

PM

LÅG UPPARBETNINGSTAKT I LÄNSPLANERNA OCH DESS KONSEKVENSER



INNEHÅLL

1	INLEDNING	3
2	LÅG UPPARBETNINGSTAKT OCH DESS KONSEKVENSER UR REGIONERNAS SYNVINKEL	5
2.1	ORSAKER TILL UNDERUTNYTTJANDE OCH FÖRSENINGAR	5
2.2	DE INTERVJUADE REGIONERANS BESKRIVNING AV DERAS UPPARBETNING OCH GENOMFÖRANDETAKT	6
2.3	KOMMUNIKATION OCH ROLLER I GENOMFÖRANDET	7
2.4	OM MEDELSTILLDELNINGEN OCH EKONOMISK KOMPENSATION AV ICKE UPPARBETADE MEDEL	8
2.5	KONSEKVENSER AV FÖRSENINGAR OCH LÅG UPPARBETNING	9
3	LÅG UPPARBETNINGSTAKT OCH DESS KONSEKVENSER UR TRAFIKVERKETS SYNVINKEL	10
3.1	ORSAKER TILL LÅG UPPARBETNINGSTAKT I LÄNSPLANERNA OCH KONSEKVENSER FÖR GENOMFÖRANDET	10
3.2	HANTERING AV MEDEL OCH KONSEKVENSER AV FÖRSENINGAR	11
3.3	HUR TRAFIKVERKET ARBETAR MED PROBLEMATIKEN KRING OTILLRÄCKLIG UPPARBETNING	12
4	SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OCH IDENTIFIERADE FÖRBÄTTRINGSOMRÅDEN	12

1 INLEDNING

Underutnyttjande av de ekonomiska ramarna i länsplanerna för transportinfrastruktur, det vill säga att budgeterade medel inte upparbetas i planerad takt, har varit ett återkommande problem i svensk transportplanering. Syftet med detta uppdrag har varit att utreda de ekonomiska och planeringsmässiga konsekvenserna av att medel i länsplanerna inte upparbetas i den takten som det är planerat. WSP har av Trafikanalys fått i uppdrag att utreda varför upparbetningstakten inte blir som planerat och vad det får för konsekvenser för regionerna.

WSP har genomfört intervjuer med tre regioner, Jönköping, Västerbotten och Skåne, för att få en fördjupad förståelse om genomförandet av länsplaner, upparbetning av medel och samspelet med Trafikverket. Syftet är att utreda hur regionerna upplever genomförandeprocessen, vad som påverkar upparbetningen av medel och vilka orsaker det finns till att upparbetningen inte blir som planerat, samt vad detta i sin tur får för konsekvenser för regionernas planering. Syftet är också att bättre förstå hur kommunikationen sker mellan Trafikverket och regionerna när det handlar om dessa frågor.

Vilka regioner som skulle intervjuas för denna studie valdes ut i samråd mellan Trafikanalys och WSP, och urvalet gjordes för att få en någorlunda geografisk och storleksmässig spridning. Vi valde också regioner som inte haft full, eller relativt låg, upparbetning under åren 2022–2025.

Utöver intervjuerna med regionerna har även Trafikverkets perspektiv tillförts genom en separat intervju. Detta möjliggör för en mer heltäckande bild av processen, där både regionernas erfarenheter och Trafikverkets egna bedömningar av orsaker till låg upparbetning, interna resursutmaningar, projektmognad och tillståndprocesser beaktas.

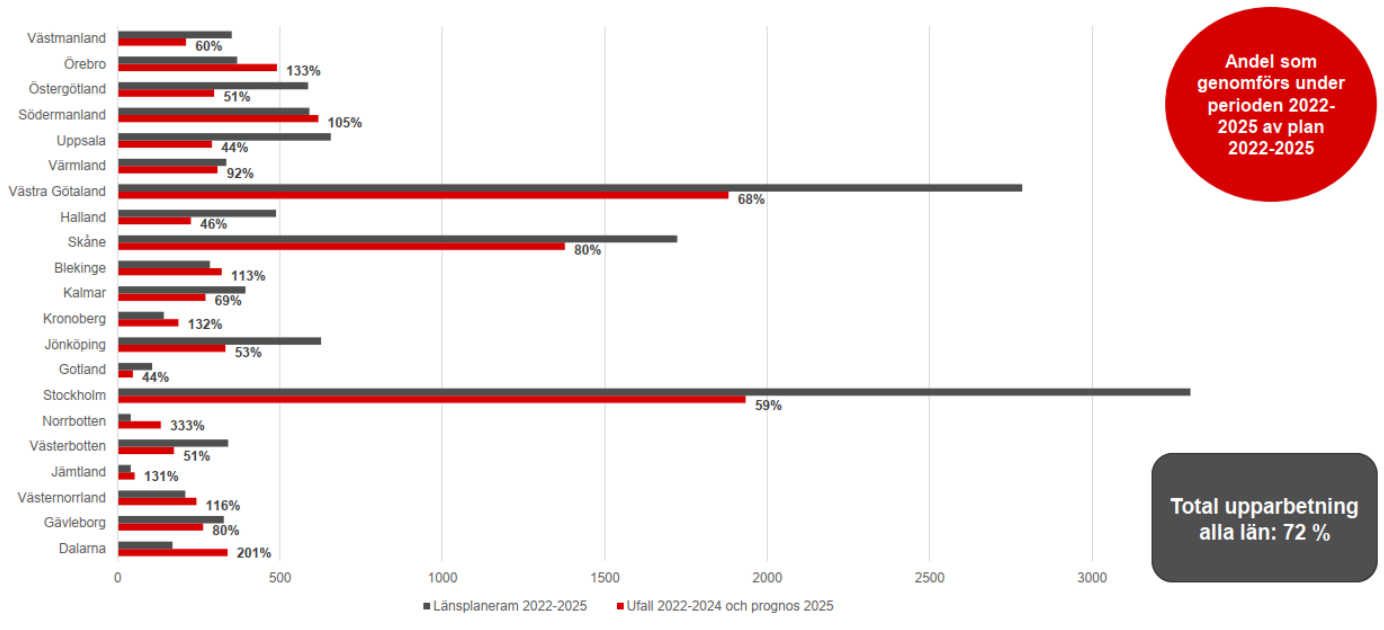
Detta PM sammanfattar vad som framkommit i intervjuerna. Eftersom underlaget är begränsat till tre regioner kan resultaten inte generaliseras, utan bör tolkas med viss försiktighet. Regionerna representerar olika geografiska och strukturella förutsättningar, vilket innebär att materialet bör ses som indikativt snarare än heltäckande.

