

# Regionernas inflytande 2014

INTERVJUER OCH ENKÄTSVAR OM INFLYTANDE ÖVER  
TRANSPORTINFRASTRUKTURPLANERINGEN

## Förord

I den här rapporten sammanställs resultaten från en undersökning av uppfattningar om regionalt och lokalt inflytande över infrastrukturplaneringen och frågor som berör den. SKL har två gånger tidigare genomfört en undersökning av läns/regioners och kommuners upplevda inflytande över transportinfrastrukturplaneringen, 2008 och 2010. Resultatet av genomförda intervjuer och enkäter jämförs med tidigare års undersökningar.

För att kunna jämföra med de tidigare genomförda enkäterna har samma fyra grundfrågor använts nu som då. Den här gången har studien i huvudsak skett genom muntliga intervjuer vilket har inneburit mer information från de svarande. Detta har bidragit till en bredare bild och mer omfattande förklaringar.

Projektet är initierat och finansierat av FoU-gruppen för transportsystemet som administreras av SKL. Skriften är författad av Carina Jönhill Nord Sweco TransportSystem AB. Lisbeth Mellgren SKL har varit referensperson. Cecilia Mårtensson har varit projektledare på SKL.

Stockholm februari 2015

Gunilla Glasare och Maria Palme

*Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad*

*Sveriges Kommuner och Landsting*

## Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>4</b>
<b>Inledning.....</b>	<b>5</b>
Bakgrund och syfte, tidigare undersökningar – jämförbarhet .....	5
Nytt planeringssystem 2013 .....	5
Regionala röran, olika organisationer .....	6
Hur undersökningen genomförts .....	6
<b>Resultat och analys .....</b>	<b>7</b>
Nuvarande planeringsmodell .....	7
Ökat regionalt och lokalt ansvar .....	9
Medfinansiering .....	10
Inflytande jämfört med tidigare .....	11
<b>Bilaga. Deltagande organisationer.....</b>	<b>13</b>

# Sammanfattning

I den här rapporten sammanställs resultaten från en undersökning (2014) 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 län/regioner som är länsplaneupprättande myndighet är nöjda med modellen för den långsiktiga åtgärdsplaneringen för transportinfrastruktur. Även de kommuner och kommunalförbund som tillfrågats tycker att modellen fungerar och att de fått större insyn i planeringen den här senaste omgången som avser infrastrukturplanerna för åren 2014-2025.

Både kommuner och flera regioner, framförallt självstyrelseorgan, är beredda att ta ett utökat regionalt ansvar för infrastrukturen i regionen samtidigt som det kräver en tydlig omfördelning av resurser.

Vidare visar intervjuerna och enkätsvaren att medfinansieringsfrågan är tudelad och inte helt lätt att svara på och agera principiellt utifrån.

Många svarande anser att de varit mer involverade och initierade i processerna och arbetet med senaste omgången av planarbetet än tidigare. Dock finns, framförallt från de länsplaneupprättande myndigheterna, kritik mot hur Trafikverket hanterade det regionala arbetet under den pressade tidplan som gällde under 2013.

Svaren på de fyra frågor som Sveriges Kommuner och Landsting också ställde 2008 och 2010 till berörda aktörer redovisas i tabellform för respektive fråga. Det framkom i intervjuerna flera önskemål och förhoppningar om fortsatt arbete utifrån dessa frågeställningar. Bland annat om processen för genomförande av planerna och spridningar av goda exempel mellan kommuner och regioner/län i landet.

# Inledning

## Bakgrund och syfte, tidigare undersökningar – jämförbarhet

Sveriges Kommuner och Landsting har två gånger tidigare genomfört en undersökning av läns/regioners och kommuners upplevda inflytande över åtgärdsplaneringen, 2008 och 2010. Åtgärdsplaneringen utgörs av de långsiktiga planerna för transportinfrastruktur, oftast tolvåriga planer. Det handlar om en nationell transportövergripande plan och 21 regionala planer, en för varje län. Frågorna i de tidigare undersökningarna har ställts i enkätform till län och regioner med ansvar för länsplaner för transportinfrastruktur och till kommuner i form av kommunalförbund.

