

Synpunkter på genomförd planeringsprocess

Uppföljning av arbetet med nationell plan för transportinfrastruktur
och länsplaner för regional transportinfrastruktur 2022-2033



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Förord

I den här rapporten redovisas regioners och kommuners synpunkter på arbetet med att ta fram nationell plan för transportinfrastruktur och länsplaner för regional transportinfrastruktur åren 2022-2033.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har fyra gånger tidigare följt upp arbetet efter avslutade planeringsomgångar. Detta har skett åren 2008, 2010, 2014 samt 2018. I den här rapporten jämförs resultatet från den senaste planeringsomgången med tidigare års uppföljningar och precis som tidigare har fyra grundfrågor ställts. Denna gång har två frågeområden lagts till därutöver - dels framåtsyftande tankar inför arbetet med kommande planeringsomgång, dels hur genomförandet av länsplaner för regional transportinfrastruktur fungerar i praktiken.

Resultatet från uppföljningen är ett viktigt underlag i SKR:s fortsatta arbete för att kommuner och regioners intressen ska höras i den nationella transportinfrastrukturplaneringen och utgör en grund för fortsatt dialog i olika sammanhang. Rapporten har utarbetats av Christoffer von Bothmer, Sveriges Kommuner och Regioner.

Stockholm, mars 2023

Gunilla Glasare
Avdelningschef

Peter Haglund
Sektionschef

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

Sammanfattning	4
Inledning	5
Bakgrund	5
Genomförande av enkät och fördjupande samtal	6
Planeringssystemet – en nationell plan och 21 länsplaner	7
Resultat och analys.....	9
Nuvarande planeringsmodell	9
Inflytande jämfört med tidigare	12
Ökat regionalt och lokalt ansvar	14
Medfinansiering	16
Inför kommande planeringsomgång.....	18
Genomförande av länsplanerna	22

Sammanfattning

I den här rapporten sammanställs resultaten från en uppföljning (2022) av arbetet med nationell plan och länsplaner för transportinfrastrukturen 2022-2033. Resultatet jämförs med tidigare motsvarande uppföljningar. Samtal med företrädare för regioner och kommuner kompletterar sammanställningen av de fritextsvar som lämnats i den enkät som utgör grund i uppföljningen.

Det finns en upplevelse av att dagens arbetssätt med transportinfrastrukturplaneringen är för resurskrävande i förhållande till vad som går att påverka. Det finns ett behov av att se över omfattningen av insatserna som alla parter gör i samband med arbetet att ta fram nationell plan och länsplaner, samt genomförandet av dessa. Arbetssättet med framtagande av nationell plan behöver utvecklas och blir mer dialoginriktat.

Det finns en positiv inställning till ett ökat regionalt och lokalt ansvar i fråga om att prioritera investeringsmedel. Handlar det om andra frågor finns det behov av en fördjupning kring roller och ansvar sett till konsekvenser om uppdrag och ansvar skulle formuleras annorlunda jämfört med idag.

Det ställs allt större krav på regioner och kommuner att medfinansiera infrastruktur samt att samfinansiera från länsplanerna. Detta upplevs som problematiskt då det inte bör vara så att ett statligt behov ska behöva regionala och kommunala investeringsmedel för att kunna förverkligas.

Nytt i denna uppföljning är en framåtblickande del inför framtagande av nästa nationella transportinfrastrukturplan där de huvudsakliga medskicken till regeringen och Trafikverket är vikten av en tydlig, öppen och transparent process som beaktar regional politik.

Avslutningsvis finns en fördjupning om framgångsfaktorer och utmaningar inom arbetet med genomförandet av länsplanerna. Det finns i grunden en god samverkan mellan Trafikverket och länsplaneupprättarna inom det arbetet. En fråga som särskilt adresseras handlar om behovet av ökad förståelse för olika roller och ansvar inom transportinfrastrukturplaneringen.

Inledning

Nedan ges en beskrivning av bakgrunden till uppföljningen och dess genomförande. Det ges även en övergripande beskrivning av processen för framtagande av nationell plan för transportinfrastruktur och länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Bakgrund

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har fyra gånger tidigare genomfört uppföljningar efter avslutade planeringsomgångar. Detta har skett år 2008, 2010, 2014 samt 2018. Åtgärdsplaneringen omfattar framtagandet av förslag till de långsiktiga planerna för transportinfrastruktur - nationell plan för transportinfrastruktur och de 21 länsplanerna för regional transportinfrastruktur.