På ett övergripande plan får ett underutnyttjat genomförande av länsplanerna konsekvenser för den regionala utvecklingen genom försenade samhällsnyttor och utebliven måluppfyllnad. Det kan exempelvis handla om att trafiksäkerhetshöjande åtgärder försenas, att den hållbara omställningen och det hållbara resandet inte når sin fulla potential eller att förseningar leder till sämre framkomlighet och tillförlitlighet för exempelvis arbetspendlare och näringsliv. Det kan således hämma den regionala utvecklingen.

I detta PM fokuserar vi dock främst på att förstå de planeringsmässiga konsekvenserna bättre, och hur det faktiska arbetet kring planering av genomförande av länsplanerna går till och hur det påverkar exempelvis prioriteringar, kostnader och förtroende.

I det första avsnittet presenterar vi resultaten från intervjuerna med företrädare för de tre intervjuade regionerna och i det andra avsnittet presenterar vi resultaten från intervjun med Trafikverket. I ett tredje avslutande avsnitt sammanfattar vi resultaten och presenterar identifierade förbättringsområden kopplat till planeringsprocessen.

Figur 1 Andel av länsplanen som genomförts under perioden 2022–2025. Källa: Trafikverket 2025 (Dokument: "Uppföljning av länsplanerna efter T1 2025)



Figur 1 visar på upparbetningstakten av medlen i länsplanerna för åren 2022 till 2025. Den totala upparbetningen är 72 procent men spridningen är stor mellan regionerna med en upparbetningstakt från 44 till 201 procent för perioden.

2 LÅG UPPARBETNINGSTAKT OCH DESS KONSEKVENSER UR REGIONERNAS SYNVINKEL

I detta avsnitt redogörs för vad som framkom under de tre intervjuerna med regionerna Skåne, Västerbotten och Jönköping.

2.1 ORSAKER TILL UNDERUTNYTTJANDE OCH FÖRSENINGAR

Trots att de intervjuade regionerna skiljer sig åt i både geografi, struktur och planinnehåll, beskriver de i stort sett samma övergripande orsaker till att länsplanerna inte upparbetas i planerad takt och varför objekt försenas. Den genomgående bilden ur regionernas synvinkel är att deras egen rådighet över framdriften är begränsad då genomförandetakten till stor del styrs av Trafikverkets interna kapacitet och processer och av marknadens förutsättningar. Nedan sammanfattas de huvudsakliga faktorer till underutnyttjande och förseningar som återkom i intervjuerna.

Komplexa och styrda planeringsprocesser

Ett stort hinder för länsplanernas genomförande som lyfts i intervjuerna är **vägplanernas tidsåtgång och komplexitet**. Vägplanen är en förutsättning för att ett projekt ska nå byggstart, men tar lång tid att ta fram och kräver omfattande handläggning, oavsett objektets storlek. Region Skåne beskriver att även små åtgärder, som en kort cykelväg, i praktiken genomgår samma formella process som betydligt större projekt.

Eftersom det finns en begränsad kapacitet hos Trafikverket när det gäller hur många vägplaner som kan tas fram per år uppstår en typ av flaskhals som påverkar både genomförandeförmågan i länsplanerna och möjligheten att omprioritera när något försenas. Regionerna beskriver en låg grad av flexibilitet. Om ett objekt förskjuts finns det sällan andra som kan lyftas in i dess ställe, eftersom dessa inte har färdig vägplan. Ett projekt som väl nått vägplansskedet tenderar därför att "låsa" planeringsordningen. Som Region Skåne uttrycker det måste ett vägplanerat objekt i praktiken fullföljas, annars riskerar både tiden och investeringen att gå förlorad och medlen blir svåra att använda till annat.

Överklaganden utgör ytterligare en tidsdrivande komponent. Infrastrukturprojekt är föremål för komplex lagstiftning och blir ofta överklagade, vilket ytterligare förlänger processerna. Region Skåne beskriver ett exempel där ett projekt överklagades och därefter låg stilla i två år i regeringsprövning. Även Region Jönköping beskriver att överklaganden är vanliga och att det är något man numera "tar höjd för" i planeringen, även från Trafikverkets håll, och ser som en del av processen. Inte minst eftersom överklaganderätten av vägplaner inte kräver sakägarskap, det vill säga att den som överklagar inte behöver vara direkt berörd av beslutet eller äga mark om påverkas. Överklaganden görs på många nivåer, exempelvis kring mark- och miljöfrågor, från allmänheten samt av entreprenader och konsulter. Detta riskerar att utlösa långa pauser i processen.

