



UTVÄRDERING AV DEN  
REGIONALA INFRASTRUKTUR-  
PLANERINGEN 1998-2007

## Förord

Regeringen uppdrog den 17 april 1997 i direktiven för långsiktig planering av transportinfrastruktur (K97/1341/3) åt Statens institut för kommunikationsanalys, SIKA, att ”kontinuerligt följa det regionala planeringsarbetet” och att ”lämna en utvärdering av hur processen för framtagandet av länsplanerna har motsvarat riksdagens och regeringens krav”. Uppdraget bifogas som bilaga 1.

Uppdraget har genomförts genom ett stort antal intervjuer med ansvariga tjänstemän och politiker i kommuner, län, regionförbund och trafikverk. Resultaten har presenterats för referensgruppen för den långsiktiga planeringen och för ett möte för länsstyrelsernas kommunikationsdirektörer.

Arbetet med SIKA:s rapport har utförts av Terese Johnsson, Roger Pyddoke och Lennart Nilsson. Terese Johnsson har skrivit rapporten. Roger Pyddoke planerade utredningen och har varit projektledare. Lennart Nilsson har studerat hur regionberedningsgrupperna fungerat.

I detta ärende har beslut fattats av Staffan Widlert, efter föredragning av Roger Pyddoke.

Stockholm den 8 februari 1999

Staffan Widlert

## Innehåll

<b>Förord.....</b>	<b>3</b>
<b>1 Slutsatser och rekommendationer.....</b>	<b>6</b>
1.1 Slutsatser .....	6
1.2 Rekommendationer .....	7
<b>2 Sammanfattning och metod.....</b>	<b>10</b>
2.1 Uppdraget.....	10
2.2 Planeringens och plandokumentets funktioner och syften.....	11
2.3 Metod och avgränsning .....	11
2.4 Utvärderingskriterier .....	12
2.5 Kraven uppfylls i liten utsträckning .....	14
2.6 Varför uppfylls inte kraven? .....	16
2.7 Kommunerna är nöjda med processen .....	16
2.8 Länsstyrelserna har varit aktiva .....	16
2.9 Samordningen mellan olika aktörer uppfattas inte som ett problem...17	
2.10 Planeringsunderlaget kom in för sent.....	17
2.11 Önskemål från kommunikationsdirektörerna.....	17
2.12 Regionberedningsgrupperna har inte underlättat samarbete mellan länen 17	
2.13 Positiv syn på att ett regionförbund har tagit över planeringsansvar .....	18
<b>3 Bakgrund.....</b>	<b>20</b>
3.1 Vägverkets utvärdering .....	20
3.2 Förslag till Kommunikationskommittén .....	20
3.3 Kommunikationskommitténs delbetänkande .....	21
3.4 Utredning om länsstyrelsens roll.....	21
3.5 Regeringens propositioner .....	22
<b>4 Skillnader och likheter jämfört med förra planeringsomgången..</b>	<b>24</b>
<b>5 Plandokumentet .....</b>	<b>26</b>
5.1 Regeringens krav.....	26
5.2 Resultat.....	28
5.3 SIKAs hypotetiska formkrav .....	29
5.4 Resultat.....	30
<b>6 RRV:s utvärdering av kvaliteten på underlagen från trafikverken och trafikhuvudmännen .....</b>	<b>32</b>
6.1 Vägverkets beräkningar av väginvesteringar är väl genomförda.....	32

6.2	Bristande underlag för övriga vägåtgärder.....	34
6.3	Kvaliteten på Banverkets underlag varierar.....	35
6.4	Underlagen till kollektivtrafikinvesteringarna är bristfälliga.....	36
<b>7</b>	<b>Statsmakternas styrning.....</b>	<b>38</b>
7.1	Medelsfördelningen.....	38
7.2	Diskrepansen mellan mål och medel.....	39
7.3	Framtungsplan.....	40
7.4	Hur kan regeringen styra länens planering?.....	41
7.5	Hur kan regeringen följa upp genomförandet av planerna?.....	41
7.6	Slutsatser.....	42
<b>8</b>	<b>Utvärdering av planeringsprocessen.....</b>	<b>44</b>
8.1	Kommunerna är nöjda med länsstyrelsernas förankring.....	44
8.2	Möjlighet att påverka.....	45
8.3	Kommunernas synpunkter på statsmakternas styrning.....	45
8.4	Kommunernas synpunkter på en sammanhållen länsplan.....	45
8.5	Övrigt.....	45
8.6	Länsstyrelsernas förankring av länsplanen.....	46
8.7	Kriterier vid medelsfördelning.....	47
8.8	Länsstyrelsernas synpunkter på planeringsunderlagen.....	47
8.9	Förslag till förbättringar.....	48
8.10	Samordningen mellan aktörer verkar fungera.....	49
8.11	Sammanfattning.....	49
<b>9</b>	<b>Arbetet i Regionberedningsgrupper.....</b>	<b>50</b>
9.1	Tidigare samarbete mellan angränsande län.....	50
9.2	Har man kommit överens inom regionberedningsgrupperna?.....	50
9.3	Förankringen av länsstyrelsernas ställningstagande i regionberedningsgrupperna.....	51
9.4	Regionberedningsgruppernas betydelse för länsplanen.....	52
9.5	Synpunkter på om regionberedningsgrupper bör användas i kommande planeringsomgångar.....	52
<b>10</b>	<b>Utvärdering av planeringsprocessen i försökslänen.....</b>	<b>54</b>
10.1	Processen i Kalmar län.....	54
10.2	Förankring av Länsplanen.....	54
10.3	Möjligheten att uppfylla regeringens krav i direktiven.....	56
10.4	En sammanhållen plan för hela länet.....	57
10.5	Det borde finnas politisk representation i Regionberedningsgrupperna.....	58
10.6	Processen i Skåne län.....	58
10.7	Förankring av länsplanen.....	58
10.8	Regeringens krav i direktiven.....	59
10.9	Sammanfattning.....	60

**Bilaga.** Uppdrag och direktiv angående långsiktig planering av transportinfrastruktur

# 1 Slutsatser och rekommendationer

Den sammanfattande bedömningen är att de studerade länsstyrelserna har arbetat aktivt och med stort engagemang. Plandokumenterna är också ambitiösa och innehåller breda beskrivningar av innehåll och konsekvenser. Länsstyrelserna har också ansträngt sig för att få många aktörer att delta i processen. Samtliga kommuner som vi har varit i kontakt med har varit nöjda med länsstyrelsernas förankring av planerna.

Plandokumenterna innehåller vanligtvis en redovisning av nationella och regionala mål samt en beskrivning av länet utifrån befolkning, näringslivsstruktur, arbetsmarknad m.m. Vidare beskrivs funktioner, trafikvolym och brister i länets infrastruktur. Planernas konsekvenser redovisas översiktligt, dvs. vad som åtgärdas inom planperioden samt återstående brister utifrån målsättning inom exempelvis transportkvalitet, miljö och trafiksäkerhet. En översiktlig jämförelse med tidigare LTA-planer visar en tydlig förbättring vad gäller information om mål, brister och effekter.

Länsplanerna har dock en relativt låg måluppfyllelse vad gäller regeringens kvantifierade krav på vägförbättrings- samt bulleråtgärder. Detta beror i hög utsträckning på att tilldelade medel inte har varit tillräckliga för att uppfylla kraven. Plandokumenterna saknar också fortfarande tydlig information om infrastrukturens brister och om föreslagna åtgärders utformning, kostnader, lönsamhet samt förväntade effekter. Vidare finns ingen enhetlig redovisning av i vilken utsträckning länen uppfyller regeringens kvantifierade krav. Något krav på enhetlig redovisning har inte heller funnits.

## 1.1 Slutsatser

Under förutsättning att våra iakttagelser från urvalet av län låter sig generaliseras, blir slutsatserna:

- Länen har inte uppfyllt regeringens kvantifierade krav.
- Länsplanerna saknar information om exempelvis lönsamhet, bortvalda alternativ och väntade regionalpolitiska effekter.
- Kommunerna är nöjda med länsstyrelsernas förankring av länsplanerna. Ungefär hälften av de tillfrågade på kommunal nivå önskar ökat inflytande över planerna genom färre centrala låsningar.
- Länsstyrelserna önskar mindre diskrepans mellan mål och medel.

- Länsstyrelserna önskar tidigare och tydligare underlag från trafikverk och trafikhuvudman.
- Fördelningen av medel på nationell respektive regional nivå tycks, med något undantag, vara väl avvägd.
- Samordningen mellan olika aktörer uppfattas inte som ett problem.
- Flera tjänstemän anser att en del regionberedningsgrupper visserligen uppnått överenskommelser om länsgränsöverskridande projekt, men att dessa kunde nåtts med de samarbetsformer som fanns tidigare. I flera regionberedningsgrupper har oenighet rått om bl.a. fördelningen av anslagsmedel.
- Representanter från kommuner och regionförbund är positiva till att ett regionförbund har tagit över planeringsansvaret i Kalmar och Skåne. De anser att det lokala inflytandet har ökat. Vägverket och Banverket, som till en början var kritiska till omorganisationen, har i våra intervjuer inte framfört några starka invändningar mot den nya ordningen.

## 1.2 Rekommendationer

- Regeringen bör förmedla mål som är mer förenliga med faktiska anslag. Om det finns särskilda åtgärder eller mål som regeringen vill uppnå bör noggrannare inventeringar, jämfört med denna planeringsomgång, genomföras. Exempelvis bör ansträngningar göras för att konkretisera och precisera bärighetsmålet. Mindre ambitiösa mål ger länsstyrelser och kommuner den ökade handlingsfrihet som de önskar sig.
- Regeringen bör på sikt göra klart i vilken utsträckning de transportpolitiska målen skall brytas ned på länsnivå och vilken mån som länstransportplanerna skall redovisa effekter mot målen. När denna rapport överlämnas till regeringen arbetar SIKÄ tillsammans med en lång rad berörda myndigheter med att på regeringens uppdrag utveckla förslag till transportpolitiska etappmål samt att utveckla ett uppföljningssystem för transportpolitisk måluppfyllelse. SIKÄ avser att inom ramen för detta arbete analysera principer för hur mål och uppföljning av uppfyllelse bör brytas ned på länsnivå.
- Regeringen bör ställa formkrav på plandokumentet. För att länen skall kunna redovisa på det sätt vi föreslår krävs bättre information från trafikverken och trafikhuvudmannen. SIKÄ:s förslag på formkrav skulle kunna stödja länsstyrelserna i beställningen av underlag från trafikverken och trafikhuvudmännen. Exempel på formkrav är specificering av åtgärder, redovisning av de åtgärder som inte kom med i planen och redovisning av nettonuvärdekvoter.
- Regeringen ställer i dagsläget krav på att Vägverket och Banverket *regionvis* skall redovisa genomförandet av länsplanerna till regeringen. Detta kan anses ändamålsenligt för budgetuppföljning på nationell nivå. Men för att få en uppföljning som är ändamålsenlig för åtgärder på länsnivå krävs information om genomförda åtgärder, anslagsförbrukning osv. för *respektive* län. Endast genom att planera och följa upp på samma nivå kan man jämföra om planerade åtgärder, kostnader och effekter motsvarar faktiskt utfall. Länsstyrelserna bor-

de ha särskilt intresse av detta eftersom de är ”beställare” av åtgärderna. SIKÄ föreslår därför att även återrapporteringen till regeringen bör ske länsvis.

