocessen**

Kommunernas inflytande under planeringsprocessen varierar mellan olika län. Somliga kommuner upprättar kommunala treårsplaner som beskriver respektive kommuns behov på kort och lång sikt och som sedan årligen ligger till grund för regionens samlade prioriteringar. Dessa utgör också underlag för kommunernas vilja att medfinansiera statlig infrastruktur samt ger underlag inför statlig medfinansiering i kommunal infrastruktur. Syftet med dessa är att på regional nivå kunna prioritera och bedöma bra helhetslösningar, framförallt inom gång-, cykel- och kollektivtrafik. Andra kommuner har enbart rollen som remisspart och lämnar in önskelistor på åtgärder medan regionen utför själva planeringsprocessen vid plantillfället, vart fjärde år.

# Resultat och analys

I följande stycke redovisas resultaten i procentandelar från 2018 års undersökning för de fyra frågorna i jämförelse med tidigare års svar.

## Nuvarande planeringsmodell

Hur tycker du att nuvarande modell för åtgärdsplaneringen fungerar?

År	Mycket positiv	Ganska bra/ positiv	Godtagbar/ neutral	Ganska dålig/ negativ	Mycket negativ	Tar ej ställning
2018		55%	30%	6%	9%	
2014	6%	71%	16%	6%		
2010		25%	25%	42%	8%	
2008			15%	55%	30%	

Respondenterna är i huvudsak positiva eller neutralt inställda till den nuvarande modellen för åtgärdsplanering. Detta är en försämring jämfört med 2014 års undersökning.

Majoriteten av de tillfrågade framhåller att planeringssystemet är bra i teorin. En viktig aspekt med det nya mer öppna planeringssystemet är att fokus flyttar från åtgärder till brister. På så vis får också planernas strategiska inriktning större tyngd och tidiga skeden där bland annat regionala systemanalyser tas fram blir viktiga. Många respondenter framhåller att det nya planeringssystemet fungerar särskilt bra på lokal nivå där det lokala engagemanget och samarbetet har ökat samt att politiken har fått en mer aktiv roll i planarbetet. För nationell plan påpekar många att det brister i praktiken eftersom identifierade brister hamnar utanför planeringsperioden och planen tecknas full med åtgärder.

En återkommande synpunkt är att modellen för åtgärdsplaneringen är resurskrävande och onödigt omständlig. I realiteten innebär en planomgång små förändringar i planerna eftersom majoriteten av medlen är låsta till befintliga åtgärder och utrymmet för nya satsningar är litet. När en planomgång dras igång piskas förväntningar upp som är svåra att möta. Dessutom produceras mängder av beslutsunderlag till tveksam nytta. Särskilt de tillfrågade kommunerna är kritiska till det stora arbete som dras igång och upplever sitt inflytande över länsplanen som litet, särskilt sett till utfallet. Det arbete som kommunerna lagt ner beskrevs av vissa kommunala respondenter som bortkastad tid.

Åtgärdsplaneringen har genomförts parallellt med Sverigeförhandlingen, vilket skapat osäkerhet kring hur processerna förhåller sig till varandra och vem som sitter på mandaten. Flera länsplaneupprättare upplever att de blev överkörda av Sverigeförhandlingen och att trovärdigheten i den regionala processen underminerades när medel öronmärktes till Sverigeförhandlingen över huvudet på planupprättaren. Parallella förhandlingar som låser upp stora delar av planerna för lång tid framöver kritiserar också för att stå i direkt motsats till ett öppet och flexibelt planeringssystem.

Genomgående riktas kritik mot regeringen som har varit försenad med att presentera infrastrukturproposition, direktiv samt fastställelsebeslut. Föreningarna har inneburit korta ledtider för regionerna och försvårat den politiska förankringen.

Generellt är länsplaneupprättarna mer nöjda den här planomgången när det kommer till underlag från Trafikverket. Det finns dock fortfarande kritik mot att Trafikverkets arbete med att ta fram samhällsekonomiska bedömningar har dragit ut på tiden till den grad att det har blivit svårt att använda dem som beslutsunderlag. Detta beskrivs som ett resursslöseri. Flera respondenter efterlyser utvecklade beslutsunderlag. Det handlar bland annat om utveckling av de samhällsekonomiska modellerna vilka bättre måste fånga nyttan av satsningar på kollektivtrafik och cykel samt bostadsnyttor. Flera länsplaneupprättare efterfrågar också ett förändrat förhållningssätt till trafikprognoser för att kunna satsa mer på hållbart resande.

Genomgående riktas kritik mot arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar vilka beskrivs som ett spel för galleriet. Flera menade att miljöaspekter inte kan bedömas annat än summariskt i åtgärdsplaneringen och uttryckte önskemål om att istället stärka miljödiskussionen i inriktningsplaneringen samt i arbetet med åtgärdsvalsstudier.