För att kunna jämföra med de tidigare genomförda enkäterna har samma fyra grundfrågor använts nu som då. Eftersom det har skett vissa förändringar i själva modellen för åtgärdsplaneringen har dock frågorna justerats en aning och anpassats till rådande system. Den här gången har studien i huvudsak skett genom muntliga intervjuer och det har inneburit att en hel del följdfrågor som breddar bilden och förklarar de olika svaren har inkluderats.

## 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. I faktarutan på sid 6 återges regeringens årliga beslutsprocess för den nationella planen 2014 - 2025.

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. Det kan startas åtgärdsvalsstudier som 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 i framtagandet av länsplanerna. Samtidigt var det i den senaste planeringsomgången möjligt att hålla fast vid tidigare planeringsmodell med ett beslut med årlig budgetram för alla de kommande 12 åren. Därmed tas inga årliga beslut om byggstarter och ny fysisk planering.

## Regeringens årliga beslutsprocess Nationella planen 2014 - 2025

Regeringen beslutar att Trafikverket får byggstarta de objekt som anges i bilaga 1 under perioden 2015-2017 (år 1-3). Myndigheten får också förbereda de objekt som anges i bilaga 2 för byggstart under perioden 2018-2020 (år 4-6). Med byggstart avses i detta sammanhang att objekten har en ekonomisk prioritering i enlighet med nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2014-2025.

För ett genomförande av objekten krävs sedan flera efterföljande avgöranden enligt tillämpliga regelverk. Detta beslut upphäver regeringens tidigare beslut om fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2014-2025 i den del som berör beslut om byggstartar 2014-2016 samt beslut om förberedelse för byggstartar 2017-2019.

Källa: <http://www.regeringen.se/sb/d/18264/a/252170>

## Regionala röran, olika organisationer

Regeringsuppdraget att ta fram regionala planer (ibland kallade länsplaner) för transportinfrastruktur går till olika typer av regionala organisationer, då den regionala nivån i dagsläget består av ett antal olika organisationer. Från och med januari 2015 bildade ytterligare sex län en region med direktvalda ledamöter via landstingsvalet. Därefter består länsplaneupprättarna av 10 regioner, 7 regionförbund (samverkansorgan) och 4 länsstyrelser<sup>1</sup>.

## Hur undersökningen genomförts

Tidigare år har endast enkäter använts för att göra denna undersökning. Denna gång har i huvudsak intervjuer använts för att få fram svaren. Undersökningen genomfördes i slutet av 2014. Totalt 31 organisationer har svarat, i vissa fall har intervjuer hållits med fler än en person. Av de 31 svaren har 8 erhållits via enkäter och i övrigt har intervjuer och telefonintervjuer genomförts. Utöver de 21 länsplaneupprättande myndigheterna har 10 kommuner och kommunalförbund intervjuats. Urvalet har gjorts så att stora delar av landet täckts in liksom både stora, mellanstora och små kommuner.

De som svarat/intervjuats har varit de 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.

Se medverkande organisationer i bilaga 1.

---

<sup>1</sup> Länsplaneupprättare från 1 januari 2015. *Regioner*: Västra Götaland, Gotland, Skåne, Halland, Jönköping, Örebro, Gävleborg, Östergötland, Kronoberg och Jämtland. *Regionförbund*: Uppsala, Västerbotten, Sörmland, Dalarna, Värmland, Kalmar och Blekinge. *Länsstyrelser*: Västernorrland, Västmanland, Norrbotten och Stockholm.

# Resultat och analys

Nedan redovisas svarsresultaten i procentandelar från 2014 års undersökning för de fyra frågorna i jämförelse med tidigare års svar.

Deltagande organisationer framgår av bilagan.

## Nuvarande planeringsmodell

Hur tycker du att nuvarande modell för åtgärdsplaneringen fungerar?						
	Mycket bra/positiv	Ganska bra/positiv	Godtagbar /varken eller	Ganska dålig/negativ	Mycket dålig/negativ	Tar ej ställning
2014	6 %	71 %	16 %	6 %		
2010		25 %	25 %	42 %	8 %	
2008			15 %	55 %	30 %	

I svaren syns det tydligt att uppfattningarna bland de svarande skiftat till det mycket mer positiva från 2008 till 2014.