- Om regeringen har information om åtgärder som inte kommer till stånd till följd av bristande samordning bör regeringen ge mer handfast vägledning till hur dessa problem skall lösas. En lösning kan vara att tidigt i ett planarbete inventera tänkbara åtgärder som kräver extraordinär samordning. På grundval av dessa exempel kan regeringen delegera till berörda län att förhandla om lämpliga lösningar. Detta kan möjligen vara en uppgift för en regionberedningsgrupp.
- Om regionberedningsgrupperna behålls bör regeringen överväga att ha en politisk representation i grupperna.





## 2 Sammanfattning och metod

### 2.1 Uppdraget

SIKA:s uppdrag formuleras i direktiven till den långsiktiga planeringen (bilaga 1). Uppdraget är formulerat som att SIKA ”skall kontinuerligt följa det regionala planeringsarbetet” och utvärdera ”hur processen för framtagandet av länsplaner har motsvarat riksdagens och regeringens krav”. Syftet är att identifiera brister i planeringen och föreslå förbättringar.

Vår tolkning är att planerna skall dokumentera viktiga vägval och prioriteringar som gjorts inom ramen för planeringsprocessen. Dokumentet bör därför helst kunna fungera för flera olika slag av användare. Det skall kunna fungera för regeringens uppföljningar, för berörda beslutsfattare i länen och för allmänheten.

SIKA:s studie visar att länsstyrelserna har arbetat aktivt och med stort engagemang. Plandokumenterna är också ambitiösa och innehåller breda beskrivningar av innehåll och konsekvenser. Länsstyrelserna har också ansträngt sig för att få många aktörer att delta i processen. Samtliga kommuner som vi har varit i kontakt med har varit nöjda med länsstyrelsernas förankring av planerna.

Plandokumenterna innehåller vanligtvis en redovisning av nationella och regionala mål samt en beskrivning av länet utifrån befolkning, näringslivsstruktur, arbetsmarknad m.m. Vidare beskrivs funktioner, trafikvolym och brister i länets infrastruktur. Planernas konsekvenser redovisas översiktligt, det vill säga, vad som åtgärdas inom planperioden samt återstående brister utifrån målsättning inom exempelvis transportkvalitet, miljö och trafiksäkerhet. En översiktlig jämförelse med tidigare LTA-planer visar en tydlig förbättring vad gäller information om mål, brister och effekter.

Länsplanerna har dock en relativt låg måluppfyllelse vad gäller regeringens kvantifierade krav på vägförbättrings- samt bulleråtgärder. Detta beror i hög utsträckning på att tilldelade medel inte har varit tillräckliga för att uppfylla kraven. Plandokumenterna saknar också fortfarande tydlig information om infrastrukturens brister och om föreslagna åtgärders utformning, kostnader, lönsamhet samt förväntade effekter. Vidare finns ingen enhetlig redovisning av i vilken utsträckning länen uppfyller regeringens kvantifierade krav. Något krav på enhetlig redovisning har inte heller funnits.

## 2.2 Planeringens och plandokumentets funktioner och syften

Den regionala planeringen kan sägas ha en rad funktioner. På en övergripande nivå finns statsmakternas önskemål om trafikpolitisk måluppfyllelse och utjämning av regionala olikheter. Samtidigt finns önskemålet att ta hänsyn till specifika omständigheter i länet och att utnyttja resurserna på ett sätt som ger bästa möjliga förutsättningar i länet.

Plandokumentet bör därför fungera som en utgångspunkt för uppföljning av om valet av åtgärder är ändamålsenligt för uppfyllande av statsmakternas trafikpolitiska mål. Samtidigt bör plandokumentet vara ett "fönster för allmänheten" genom vilket gjorda prioriteringar och planeringsprocessen blir synlig. Med allmänheten avses här alla intresserade utanför den inre kretsen, t.ex. intresserade medborgare, journalister och kommunalpolitiker. Dokumentet måste också kunna fungera som en bra sammanfattning och ett verktyg för de närmast berörda politikerna och tjänstemännen.

Idag verkar dokumenten delvis ha "fönsterluckorna stängda". Plandokumenterna verkar i första hand vara skrivna för den inre kretsen av politiker och tjänstemän. Endast gjorda val och prioriteringar beskrivs. Det verkar inte vara meningen att dokumentet skall fungera som en utgångspunkt för diskussion eller en sammanfattning av gjorda vägval.

Beskrivningen av valda och bortvalda alternativ måste dock vara mycket kortfattad för att dokumentet inte skall bli oläsligt och ohanterligt.

## 2.3 Metod och avgränsning

Vi har valt att dela upp arbetet i två delar. Den första delen är en uppföljning av länsplanerna, som svarar på i vilken utsträckning länen uppfyller regeringens krav enligt direktiven. Regeringen har dock inte formulerat några formkrav på länsplanerna. För att bedöma länsplanerna har SIKA därför, med utgångspunkt i regeringens krav, formulerat en rad hypotetiska "ideala" formkrav. Eftersom dessa formkrav inte har varit kända av länsstyrelserna när planerna upprättades så kan granskningen i denna del inte betraktas som en uppföljning, utan får snarare ses som ett försöka att analysera om planerna med andra krav skulle kunna göras än mer informativa.

Den andra delen är en utvärdering av processen för framtagandet av länsplanerna. Tidsmässigt rör det sig om andra hälften av 1996 fram till fastställande av planerna i mars 1998. Fokus ligger på länsstyrelsernas förankring av planerna hos kommunerna. Vi har inte studerat den politiska förankringen på länsnivå, det vill säga länsstyrelsernas styrelser delaktighet i processen.

Materialet är mycket omfattande och för att få möjlighet att studera detta noggrant har vi valt att göra ett urval bestående av nio län. I urvalet ingår Norrbottens,

Västernorrlands, Dalarnas, Stockholms, Örebros, Östergötlands och Västra Götalands län, vilket innebär att både glesbygdslän och storstadslän finns representerade. Därutöver ingår även två av de län där planeringsansvaret har förts över från länsstyrelsen till ett regionförbund, nämligen Skåne och Kalmar län. Utöver dessa har även Gotland varit ett försökslän. Urvalet torde vara tillräckligt omfattande för att belysa generella problem.

För att få en uppfattning om hur arbetet med att ta fram planerna har fungerat har vi skickat en enkät till kommunikationsdirektörerna i ovanstående län. Vi har också intervjuat två kommunalpolitiker i vart och en av dessa län. I några fall har politikerna hänvisat oss vidare till tjänstemän. Skåne och Kalmar län har utgjort speciella fallstudier. I dessa län har vi besökt representanter från Vägverket, Banverket, regionförbundet, länsstyrelsen och kommuner. Arbetet i regionberedningsgrupper har utvärderats genom en enkät, som skickats till samtliga kommunikationsdirektörer.

Vi har uppmärksammat på att det finns en stor skillnad mellan planernas ramar och budgetramarna, vilket leder till att trovärdigheten för planarbetet hos bl.a. kommuner och trafikverk undergrävs. Detta problem bör hanteras, men en analys av detta ligger utanför uppdraget.

## 2.4 Utvärderingskriterier

### *Regeringens krav*

Samtliga krav i regeringens direktiv, *Uppdrag i direktiv angående långsiktig planering av transportinfrastruktur 97/1341/3*, har inte varit möjliga att följa upp på grund av svårigheten att redovisa måluppfyllelse. Vi har därför bara studerat de krav som i länsplanerna redovisas på sådant sätt att de är uppföljningsbara.

Regeringens krav enligt direktiven är följande:

- En utgångspunkt vid prioritering av objekt skall vara bedömd samhälls-ekonomisk lönsamhet i vilken även hänsyn skall tas till kvalitativa effekter, exempelvis intrångseffekter eller regionalekonomiska effekter.
- Bärighetsprogrammet skall genomföras till år 2003.
- Bulleråtgärder enligt etapp 1 skall genomföras till år 2003.
- Möjligheten till samfinansiering, med bl. a. privata intressenter, skall prövas för varje investering.
- Transportinformatik bör prövas som alternativ till byggande av traditionell infrastruktur.
- Ett program för miljöåtgärder på befintligt väg- och järnvägsnät skall upprättas med:

- åtgärder för omhändertagande av dagvatten,
- åtgärder för att skydda vattentäkter,
- upprustning av slitna väg- och järnvägsmiljöer.

Kravet att prioritering av objekt skall bygga på samhällsekonomisk lönsamhet har vi tolkat som uppfyllt, om länen investerat i objekt med nettonuvärdekvoter lika med eller högre än 0,4. Gränsen 0,4 blev resultatet av beräkningar som kommunisationskommittén lät göra. En utgångspunkt var att ta med alla investeringar som hade en positiv nettonuvärdekvot. På grund av den av riksdagen beslutade budgetrestriktionen för 1995 blev man tvungen att föreslå ett ”bantat” alternativ (det s.k. sammanvägda alternativet). Utrymmet räckte då endast för investeringar med en lönsamhetskvot på minst 0,4. I senare beräkningar visades att gränsen skulle vara något högre. Vägverket valde dock gränsen 0,4 för den nationella planen och SIKa har också accepterat denna gräns i denna utvärdering.

Om man planerar investeringar med lägre lönsamhet anser SIKa att detta bör motiveras särskilt.