## Inflytande jämfört med tidigare

**Upplever du att ni har haft större regionalt inflytande den här omgången jämfört med tidigare planeringsomgångar?**

År	Mycket positiv	Ganska bra/ positiv	Godtagbar/ neutral	Ganska dålig/ negativ	Mycket negativ	Tar ej ställning
2018		42%	30%	7%	6%	15%
2014	3%	32%	42%	3%	6%	13%
2010	67%			29%		4%

Respondenterna är i huvudsak positiva eller neutralt inställda till sin möjlighet till inflytande över denna planomgång.

Flera respondenter framhåller att inflytandet i stort har försämrats jämfört med tidigare. Detta tycks främst bero på de parallella processerna; Sverigeförhandlingen och utredningen om nya städer. Dessa har gjort anspråk på resurser i länsplanerna, skapat oro på den politiska arenan och ökat arbetsbelastningen bland de personella resurser hos Trafikverket som den regionala nivån behöver för framställan av länsplanen. Sverigeförhandlingen beskrivs dessutom genomgående som en hemlig och sluten process trots att dess inverkan är stor på såväl nationell plan samt flera länsplaner. Möjligheten att påverka Sverigeförhandlingens innehåll och utfall beskrivs som mycket liten.

En återkommande synpunkt från länsplaneupprättarna är att det måste bli mer transparent vad det är som avgör storleken på, och fördelningen av, länsplaneramarerna. Hur stor ekonomisk ram en region får sätter ribban för hela den regionala utvecklingen på infrastrukturområdet. Länsplaneupprättarna upplever det som svårt att påverka ramens storlek och är kritiska mot att ramarna för nationell plan har vuxit kraftigt utan någon nämnbar ökning för länsplanerna.

I tidigare undersökningar har länsplaneupprättarna varit kritiska mot Trafikverkets brist på öppenhet och transparens i arbetet med åtgärdsplaneringen. Majoriteten av de tillfrågade länsplaneupprättarna svarade i denna omgång att de upplever en klar förbättring, särskilt hos den regionala Trafikverksregionen. Respondenterna är också i huvudsak nöjda med den dialog som fördes med den nationella Trafikverksorganisationen men det råder delade meningar om vilket inflytande länsplaneupprättarna har haft i inriktningsplaneringen.

Det finns en önskan bland länsplaneupprättarna att som grupp föra en närmare dialog med Näringsdepartementet. Det finns områden som är av stor regional vikt, men av mindre nationell betydelse och dessa frågor behöver hanteras i dialog med Näringsdepartementet. Generellt uttrycks en önskan om ökat intresse från Näringsdepartementet och Trafikverket för de regionala processerna och utmaningarna. Flera framför kritik mot Trafikverket för bristande förståelse för behovet av politisk förankring och den tid det kräver. Generellt vill den regionala politiken vara en aktiv planupprättare. Flera länsplaneupprättare flaggar dock för risken för tjänstemannastyre när viktiga frågor måste hanteras som korta puckar.

## Ökat regionalt och lokalt ansvar

Hur ställer sig din organisation till ökat regionalt och lokalt ansvar för regional transportinfrastruktur (under förutsättning att detta kompenseras ekonomiskt)?

År	Mycket positiv	Ganska bra/ positiv	Godtagbar/ neutral	Ganska dålig/ negativ	Mycket negativ	Tar ej ställning
2018	33%	24%	33%			10%
2014	39%	26%	13%	3%		19%
2010	58%	38%	4%			
2008	18%	53%	6%	6%		18%

Respondenterna är i huvudsak positiva eller neutralt inställda till ökat lokalt och regionalt ansvar för transportinfrastruktur men det finns 2018 en större spridning i svaren kring om ett ökat regionalt ansvar är möjligt.

Grundinställningen är positiv, då regionerna har god lokalkännedom och nära koppling till den kommunala planeringen. Det anses därmed naturligt att mer regional infrastruktur planeras för att tas om hand på regional nivå, men frågan är i vilken grad det är möjligt. En förutsättning är att länsplanens ekonomiska ram ökar, men utvecklingen har varit svag i förhållande till den nationella planen. För planperioden 2014-2025 ökade anslaget med 26 % för nationell plan, jämfört med planperioden 2010-2021. Motsvarande ökning för länsplanerna var endast 7 %. Nuvarande planperiod, 2018-2029 omfattar en ökning om 17 % för nationell plan, jämfört med endast 3 % för länsplanerna. Samtidigt som det ekonomiska anslaget har en svag utveckling blir länsplanernas uppdrag än mer omfattande.

Respondenter hemmahörande i större regioner uttrycker ett större intresse för att öka det regionala ansvaret för transportinfrastruktur. Merparten av regionerna uttrycker dock främst en vilja att få vara mer aktiv i prioriteringar av åtgärder, exempelvis i prioritering av drift- och underhållsåtgärder.