Frågorna i tidigare uppföljningar har i huvudsak ställts i enkätform till de som ansvarat för att ta fram landets 21 länsplaner. Tidigare planeringsomgångar såg ansvarsfördelningen för länsplanerna olika ut i länen, då uppdraget blandat låg på regionförbund och länsstyrelser. Sedan 2019 är det landets 21 regioner som har det regionala utvecklingsansvaret som bland annat inbegriper uppgiften att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Genomförande av enkät och fördjupande samtal

För att möjliggöra en jämförelse med de tidigare uppföljningarna har samma fyra grundfrågor används. Svartalternativen har till viss del justeras mellan åren för en bättre svarslogik. I föreliggande utvärdering har två framåtblickande frågeområden tillkommit:

- medskick till regeringen (departement) respektive Trafikverket inför kommande planeringsomgång, *samt*
- hur arbetet med genomförandet av länsplanerna fungerar i praktiken.

Till samtliga frågor har respondenterna - som utgörs av tjänstepersoner som arbetat med länsplanerna - haft möjlighet att lämna fritextsvar. Denna gång har enkäten kompletterats med ett förtydligande om att beakta såväl inriktnings- som åtgärdsplaneringen inför transportinfrastrukturplanerna för perioden 2022-2033.

Efter enkäten har det genomförts kompletterande fördjupande intervjuer med respondenterna utifrån enkätsvar. För att även få med ett kommunalt perspektiv i uppföljningen har samtal också förts med SKRs nätverk för kommunala infrastrukturstrategier utifrån samma frågeställningar som ställts till de regionala företrädarna.

Av 21 regioner svarade 17 på enkäten. Fördjupade samtal har vid fem tillfällen förts med 15 representanter från regioner samt 10 kommunala företrädare. Uppföljningen och de fördjupade samtalen genomfördes under oktober till december 2022.

Planeringssystemet – en nationell plan och 21 länsplaner

Den fysiska planeringsprocessen och den strategiska ekonomiska planeringen för infrastruktur görs för en kommande tolvårsperiod där det sker en revidering vart fjärde år. Trafikverket ansvarar på uppdrag av regeringen för att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen och de 21 regionerna ansvarar - inom ramen för det regionala utvecklingsansvaret - för att ta fram och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur. Finansieringen av länsplanerna är en delmängd av finansiering av hela den nationella planen och ramarna för dem fastställs av regeringen.

Den tolvåriga planeringshorisonten i planerna har en uppdelning i tre tidsintervall: år 1-3 avser objekt som bör få byggstartas, år 4-6 avser objekt som bör få förberedas för byggstart och år 7-12 är investeringar som Trafikverket får planera för genomförande av. I praktiken är planerna i flera fall underfinansierade utifrån fördelning av medel och flera namngivna åtgärder i planerna beräknas fullt finansierade och färdigställda bortom den tolvåriga tidshorisonten.

Inriktningsplanering, budgetramar och åtgärdsplanering

Processen för framtagande av nationell plan och länsplaner görs i flera steg. Nedan beskrivs de steg och aktiviteter som processen fram till nya planer vanligtvis omfattar. Planeringsprocessen som beskrivs nedan tar vanligtvis omkring fyra år att genomföra. Inför den nu genomförda planperioden för 2022-2033 inleddes arbetet senare än vanligt och hela arbetet genomfördes på omkring tre år.

Inriktningsplanering – underlag för inriktning och ekonomiska ramar

Regeringen ger Trafikverket i uppdrag att ta fram ett underlag inför inriktningsplaneringen. Trafikverket genomför olika analyser för den nationella transportinfrastrukturen, såsom brist- och behovsanalyser samt förutsättningar för att nå nationella mål på området. Underlag från kommuner och regioner i form av brist- och behovsanalyser i lokal och regional infrastruktur ingår som en del i arbetet. Trafikverket sammanställer och redovisar för regeringen ett underlag till inriktningsplanering med kvantifierade behov för vidmakthållande (underhåll) och utveckling (investeringar). Regeringen remitterar därefter underlaget samt anordnar hearingar med regioner, näringsliv och andra aktörer.

Infrastrukturproposition – beslut om inriktning och ekonomiska ramar

Utifrån inriktningsunderlaget ger regeringen förslag på politiska prioriteringar och inriktningar. Regeringen lägger fram en proposition i riksdagen för hur och inom vilka ekonomiska ramar som infrastrukturen bör utvecklas under kommande planperiod. Riksdagen fattar beslut avseende propositionen och därmed fastställs de ekonomiska ramarna för vidmakthållande (underhåll) och utveckling (investeringar) av infrastrukturen.

Åtgärdsplanering – planer för åtgärder i transportinfrastrukturen

Regeringen ger Trafikverket i uppdrag att ta fram förslag till nationell plan. Samtidigt ges länsplaneupprättarna på regionerna möjlighet att ta fram länsplaner för motsvarande period. Förslag till nationell plan remitteras och hearingar anordnas på samma sätt som inom inriktningsplaneringen. Processen för länsplanerna görs utifrån upplägg som tas fram av respektive region.

Fastställelse av plan

Slutligen fastställer regeringen ny nationell plan samt ramar för de 21 länsplanerna. Efter detta fastställer även regionerna respektive länsplan utifrån regeringens beslut. Trafikverket tar vanligtvis fram en slutpromemoria som beskriver skillnader mellan förslag till nationell plan och regeringens fastställelsebeslut.