För kraven på buller och bärighet har vi uppskattat måluppfyllelse i procent av trafikverkens uppskattade behov av åtgärder för att nå målen. Det är viktigt att ha klart för sig att bärighetsmålet har varit oklart (vi återkommer till detta i avsnitt 7.2). SIKa har definierat ”mått” på måluppfyllelse av miljöprogrammet och prövning av transportinformatik som att medel skall ha avsatts för dessa åtgärder. För samfinansiering är SIKa:s ”mått” att det framgår i planen att man försökt detta. Alla uppgifter bygger på vad som redovisas i de fastställda planerna.

#### *SIKA:s hypotetiska formkrav*

Vi har också ställt upp en rad hypotetiska ”ideala” formkrav, utifrån vilka vi har följt upp plandokumentet. Eftersom dessa formkrav inte har varit kända av länsstyrelserna när planerna upprättades, så kan granskningen i denna del inte betraktas som en uppföljning. Denna del av utredningen bör snarare ses som ett försök att analysera om planerna med andra krav skulle kunna göras än mer informativa och som exempel på krav som regeringen skulle kunna ställa på plandokumentet nästa planeringsomgång. Kraven är följande:

- Större väg- och järnvägsobjekt skall specificeras för hela tioårsperioden och att åtgärder över 5 miljoner kronor skall specificeras för de fyra första åren. Definitionen på specificerad är att objektet är namngivet, avgränsat geografiskt och att kostnad per år anges. Kravet på specificering syftar till att styra Vägverkets och Banverkets medelsanvändning samt tydliggöra för planens avnämare vilka objekt som planeras. Det är emellertid varken möjligt eller önskvärt att specificera alla åtgärder. Gränsen på 5 miljoner kronor överensstämmer med Vägverkets föreskrifter om länsplaner för regional transportinfrastruktur (VVFS 1997:380).
- Nettonuvärdekvoter skall redovisas för investeringar i väg, järnväg samt större kollektivtrafikanläggningar. För att kunna följa upp att samhällsekonomisk lönsamhet är ett kriterium vid prioritering av objekt måste nettonuvärdekvoterna redovisas i planen. Enligt direktiven skall även hänsyn tas till kvali-

tativa effekter. Om en investering planeras med hänvisning till en kvalitativ eller annan kvantitativ effekt, exempelvis sysselsättningseffekt, bör denna vara uppföljningsbar. Det innebär att en konkret beskrivning bör göras av vilken effekt som väntas, var den väntas uppstå och varför den kommer att uppstå som ett resultat av infrastrukturinvesteringen.

- De ”bästa” bortvalda investeringarna skall redovisas med nettonuvärdekvoter. Om det visar sig att länen prioriterar mindre lönsamma investeringar och låter investeringar med högre nettonuvärdekvot inte rymmas i planen skall detta motiveras särskilt. Syftet är att avnämarna skall kunna få en tydlig bild av vad som avgjorde valet. Detta höjer planens legitimitet genom att argumenten kan värderas av dem som har intresse i frågan.
- Bristanalyser för väg-, järnväg och större kollektivtrafikinvesteringar skall finnas på objektnivå. För miljö och trafiksäkerhet skall bristanalysen redovisas på övergripande länsnivå framställda på kartor, som visar var miljöproblemen är störst respektive var olyckor inträffar. Planerna skall också innehålla en effektbeskrivning av föreslagna åtgärder. För väg, järnväg och större kollektivtrafikinvesteringar skall effektbeskrivningen vara på objektnivå och för övriga åtgärder skall effektbeskrivningen vara på övergripande länsnivå framställda på kartor.
- Länen skall tydligt redovisa i vilken utsträckning de uppnår regeringens kvantifierade mål. För att kunna jämföra planerna med varandra samt få en uppfattning av måluppfyllelse i landet som helhet är det nödvändigt med en enhetlig redovisning. SIKAs föreslår att länen i kommande planeringsomgångar redovisar avsatta medel i förhållande till uppskattad kostnad för att uppfylla kraven.

## 2.5 Kraven uppfylls i liten utsträckning

*Uppfyllelse av regeringens krav:*

- ✓ SIKAs kan inte bedöma i fall samhällsekonomisk lönsamhet har varit ett kriterium vid prioritering av investeringarna. Två av de studerade länen redovisar inte nettonuvärdekvoter (NNK) för väginvesteringar och eftersom det bara är två län som redovisar alternativa väginvesteringar med NNK kan vi inte jämföra lönsamheten hos bortvalda alternativ med valda alternativ. Vad vi kan konstatera är att av alla väginvesteringar som redovisas med NNK har 75 procent en lönsamhetskvot på minst 0,4. Det är sällsynt att investeringar med lägre lönsamhetskvot än 0,4 motiveras särskilt. Nettonuvärdekvoter redovisas normalt sett inte för investeringar i järnväg eller kollektivtrafik, därför kan vi inte heller för dessa investeringar bedöma om samhällsekonomisk lönsamhet är ett kriterium.
- ✓ Om tilldelningen av medel för hela planperioden tas i anspråk uppfylls bärighetsmålet i genomsnitt till ungefär 60 procent i nio län. Åtgärder genomförs i huvudsak under första halvan av planperioden. Dalarnas län

uppfyller målet till 100 procent fram till år 2003 medan Stockholms län bara når en måluppfyllelse på 13 procent under hela planperioden.

- ✓ Bulleråtgärder enligt etapp ett genomförs i genomsnitt till ungefär 75 procent i åtta av de studerade länen (Skåne redovisar inte måluppfyllelse).
- ✓ Fyra av de studerade nio länen redovisar att de har försökt med samfinansiering. Kommuner är vanligtvis medfinansiär.
- ✓ Endast Stockholms län avsätter medel för transportinformatik.
- ✓ Inget av de studerade länen har avsatt medel för omhändertagande av dagvatten. Två län har avsatt medel för upprustning av slitna väg och järnvägsmiljöer. Alla nio län har avsatt medel för skydd av vattentäkter.

#### *Uppfyllelse av SIKAs hypotetiska formkrav:*

- ✓ Alla studerade län specificerar planerade väg- och järnvägsinvesteringar. I ungefär hälften av de studerade planerna specificeras en stor andel av medlen till övriga åtgärder under planperiodens första hälft.
- ✓ NNK för väginvesteringar redovisas i sju av nio länsplaner. NNK för några investeringar i järnväg och kollektivtrafikanläggningar redovisas i två länsplaner. En jämförelse med nio LTA-planer för åren 1994-2003 visar en avsevärd förbättring.
- ✓ Planerade investeringar med NNK lägre än 0,4 motiveras inte med effekter som är uppföljningsbara.
- ✓ Investeringar, som var nära men inte lyckades komma med i planen, redovisas med NNK i två länsplaner.
- ✓ Objektsbeskrivningar, med varierande kvalitet med avseende på nettonuvärdekvoter, finns för väginvesteringar i sju av nio länsplaner, för järnvägsinvesteringar i fem länsplaner och för större investeringar i kollektivtrafikanläggningar (> 5 Mkr) i tre planer. Fyra länsplaner redogör, enligt vår mening, relativt tydligt för brister i infrastrukturen i förhållande till statsmakternas mål. Dessa län ger också ett flertal exempel på planerade åtgärder samt redovisar i vilken utsträckning åtgärderna skall avhjälpa problemen.
- ✓ Länen redovisar måluppfyllelse av regeringens kvantifierade krav på olika sätt. Några län redogör för avsatta medel i förhållande till uppskattad kostnad att nå målen, andra län redogör exempelvis för antal kilometer vägar som åtgärdas i förhållande till länets totala antal kilometer väg med nedsatt bärighet. Det finns också län som inte redovisar måluppfyllelse överhuvudtaget.

## 2.6 Varför uppfylls inte kraven?

En förklaring till att länen inte uppfyller kraven på bärighet är att målet har varit oklart. En annan tänkbar förklaring är att målet tillåtits att glida och bli för ambitiöst i förhållande till medelstilledningen. Skälet till att inget län har avsatt medel för omhändertagande av dagvatten är, enligt länen, att kunskapen om dagvattnets skadeverkningar samt åtgärders effekter är dåliga. Att endast två av de studerade länen har avsatt medel för upprustning av slitna väg- och järnvägsmiljöer förklaras av att länen anser att regeringen inte tydligt har förklarat vad som menas med slitna miljöer.

Det mest självklara skälet till att plandokumentet inte uppfyller SIKAs hypotetiska krav är naturligtvis att kraven inte formulerats till länsstyrelserna. De uppfattas förmodligen inte heller som självklara.

## 2.7 Kommunerna är nöjda med processen

Vår intervjuundersökning visar att kommunerna är nöjda med länsstyrelsernas förankring av planen. Det vill säga man anser sig ha fått bra och tydlig information från länsstyrelsen samt haft flera möjligheter att komma med förslag på åtgärder. Möjligheten att påverka prioriteringen av objekt i den egna kommunen upplevs av de flesta som stor. Däremot anser de flesta kommuner att de har haft liten möjlighet att påverka resursfördelningen mellan olika åtgärds-kategorier och mellan kommunerna. Förklaringen är enligt kommunerna dels att redan påbörjade investeringar ofta tar en stor andel av planeringsramen i anspråk, dels att regeringens direktiv styr mycket av resursfördelningen. Det senare är något som flera kommuner är kritiska till.

## 2.8 Länsstyrelserna har varit aktiva

Planen har i de sju län vi studerat (länen med regionförbund ingår inte här) beretts i så kallade beredningsgrupper, som bilades 1989 i samband med upprättandet av LTA-planerna. Beredningsgrupperna består vanligtvis av länsstyrelsen, Vägverket, Banverket, trafikhuvudmannen, Kommunförbundet, landstinget och SJ. Alla studerade län utom ett har också ett politiskt sammansatt rådgivande organ som informeras och bidrar med synpunkter under arbetets gång.

Länen har begärt in förslag på åtgärder från kommunerna under hösten 1996 och början av 1997. Under arbetets gång har alla länsstyrelser utom en anordnat möten med kommunerna.

Förslag till länsplan har från mitten av oktober till och med januari skickats på remiss till kommuner, landsting, statliga myndigheter och intresseorganisationer.

## **2.9 Samordningen mellan olika aktörer uppfattas inte som ett problem**

I proposition 1996/97:53 står att ”*Samordningen i planeringsarbetet bör förstärkas mellan berörda aktörer, däribland trafikverken, trafikutövarna, landstinget och kommunerna.*”

Vi har från nio län fått in flera exempel på samordning mellan olika trafikslag, mellan trafik och infrastruktur samt mellan nationella och regionala planer. Bland dessa fanns inga exempel på när samordningen inte hade fungerat.