Resurs- och kompetensbrist

Utöver planeringsprocessens komplexitet lyfter regionerna även återkommande **resursbrist inom Trafikverket** som en central förklaring till förseningar. Region Västerbotten beskriver situationer med återkommande projektledarbyten som ett hinder för framdrift. När projektledare lämnar eller omplaceras behöver nya personer sätta sig in i ärendet, vilket ibland leder till omtag och nya bedömningar och därmed både försenar och fördyrar arbetet. De mer seniora projektledarna flyttas ofta till tyngre objekt vilket leder till att mindre länsobjekt får högre omsättning på personal/projektledare. Region Västerbotten lyfter ett exempel på en cykelväg som efter flera års omarbetningar blev betydligt dyrare än väntat, där mycket av kostnaden kopplades till projekteringen snarare än själva bygget. Även Jönköping och Skåne nämner resursbristen på projektledare som en betydande faktor till förseningar.

Region Jönköping beskriver också att de upplevt att mindre objekt som kan vara politiskt intressanta på regional och kommunal nivå har lägre prioritet hos Trafikverket när det gäller tilldelning av projektledare. Exempelvis beskriver de att gång- och cykelåtgärder har vuxit i betydelse på regional nivå, men det saknas ofta mogna projekt inom dessa områden. Då blir det en avvägning i planerandet om de ändå ska lägga in objekt som är mindre planmogna, men mer relevanta, eller om de ska satsa på objekt som är mer planmogna, men mindre prioriterade lokalt. I detta sammanhang blir projektledarfrågan också central.

Marknadsförutsättningarna förstärker också resursutmaningen. Regionerna beskriver att **brist på entreprenörer och konsulter** har påverkat möjligheten att konkurransutsätta och starta projekt. Region Skåne beskriver en "konkurrenssituation" i regionen där nationella projekt och kommunala satsningar binder upp kapacitet och att det därför inte alltid finns entreprenörer till de regionala projekten. De har erfarenhet av att inte hitta entreprenörer även till stora objekt, eller att de entreprenörer som inkommit med anbud har lämnat väldigt dyra förslag. Att inte hitta entreprenörer i tid leder också till att projekten förskjuts.

Den nationella bristen på entreprenadsidan har inneburit att projekt upphandlat utländska aktörer när den svenska marknaden inte räckt till. Ambitionen att bredda marknaden är positiv i grunden, men i ett av Region Jönköpings fall saknade en utländsk konsult tillräcklig kunskap om svenska förutsättningar och regelverk, vilket innebar att vägplanen behövde göras om från början. Även detta illustrerar hur brist på kompetens och kapacitet i systemet kan påverka tidplaner.

2.2 DE INTERVJUADE REGIONERANS BESKRIVNING AV DERAS UPPARBETNING OCH GENOMFÖRANDETAKT

Även om de övergripande orsakerna till förseningar och underutnyttjande beskrevs på ett liknande sätt av de tre regionerna, tar de sig i praktiken uttryck på olika sätt beroende på regionala och lokala förutsättningar. När man ser till de senaste årens upparbetning beskriver de olika direkta orsaker i respektive region. En viktig gemensam nämnare är att regionerna inte ser låg upparbetning i länsplanerna som ett uttryck för bristande vilja eller bristande planering från regionernas sida. Snarare beskriver de att upparbetningstakten följer tillgången på startklara objekt, och att den tillgången till stor del styrs av ovan beskrivna flaskhalsar.

Region Jönköpings länsplan för transportinfrastruktur har en relativt liten ekonomisk ram. Under perioden 2022–2025 hade endast 53 procent av de budgeterade medlen kunnat nyttjas. Enligt regionen beror den låga upparbetningstakten på att ett enskilt, stort projekt har blivit kraftigt försenat. Eftersom objektet utgjorde i princip alla medel för namngivna objekt inom planperioden för Region Jönköping, fick förseningen därmed ett stort genomslag för helheten. Regionen framhåller att en rättvisande bild av genomförandegraden kräver att man följer utvecklingen över en längre tidsperiod, eftersom genomförandet "går i vågor". Regionen beskriver att även om genomförandegraden varit låg de senaste åren, kan kommande perioder visa motsatt tendens. Enstaka år kan därför ge en missvisande bild i små planer där enskilda stora objekt får stort genomslag på utfallet.

Orsaken till förseningen i det specifika projektet var att en anlitaad spansk konsult hade utarbetat en vägplan som inte var anpassad efter svensk lagstiftning, bland annat gällande reglerna för vattenverksamhet. Följden blev att vägplanen för objektet behövde göras om, vilket resulterade i en flerårig fördröjning. Denna situation belyser en utmaning som uppstått i samband med en nationell ambition att bredda den svenska marknaden för entreprenader och tekniska konsulter. Eftersom den svenska marknaden har varit för liten har det funnits en strävan att attrahera fler utländska aktörer för att öka konkurrensen, vilket i detta fall ledde till komplikationer. I grunden beror alltså förseningen på resursbristen på konsulter och entreprenörer på den svenska marknaden.

Region Västerbotten har haft sammanhängande perioder med låg upparbetning. För perioden 2022–2025 hade de en upparbetning på 51 procent. De beskriver att deras situation delvis beror på pandemin då fältutredningar inte genomfördes i tillräckligt hög utsträckning. De har också flera fall då regionala åtgärder

skjutits upp eftersom de behövs samplaneras med stora nationella objekt, såsom Norrbottenbanan. När denna försenats har även mindre regionala objekt behövs skjutas upp. Direktivet om att samplanera genomförandet av åtgärder kan i vissa fall gå alldeles för långt, eftersom det lett till att vissa objekt skjutits upp i upp till tio år.