Länsplaneupprättarna riktar kritik mot riktade och detaljreglerade statsbidrag. Särskilt kritiska är länsplaneupprättarna mot stadsmiljöavtalen som ökat med en miljard per år under planperioden. I de fall kommunen ensam beviljats stadsmiljöavtal är det en uppgörelse mellan staten och kommunen, vilket innebär att den regionala planeringen inte inkluderas. Detta är problematiskt eftersom det handlar om åtgärder som normalt hör hemma i länsplanerna. Även kommuner är kritiska mot stadsmiljöavtalen och önskar tydligare kriterier för prioritering av medelstilleddning. Det här är synpunkter som avviker från resultaten i den utvärdering av stadsmiljöavtal som SKL genomförde 2016. I den studien är uppfattningen om stadsmiljöavtalen mer positiv.

Kritik riktas även mot att bidraget för mötesseparering ska hanteras av Trafikverket och att regionerna måste ansöka om medel. Istället för riktade och detaljreglerade statsbidrag föreslås länsplanernas ekonomiska ram öka och att potter villkoras för att motsvara regeringens ambitioner.

## Medfinansiering

### Hur är din regions principiella inställning till kommunal/regional medfinansiering av nationell infrastruktur (exklusive länsplanepengar)?

År	Mycket positiv	Ganska bra/ positiv	Godtagbar/ neutral	Ganska dålig/ negativ	Mycket negativ	Tar ej ställning
2018	9%	9%	30%	15%	23%	14%
2014		13%	32%	26%	23%	6%
2010		21%	16%	33%	25%	4%
2008		17%	22%	39%	22%	

Respondenterna är i huvudsak neutralt eller negativt inställda till medfinansiering av nationell infrastruktur. Frågan är ständigt aktuell och har fått ökat fokus genom den nu avslutade Sverigeförhandlingen, samt genom direktivet till Trafikverket om att pröva medfinansiering som grund.

Merparten av de tillfrågade kommunerna och regionerna är principiellt emot att lokala och regional skattemedel används till att finansiera nationell statlig infrastruktur. Men när den lokala eller regionala nyttan har möjlighet att bli stor tenderar svaren att bli mer pragmatiska.

Det varierar kraftigt mellan olika regioner när det gäller hur ofta medfinansieringsfrågan blir aktuell. Några få organisationer har fastställt principer för hur de ska hantera medfinansiering för olika åtgärder, men de flesta hanterar istället varje fall för sig utifrån de specifika omständigheter som råder just då.

De tillfrågade upplever att det finns en risk för att den kommun, landsting eller region som har den största betalningsförmågan erhåller investeringen på bekostnad av det faktiska behovet av infrastruktur. Mindre kommuner och regioner riskerar att konkurreras ut av de större, men samtidigt upplevs medfinansiering som ett medel för att stimulera en önskad utveckling.

# Bilaga 1. Deltagande organisationer

## **Samverkansorgan och regioner**

Gävleborgs läns landsting

Hallands läns landsting

Jönköpings läns landsting

Kronobergs läns landsting

Norrbottnens läns landsting

Samverkansorganet i Värmlands län

Samverkansorganet i Västerbottens län

Samverkansorganet i Södermanlands län

Skåne läns landsting

Västernorrlands läns landsting

Västra Götalands läns landsting

Västmanlands läns landsting

Örebro läns landsting

## **Länsstyrelser**

Länsstyrelsen i Stockholm

## **Kommunalförbund**

Fyrbodals kommunalförbund

## **Kommuner**

Hallstahammars kommun

Helsingborgs kommun

Huddinge kommun

Hudiksvalls kommun

Kungsörs kommun

Laholms kommun

Sundsvalls kommun

Örnsköldsviks kommun

Östra Göinge kommun

# Regionernas inflytande

Framtagande av regionala länstransportplaner och nationell transportplan för 2018-2029

SKL tar i denna rapport upp det regionala och kommunala inflytandet över det nyligen avslutade arbetet med att ta fram regionala länstransportplaner och nationell transportplan för åren 2018-2029. Bland annat diskuteras Sverigeförhandlingens inverkan på transportplaner, effekten av oförändrade ekonomiska ramar för länsplanerna samt ökade satsningar på statsbidrag. Rapporten ligger till grund för SKL:s påverkansarbete inför kommande planeringsomgångar.

Rapporten baseras på intervjuer med tjänstepersoner som varit delaktiga i arbetet med nya transportplaner och deras upplevelser av inflytande och möjligheter att påverka.

Upplysningar om innehållet  
Emma Ström, [emma.strom@skl.se](mailto:emma.strom@skl.se)

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2018  
ISBN: 978-91-7585-661-2  
Text: Emma Ström och Linnéa Lindemann, SKL  
Produktion: SKL