## **2.10 Planeringsunderlaget kom in för sent**

Länsstyrelserna är kritiska till att Vägverket inte lämnade in ett mer specificerat underlag till remissversionen av planerna. Länsstyrelserna önskar också bättre effektbeskrivning av föreslagna åtgärder. Banverket kritiserar av flera länsstyrelser för att inte göra samhällsekonomiska beräkningar på järnvägsinvesteringar och trafikhuvudmannen kritiserar för att varken göra samhällsekonomiska beräkningar eller kostnadsberäkningar av de enskilda objekten.

## **2.11 Önskemål från kommunikationsdirektörerna**

- Tilldelade medel bör räcka för att uppnå uttryckta mål.
- Större andel av medlen bör kunna användas ”fritt” av länsstyrelserna.
- Direktiv bör komma tidigare i processen.
- Alla åtgärder inom länsplanen bör beslutas av länsstyrelserna.
- Mer personella resurser bör tilldelas länsstyrelserna.

## **2.12 Regionberedningsgrupperna har inte underlättat samarbete mellan länen**

I fyra av de sex regionerna verkar samarbetet i regionberedningsgrupperna ha fungerat. Flera länsstyrelsetjänstemän anför att samordning mellan länsgränsöverskridande infrastruktur kan tillgodoses i de former av samverkan mellan länsstyrelserna som finns sedan tidigare. Några län anser att pengarna bör fördelas direkt till länen i stället för att gå via regionberedningsgrupperna.



### **2.13 Positiv syn på att ett regionförbund har tagit över planeringsansvar**

Representanter från kommuner och regionförbund anser att det lokala inflytandet har ökat sedan regionförbunden tog över ansvaret för planeringen i Skåne och Kalmar län. Eventuellt kan den ökade satsningen på spårbunden persontrafik ha förstärkts av denna maktförskjutning, men överlag har regionförbunden förmodligen inte prioriterat annorlunda jämfört med om länsstyrelsen hade ansvarat för planeringen.



## 3 Bakgrund

### 3.1 Vägverkets utvärdering

Vägverket genomförde 1994 en omfattande utvärdering av den planeringsprocess som ledde fram till väghållningsplanerna för 1994-2003.<sup>1</sup> Särskild vikt lades vid samspelet mellan Vägverkets regioner, kommunerna och länsstyrelserna. Planerings- och beslutsprocessen studerades för att bland annat svara på om denna uppfyllde kraven på insyn, förankring och samordning. Några av de synpunkter som kom fram i utvärderingen sammanfattas i följande punkter:

- En samordnad trafikplanering efterlystes, där den regionala nivån skulle besluta över samtliga medel som ställs till förfogande för byggande och drift av infrastruktur på lokal och regional nivå.
- Kommunerna efterfrågade tidigare medverkan och fortlöpande dialog med Vägverket och länsstyrelsen i planeringsprocessen.
- Länsstyrelserna efterfrågade ett ökat regionalt inflytande.

### 3.2 Förslag till Kommunikationskommittén

En parlamentariskt sammansatt arbetsgrupp fick av Kommunikationskommittén, under våren 1995, i uppdrag att analysera den politiska förankringen av trafikplaneringen på nationell, regional och lokal nivå samt lämna förslag till eventuella förändringar.

Arbetsgruppen hävdade att den regionala nivån skulle komma att få ökad betydelse i samhällsplaneringen. Medel för investeringar i infrastrukturen borde därför i ökad omfattning knytas till länen. Ett annat motiv för detta var att en stor del av trafiken är lokal eller regional.

Arbetsgruppen ansåg att dåvarande sätt att besluta om medel till investeringar i vägar och järnvägar samt till drift och underhåll innebar att det inte var möjligt att se olika delar av infrastrukturen i ett sammanhang annat än på nationell nivå. Enligt arbetsgruppens bedömning fanns ett behov av en sådan helhetssyn även på regional nivå. Det ökade kravet på helhetssyn innebar också att fler parter och intressenter skulle komma att involveras i planerings- och beslutsprocessen.

---

<sup>1</sup> *Utvärdering av planeringsprocesser för väghållningen 1994-2003*, slutrapport till Vägverket, Sinova 1994.

Arbetsgruppen såg helst att det var ett regionalt självstyrelseorgan som skulle organisera det politiska beslutsfattandet. I detta organ skulle frågor om trafik, infrastruktur och andra viktiga utvecklingsfrågor kunna ses i ett sammanhang. Arbetsgruppen konstaterade att det inte var möjligt att organisera det regionala beslutsfattandet under den pågående planeringsomgången med den grad av politisk förankring som gruppen önskade. Den regionala förankringen skulle därför under pågående planering ske genom nära samarbete mellan befintliga organ som länsstyrelsen, landstinget och trafikhuvudmannen.

### 3.3 Kommunikationskommitténs delbetänkande

Kommunikationskommittén föreslog i sitt delbetänkande (SOU 1996:26) att ansvaret för att upprätta och fastställa planerna för länstrafikanläggningar (LTA) för perioden 1998- 2007 på försök skulle flyttas från länsstyrelsen i Skåne till Skånestyrelsen. Kommittén föreslog dessutom att Stockholms läns landsting tog över ansvaret för LTA- planerna i Stockholms län. Syftet var att förstärka den politiska förankringen i planeringsprocessen och förbättra samordningen mellan trafikslagen, mellan trafik och infrastruktur samt mellan infrastruktur och övrig planering.

Kommittén föreslog även försök i Västernorrlands och Jämtlands län som syftade till att stärka det regionala inflytandet över vägunderhållet på länsvägarna. Vissa åtgärder som räknades som underhåll och finansierades via Vägverkets drift- och underhållsanslag eller den särskilda bärighetsplanen, skulle i stället bedömas som investeringar och föras till LTA-anslaget.

### 3.4 Utredning om länsstyrelsens roll

I februari 1996 tillsattes en särskild utredare, generaldirektören Gunnel Färm, med uppdrag att göra en översyn av länsstyrelsens roll inom områdena fordon, trafik och infrastruktur. Utredaren konstaterade i sitt delbetänkande<sup>2</sup>, att planeringsordningen innebar en oklar fördelning av ansvar och roller mellan framför allt Vägverket och länsstyrelsen och att länsstyrelsens ansvar och beslutsbefogenheter var otydliga. För att förbättra situationen föreslog utredaren ett införande av en samordnad regional transportplan för en period av tio år, vilken skulle ersätta den tidigare LTA-planen. En regional transportplan med en helhetssyn på infrastrukturplaneringen skulle möjliggöra utbytbarhet och samplanering mellan olika trafikslag och mellan nyinvestering och underhåll.

I arbetet med att upprätta den regionala transportplanen föreslogs länsstyrelsen samordna de regionala och kommunala intressena och vara förhandlare med länets aktörer. Med detta förslag ville utredaren skapa bättre förutsättningar att tillgodose de regionala behoven samt styra insatserna så att de uppsatta trafikpolitiska målen uppfylldes.

<sup>2</sup> *Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen* (SOU 1996:142)

### 3.5 Regeringens propositioner

Regeringen valde att gå på utredarens linje och föreslog i proposition 1996/97:53 *Infrastrukturinriktning för framtida transporter* att den dåvarande regionala väghållningsplanerna och LTA-planerna skulle ersättas med en trafikslagsövergripande länsplan. Denna plan skulle innefatta nyinvesteringar och förbättringsåtgärder i infrastruktur av regional karaktär. Regeringen ansåg också i likhet med utredningen att länsstyrelsen skulle ha en roll att samordna och förankra föreslagna infrastrukturåtgärder. Syftet med en sammanhållen länsplan var att åtgärderna i infrastrukturen skulle planeras och genomföras utifrån en helhetssyn på de samlade transportbehoven inom en region och att investeringsplaneringen skulle få en ökad förankring i samhället.

I syfte att beakta länsövergripande transportbehov ansåg regeringen att länsplanerna även borde beredas på en länsövergripande nivå, i så kallade Regionberedningsgrupper, där samtliga trafikverk och berörda länsstyrelser skulle vara representerade. Regeringens uppgift skulle vara att göra en fördelning av de långsiktiga planeringsramarna på regioner efter förslag från trafikverken. Därefter skulle regionberedningsgruppens uppgift vara att komma överens om den slutliga fördelningen av medel mellan länen.

Regeringens proposition antogs av riksdagen i mars 1997 (TU96/97:7).

I Gotlands, Kalmar och Skåne län överfördes, på försök, planeringsansvaret för länets infrastruktur till regionförbund i enlighet med regeringens förslag i prop. 1996/97:36 *Den regionala samhällsorganisationen*. Regionförbunden består av politiker från kommuner och landsting i respektive län. Syftet är att stärka det lokala och regionala inflytandet över bl.a. infrastrukturåtgärder.



## 4 Skillnader och likheter jämfört med förra planeringsomgången

Nuvarande länstransportplan ersätter tidigare länstrafikanläggningsplaner (LTA), som handlades av länsstyrelsen samt regionala väghållningsplaner och bärighetsprogrammet, som handlades av Vägverket. Därutöver ingår vissa insatser som tidigare bekostades över Vägverkets och Banverkets drift- och underhållsbudget. Andra nyheter är statsbidragen till kommuner för att förbättra miljö och trafiksäkerhet och till länstrafikhuvudman för att öka tillgängligheten för funktionshindrade.