Region Västerbotten beskriver även att de har en brist på startklara objekt i kombination med den ökade ekonomiska tilldelningen som regionen fått de senaste två planerna, vilket gjort det svårt att utnyttja ramarna fullt ut. Ett problem kopplat till detta handlar alltså om att det tar lång tid att ta fram vägplaner för nya objekt, vilket gör det svårt att kunna ta fram åtgärder att genomföra, även om man blivit tilldelad mer medel.

Även **Region Skåne** har haft låg upparbetning i flera planperioder i rad. Under perioden 2022–2025 upparbetade de 80 procent av de tilldelade medlen. De beskriver dock tvärtom att de har en mycket omfattande projektportfölj, men att genomförandekapaciteten inte är dimensionerad för volymen. Det finns alltså ett gap mellan planens ambitionsnivå och Trafikverkets kapacitet att ta fram vägplaner. Ett konkret exempel gäller cykelvägar: i den ursprungliga länsplanen fanns omkring 80 cykelvägsstråk, men Trafikverkets bedömning var att man endast skulle hinna ta fram vägplaner för cirka tre per år. Den regionala ambitionen behövde därför starkt reduceras för att vara genomförbar. Regionen påverkas också av att större nationella projekt och kommunala infrastruktursatsningar belastar samma konsulter och entreprenörer. Region Skåne såg också ett mönster i att de medel i länsplanen som består av medfinansiering av objekt i den nationella planen upparbetas i en högre grad jämfört med de icke-statliga regionala objekten.

Som nämnts tidigare kan förseningar och låg upparbetning inte sällan bero på resursbrist. Detta är i mångt och mycket brister som regionerna anser sig ha mycket liten möjlighet att själva påverka.

2.3 KOMMUNIKATION OCH ROLLER I GENOMFÖRANDET

De tre regionerna beskriver kommunikationen med Trafikverket överlag som fungerande, men med variationer och förbättringspotential. Det mest återkommande är behovet av tidigare och tydligare information, särskilt vid fördyringar av objekt.

Region Skåne beskriver att de har arbetat aktivt de senaste åren för att förbättra samarbetet och kommunikationen med Trafikverket och att etablera rutiner för att fånga upp tidiga signaler om kostnadsökningar och förseningar i objekt. De upplever att detta förbättrat situationen, även kring genomförandet av objekt och med att få andra objekt tidigare lagda om objekt skjuts upp. Det är därmed tydligt att en god kommunikation kan förbättra processen och skapar bättre ömsesidig förståelse för både regionens och Trafikverkets perspektiv.

Region Västerbotten beskriver att Trafikverket ibland kommunicerar direkt med kommuner utan att regionen involveras, vilket ibland leder till glapp i återkopplingen och som också påverkar regionens möjligheter att förutse planeringsförändringar. Region Västerbotten beskriver att de försökt avhjälpa problemet genom att i större utsträckning delta på möten mellan Trafikverket och kommunerna för att få större insyn. Trafikverkets direkta dialog med kommunerna är något som krävs, bland annat för att avgöra vägplanens genomförbarhet utifrån gällande detaljplan. Det är bra att denna dialog sker direkt med kommunen, samtidigt som regionen är med på de mer strategiska dialogerna. Detta är något som även Region Jönköping lyfte i intervjuerna.

Alla regioner uttrycker att de saknar inflytande över Trafikverkets interna resurssättning, vilket skapar en obalans mellan vad regionerna planerar och vad Trafikverket har möjlighet att genomföra. Regionerna efterfrågar även bättre insyn i hur projekt prioriteras och varför vissa objekt får projektledare medan andra blir liggande.

Det faktum att regionerna planerar sina länsplaner men inte själva har någon rådighet över genomförandet, varken i planerandet eller byggandet, kan också vara en av orsakerna till ineffektivitet i systemet. Region Jönköping beskriver bland annat att objekt som de skulle vilja få genomförda, exempelvis mindre

cykelobjekt, inte prioriteras med projektledare för planering av Trafikverket, och att de därmed inte kommer att kunna genomföras så snabbt som regionerna skulle vilja.

2.4 OM MEDELSTILDELNINGEN OCH EKONOMISK KOMPENSATION AV ICKE UPPARBETADE MEDEL

En viktig fråga för regionerna handlar om vad som händer med de medel som inte utnyttjas under en planperiod. Genom intervjuerna visar det sig att regionerna har delvis olika erfarenheter när det gäller kompensation för underutnyttjade medel. Region Skåne beskriver att de blivit kompenserade i mindre grad än vad som underutnyttjats (där de exempelvis nämner att de hade 300 miljoner underförbrukning i under en period som genererade 100 miljoner i kompensation i kommande period), medan Region Västerbotten uppskattar en kompensation på omkring 80 procent. Region Jönköping upplever att de kompenseras relativt väl, med i princip allt som inte nyttjas under perioden. Det råder viss osäkerhet från regionernas sida om hur och varför tilldelningen i nästa period förändras eller varför det blir den tilldelningsnivå det blir. Det efterfrågas bland annat av Region Västerbotten att transparensen och förutsägbarheten kan förbättras i detta avseende. I intervjuerna nämndes att "pengar brinner inne" är en konsekvens. Eftersom man inte upparbetar alla medel, får man kanske mindre pott i mindre period, *är känslan i alla fall*. De upplever att det är svårt att följa tilldelningarna och att jämföra med andra regioner, eftersom det exempelvis är svårt att följa hur prioriteringar gjorts, hur upparbetningen varit i andra regioner och att indexering sker mellan planperioder.