Styrande lagstiftning

Det lagar och förordningar som huvudsakligen styr över transportinfrastrukturplaneringen är: Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur, Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur, Förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete samt Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Därutöver har såväl instruktion som regleringsbrev till Trafikverket betydelse för vad som sker inom detta område.

Resultat och analys

Nedan redovisas svarsresultaten tillsammans med en summering av de samtal som förts utifrån de fritextsvar som angetts i enkäten. För att möjliggöra en jämförelse med de tidigare uppföljningarna har samma fyra grundfrågor används. För att få en bättre svarslogik har dock svarsalternativen till viss del justeras inför nu genomförd uppföljning.

Nuvarande planeringsmodell

Hur tycker du att nuvarande modell för inriktnings- och åtgärdsplaneringen fungerar?

Tabell 1: Nuvarande planeringsmodell (procent)

	Mycket bra	Ganska bra		Ganska dålig	Mycket dåligt	Tar ej ställning
2022		41	ej valbart	35	12	12
	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	

Det är ungefär en lika stor andel respondenter som anser att den nuvarande modellen för inriktnings- och åtgärdsplaneringen fungerar bra som de som tycker att den inte gör det. Utifrån tidigare uppföljningar har andelen som anser att den fungerar mindre bra ökat. Den nuvarande modellen för inriktnings- och åtgärdsplaneringen infördes 2013 vilket bör beaktas vid jämförelser.

Låg påverkansbarhet inom planeringen

Utifrån fritextsvar och fördjupade intervjuer framhålls det att modellen är bra i teorin men att den inte fungerar i praktiken. Modellen ger sken av att planeringen bygger på djupa analyser och en bred förankring men i slutändan är mycket bestämt på förhand genom redan uppbundna medel och tidigare beslut. Tanken om att åtgärder i den senare delen av planperioden skulle vara relativt påverkansbara och vara i tidigt planeringsskede fungerar inte i praktiken då

fastställd nationell plan är ekonomiskt intecknad bortom den planperiod som avses. Det upplevs som mycket svårt att föra in nya åtgärder i planerna. Dagens utveckling med kostnadsökningar i genomförandet av infrastrukturåtgärder gör att än färre åtgärder ryms i nationell plan och länsplaner. När en åtgärd väl kommit med i planen ska det ofta mycket till för att den ska plockas bort.

En resurskrävande planering

En återkommande synpunkt är att det är resurskrävande att delta i arbetet med framtagande av nationell plan, liksom att ta fram länsplaner. Respondenterna vittnar om att arbetet tar oproportionerligt mycket tid och kräver stora resurser i förhållande till vad som är möjligt att påverka då mycket är bestämt i förväg. Det upplevs att de underlag som arbetas fram ibland används för att bekräfta det som är beslutat sedan tidigare, snarare än att utgöra underlag för nya vägval och åtgärder i planen.

Utifrån den senaste planeringsomgångens ställs frågan om vilken betydelse inriktningsplaneringen egentligen har. Trafikverkets tydliga budskap var att inom planen ”vårda det vi har” i form av stort fokus på vidmakthållande och att nya stambanor för höghastighetståg bör finansieras utanför nationell plan. Det blev andra prioriteringar och inriktningar som lades fast från regeringens sida.

Ompröva arbetssätt och ifrågasätta behov av olika underlag

I arbetet med framtagande av länsplaner finns ett lagstadgat krav på att en strategisk miljöbedömning ska genomföras samt framtagande av en miljökonsekvensbeskrivning. Kravet om den strategiska miljöbedömningen ifrågasätts främst utifrån att flera av miljöeffekterna som ska bedömas kommer för tidigt i processen. En tanke som lyfts är att det i stället för den omfattande process som en strategisk miljöbedömning innebär, borde handla om att ta fram en tidig strategisk mer övergripande hållbarhetsbedömning inför framtagandet av nationell plan och länsplaner. Dagens arbete med strategiska miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar känns också för många som "ett spel för gallerierna". Flera ingångsvärden i planen är på förhand låsta och blir väldigt styrande, exempelvis utgångspunkten i trafikprognoser och objekt som är intecknade sedan tidigare. Det resulterar i att miljöbedömningens syfte att integrera miljöaspekter i planen blir svår att införliva och processen med jämförelse mellan olika alternativ i praktiken blir irrelevant. Bland respondenterna finns också en bredare diskussion om prognos och målstyrning, där prognosmodellerna inte upplevs ta hänsyn till den utveckling som sker.

Vikten av framförhållning och transparens

Sett till de olika processtegen inom arbetet med framtagande av de olika planerna upplevs processen forcerad utifrån allt material som tas fram och med en tidvis ”ryckig” tidsplanering. Regeringen har ibland kort framförhållning som inte är anpassad till hur ärenden behöver beredas politiskt på regional nivå. Kopplat till detta upplevs det som i vissa delar oklart vilka underlag som Trafikverket har nytta av som inspel, och när de behöver finnas på plats.