*Liksom den föregående LTA- planen omfattar Länsplanen investeringar i:*

- statliga länsvägar
- länsjärnvägar
- vissa regionala kollektivtrafikanläggningar
- kommunala flygplatser
- hamnar

*I Länsplanen tillkommer dessutom:*

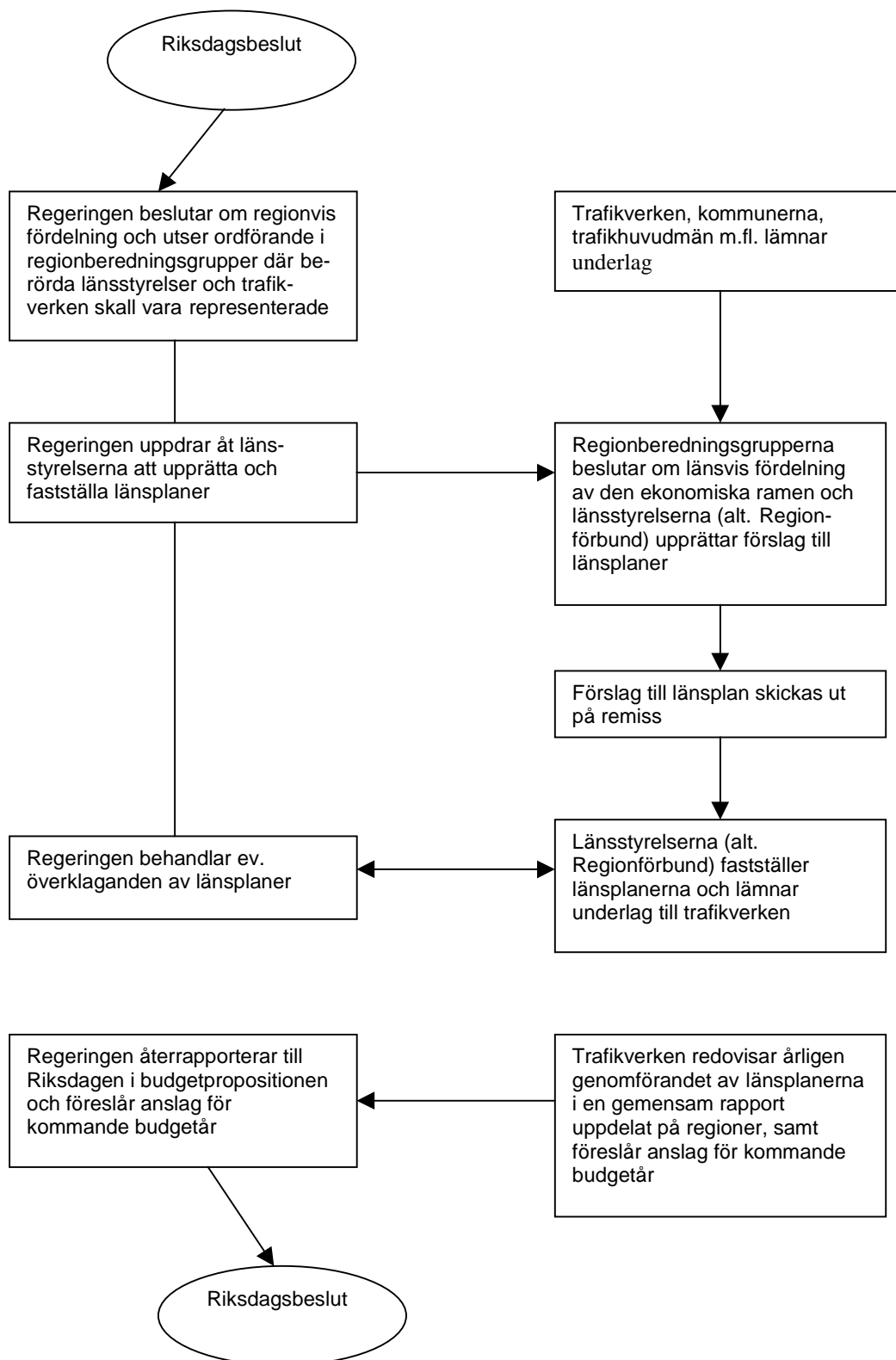
- övriga riksvägar (riksvägar som inte ingår i det nationella stamvägnätet)
- bärighetshöjande åtgärder på övriga riksvägar och länsvägar
- miljöåtgärder på statliga vägar och järnvägar och trafiksäkerhetsåtgärder på
- övriga riksvägar, länsvägar samt länsjärnvägar.
- miljö- och trafiksäkerhetsåtgärder på kommunalt vägnät
- ökad tillgänglighet för funktionshindrade i kollektivtrafiken
- reinvestering i länsjärnvägar

Planeringsansvar och beslutanderätt över de regionala väghållningsplanerna samt bärighetsplanerna har förts över från Vägverkets och Banverkets regioner till länsstyrelserna. Länsstyrelserna är dock fortfarande beroende av beslutsunderlag från Vägverket och Banverket, men har rätten att prioritera annorlunda.

Beslutanderätten över den länsvisa fördelningen av anslagen till länstrafikanläggningarna har också förts över från Vägverket till länsstyrelserna. I regionberedningsgrupper beslutar länen om länsvis fördelning av anslagen till länsplanen.

Syftet med att öka länsstyrelsernas inflytande över infrastrukturplaneringen är dels att öka den politiska förankringen, dels att planera infrastrukturen mer trafikslagsövergripande och mer samordnat med övrig samhällsplanering.

### Den nuvarande planeringsprocessen





## 5 Plandokumenten

SIKA har studerat länsplaner tillhörande Norrbottens, Västernorrlands, Dalarnas, Stockholms, Örebro, Västra Götalands, Östergötlands, Kalmar och Skåne län. Genomgången syftar dels till att studera om plandokumentet uppfyller regeringens krav enligt direktiven, dels om de uppfyller SIKA:s hypotetiska formkrav. Eftersom dessa formkrav inte har varit kända av länsstyrelserna när planerna upprättades, så kan granskningen i denna del inte betraktas som en uppföljning. Vi anser att de uttrycker en ”minimnivå” och att länsplanerna till nästa planeringsomgång bör nå dessa krav.

### 5.1 Regeringens krav

Ett krav från regeringen är att prioriteringen av objekt skall vara grundad på bedömd samhällsekonomisk lönsamhet i vilken även hänsyn skall tas till kvalitativa effekter, exempelvis intrångseffekter eller regionalekonomiska effekter. Vår tolkning av detta krav är att länen i likhet med Vägverkets planering skall investera i objekt med nettonuvärdekvoter lika med eller högre än 0,4. Denna gräns motsvarar det utrymme som tilläts i statsbudgeten när planeringsramarna skulle föreslås. SIKA anser att lönsamhetskriteriet innebär att investeringar med lägre lönsamhetskvot än 0,4 bör motiveras särskilt.

Det finns två kvantifierade krav i regeringens direktiv, som vi har följt upp. Dessa är att bulleråtgärder skall genomföras för att uppnå det första etappmålet senast år 2003 och att bärighetsprogrammet skall fullföljas till år 2003.<sup>3</sup> Detta mål diskuteras även i avsnitt 7.2. I länens ambitioner att uppnå buller- och bärighetsmålet utgår de från Vägverkets och Banverkets regionala inventeringar. Vi har uppskattat måluppfyllelse i procent av trafikverkens uppskattade behov av åtgärder för att uppnå målen.

Länens planer är emellertid svåra att jämföra eftersom de redovisar uppfyllelse av bärighets- och bullermålen på olika sätt. För exempelvis bärighet redovisas antingen antal kilometer väg som uppskattats få ökad bärighet i förhållande till länets totala antal kilometer väg med nedsatt bärighet eller redovisas avsatta medel i förhållande till uppskattad kostnad att uppfylla bärighetsprogrammet. Skåne och Norrbotten redovisar inte måluppfyllelse. För dessa län har vi valt att

---

<sup>3</sup> Bärighetsprogrammet innebär att alla statliga vägar skall tillhöra den högsta bärighetsklassen, BK 1. Bulleråtgärder enligt etapp 1 innebär bl.a. att fastigheter som exponeras för 65 dB(A) ekvivalent nivå utomhus för vägtrafikbuller och 55 dB(A) maximalnivå inomhus nattetid för buller från järnvägstrafik skall åtgärdas.

jämföra avsatta medel med vad Vägverket, i samband med fördelning av planeringsram mellan regioner, uppskattade att programmet skulle kosta att uppnå. Östergötland och Västernorrland redovisar bara måluppfyllelse för posten "vägförbättringsåtgärder", som kan innehålla bärighetsåtgärder och andra reinvesteringsåtgärder. Denna uppgift räknar vi emellertid som uppfyllelse av bärighetsprogrammet.

Övriga krav är att varje länsplan skall omfatta ett regionalt program för miljöåtgärder på befintligt statligt väg- och järnvägsnät. Programmet skall omfatta befintliga miljöer med behov av:

- åtgärder för omhändertagande av dagvatten,
- åtgärder för att skydda vattentäkter,
- upprustning av slitna väg- och järnvägsmiljöer.

Vidare skall möjligheten till samfinansiering, med bl.a. privata intressenter, prövas för varje investeringsobjekt och transportinformatik prövas som alternativ till byggande av traditionell infrastruktur.

SIKA:s "mått" på måluppfyllelse av miljöprogrammet och prövning av transportinformatik är att medel har avsatts för dessa åtgärder. För samfinansiering är SIKA:s "mått" att det framgår i länsplanen att man försökt detta.

De krav som vi hittills har redovisat har vi följt upp. För information redovisar vi även andra krav som formuleras i direktiven, men som SIKA inte har följt upp. Dessa rör bl.a. vägförbättringsåtgärder; eftersläpning av underhållsinsatser skall återtas under planperioden, rekonstruktion av vägar skall ske där önskvärd standard inte kan upprätthållas med underhållsinsatser och samhällsekonomiskt lönsamma tjälsäkringsåtgärder bör utföras. Länen avsätter medel för vägförbättringsåtgärder, men det är inte möjligt att genom läsning av planerna avgöra om åtgärderna uppfyller kraven.

Av direktiven framgår att länsjärnvägarna bör utvecklas i syfte att stärka kollektivtrafikens konkurrenskraft där detta kan ske kostnadseffektivt. Vidare skall länsjärnvägsnätet hålla sådant skick att det kan användas för regelbunden och rationell godstrafik där förutsättningar för sådan finns. Dessa krav har inte heller redovisats på sådant sätt att de varit möjliga att följa upp. Ett förslag på hur man skulle kunna redovisa det första kravet är: X antal resor med tåg för Y kronor jämfört med X antal resor med buss för Z kronor. Ett förslag på hur man skulle kunna redovisa det andra kravet är en redogörelse för nuvarande trafikvolym och en kvalificerad gissning om framtida trafikvolym.

Statsmakterna har också ställt krav på att länen tillsammans skall avsätta statsbidrag för högst 1 miljard kronor för miljö- och trafiksäkerhetsåtgärder på kommunala vägar och 1,5 miljard kronor för ökad tillgänglighet för funktionshindrade i kollektivtrafiken. Dessa bidragsmedel avser åren 1998-2002. Vägverket ansvarar för att bidragen når upp till önskad volym. SIKA har inte följt upp bidragskraven.

## 5.2 Resultat

Alla uppgifter bygger på vad som redovisas i de fastställda länsplanerna.