Regionerna beskriver en svårighet i att förstå Trafikverkets (och Regeringens) tilldelning av medel till regionerna. Tilldelning och justering av medel görs i flera steg vilket gör det svårt för regionerna att förstå hur det går till och huruvida de fördelas rättvist eller inte. Det handlar dels om att själva tilldelningen görs i två steg. Först görs tilldelningen av Regeringen, och därefter görs en justering av Trafikverket, bland annat utefter hur upparbetningen sett ut. Dessa steg är svårt att få överblick över för regionerna. Hur detta görs "*vet nog ingen*" säger region Västerbotten, och en annan säger att det är svårt att kontrollräkna det underlag som Trafikverket skickar ut angående justeringar av planramarna, vilket speglar komplexiteten i frågan.

Att det är svårt för regionerna att följa pengarna genom planerings- och genomförandeprocessen beror också bland annat på att pengar förändrar värde över tid eftersom de räknas i olika prisindex och prisnivåer. Region Jönköping beskriver bland annat att man i genomförandet av åtgärder och i Trafikverkets verksamhetsplaner använder löpande priser medan nationell plan och länsplanerna är i fasta priser, vilket gör försvårar jämförbarheten. Att förstå och tolka detta kräver relativt djup kunskap hos regionerna, vilket i praktiken sällan finns, eftersom det bara är några få personer som arbetar med länsplanerna hos regionerna. Alla har heller inte kompetensen att ta till sig detta. Regionen tror i grunden att Trafikverket gör tilldelningen på ett riktigt sätt, men konstaterar att komplexiteten, och regionernas kunskaps- och informationsunderläge kan skapa en slags oro för att det kan vara orättvist eller fel.

Region Jönköping beskriver också att objekten "*lever sina egna liv*". Kostnader förändras över tid, vilket bidrar till en upplevelse av att allt blir dyrare utan att de ekonomiska ramarna räknas upp i motsvarande grad. Förseningar förvärrar detta ytterligare, eftersom pengarna då räcker till allt mindre. Regionerna saknar dessutom rådighet över genomförandet, eftersom Trafikverket ansvarar för utförandet. Detta skapar en känsla av att vara ett "*offer för yttre omständigheter*", där man varken kan påverka utvecklingen eller fullt ut förstå varför kostnader ökat och kompensationen varit otillräcklig.

En konsekvens som är gemensam för de intervjuade regionerna är därmed att de upplever osäkerhet kring hur underförbrukning påverkar nästkommande period. Det råder otydlighet kring principerna för omfördelning och hur indexering görs mellan planperioder, och regionerna efterfrågar större transparens och bättre förklaringar.

2.5 KONSEKVENSER AV FÖRSENINGAR OCH LÅG UPPARBETNING

Konsekvenserna av förseningar och låg upparbetning är likartade i alla regioner. Regionerna beskriver att projekten nästan alltid blir genomförda, men senare än tänkt. Att projekt inte blir genomförda leder till att planerad samhällsnytta inte realiserar i tid. För samhället innebär förseningar att den infrastrukturåtgärd som bedömts behövas inte realiserar som tänkt och påverkar förstås också transportsystemet, vilket Region Skåne lyfte i samband med intervjuerna.

Det leder också till kostnadsökningar och fördröjningar, vilket varit påtagligt på senare år när kostnader för material och entreprenader ökat mycket.

I en del fall leder det också till omtag i planeringen vilket kan kräva förändringar i utformningen av objekt, och att det ibland behöver bli enklare lösningar. Region Jönköping lyfter att det kan innebära påverkan på utformningen genom enklare lösningar i objekt, att en trafikplats ersätts med cirkulationsplats eller att en 2+1 väg ersätts med 1+1 väg med möjlighet till omkörningsfiler.

Ytterligare en konsekvens av förseningar och låg upparbetning är att mindre åtgärder, exempelvis trimningsåtgärder, inte genomförs enligt plan utan skjuts på framtiden. Detta innebär att mindre åtgärder får stå tillbaka när större åtgärder försenas och som därmed tar tid och resurser som enligt plan var avsett för mindre åtgärder.

3 LÅG UPPARBETNINGSTAKT OCH DESS KONSEKVENSER UR TRAFIKVERKETS SYNVINKEL

I detta avsnitt redogörs för vad som framkom under intervjun med Trafikverket.

3.1 ORSAKER TILL LÅG UPPARBETNINGSTAKT I LÄNSPLANERNA OCH KONSEKVENSER FÖR GENOMFÖRANDET

Upparbetningstakten i de regionala länsplanerna för transportinfrastruktur avviker i många fall från den planerade. Denna sammanfattning redogör för Trafikverkets bedömning av orsakerna till detta, hur planeringsmognad, interna och externa faktorer påverkar genomförandet samt vilka konsekvenser försenade eller uteblivna åtgärder får.

Trafikverket beskriver att en förklaring till låg upparbetningstakt i länsplanerna är en bristande framdrift i framför allt mindre åtgärder, såsom trimningsåtgärder i nationell plan och motsvarande åtgärder i länsplanerna. De bedömer att detta i stor utsträckning beror på otillräcklig framförhållning i att ta fram planerings- och projekteringsmogna objekt. En avgörande faktor är bristen på erfarna projektledare. Omsättningen är hög, vilket innebär att projektledare ofta byts ut under pågående planering, vilket förlänger processerna och minskar effektiviteten.