Diskussion om ett annat upplägg för planeringen

Den beslutade nationella planen är i praktiken en plan för många fler år än de avsedda tolv åren, då ingående objekt kräver finansiering även därefter för att kunna färdigställas. En idé som lyfts är därför att dela upp planeringen i flera delar. En del skulle handla om de stora inriktningsåtagande som Sverige gör i en internationell kontext avseende en sammanhängande transportnät inom och mellan flera länder, främst inom EU. Att lyfta ut de stora investeringar som löper över lång tid till en egen finansiering och att det som är den tolvåriga planeringen är sådant som faktiskt kan genomföras inom planperioden. En gemensam öppen och utforskande diskussion om detta välkomnas.

Slutligen finns även en kritik mot att regionernas delaktighet i processen med att sätta ihop slutförslaget till nationell plan är begränsad. En mer transparent och konstruktiv dialog utifrån det regionala utvecklingsansvaret efterfrågas. Detta istället för som nu att endast agera som remissinstans. De hearingar som även ibland benämns dialogmöten med departement och Trafikverket upplevs i mångt och mycket endast som stora informationsmöten.

De kommunala infrastrukturstrategerna känner igen sig i det som regionerna framfört – att mycket känns bestämt innan, att det är ett resurskrävande arbete samt att transparens önskas för förståelse och att kunna arbeta med framförhållning. En viktigt lärdom som betonades var vikten av att komma med tidigt i arbetet med framtagande av kommande transportinfrastrukturplaner.

Inflytande jämfört med tidigare

Har det regionala inflytandet den här planeringsomgången varit större eller mindre jämfört med tidigare planeringsomgångar?

Tabell 2: Inflytande jämfört med tidigare (procent)

	Mycket större	Något större	Lika	Något mindre	Mycket mindre	Tar ej ställning
2022		18	24	18	18	24
	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

Omkring en fjärdedel av respondenterna anser att det regionala inflytandet var på samma nivå som tidigare omgångar. En lika stor andel tar ej ställning. Bland de som inte tar ställning antas ett flertal regionala kontaktpersoner påbörjat sin anställningar efter att föregående planeringsomgång avslutades återfinnas. Ungefär var femte respondent anser att det regionala inflytandet varit något större jämfört med tidigare omgångar. Dubbelt så många som anser att inflytandet minskat något eller mycket.

Samråd och dialog – varför, för vem och hur?

Respondenterna upplever att de formella samråden i processen med framtagande av nationell plan mest är ”ett spel för galleriet”. Att det inte sker några större justeringar utifrån inkomna yttranden. Och när det blir ansträngda tidplaner i delar av processer blir det lätt brister i förankringen med kommuner.

”Nuvarande modell för inriktnings- och åtgärdsplanering är bra. Däremot begränsas regionernas delaktighet i processen för nationell plan till remissyttranden.”

– citat från en länsplaneupprättare

Flertalet av respondenterna ger uttryck för att Trafikverket utvecklat arbetet i förhållande till tidigare planeringsomgångar utifrån att det har varit en bättre tidig dialog i den inledande fasen av arbetet med att ta fram förslag till nationell plan. Det har även varit en bra dialog med Trafikverkets regioner under processen. Men, det har varit svårt att förstå hur nationell nivå omhändertagit de synpunkter som inkommit. Det upplevs som en mycket sluten process utan dialog och återkoppling, särskilt i slutfasen av nationella planens framtagande.

21 regioner med regionalt utvecklingsansvar

Sedan 2019 när det regionala utvecklingsansvaret knöts till de 21 regionerna på ett likartat sätt har regionerna en tydlig röst i planeringsprocessen och ett tydligt politiskt ledarskap. Dessutom finns flera storregionala samarbeten som har en stark röst och därmed påverkan på processen.

I samtal med respondenterna lyfts även funderingar om hur arbetssätt kommer att vara från 2024 när Trafikverket kommer att ha en ny regional indelning då flera län kommer att få en ny regional tillhörighet inom Trafikverket.

De kommunala infrastrukturstrategerna känner igen sig i det som de regionala företrädarna framfört. En utmaning i fråga om dialog under processen är känslan av att regionerna behöver mer resurser för arbetet med transportinfrastruktur. Att de idag inte räcker till för att ha all dialog med kommuner och andra som kan vara önskvärd. Ambitioner om god samverkan mellan kommuner och regioner kan gå om inte när resurser för sådant saknas.

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)?

Tabell 3: Ökat regionalt och lokalt ansvar (procent)

	Mycket positiv	Ganska positiv		Ganska negativ	Mycket negativ	Tar ej ställning
2022	44	31	ej valbart	13		13
	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

Majoriteten av respondenterna är ganska eller mycket positiva till ett ökat regionalt och lokalt ansvar för regional transportinfrastruktur. Med de förändrade svarsalternativen jämfört med tidigare uppföljningar blir respondenterna svar tydligare denna gång.