För att kunna göra bedömningen att samhällsekonomisk lönsamhet har det varit ett kriterium vid prioritering av objekt att nettonuvärdekvoterna (NNK) redovisas i planerna samt att bortvalda alternativ redovisas med NNK. Nettonuvärdekvoterna för investeringar i järnväg och kollektivtrafik redovisas bara i undantagsfall i länsplanerna. Vi kan således inte veta om samhällsekonomisk lönsamhet har varit ett kriterium vid prioritering av järnvägs- och kollektivtrafikinvesteringar. Utan krav på lönsamhetskvoter finns risk att olönsamma investeringar prioriteras.

Av alla väginvesteringar som redovisas med nettonuvärdevoter har 75 procent en lönsamhetskvot på minst 0,4. Två län redovisar inte NNK för väginvesteringar och eftersom det är bara två län som redovisar alternativa väginvesteringar med NNK kan vi inte jämföra lönsamheten hos bortvalda alternativ med valda alternativ. Slutsatsen blir att vi inte heller för väginvesteringar kan bedöma i fall lönsamhetskriteriet har använts vid prioritering av objekt.

Uppföljningen visar vidare att länen generellt har haft svårt att uppfylla bärighetsmålet. Under hela planperioden genomför de nio länen bärighetsprogrammet till ungefär 60 procent. Resultaten skiljer sig dock markant mellan länen. Dalarna genomför bärighetsplanen till år 2003. Stockholm avsätter medel under hela planperioden för att öka bärigheten på 10 av de 80 mil som har nedsatt bärighet.

Länen når en högre måluppfyllelse vad gäller kraven på bulleråtgärder. Kraven uppnås till mellan 80-100 procent i alla län, utom i Stockholms, Kalmar och Örebros län, som uppfyller kraven till 50 procent.<sup>4</sup> Skåne redovisar inte måluppfyllelse.

Det framgår i fyra länsplaner att man har försökt med samfinansiering av statlig infrastruktur. Kommuner är den vanligaste medfinansiären. Endast Stockholms län har avsatt medel för transportinformatik, vilket kan förklaras av att Stockholm är det enda länet i landet med betydande trängselproblem.

Det visar sig att inget av de studerade länen har avsatt medel för omhändertagande av dagvatten. En vanlig motivering är att kunskapen om dagvattnets skadeverkningar samt vilka åtgärder som bör sättas in är för dåliga. Endast två län har avsatt medel för upprustning av slitna väg- och järnvägsmiljöer. Många län hävdar att det är otydligt vad regeringen menar med slitna miljöer. Alla län har däremot avsatt medel för skydd av vattentäkter.

Baserat på urvalet blir slutsatsen att länen uppfyller regeringens krav i liten utsträckning.

---

<sup>4</sup> Hela planperioden krävs för att AB, H och T län skall nå denna måluppfyllelse.

### 5.3 SIKAs hypotetiska formkrav

SIKA har ställt upp ett antal formkrav i uppföljningen av plandokumentet. Dessa kan också ses som exempel på formkrav som regeringen till nästa planeringsomgång kan ställa på plandokumentet. Vi är medvetna om att dessa formkrav inte fångar upp alla kvalitativa resonemang som kan och bör finnas vid beslut om infrastruktursatsningar.

SIKA anser att större väg- och järnvägsinvesteringar skall vara specificerade för hela tioårsperioden och att åtgärder över 5 miljoner kronor skall specificeras för de fyra första åren. Definitionen på specificerad är att objektet är namngivet, avgränsat geografiskt och att kostnad per år anges. Alla objekt bör redovisas i tabellform.

Kravet på specificering syftar till att tydliggöra för planens avnämare vilka objekt som planeras samt ger planen en styrande funktion över Banverkets och Vägverkets medelsanvändning. Det har inte varit möjligt att i denna planeringsomgång specificera till vilka objekt statsbidragen för miljö- och trafiksäkerhetsåtgärder på kommunala vägar samt handikappanpassning av kollektivtrafiken skall gå. Bidragen har inte funnits tidigare och handboken från Vägverket blev inte klar förrän under vintern 1998. Som läget är nu upphör statsbidragen år 2002. Om bidragen skall finnas även i nästa planeringsomgång bör kravet på specificering gälla vid åtgärder över 5 miljoner kronor för: bidragsåtgärder, kollektivtrafikåtgärder samt miljö- och trafiksäkerhetsåtgärder på statliga vägar/järnvägar.

Det andra kravet är att nettonuvärdekvoter skall redovisas för alla väg-, järnväg- och större kollektivtrafikinvesteringar. Detta är nödvändigt för att kunna följa upp att samhällsekonomisk lönsamhet har varit ett kriterium vid prioritering av objekt. Det tredje kravet är att även "finalisterna", det vill säga investeringar som nästan kom med i planen, men som valdes bort, skall redovisas med NNK. Om det visar sig att man prioriterar mindre lönsamma investeringar och väljer bort investeringar med högre NNK, bör detta motiveras särskilt. Syftet är att avnämarna skall kunna få en tydlig bild av vad som avgjorde valet. Detta höjer planens legitimitet genom att argumenten kan värderas av dem som har intresse i frågan. Ett ytterligare krav är att planerade investeringar med lägre lönsamhetskvot än 0,4 skall motiveras särskilt, med förväntade effekter som kan följas upp.

Efter att ha studerat nio länsplaner framstår vårt fjärde krav som särskilt angeläget, nämligen att det skall finnas en tydlig bristanalys i planen. För investeringsåtgärder på väg, järnväg och kollektivtrafik bör det finnas en bristanalys på objektnivå. För miljö och trafiksäkerhet skall bristanalysen vara på länsövergripande nivå gärna framställda på kartor, som visar var miljöproblemen är störst respektive var olyckor inträffar. I samband med bristanalysen skall det finnas en effektbeskrivning, det vill säga en redovisning av vilka effekter de planerade åtgärderna förväntas få. För investeringar skall förväntade kvalitativa och kvantitativa effekterna redovisas på objektnivå. För andra åtgärder skall förväntade effekter redovisas på övergripande länsnivå, framställda på kartor.

För att underlätta en uppföljning av i vilken utsträckning länen uppfyller statsmakternas kvantifierade krav bör länsplanerna redovisa måluppfyllelse redovisas i

planerna. För att kunna jämföra länen med varandra är det nödvändigt att länen har en enhetlig redovisning. Vi föreslår att länen redovisar avsatta medel i förhållande till uppskattad kostnad att uppnå respektive mål.

## 5.4 Resultat

Alla län utom Västernorrlands specificerar (enligt SIKAs definition på specificerat) vilka väg- och järnvägsinvesteringar man planerar för hela tioårsperioden. Västernorrland specificerar visserligen väginvesteringarna, men redovisar endast att planerade järnvägsinvesteringar antingen genomförs i första eller andra planperioden.

Dalarna, Norrbotten, Örebro, Stockholm och Västra Götaland specificerar en stor andel av medlen till övriga åtgärder under planperiodens första hälft.

Nettonuvärdekvoter redovisas för väginvesteringar i sju länsplaner och för några järnvägsinvesteringar i två. Stockholm och Västra Götaland redovisar NNK för några kollektivtrafikanläggningar. Stockholm och Örebro län redovisar alternativa väginvesteringsobjekt med NNK. I Östergötlands plan anges alternativa väg- och järnvägsinvesteringar utan NNK.

Två av fyra län som redovisar att man planerar att investera i vägar med lägre lönsamhetskvot än 0,4 ger vissa motiv för detta. I Västra Götalands plan har den högst prioriterade väginvesteringen negativ NNK. Motivet att satsa på denna är "akut rekonstruktionsbehov". Motivet för en annan investering i samma plan med negativ NNK är "stora omkörningsproblem". Örebro län planerar också en väginvestering med negativ NNK med motiveringen "regional balans". SIKAs anser emellertid att de anförda motiven att investera i olönsamma vägobjekt inte är tillräckligt konkreta. Det är inte möjligt med nuvarande motivering att i framtiden följa upp om man uppnår avsedd effekt.

Objektbeskrivningar, det vill säga en tydlig och samlad beskrivning av funktion, brister, åtgärd, kostnad samt förväntade effekter per objekt, finns, med lite olika kvalitet, för väginvesteringar i sju planer, för järnvägsinvesteringar i fem länsplaner och för investeringar i större kollektivtrafikanläggningar (>5 Mkr) i tre planer. Stockholm, Dalarna, Västra Götaland och Örebro län redogör relativt tydligt för brister i infrastrukturen i förhållande till statsmakernas mål. Dessa län ger ett flertal exempel på planerade åtgärder samt redovisar i vilken mån de planerade åtgärderna skall avhjälpa problemen. Länen anger de förväntade resultaten av planerade åtgärder i form av färre antal skadade och dödade, färre antal bullerstörda personer/fastigheter, antal kilometer väg med höjd bärighet samt antal skyddade vattentäkter.

Materialet är emellertid överlag ganska otydligt och bör kunna utvecklas ytterligare. Det vore önskvärt om det i planerna fanns en mer samlad bild av länets brister i infrastrukturen och hur de planerade åtgärderna förväntades avhjälpa dessa.

Vi har haft betydande svårigheter att utifrån plandokumenterna kunna bestämma i vilken mån länen uppfyller regeringens kvantifierade krav på buller, bärighet och övriga vägförbättringsåtgärder. Orsaken är att länen redovisar måluppfyllelse i olika sorter eller väljer att inte redogöra för måluppfyllelse överhuvudtaget.

Underlag till länsplanerna kommer från trafikverken och trafikhuvudmännen. En redovisning enligt ovan ställer krav på att underlagen innehåller denna typ av information. Vi har från flera av de studerade länsstyrelserna fått uppgift om att trafikverken och trafikhuvudmännen inte har lämnat tillräckligt med information om exempelvis förväntade effekter eller beräknad samhällsekonomisk lönsamhet. Tydliga krav om vad som bör redovisas i planerna borde underlätta för länsstyrelserna att beställa utförligare underlag från trafikverken samt trafikhuvudmännen.

## 6 RRV:s utvärdering av kvaliteten på underlagen från trafikverken och trafikhuvudmännen

Enligt förordning (1997:236) om länsplaner för regional transportinfrastruktur skall Vägverket, Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket lämna underlag till länsplanerna. Länsstyrelserna skall också begära in förslag om vilka objekt som bör utföras i länet från trafikhuvudmän, kommuner, landstinget och andra berörda myndigheter. Kvaliteten på dessa underlag är avgörande för att länsstyrelserna skall kunna fatta beslut på rationella grunder och därigenom nå en god trafikpolitisk måluppfyllelse.