Länsplanerna innehåller dessutom statlig medfinansiering till kommunala projekt. Dessa åtgärder har ofta sämre framdrift eftersom ansvaret för genomförandet ligger hos kommunerna. Ett återkommande problem är att avvikelser från planerad takt upptäcks sent hos kommunerna, först när Trafikverket ska betala ut medel efter genomförande.

Utformningen av länsplanerna varierar kraftigt mellan regionerna, vilket också påverkar deras upparbetningstakt. Vissa regioner koncentrerar stora delar av sina medel till ett fåtal större projekt, medan andra eftersträvar en jämn fördelning mellan kommuner, vilket ofta leder till många mindre och mindre mogna åtgärder. Dessa skillnader bidrar till stora variationer i upparbetningstakt mellan länen.

Trafikverket arbetar också med en medveten överplanering för att hantera förseningar. Vid budgetering till regionerna läggs cirka 130 procent av de faktiska tilldelade medlen ut, det vill säga att budgeten är 30 procent högre än planerat. Detta syftar till att kompensera för att projekt kommer att skjutas fram i tid. Konsekvensen är att det tekniskt kan se ut som en underförbrukning i förhållande till den regionala budgeten, trots att den totala tilldelningen används som planerat. Regionerna informeras om detta och uppmanas att inte bromsa genomförandet.

Interna faktorer och resursfrågor

Interna faktorer inom Trafikverket spelar också roll för framdriften i genomförandet. Trafikverket hanterar ett mycket stort antal åtgärder samtidigt som tillgången på erfarna projektledare är begränsad. Mindre objekt tenderar att tilldelas mindre erfarna projektledare, vilket påverkar både kvalitet och tidsåtgång. På kort sikt prioriteras åtgärder som behöver startas omgående, medan långsiktig planering och framtagande av underlag skjuts upp. När dessa objekt sedan behöver genomföras saknas ofta tillräcklig planeringsmognad.

Problematiken bedöms bero på både generell kompetensbrist på arbetsmarknaden och på resursbrist inom Trafikverket. Rekryteringssvårigheter är påtagliga, särskilt i regioner med hög efterfrågan på projektledarkompetens. Trafikverket arbetar med att öka sin attraktivitet som arbetsgivare och använder även konsulter som stöd i planeringsarbete. Konsulter ersätter dock sällan projektledarens roll fullt ut.

Det görs ingen principiell skillnad i prioritering mellan objekt i nationell och regional plan. Utmaningen handlar snarare om typ av åtgärd och tillgång till lämpliga projektledare. Fördelningen av projekt styrs i praktiken av hur projektledarresurser kan optimeras snarare än av planernas nivå.

Externa faktorer och planeringsmognad

Externa faktorer, särskilt tillståndsprocesser, påverkar också genomförandet. Dessa processer är ofta tidskrävande och i vissa fall underskattas komplexiteten, exempelvis avseende miljöhänsyn och artskydd. När tillstånd inte beviljas måste projekt omarbetas, vilket leder till ytterligare förseningar. Även överklaganden bidrar till tidsförskjutningar, särskilt när de inte kunnat förutses i planeringen. I en del fall planerar dock Trafikverket i sitt planeringsarbete för att överklaganden kommer att ske.

Planeringsmognaden för olika objekt vid planens fastställande varierar kraftigt. Det är länsplaneupprättarna som beslutar vilka objekt som tas in i planen, baserat på det underlag Trafikverket tillhandahåller. Objekt som inte är namngivna i planen är ofta mindre mogna och finns ibland endast på informella "skugglistor" hos regionerna. Formellt har regionerna stor flexibilitet att revidera sina planer och flytta objekt i tiden. I praktiken förutsätter detta dock att det finns andra tillräckligt mogna objekt att tidigarelägga, vilket ofta saknas på grund av bristande framförhållning.

De tre största länsplanerna, Stockholm, Västra Götaland och Skåne, dominerar statistiken och står för 70–80 procent av den totala länsplanevolymen, vilket gör att deras upparbetning kraftigt påverkar det samlade utfallet.

Marknad, kostnader och entreprenörer

Tillgången till entreprenörer varierar geografiskt och påverkar också genomförandet. I regioner med många parallella projekt, såsom i norra Sverige med omfattande industrisatsningar, leder hög efterfrågan till ökade priser även för infrastrukturprojekt. Det är ovanligt att det inte inkommer anbud alls, men marknadsläget påverkar både prisnivåer och vilka aktörer som lämnar anbud.

Kostnadsökningar har blivit allt vanligare. Trafikverket har under senare år blivit mer benäget att ompröva projektens omfattning vid ökade kostnader och för dialog med länsplaneupprättarna om Anpassningar. Särskilt problematiskt är när objekt tas in i plan i ett tidigt skede med osäkra kostnadskalkyler, vilket leder till behov av omprioriteringar under planeringsprocessen.

3.2 HANTERING AV MEDEL OCH KONSEKVENSER AV FÖRSENINGAR

Riksdagen beslutar om den totala ramen för regionala planer för en 12-årsperiod. Utifrån denna ram fördelas medel mellan länen, med justeringar vart fjärde år för att säkerställa att länen får procentuellt lika andelar, delvis baserat på upparbetningstakt. Den totala summan förändras dock inte.

Medel som inte upparbetas under ett år förs vidare som en ingående balans. I teorin kan regeringen omfördela dessa medel inom statsbudgeten, men detta har i praktiken aldrig skett för länsplanerna. Trafikverket utgår därför från att den ingående balansen följer med till kommande år och kan användas för försenade objekt, även om det formellt inte finns någon garanti.