Vad är ökat regionalt och lokalt ansvar?

I det fall som ett ökat regionalt och lokalt ansvar handlar om ökade ramar för länsplanerna är alla överens om att det är mycket välkommet. Handlar det om att ta fram fler och andra typer av underlag finns det betänkligheter bland annat kopplat till att det då krävs mer resurser inom regionerna. För att ha möjlighet att arbeta på ett annat sätt skulle regionerna behöva lägga mer resurser på det strategiska arbetet, men även på det operativa arbetet med mer ingående analyser av olika behov inom transportinfrastrukturplaneringen.

Bland respondenterna finns en problematiserande diskussion kring planering av järnvägsinfrastrukturen. Järnvägen betydelse för regional utveckling har blivit allt större de senaste åren utifrån utvecklingen av olika regionala tågssystem. Det ges uttryck för en stark önskan om att i större utsträckning kunna vara med och påverka arbetet med järnvägsrelaterade frågor. Men, även behovet av en större systemsyn kring helheten inom järnvägssystemet måste beaktas på ett relevant sätt. Om regionerna ska vara med och prioritera exempelvis driftåtgärder finns risk för felprioriteringar ur ett systemperspektiv.

Möjligheter till andra arbetssätt redan idag

Särskilda statsbidrag eller samfinansieringslösningar är ofta problematiska att hantera. De skapar en ryckighet i planeringen och långsiktiga regionala prioriteringar kommer inte alltid med i arbetet. Dessutom bidrar de till en ökad administration. En ökad ram för länsplanerna skapar möjligheter för regionerna att anpassa arbetet utifrån sina geografiska förutsättningar. En utökad ram är därför att föredra menar respondenterna, istället för att styra om prioriteringar utifrån särskilda bidrag eller utifrån hur olika satsningar formuleras.

Vikten av att hela Trafikverkets kedja av medarbetare har en stor förståelse och kunskap om det regionala utvecklingsansvaret betonas - både de som arbetar med nationell plan och de som genomför länsplanerna. Annars beaktas inte dessa frågor tillräckligt väl i arbetet.

De kommunala infrastrukturstrategerna känner igen sig i beskrivning från regionerna. Att tillgodose många behov och önskemål i infrastrukturplaner med begränsade medel är en stor utmaning som lyfts.

Medfinansiering

Hur är din regions principiella inställning till kommunal och regional medfinansiering av nationell infrastruktur (exklusive finansiering via länsplanen)?

Tabell 4: Medfinansiering (procent)

	Mycket positiv	Ganska positiv		Ganska negativ	Mycket negativ	Tar ej ställning
2022		31	ej valbart	31	25	13
	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	

Majoriteten av respondenterna uppger att regionen har en principiellt negativ inställning till kommunal och regional medfinansiering av nationell infrastruktur. Den andelen har ökat jämfört med de två föregående planomgångarna. Då det inte gick att göra valet godtagbart/neutral denna uppföljning blev det tydligare hur stor andel som är positiva respektive negativa i frågan om medfinansiering.

Använd de olika planerna till det som de är tänkta för

Det ställs allt större krav från Trafikverket på regioner och kommuner om att medfinansiera infrastruktur samt att samfinansiera från länsplanerna. Detta problematiserar respondenterna kring med farhågan att detta även kan bli ett sätt för ekonomiskt starka aktörer att ”köpa sig före” i planeringen.

Både kommuner och regioner har begränsade medel för investeringar, vilket även gäller regioner i prioriteringar inom länsplanerna. Frågan vems ansvar det är att finansiera olika delar av infrastrukturen behöver vara utklarad i det löpande arbetet. Det finns en förståelse för att investeringar som går utöver det som benämns som grundutförande behöver finansieras på andra sätt än via nationell plan. Men, det ska inte vara så att ett statligt behov förutsätter regionala och kommunala investeringsmedel för att kunna genomföras.

Samsyn om formerna för genomförandet är viktigt

Det finns behov av en bred diskussion om vad som anses vara grundutförande i förhållande till olika skrivningar och ambitioner om att Trafikverket ska vara en aktiv part som samhällsutvecklare. När frågan om medfinansiering lyfts ökar riskerna för olika typer av klyftor mellan de tätbebyggda delarna av landet och glesbygd. Statens ansvar urholkas när kostnader skjuts över till på kommuner och regioner. Om det sker olika typer av med- och samfinansiering måste det även finnas ett ökat inslag av samplanering och inflytande över utformning av olika åtgärder.