Riksrevisionsverket fick i december 1996 ett uppdrag från regeringen att granska Banverkets, Vägverkets och länsstyrelsernas tillämpning av de samhällsekonomiska kalkylmetoderna samt kvaliteten på det underlagsmaterial som låg till grund för de nationella och regionala planerna.

RRV granskade remissversionerna av de tioåriga planerna och i stort allt underlagsmaterial som var direkt kopplat till dessa planer.

### 6.1 Vägverkets beräkningar av väginvesteringar är väl genomförda

RRV konstaterar i sin rapport<sup>5</sup> att samtliga Vägverksregioner har lämnat underlag till länen för väginvesteringar. Samtliga län har därför fått uppgifter om beräknad anläggningskostnad, nettonuvärdekvot, nytta, olyckskostnadsförändring, restidskostnadsförändring samt övriga förändringar som exempelvis barriäreffekter och intrångseffekter för de väginvesteringar som Vägverket utrett.

RRV gjorde ingen särskild granskning av trafikverkens kalkyler vad gäller underlagen till länen. Däremot genomfördes en utvärdering av kalkylmetodiken i underlagen till Vägverkets nationella väg hållningsplan. Resultatet av RRV:s granskning av kalkylerna sammanfattar vi här. SIKA har inte gjort en särskild granskning av beräkningarna i underlagen till länsplanerna.

---

<sup>5</sup> RRV 1997:60 *Vägverkets, Banverkets och länens förslag till infrastrukturinvesteringar åren 1998-2007*

För samhällsekonomiska beräkningar av investeringar till den nationella planen används i huvudsak ett standardiserat datorprogram, det så kallade EVA-systemet (Effektberäkningar vid VägAnalyser). Modellen är en systematiserad metod för att beräkna den samhällsekonomiska lönsamheten för olika investeringsobjekt där olika effekter, som t ex olycksförändring, restidsvinster och miljövinster tas med i beräkningarna. Det finns också möjlighet för regionerna att göra korrigeringar av EVA-kalkylerna. Slutresultatet, inklusive korrigeringarna, redovisas i en så kallad BROR-blankett som skall innehålla viktig information såsom objekt- och åtgärdsbeskrivning, investeringskostnad, olika effekter samt nettonuvärdekvoter.

Efter en genomgång av de kalkylvärden som Vägverket använder konstaterar RRV att Vägverket, med några få undantag, använder de kalkylvärden som utarbetades inför innevarande planeringsomgång. Vidare använder Vägverket kalkylperioder på 40 eller 60 år, där den längre kalkylperioden är vanligast. De samhällsekonomiska beräkningarna med längre kalkylperiod kompletteras emellertid inte med återinvesteringskostnader som enligt RRV kan bli nödvändiga med en längre kalkylperiod. RRV ifrågasätter i rapporten om det är rimligt att använda så lång kalkylperiod som 60 år för väginvesteringar.

Ovanpå Vägverkets basberäkningar läggs i de flesta fall vissa korrigeringar som i samtliga fall ökar värdet på investeringarna. RRV anser att det finns flera tveksamheter både vad gäller underlag till och tillämpningen av de korrigeringar av EVA-kalkylen som Vägverket gör. Bland de kalkyler (64 av 72) där RRV har kunnat utläsa om korrigeringar har genomförts eller ej har 60 stycken (94 procent) korrigerats på något sätt. I de 54 fall (av 60) där det gick att utläsa NNK före respektive efter korrigeringarna var den genomsnittliga höjningen av NNK 0,63.

Den vanligast förekommande korrigeringen är för flacka slänter. Flacka slänter innebär att man i stället för att bygga vägen med ett öppet dike vid vägkanten lägger in dräneringsrör och ger vägen en flack slänt så att en bil inte välter vid avkörning. Därmed minskas risken för personsador vid avåkningar. Korrigering av flacka slänter finns i 63 procent av de kalkyler där korrigeringar kan utläsas. I genomsnitt ökar NNK med 0,57 efter korrigering för flacka slänter.

RRV ifrågasätter inte att flacka slänter kan minska skadeföljden av olyckor, men konstaterar liksom den granskning som SIKA lät genomföra<sup>6</sup> att det inte finns någon statistik som underbygger antaganden om effekter på skadeföljden. Vidare bör enligt RRV flacka slänter även övervägas för befintligt vägnät.

År 1994 fastställde Vägverket en ny standard för utformning av vägar. En mindre undersökning har enligt RRV genomförts för att undersöka hur drift- och underhållskostnaderna förändras med de nya kraven på vägutformning. Med undersökningen som grund har Vägverket infört en korrigeringsfaktor som innebär att drift- och underhållskostnader med den nya vägutformningen justeras ned med 15 procent.

Nya vägbeläggningar läggs vart femte till vart tionde år på alla stora vägar. Beläggningen bör därför vara av samma slag på den befintliga vägen som på den nya vägen. Det innebär att korrigeringen inte bör vara aktuell vad gäller beläggning,

<sup>6</sup> SIKA 1996:2 *Synpunkter på inriktningsplaneringen för väg- och järnvägsinvesteringar*



utan enbart vad gäller bärighet. Skillnad i underhållskostnad uppstår endast när en väg med dålig bärighet ersätts med en ny väg med god bärighet. Vägverkets tillämpning av drift- och underhållskorrigeringen visar dock enligt RRV att den används för alla typer av vägstandarder och för många typer av åtgärder. RRV anser att en generell minskning av underhållskostnaderna vid ny beläggning motiverar en uppdatering av underhållskostnaderna i EVA-kalkylerna, snarare än separata korrigeringar som endast görs för nya vägnät som övervägs. Den nya vägutformningen ger enligt Vägverket upphov till lägre olycksrisker och lägre skadeföljder än vägar konstruerade enligt de tidigare geometriska anvisningarna. Korrigeringen för ny väg innebär att olycksrisken på ny väg beräknas vara 80 procent av olycksrisken på gammal väg. Denna generalisering bygger på erfarenheter från en 50 km lång sträcka ny motorväg. Endast en olycka med personskada finns med i underlaget. RRV anför att den undersökta delsträckan och tidsperioden är för liten för långtgående generaliseringar och att Vägverket till nästa planeringsomgång bör uppdatera underlaget för att beräkna olycksrisker och olycksföljder för nya vägar.

I EVA-modellen ingår inte någon modell för korrigeringar av bullereffekter. I stället får handläggaren som genomför kalkylen fastställa antal bullerstörda personer före och efter den åtgärd som övervägs. RRV anser att det är bra att Vägverket även tar hänsyn till bullereffekter i lönsamhetsberäkningarna. Beräkningen av bullereffekter används emellertid enligt RRV inte på ett konsekvent sätt.

Sammanfattningsvis konstaterar RRV att Vägverkets underlag i allmänhet är lättbegripligt. Beräkningsmodellen är systematisk, transparent och underlättar därmed granskning och uppföljning av enskilda objekt. Tillämpningen av korrigeringar utöver basberäkningarna är däremot inte lika konsekventa och tydliga. Osäkerheter vad gäller åtgärder, kostnader och effekter framgår enligt RRV aldrig av underlagen. Det finns inte heller några känslighetsanalyser som visar hur alternativa utfall av olika variabler påverkar slutresultatet i underlaget.

## 6.2 Bristande underlag för övriga vägåtgärder

Samtliga Vägverksregioner har också lämnat underlag till länen gällande bulleråtgärder vid vägar, skydd av vattentäkter och andra miljöåtgärder vid vägar, trafik-säkerhetsåtgärder samt rekonstruktions-, tjälsäkrings- och bärighetsåtgärder på vägar.

Regionerna Skåne, Sydöst och Mälardalen har givit ut en sammanfattning av sitt underlag i särskilda kataloger. Region Stockholm har också gjort en sammanfattning av vilka objekt man föreslår skall ingå i planen. Regionerna i Mitt och Norr har inte gjort någon motsvarande sammanställning av sitt underlag.

RRV har kunnat konstaterat i sina intervjuer med representanter för länen att det finns län som är missnöjda med utformningen av Vägverkets underlag. Några län i Mälardalen har enligt RRV efterfrågat mer detaljerat underlag för tjälsäkrings-, beläggnings- och rekonstruktionsåtgärder. Länen har enligt RRV inte fått tillräcklig detaljerade uppgifter för att kunna göra någon medveten prioritering när de velat investera mindre än Vägverket angivit. Det finns också enstaka län i andra regioner som saknat underlag för prioritering av buller, tjälsäkring,

rekonstruktion och vattentäkter. Några av de län som inte har fått in ett fullständigt underlag har inte heller enligt RRV önskat sig det. Länen avsåg att utarbeta prioriterade listor i samråd med Vägverket under remisstidens gång.

### 6.3 Kvaliteten på Banverkets underlag varierar

Samtliga län har fått underlag för länsjärnvägsinvesteringar från Banverket. Underlaget är emellertid mer varierande till sin karaktär än Vägverkets underlag för väginvesteringar i länsplanen.

Östra och Västra regionerna har lämnat särskilda kataloger där objekten presenteras ett och ett. Den föreslagna åtgärdens syfte, karaktär och kostnad beskrivs. Vissa kvantifierade konsekvenser beskrivs också. För ett fåtal objekt anges också samhällsekonomisk lönsamhet. Region Södra presenterar i sitt underlag några negativa NNK, medan region Östra inte gör det.

Västra, Norra och Mellersta regionerna beskriver länsjärnvägarna i länet och vilka investeringar som är aktuella samt investeringarnas kostnader. Dessa regioner har enligt RRV gjort mycket få eller inga beräkningar över investeringarnas samhällsekonomiska lönsamhet.

Södra regionen utmärker sig enligt RRV genom att effektbeskrivningen över de åtgärder som föreslås i underlaget är betydligt mer utförlig än för andra regioner. Ofta finns en beskrivning över beräknad restid och antal tåg på sträckan jämfört med nuläget.

RRV anför att skillnaden mellan olika regioner vad gäller uträkning av NNK inte kan förklaras med att det är olika åtgärder som föreslås för olika delar av landet. I Södra och Östra regionerna har man t. ex. räknat ut NNK för plankorsningsåtgärder, elektrifiering av banor och för en bangårdsombyggnad. Fastän dessa typer av åtgärder föreslås i de andra länen, har enligt RRV motsvarande Banverksregioner inte gjort några samhällsekonomiska beräkningar över dessa.