Länen kan också upparbeta mer än planerat och uppmuntras till framtunga planer, men det största problemet är snarare att den ingående balansen växer. Till skillnad från den nationella planen, där regeringen vid vissa tillfällen dragit in outnyttjade medel (exempelvis för trimningsåtgärder), har detta aldrig skett för regionala planer.

Olika uppfattningar hos regionerna om huruvida medel får behållas när objekt skjuts upp bedöms främst bero på att systemet är komplext och svårt att kommunicera. De flesta regioner är dock medvetna om både

riksdagens beslutade ram och risken (om än teoretisk) att medel kan dras in, vilket skapar starka incitament att upparbeta tilldelade medel snarare än att skjuta upp projekt.

3.3 HUR TRAFIKVERKET ARBETAR MED PROBLEMATIKEN KRING OTILLRÄCKLIG UPPARBETNING

Problematiken kring otillräcklig framdrift av genomförandet av länsplanerna är väl känt hos Trafikverket sedan länge. Nyligen har ett forum startats upp där Trafikverket tillsammans med de tre storstadsregionerna och ytterligare tre regioner arbetar gemensamt för att få bättre framdrift i länsplanerna. En av frågorna som de arbetar med i detta forum handlar om att göra länsplanerna mer framtunga i planeringskedet, det vill säga att tidigarelägga och tydligare planera för objekt i början av perioden

En annan sak som genomförts för att effektivisera planeringsprocessen handlar om att man tagit bort krav på TKI-säkring för icke namngivna objekt (objekt under 75 miljoner). Det leder till ett större ansvar mellan projektledare och beställare, men förhoppningen är att det ska korta ner ledtider för arbete med planering kring budget och innehåll mm. Detta har mottagits bra hos regionerna. Just nu arbetar Trafikverket för att implementera rutiner för det nya arbetssättet.

4 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OCH IDENTIFIERADE FÖRBÄTTRINGSOMRÅDEN

De genomförda intervjuerna visar på många likheter mellan de olika regionernas och Trafikverkets upplevelser av orsaker och konsekvenser för bristande genomförande och upparbetningstakt av länsplanerna. Det finns några områden där åsikterna och perspektiven skiljer sig åt.

Intervjuerna med de tre regionerna ger en samstämmig bild av att flera av de utmaningar som påverkar genomförandet av länsplanerna är systemövergripande och återkommer i alla tre regioner. Långa vägplansprocesser (samt tillstånds- och överklagandeprocesser), brist på projektledare och konkurrens om entreprenörer gör att objekt dröjer i genomförande vilket skapar systematiska förseningar. Resultatet blir att regionerna kan ha både behov och finansiering tillgänglig, men sakna möjlighet att få fram tillräckligt många startklara objekt. Dessa anledningar till bristande genomförande håller Trafikverket också med om, och är saker de delvis arbetar med att förbättra. Att det inte finns tillräckligt många planeringsmogna objekt är ett problem som även Trafikverket ser beror på bristande resurser på myndigheten. Ur Trafikverkets perspektiv ligger dock ett betydande ansvar hos regionerna att i sina länsplaner prioritera de objekt som är mest planeringsmogna. När planer i stället innehåller en hög andel omogna objekt, eller när regioner av strategiska skäl väljer att avvakta för att samla medel till större satsningar, minskar förutsättningarna att snabbt komma igång med genomförandet. Trafikverket tillägger också att kommunala projekt som har statlig medfinansiering tenderar att försenas i större utsträckning än regionala och nationella projekt. Dessa projekt planeras och genomförs av kommunerna helt, men finansieringen kommer ifrån länsplanerna som därmed drabbas av underutnyttjande.

Regionerna beskriver att den egna rådigheten över genomförandet är begränsad och att genomförandetakten i stor utsträckning bestäms av Trafikverkets interna kapacitet och processer samt av marknadsförutsättningar. Detta håller Trafikverket med om när det handlar om själva genomförandet. Däremot tillägger Trafikverket att det är upp till regionerna att planera objekten i sina länsplaner så att de blir genomförbara och att regionerna därmed exempelvis borde göra planerna så framtunga som möjligt. Trafikverket upplever att vissa regioner lägger in objekt som inte är realistiska att genomföra inom den beskrivna tiden eftersom de inte är tillräckligt mogna, och att detta också blir en orsak till att upparbetningstakten inte håller planen.

Intervjuerna med de tre regionerna visar att det finns skilda orsaker till det bristande genomförandet under de senaste åren inom regionerna. I Region Jönköping har ett enskilt stort objekt blivit försenat (genom problem med projektering) som står för stor del av medlen i länsplanen genom effekten av enskilda stora objekt, i Region Västerbotten har flera mindre regionala objekt blivit försenade genom behov av samordning med storskaliga statliga projekt och i Region Skåne ser man att mindre lokala och regionala projekt har prioriterats ner genom att stora nationella infrastrukturobjekt i regionen slukar resurser och tar Trafikverkets personal i anspråk.

Därutöver skiljer sig bilden mellan de tre regionerna gällande frågan om till vilken grad kompensation ges i nästa period. Efter intervjuerna framkommer en diskrepans mellan Trafikverkets och regionernas uppfattningar om hanteringen av outnyttjade medel. Trafikverket beskriver att medel som inte upparbetas förs vidare som ingående balans och i praktiken kan användas kommande år. Även om regeringen formellt har möjlighet att dra in dessa medel inom den årliga budgetprocessen, har detta enligt Trafikverket aldrig skett för länsplanerna. Samtidigt kan denna möjlighet inte avfärdas helt i kommunikationen med regionerna, vilket bidrar till osäkerhet. De tre regionerna uppfattar situationen olika. En region uppfattar att de får nyttja alla medel längre fram, en annan region uppfattar att de får behålla cirka 80 procent av outnyttjade medel och en tredje att de får nyttja cirka 30 procent.