Sammantaget är de allra flesta idag (2014) nöjda med den planeringsmodell som använts för den här planeringsomgången, 2014-2025. Några svaranden har framhållit att hanteringen av miljöbedömningen och den samlade effektbedömningen<sup>2</sup> skulle kunna utvecklas. För att dessa bedömningar ska kunna utgöra grunden för prioriteringar i de regionala planerna krävs en utveckling av modellen och dess tidplan. Formerna för åtgärdsvalsstudiernas åtgärder, enligt de avsiktsförklaringar som de resulterar i, återstår också som en del i arbetet med att utveckla modellen. Detta gäller även hur åtgärderna sedan förs in i planerna för den tidsperiod under vilken de kan genomföras.

Många regionala planupprättare inser att den nya planeringsmodellen, som är mer öppen och flexibel, särskilt för den senare delen av planeringsperioden, kräver en mer strukturerad process inom länet för att kunna genomföras i enlighet med planens intentioner. Det ställer krav på att kommunerna aktivt bjuds in för att delta samt att de har sina prioriteringar tydligt angivna. Samtidigt måste Trafikverket förstå den regionala politiska processen och vara öppet för den genom flexibilitet och bra framförhållning i sin egen interna samverkan och fysiska planering. Det nya planeringssystemet ställer större krav än tidigare på aktivt samarbete mellan alla parter men innebär därmed också en större insyn och ett större och bredare engagemang från både lokala och regionala parter.

<sup>2</sup> I en samlad effektbedömning beskrivs vilka effekter och kostnader en föreslagen åtgärd eller ett åtgärds paket skulle få om den genomförs. Källa: <http://www.trafikverket.se/Foretag/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Method-for-samlad-effektbedomning/>

Det finns en spridning inom landet när det gäller hur mycket av den nya planeringsmodellen som respektive planupprättare använt i planen 2014-2025. Detta kan bero på vilken typ av regional organisation som har uppdraget. Län/regioner med längre tid av regionalt självstyre tenderar att ha anammat mer av den nya modellen. Det kan också vara en fråga om hur mycket och vilka resurser respektive län lägger på dessa frågor.

Särskilt kommunrepresentanter är nöjda med att de numera är mer informerade och insatta i både den regionala och den nationella planen. De upplever att de därmed mycket lättare kunnat påverka vilka satsningar som ska genomföras. Även de som inte varit med i tidigare planeringsomgångar är nöjda med processen och modellen som sådan. De synpunkter som framkommer tycks snarast kopplade till personfrågor än organisationsfrågor och hur samverkan mellan kommunen och respektive planupprättande myndighet har fungerat.

“Nackdelen med tidigare planeringsprocess var stelbentheten och att det var krångligare om det hakade upp sig. En nackdel med nya systemet kan vara att det är svårt att veta vad som händer.”

“Egentligen är modellen bra principiellt men den kräver ganska stor insats från regionen.”



## 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?

	Mycket bra/positiv	Ganska bra/positiv	Godtagbar /varken eller	Ganska dålig/negativ	Mycket dålig/negativ	Tar ej ställning
<b>2014</b>	39 %	26 %	13 %	3 %		19 %
<b>2010</b>	58 %	38 %	4 %			
<b>2008</b>	18 %	53 %	6 %	6 %		18 %

Av procentsatserna i tabellen framgår att det bland de svarande finns en ganska enhetlig bild som också varit stabil över tiden. Dock finns det en relativt stor andel som inte har velat ta ställning och av kommentarer och intervjuer går det att utläsa ganska spridda uppfattningar. Från de som tycker att det är självklart och en naturlig utveckling att mer av regional infrastruktur också planeras för och tas ansvar för på regional nivå av ett organ med god lokalkännedom och nära koppling till den kommunala planeringen till de som inte anser att det kommer att vara möjligt eller alls är önskvärt.

Bland de som svarat att de önskar ett större regionalt ansvar och inflytande tas bland annat frågan om järnvägarna upp. Ofta är det den regionala organisationen som står för den regionala tågtrafiken samtidigt som den saknar inflytande över själva infrastrukturen och därför vill organisationen kunna utveckla och råda över den också.

Samtidigt anser många att detta är svårt att åstadkomma i befintliga organisationer och vill därför överföra resurser för att det ska vara möjligt. Andra undrar också över nyttan med att göra så.

I många län/regioner är dessutom förtroendet för och samverkan med den regionala Trafikverksregionen så gott att man inte ser någon poäng med att flytta ansvar från den nationella myndigheten.