Förhandlingar ska även slutföras och förverkligas

Att Sverigeförhandlingen inte slutfördes fullt ut och staten inte tog ansvar för genomförandet är en försvårande faktor i dagens planering för vissa berörda kommuner och regioner. I det arbetet finns även utmaningen med olika synsätt i fråga om hur olika delåtgärder ska finansieras. Det senare är även en utmaning i avtalen avseende större samlade exploateringar som tecknades 2017. En försvårande faktor kopplad till de avtalen är att regeringen i fastställelsebeslutet för nationell plan 2022-2033 inte fullföljde statens alla åtagande gentemot kommuner och regioner vilket är något som måste hanteras kommande år.

Slutligen är ett medskick att det vore värdefullt att utveckla arbetet, perspektiven och kunskapen kring nyttor och nyttoanalyser.

De kommunala infrastrukturstrategerna känner igen sig i framförda synpunkter. Känslan är i delar att inget händer om inte andra aktörer går in i arbetet på olika sätt. Att vara en som bidrar till finansiering av nationell plan blir något som är ett nödvändigt ont för att inte hamna utanför planeringen. En känsla bland respondenterna är att Trafikverket länge ligger väldigt ”lågt” avseende sådant som det är känt att kommuner är intresserade av och på så sätt tvingar fram särskilda lösningar, en medveten passivitet. En notering är att i delar av landet är nya åtgärder inom nationell plan delvis finansierade på andra sätt än endast via nationell plan. I vissa fall finns det även en resursbrist inom Trafikverket i fråga om att möta upp kommuners medfinansieringsambitioner.

Inför kommande planeringsomgång

Ett nytt inslag i enkäten denna gång är frågan om särskilda medskick till regeringen respektive Trafikverket inför kommande planeringsomgång.

Medskick till regeringen - inriktningsplaneringen

Bland respondenterna finns en stor samstämmighet om behovet av att uppdraget till Trafikverket kommer i god tid och att det då även kommuniceras en övergripande tidplan för hela den kommande processen. Med tydliga spelregler som följs upp löpande skapas förutsägbarhet, förtroende och transparens. Det är även önskvärt med ett tydliggörande av vilka mål och principer som ska vara styrande för den kommande planeringen. Frågan om klimatmål och ett tydligt hållbarhetsperspektiv lyfts särskilt från regionerna. Det innebär att det kan finnas behov av särskilda uppdrag till andra myndigheter än Trafikverket inför kommande inriktningsplanering. Det behövs ett helhetsgrepp kring transportsystemet där inte endast infrastrukturens utveckling beaktas, utan även dess användning. Det är värdefullt att fler myndigheter lämnar underlag till inriktningsplaneringen då det finns behov av ett bredare perspektiv än vad som ryms inom Trafikverkets nuvarande uppdrag.

Det är även värdefullt med en fördjupad dialog med regionerna tidigt, innan uppdraget ges till Trafikverket. Det skapar förutsättningar för att ett uppdrag som tar hänsyn till regionala förutsättningar och möjligheter, samt skapar bättre förutsättningar för att ta tillvara den kunskap som återfinns inom regionerna. Direktiv med upplägg, innehåll och arbetssätt kanske behöver vara olika i jämförelse mellan nationell plan och länsplaner - olika behov av detaljeringsgrad och redovisningar med mera?

Frågor som särskilt lyfts i samtal med både kommuner och regioner är behovet av översyn av instruktioner till olika myndigheter och olika förordningar. Exempelvis med fokus på hur fyrstegsprincipens första två steg ska kunna arbetas med på ett bättre sätt så att hela fyrstegsprincipen får ett reellt och brett genomslag i både planering och genomförande av arbetet med transportinfrastrukturen. Flera respondenter trycker även på frågan om beräkningsmodeller för samhällsnyttor samt på frågan om en tydligare målstyrd planering kontra en prognosstyrd.

Medskick till Trafikverket - inriktningsplaneringen

Respondenterna menar att Trafikverket måste vara mer lyhört för den politiska inriktningen på regional och lokal nivå. I processen behöver Trafikverket ta del av de regionala utvecklingsstrategierna och andra analyser för att kunna ta fram en inriktning som möter behoven i hela landet och tar hänsyn till regionala förutsättningar och möjligheter. Den kompetens och kunskap som finns hos regionerna behöver tillvaratas i processen.

Inriktningsunderlaget behöver vara mer än en framskrivning av en historisk utveckling. Det behövs ett helhetsperspektiv avseende samhällsutveckling och regionala nyttor. För att se transportsystemets utveckling i en större kontext behöver Trafikverket arbeta mer med en målstyrd planering istället för det prognosstyrda arbetssätt som är tydligt idag. Trafikverkets trafikprognoser upplevs inte som rimliga att planera utifrån då dessa i många fall står i konflikt med behoven i samhället i stort. En målstyrd planering efterfrågas där även de regionala målen återspeglas.

Det behöver vara tydligt med vilken hjälp och med vilka underlag Trafikverket kan bistå regionerna med i kommande arbetet. Det är även bra med en ökad tydlighet om vilka underlag som Trafikverket förväntar sig få från regionerna. Ha gärna workshops och involvera mycket - använd gärna nätverket *Komexp* som samlar landets 21 regionala planupprättare.