Regionerna beskriver kommunikationen med Trafikverket som fungerande men lyfter behov av ökad transparens, tidigare information om fördröjningar och tidigare insyn i prioriteringar. Även frågor om kompensationen och hur underförbrukning hanteras upplevs som otydliga. Konsekvenserna av förseningar är både ekonomiska och strategiska, och påverkar möjligheterna att genomföra regionalt prioriterade satsningar inom en rimlig tidsram. Detta sammantaget indikerar ett behov av att se bredare och djupare på frågorna om hur upparbetade medel hanteras i Trafikverkets regioner och nationellt.

Regionernas upplevelse av systemet som otydligt tyder på att det finns ett pedagogiskt och kommunikativt glapp mellan regionerna och Trafikverket. Medan Trafikverket uppfattar tilldelnings- och uppföljningsprocessen som relativt enkel, framstår den för regionerna som komplex och svåröverskådlig. Detta leder till att regionerna känner oro för att tilldelade medel inte ska gå förlorade och att de vill argumentera extra tydligt för att inte bli av med medel.

Utifrån dessa återkommande beskrivningar har WSP identifierat ett antal förbättringsområden som kan vara relevant att titta närmare på.

Identifierade förbättringsområden:

Följande förbättringsområden har identifierats av WSP med utgångspunkt i intervjuerna.

- **Förbättrad kommunikation mellan Trafikverket och regionerna**

Från intervjuerna har det framkommit ett informationsgap mellan Trafikverket och regionerna som skulle kunna överbryggas genom bättre kommunikation mellan parterna. Det skulle kunna skapa en större tillit, minska oro och minska risken att missförstånd sprids hos regionerna.

Ett bra sätt att sprida information skulle kunna vara genom de redan existerande samverkansformerna (som RegSam/KomEx) samt i det projekt som pågår mellan Trafikverket och sex regioner angående länsplanernas framdrift och genomförande. Det har också framkommit att förbättrad kommunikation och samarbete mellan enskilda regioner och Trafikverket har påverkat planeringen och framdriften till det positiva. Om man i gemensamma forum kan lyfta fram goda exempel på åtgärder som genomförts så kan det bidra till att regioner lär sig av varandra och att arbetssätt förbättras och effektiviseras.

Det finns flera områden där regionerna skulle behöva bättre information och ökat samarbete. Det gäller bland annat tilldelningen av medel, och de justeringar som görs över tid. Trafikverket skulle kunna förbättra

pedagogiken kring hur de förmedlar denna information till regionerna. Det är ett faktum att Trafikverket inte kan "lova ut" medel som regeringen i teorin har möjlighet att dra tillbaka, men om diskussionen om det blir tydligare kan det minska osäkerhet hos kommunerna.

Kopplat till genomförandet kan också Trafikverket bli bättre på att ge regionerna tidiga och tydliga signaler om kostnadsförändringar och tidsrisker samt beskriva hur långt gångna planprocesserna är för enskilda objekt. Långa vägplansprocesser och projektledarbyten gör tidplanerna känsliga, och sena besked försvårar regionernas planering samt dialog med kommunerna.

Om Trafikverket skulle vara ännu tydligare kring hur prioritering görs, särskilt i planeringsskedet när medel fördelas mellan regioner och på vilka grunder detta görs, så skulle otydligheter och oro hos regionerna kunna minska. Trafikverket kan därtill vara tydligare kring hur prioritering görs i själva genomförandet och vilka objekt som får resurser, både till projektledare och entreprenad.

- **Flexibilitet i genomförandet och behovet av startklara objekt**

En konsekvent beskrivning i intervjuerna är att när ett objekt försenas, saknas ofta möjlighet att snabbt lyfta in ett annat i dess ställe. Intervjuerna pekar därför på ett behov av ökat handlingsutrymme när enskilda objekt förskjuts. Eftersom åtgärder utan färdig vägplan inte är genomförbara på kort sikt beskriver regionerna att en liten portfölj av "startklara" objekt skulle förbättra möjligheten att hålla uppe genomförandetakten när förseningar inträffar. Trafikverket bekräftar samma utmaning och menar att man i nuläget saknar tillräcklig framförhållning för att skapa "reservobjekt".

Kopplat till punkten ovan kan en förbättrad kommunikation med Trafikverket skapa en bättre översikt över vilka objekt som är, och snart kan bli, startklara och som regionerna därmed kan prioritera i sitt planerande.

- **Arbeta med möjligheten att göra planerna mer framtunga för ökad flexibilitet**

En ytterligare ökad diskussion och vägledning kring hur man kan göra framtunga planer och lägga planeringsmogna objekt tidigt i planerna vore också bra. Vissa regioner kan behöva ökad förståelse för att deras sätt att bygga upp länsplanerna påverkar framdriften och genomförandet.

Planeringen blir sårbar när utredningar, projektering eller tillstånd drar ut på tiden, eller när projektledare byts ut. Ett sätt att minska känsligheten är att göra länsplanerna mer framtunga, det vill säga att tidigarelägga och tydligare planera för objekt i början av perioden. Trafikverket uttrycker att även de ser detta som en viktig åtgärd för att öka genomförandeförmågan. Samtidigt betonar Trafikverket att en framtung plan inte bör tolkas som att lägga in många objekt i planen med förhoppningen att "få mer medel". Att fylla planen med många omogna objekt skapar inte bättre förutsättningar, snarare tvärtom.