Svaren 2010 var övervägande positiva men är nu något mindre positiva, vilket kan bero på att det 2010 fanns en starkare tro på att de regionala ramarna skulle öka i förhållande till den nationella. Detta har sedan inte slagit in och det finns en skepsis till att resurser kommer att föras ut till länen/regionerna.

Det finns mycket att titta vidare på i den här frågan. Många önskar mer information om hur en ansvarsfördelning skulle kunna se ut och hur ansvarsfördelningen vid planering och genomförande för hela transportsystemet kan utvecklas.

”Självklart mer ansvar om vi får inflytande på hela processen!”

”Tror att det skulle vara bra men nyckelfrågan är att medel och kompetens följer med. Det far iväg kostnadsmissigt för Trafikverket.”

”I ett regionalt utvecklingsansvar ligger också att man i högre grad än nu har beslutsmandaten över medlen. Vi har exempelvis inget inflytande över järnvägen fast vi själva får stå för all regional persontrafik.”

”Mycket positiva till möjligheten att ta ett helhetsansvar för infrastrukturen i regionen som en del av att skapa goda förutsättningar för regional utveckling.”

## Medfinansiering

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

	Mycket bra/positiv	Ganska bra/positiv	Godtagbar/varken eller	Ganska dålig/negativ	Mycket dålig/negativ	Tar ej ställning
<b>2014</b>		13 %	32 %	26 %	23 %	6 %
<b>2010</b>		21 %	16 %	33 %	25 %	4 %
<b>2008</b>		17 %	22 %	39 %	22 %	

Frågan är ständigt aktuell och har fått ny skjuts i och med den nu startade Sverigeförhandlingen i samband med planeringen av höghastighetsbanor i södra Sverige. I stort sett alla tillfrågade är principiellt emot att lokala och regionala skattemedel ska gå till att finansiera nationell statlig infrastruktur men många anser att läget är sådant att de ser mer pragmatiskt på frågan. En del menar att de själva ser en så stor lokal eller regional nytta att det är motiverat med medfinansiering, medan andra uppger att de faktiskt är pressade att göra detta av framförallt Trafikverket.

Andelen organisationer som har den principiella inställningen att det är mycket dåligt att kommuner och regioner ska medfinansiera statlig infrastruktur ligger på samma nivå som 2008 och bara marginellt lägre än 2010.

Några få organisationer har fastställt principer för hur de ska hantera medfinansiering i olika åtgärder, i vissa fall är de inskrivna i den regionala transportinfrastrukturplanen och en del har fattat beslut i sina beslutande organ. Men de flesta tycks istället hantera varje fall för sig utifrån de specifika omständigheter som råder just då.

Många regionala planupprättare har dock i sina planer en överenskommelse om att det för vissa åtgärder krävs medfinansiering från kommunerna, även för åtgärder på det vägnät som staten är väghållare för. Detta gäller främst cykelbaneåtgärder och de flesta har som praxis att 50 % finansieras per part. Detsamma gäller för den statliga medfinansieringen av liknande åtgärder på det kommunala nätet.

“Staten ska stå för nationella investeringar, att kräva medfinansiering av kommuner, regioner och andra innebär att pengar som är destinerade till helt andra verksamheter läggs på statlig infrastruktur.”

“Vi utgår från att t ex gång- och cykelåtgärder kan medfinansieras på det regionala vägnätet precis som på det kommunala. Anledningen är att vi tror att delat ansvar leder till att alla aktörer känner större ansvar för den föreslagna lösningen och att det blir bättre helhetslösningar som kan ge positiva synergieffekter för flera parter.”

## Inflytande jämfört med tidigare

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

	Mycket bra/positiv	Ganska bra/positiv	Godtagbar/varken eller	Ganska dålig/negativ	Mycket dålig/negativ	Tar ej ställning
<b>2014</b>	3 %	32 %	42 %	3 %	6 %	13 %
<b>2010</b>		67 %			29 %	4 %

Som tidigare nämndes är betydligt fler respondenter mer nöjda med processen och modellen som används nu. Samtidigt finns bland länsplaneupprättarna ett missnöje med den senaste planeringsomgången vad gäller tidplanen och i vissa fall också själva inflytandet. De regionala planupprättarna framhåller särskilt att Trafikverket inte levererade det regionala underlaget i tid eller i vissa fall inte alls. Detta upplevs som mycket störande av några organisationer och drar ner betyget.