Trafikverket måste våga att tydligt ifrågasätta de åtgärder som redan finns i nationell plan. Det är viktigt att aktualitetspröva åtgärder utifrån inriktningsdirektivet. Exempelvis utifrån hur olika åtgärder bidrar till att ställa om till en mer hållbar utveckling.

Trafikverket behöver vara transparanta med vad som är möjligt att åstadkomma. Det kan vara ett sätt att komma ifrån långa önskelistor med tillhörande omfattande process som många nu upplever som onödiga. Det är även viktigt med en tidig och löpande tydlighet om de kostnadsökningar som många åtgärder drabbas av.

Medskick till regeringen - åtgärdsplaneringen

För det omfattande arbetet med åtgärdsplaneringen är en tidplan med god framförhållning avgörande för en bra process. Direktiv och förordningar måste vara samordnade. Det behöver på förhand vara tydligt vad som premieras och inte. I arbetet önskas en löpande dialog med regionerna.

Regeringens uppdrag till Trafikverket behöver vara relevant och genomförbart i förhållande till de ekonomiska ramarna. Lägg stor vikt på att genomföra sådant som redan är påbörjat med utredningar och andra planer.

Det har kommunicerats att anslagen till länsplanerna har ökat men, de har tvärtom minskat i relation till den totala ramen. Allt större krav ställs på regional medfinansiering samtidigt som anslagen minskar. Detta är svårt för regioner och kommuner med redan ansträngd ekonomi.

En ökad transparens efterfrågas gällande fördelning av medel till länsplaner där det framgår vad som avgör ramarnas storlek. Det behövs ett tydlig uppdrag att se över frågan om hur länsplanerna ska utgöra en del av hela transportinfrastruktursystemet. Länsplanernas användning och hur de förhåller sig till den nationella planen behöver alltså tydliggöras.

Regeringen bör välja med omsorg vad regionerna ska redovisa i länsplanerna. Den regionala planeringen behöver inte nödvändigtvis redovisas på samma sätt som Trafikverket redovisar i nationell plan.

Tidplan och upplägg för åtgärdsplaneringen behöver i större grad beakta den politiska processen regionalt, att den tar tid. Om regeringen på grund av olika omständigheter inte kan meddela direktiv eller liknande i lämplig tid bör ambitionsnivån vad regionerna ska göra också justeras. Det kan behöva utvecklas digitala stöd som kan underlätta transportinfrastrukturplaneringen.

Medskick till Trafikverket - åtgärdsplaneringen

Det behövs en ökad transparens i de olika processerna och samarbetet med de regionalt utvecklingsansvariga behöver utvecklas. Nationell nivå måste ta mer hänsyn till regional nivåns prioriteringar och de regionala underlagen behöver prioriteras högre i framtagande av gemensamma underlag.

Trafikverket behöver förbättra sina arbetssätt och prioritera så att olika underlag så som samhällsekonomiska beräkningar blir klara i tid. Trafikverket behöver också vara tydliga i remisskedet ifall länsplanernas åtgärdsplaner inte kan genomföras på grund av exempelvis resursbrist inom Trafikverket.

Vidare bör Trafikverket vara transparenta med processen och dess olika skeden. Exempelvis upplevs det som otydligt hur Trafikverket arbetar för att få åtgärder ”planmogna” inför åtgärdsplaneringen.

Transparens om utrymme i nationell plan behöver synliggöras för att underlätta inspel. Det behövs en strukturerad återkoppling gällande valda åtgärder och bortvalda. Trafikverket bör dra gränsen för vad som faktiskt är görbart och inte lägga in åtgärder som medför att andra åtgärder blir förskjutna i tid. Färre åtgärder och att något sker är bättre än många försenade åtgärder med stagnering i utvecklingstempot för infrastrukturen. En utvecklad dialog med regionerna om prioriterade utredningar kan skapa bättre framförhållning och samsyn. Idag är det exempelvis en ganska lång eftersläpning för åtgärdsvalsstudier.

Trafikverket bör arbeta för en ökad förståelse för regionala behov samt vikten och nyttan av den regionala infrastrukturen både regionalt och nationellt. Beräkningsmodellerna för att hantera helheten samt åtgärdernas bidrag till nationella mål bör ses över.

Det efterfrågas också att Trafikverket fortsätter att utveckla arbetet med kostnadskontroll och förenkla vägplaneskedet för framförallt cykelvägar. Det gäller även arbetet med att etablera en mer rimlig nivå avseende förberedande studier så som åtgärdsvalsstudier. Det upplevs inte relevant att exempelvis utreda en cykelväg på samma sätt som en ny förbifart. Behåll när så är möjligt samma personella resurser genom hela planprocessen fram till byggnation för att skapa kontinuitet och förståelse för beslut och åtgärden.