De flesta kommunrepresentanter som angav en trea i svar, *Godtagbart/varken eller*, var tudelade i sina svar. Några av dem ville ge ett högt betyg för den regionala planen och sitt inflytande över den men ett lågt betyg för sitt inflytande över den nationella planen. Samtidigt svarade några på helt motsatt sätt. De är nöjda med sitt inflytande över den nationella planen där vissa kommuner haft god direktkontakt med Trafikverket. Samtidigt är de inte fullt så nöjda med sin regionala länsplaneupprättare och gensvaret från denne vid åsikter om den regionala planen.

Sammanfattningsvis visar det sig att när det gäller inflytande och upplevelsen av arbetet är det helt avhängigt av vilka personer som arbetat med de olika planerna och de kanaler till inflytande personen i respektive organisation haft.

Det framgår också av intervjuerna att det är väldigt varierande i vilken grad respektive kommun eller region/län haft möjlighet till direktkontakt med näringsdepartementet under tiden för framtagandet av planerna.

Många regionala parter är starkt missnöjda med att Trafikverket så tydligt bortprioriterade det regionala arbetet och de regionala planerna. Det är särskilt tydligt då de samlade effektbedömningarna för åtgärder i de regionala planerna levererades alldeles för sent för att kunna utgöra underlag i planprioriteringsarbetet och i vissa fall inte levererats alls.

“Definitivt mycket mindre inflytande den här gången mot förra. Det gick jättefort och ”hemlige Arne” på alla trafikverksmöten.”

“Både och, betydligt bättre och närmare samarbete med Trafikverket på regional nivå. Har funnits någon att diskutera regional järnväg med den här gången, hade inte det sist. Har stämt av med Trafikverket regionalt om nationella planen. Däremot är Borlänge en svart låda.”

“Skett en förändring till det positiva då kommunen nu fått vara med mycket tydligare i processerna och därmed lagt in pengar på trafik mm.”

# Bilaga. Deltagande organisationer

## **Samverkansorgan**

Regionförbundet Uppsala län  
Region Västerbotten  
Regionförbundet Södra Småland  
Region Blekinge  
Regionförbundet i Kalmar län  
Regionförbundet Sörmland  
Region Dalarna  
Region Gävleborg  
Regionförbundet Östsam  
Regionförbundet i Jönköpings län  
Region Jämtland  
Regionförbundet Örebro län  
Region Värmland

## **Regioner**

Västra Götalandsregionen  
Region Gotland  
Region Skåne  
Region Halland

## **Länsstyrelser**

Länsstyrelsen i Västernorrlands län  
Länsstyrelsen i Västmanlands län  
Länsstyrelsen i Norrbottens län  
Länsstyrelsen Stockholms län

## **Kommunalförbund**

Fyrbodals kommunalförbund  
Kommunalförbundet Stockholms län

## **Kommuner**

Uppsala kommun  
Ljungby kommun  
Norrköpings kommun  
Trosa kommun  
Lunds stad  
Lycksele kommun  
Örebro stad  
Boden kommun

## Regionernas inflytande 2014

### Intervjuer och enkätsvar om inflytande över transportinfrastrukturplaneringen

De flesta län/regioner som är länsplaneupprättande myndighet är nöjda med modellen för den långsiktiga åtgärdsplaneringen för transportinfrastruktur. Även de kommuner och kommunalförbund som tillfrågats tycker att modellen fungerar och att de fått större insyn i planeringen den här senaste omgången som avser infrastrukturplanerna för åren 2014-2025. I den här rapporten sammanställs resultaten av en undersökning 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.

Upplysningar om innehållet  
Cecilia, Mårtensson, [cecilia.martensson@skl.se](mailto:cecilia.martensson@skl.se)

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2015  
ISBN/Beställningsnummer: 978-91-7585-227-0  
Text: Carina Jönhill Nord, Sweco TransportSystem AB  
Produktion: Birgitta Granberg, SKL

Beställ eller ladda ner på [webbutik.skl.se](http://webbutik.skl.se). ISBN/Beställningsnummer: 978-91-7585-227-0