Genomförande av länsplanerna

Ett andra nytt inslag i enkäten är en fråga om framgångsfaktorer och utmaningar inom arbetet med genomförandet av länsplanerna.

Det kan noteras att en fråga som är en framgångsfaktor i ett län kan definieras som en utmaning i ett annat. Detta är något som även lyfts i de uppföljande samtalen kring enkäten - att Trafikverkets regioner i delar har olika arbetssätt. I samtalen har även frågan lyfts om att både regioner och Trafikverket behöver öka kunskapen och förståelsen för varandras uppdrag och arbetssätt för att på så sätt minska eventuell friktion inom samverkan.

Trafikverket som genomförare – framgångsfaktorer

I samarbetet med Trafikverket som genomförare av länsplanerna fungerar arbetet över lag bra och de framgångsfaktorer som lyfts är att det finns en bra dialog med regelbundna avstämningar. Värdet av att ha en kontinuerlig uppföljning betonas och att arbeta utifrån tydliga roller och ansvar.

” Vi har varit bra på att arbeta upp våra medel och det har förmodligen att göra med att vi är framåtlutade i vårt arbete, ställer höga krav på Trafikverket och historiskt har haft en god planberedskap.” – citat från en länsplaneupprättare

Trafikverket som genomförare – utmaningar

När det kommer till utmaningar i samarbetet med Trafikverket inom genomförandet av länsplanerna lyfts Trafikverkets organisation och brist på återkoppling i själva utförandet. Kommunikationen mellan Trafikverkets olika verksamhetsområden brister och det finns en bristande förståelse för det regionala utvecklingsansvaret. I det senare kan det finnas behov av fördjupningar för att skapa samsyn i frågan om gränsdragningar. Hur involverad ska egentligen regionerna vara i olika delar av genomförandet? Ett konkret exempel inom själva utförandefasen är att regionen i regel inte blir informerad om vad som händer då dialogen sker mellan Trafikverket och kommunen. Det är önskvärt att regionen som planupprättare får information från Trafikverket.

Respondenterna lyfter också vikten av att hålla budgetar för att inte påverka övriga åtgärder i planen. Genomförandet av länsplanerna försvåras av kostnadsökningar och senareläggningar av framför allt större åtgärder. Ett högt kravställande från Trafikverket avseende utförande är en utmaning. Att det inte

görs någon större skillnad på åtgärder, exempelvis mindre vägplaner kontra mötesseparerad väg vilket upplevs både kostnadsdrivande och tidskrävande.

Respondenterna uppmärksammar även att det kan vara svårt att förstå Trafikverkets organisation och processer - vem gör vad och i vilken ordning ska saker ske? När och hur fattas olika beslut?

Samverkan med kommuner – framgångsfaktorer

I fråga om samverkan med kommuner lyfter regionerna flera framgångsfaktorer, så som en nära och även tidig dialog samt bra förankring – på flera nivåer. Arbetet med statlig medfinansiering i samverkan med kommunerna fungerar bra och det finns tydliga inspel om behov och brister från kommunerna. Det finns en transparent process och tillit till regionen och Trafikverket.

”En tät och löpande dialog med alla länets kommuner gynnar genomförandet.” – citat från en länsplaneupprättare

Samverkan med kommuner – utmaningar

De utmaningar som regionerna lyfter inom samverkan med kommunerna är regionens roll och mandat i genomförandet vilket även återspeglas inom utmaningar i arbetet med Trafikverket - samverkansfrågorna berör tre parter.

Det finns även begränsade möjligheter att tillmötesgå kommunernas önskemål om olika områden. Därtill har planeringssystemet blivit allt mer komplext och svårnavigerat för framför allt mindre kommuner. Bland annat med ökade krav på underlag med mera. Fråga om strategiska val om att satsa på att söka statlig medfinansiering inom länsplanen kontra stadsmiljöavtal är en fråga för framförallt mindre kommuner.

Hos vissa kommuner kan det ibland finnas en känsla av att det inte blir några åtgärder till den egna geografien. Redan beslutade åtgärder i länsplanen ökar i kostnad och tar lång tid att genomföra - när kommer det nya pengar för nödvändiga åtgärder?

De ekonomiska utmaningarna över lag gör det svårt för kommunerna att medfinansiera åtgärder. Frågan om begränsade resurser samt hög personalomsättning påverkar kontinuiteten i arbetet. Det är olika kunskapsnivå och resurssättning hos kommunerna. Ibland saknas någon att föra dialog med.

Synpunkter på genomförd planeringsprocess

I den här rapporten sammanställs resultaten från en uppföljning (2022) av arbetet med nationell plan och länsplaner för transportinfrastrukturen 2022-2033. Resultatet jämförs med tidigare motsvarande uppföljningar. Samtal med företrädare för regioner och kommuner har kompletterat den enkät som utgör grund i uppföljningen.

Upplysningar om innehållet
Christoffer von Bothmer, christoffer.von.bothmer@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023
ISBN: 978-91-8047-131-2