Liksom för väginvesteringar har RRV bara studerat kalkyler för järnvägsinvesteringar till stamnätplanen. De problem som RRV uppmärksammar i granskningen av Banverkets kalkylmetodik sammanfattar vi kortfattat här. SIKAs har inte studerat i fall antaganden och tveksamheter även gäller för investeringar på länsjärnvägsnätet. De huvudsakliga bristerna i underlagen till länsjärnvägsinvesteringarna är att det saknas samhällsekonomiska beräkningar samt redovisning av kvantifierade effekter.

RRV anser att Banverket i sina beräkningar för järnvägsinvesteringar till stamnätplanen alltför ensidigt har koncentrerat sig på spårinvesteringar för att öka framkomligheten för godstrafik. RRV hävdar att Banverket inte i tillräckligt hög utsträckning har undersökt möjligheterna att utveckla användningen av befintlig infrastruktur som alternativ till investeringar. Det är därför möjligt enligt RRV att det går att nå en samhällsekonomiskt mer lönsam mix av åtgärder för att lösa de kapacitetsbrister som Banverket identifierar.

Vidare kritiserar RRV Banverket för att övervärdera värdet av minskade förseningstider i samband med kapacitetsförbättringar på enkelspår. Ytterligare en tveksam faktor i många kalkyler är enligt RRV Banverkets persontrafikprognoser som baseras på antaganden om mycket stora trafikökningar främst på sträckorna Stockholm-Gävle-Sundsvall, Göteborg-Malmö och Stockholm-Malmö. Banverket har inte gjort känslighetsanalyser för att undersöka om investeringarna blir lönsamma utan trafikökningar jämfört med dagens trafik.

Banverket saknar en systematisk modell för att presentera sina samhällsekonomiska beräkningar och av detta följer enligt RRV att det är svårt att följa hur beräkningarna är gjorda. Banverket gör också ofta en samhällsekonomisk bedömning av flera olika objekt samtidigt. RRV framhåller att sådana bedömningar kan ge ett intressant perspektiv på olika åtgärders nytta, men de kan endast komplettera, ej ersätta en samhällsekonomisk kalkyl för det enskilda objektet. Den främsta anledningen är att det ur en sådan bedömning inte går att urskilja olika objekts bidrag till systemets totala nytta. Det är således möjligt att det i en systemanalys som visar lönsamhet ingår flera olönsamma objekt som uppvägs av mer lönsamma objekt.

#### **6.4 Underlagen till kollektivtrafikinvesteringarna är bristfälliga**

Det underlag som länen får för att ge förslag till kollektivtrafikåtgärder och handikappåtgärder kommer främst från länstrafikhuvudmännen. Omfattningen och karaktären varierar mycket mellan länen.

Tre län har sagt till RRV att det till remissversionen av planerna inte fanns något underlag överhuvudtaget och ett län anger att det inte har funnits något underlag med kostnadsuppgifter. Skåne, Västra Götaland och Stockholm har gjort samhällsekonomiska beräkningar och kostnadsberäkningar över i stort varje kollektivtrafikåtgärd som föreslås. Några län har en detaljerad kostnadsberäkning och en detaljerad beskrivning över åtgärdernas karaktär och effekter av samtliga åtgärder, medan andra nöjer sig med att namnge vissa objekt och uppge beräknad kostnad.

RRV har fått indikatorer om att kostnaderna är mycket grovt skattade för de kollektivtrafikobjekt man vill genomföra. För små objekt har detta mindre betydelse, men för stora objekt kan felkalkylerade kostnader innebära att stora omDispositioner måste göras senare i planen. Fyra län har vid intervjuer till RRV uppgivit att vissa eller alla kollektivtrafikobjekt som föreslås endast överslagsmässigt har kostnadsberäknats. Det rör sig om objekt till en beräknad kostnad för länen på mellan 12 och 50 miljoner kronor.



## 7 Statsmakternas styrning

Vi har i vår uppföljning blivit uppmärksammade på att det varit svårt för länen att uppfylla statsmakternas krav bl.a. på grund av bristande medel. Därför studeras denna process lite närmare.

### 7.1 Medelsfördelningen

Den totala medelsfördelningen till länen grundar sig på resultat från Kommunikationskommitténs arbete med inriktningsplaneringen.<sup>7</sup> I inriktningsplaneringen för denna planeringsomgång studerades flera alternativ med olika prioritering av de trafikpolitiska målen. Ett alternativ, *Grundalternativet*, fokuserade på effektivitetsmålet och identifierade åtgärder som framstod som samhällsekonomiskt motiverade. På grund av den av riksdagen beslutade budgetrestriktionen för 1995 skapades så småningom ett nedbantat Grundalternativ, det så kallade *Sammanvägda alternativet*. Det Sammanvägda alternativet utgjorde 75 procent av Grundalternativets omfattning. Investeringar med NNK 0,4 och därutöver rymdes i detta alternativ.

Kommunikationskommittén föreslog en ramfördelning enligt det Sammanvägda alternativet. Parallellt med remissbehandlingen av Kommunikationskommitténs förslag av infrastrukturinvesteringarna fick SIKA och trafikverken i uppdrag av regeringen att göra fördjupade studier av underlagsmaterialet. Detta resulterade i ett ytterligare förslag på ramfördelning. Förslaget från det fördjupade underlagsmaterialet godtogs av regering och riksdag (prop 1996/97:53, TU 96/97:7).

---

<sup>7</sup> Inriktningsplaneringen föregår arbetet med de tioåriga infrastrukturplanerna. Syftet med inriktningsplaneringen är bl. a. att belysa olika möjligheter att uppnå de trafikpolitiska målen samt ge förslag på ramfördelning mellan trafikslag och olika åtgärder.

Medelsfördelningen till länen per åtgärdskategori blev följande:

Typ av åtgärder	Miljarder kronor
Vägförbättringsåtgärder	9
Investeringar i övriga riksvägar	3
Åtgärder för miljöförbättringar på hela statliga vägnätet + trafiksäkerhetsåtgärder på övriga riksvägar och länsvägar	4
Miljö- och trafiksäkerhetsåtgärder, kommunalt stimulansbidrag	1
Ökad tillgänglighet inom kollektivtrafiken	1,5
Åtgärder inom gamla LTA	8,5
Godssatsning och reinvestering på länsjärnvägar	2
Summa	30
Reserverade medel för storstadsöverenskommelserna	2

Jämfört med tidigare 10-årsplaner (1994–2003) skedde en förskjutning från väg-investeringar till drift och underhåll. Medelstilldelningen till övriga riksvägar mer än halverades, från 8 miljarder kronor till 3 miljarder kronor. Den största relativa förändringen i förhållande till tidigare planer gällde dock åtgärder för ökad trafik-säkerhet och bättre miljö. Detta anslag mer än tredubblades för hela trafiksektorn.

## 7.2 Diskrepansen mellan mål och medel

För två av regeringens mål har krav formulerats i termer av att vissa resultat skall uppnås. Det är kraven på vägförbättringar samt kraven på åtgärder för att minska buller. För dessa krav räcker inte de anslagna medlen för att uppnå statsmakternas mål.

Enligt Vägverkets egna beräkningar, som presenteras i det Sammanvägda alternativet, skulle bärighetsprogrammet kosta 4,5 miljarder kronor att genomföra till år 2003. En samhällsekonomiskt motiverad satsning på ökad bärighet uppgår däremot endast till 2,5 miljarder kronor enligt Vägverkets kalkyler, vilket också motsvarar anslaget till bärighetsprogrammet. Pengarna räcker alltså endast till den satsning, som enligt Vägverket, är samhällsekonomiskt motiverad. Problemet är att regeringen i sina direktiv formulerar kravet att bärighetsprogrammet skall fullföljas till år 2003, utan restriktion för satsningar som endast är samhällsekonomiskt lönsamma. Inventeringen från Vägverkets regioner utgår från den ursprungliga ambitionsnivån i bärighetsprogrammet och länsstyrelserna har enligt uppgift inte fått signaler om att det är något annat som gäller. I samband med att programmet infördes (1988) träffades en uppgörelse mellan regeringen och näringslivet om att höjda fordonsskatter på tunga lastbilar och släpvagnar skulle bidra till finansieringen av bärighetsprogrammet. Detta gör att det också finns ett tryck på länen från näringslivet att genomföra programmet som tänkt.

Vad avser övriga vägförbättringsåtgärder som rekonstruktion, tjälsäkring och beläggning av grusvägar räknar Vägverket att åtgärder för 7,7 miljarder kronor är samhällsekonomiskt lönsamma att genomföra.<sup>8</sup> Regeringens krav enligt direktiven är att samhällsekonomiskt motiverade vägförbättringsåtgärder skall genomföras

<sup>8</sup> SAMPLAN Grundalternativ sid 70f

under planperioden. Anslaget för dessa åtgärder ligger på 6,5 miljarder kronor, vilket innebär att medlen, liksom för bärighetsprogrammet, inte räcker för att uppnå målen.

Efter att ha studerat alla länsplaner tycks behoven av medel för att fullfölja bärighetsprogrammet samt genomföra övriga vägförbättringsåtgärder vara än större. 11 län redovisar vad det skulle kosta att genomföra bärighetsprogrammet samt utföra samhällsekonomiskt lönsamma vägförbättringsåtgärder. Övriga län (9 st) redovisar vad de har avsatt för vägförbättringsåtgärder<sup>9</sup>. Om vi summerar behovsbeloppen för 11 län med avsatta belopp för 9 län får vi således en nedre gräns för vad det skulle kosta att nå regeringens mål. Detta belopp är 13,6 miljarder kronor. Alltså överensstämmer inte Vägverkets beräkningar i inriktningsplaneringen med det underlag som Vägverkets regioner lämnade in till länsstyrelserna när planerna skulle utarbetas.

SIKA anser att två slutsatser kan dras av dessa iakttagelser. Den första är att det är önskvärt att konkretisera och precisera bärighetsmålet. Målet bör vara begränsat till ett uppräknat antal vägsträckor. Den andra är att förutsättningarna för Vägverkets inventeringar av åtgärder helst bör vara sådana att ambitionsglidning kan undvikas. Om översiktliga inventeringar måste göras bör det klart framgå och då bör regeringens mål formuleras i termer av att åtgärder av slag x bör genomföras för y kronor.

Bulleråtgärder för att uppnå etapp 1 uppgår enligt Vägverket och Banverket till ungefär 1,1 miljard kronor.<sup>10</sup> Det är också den summa som fördelats till bulleråtgärder. Medelstillelningen överensstämmer alltså med uppskattat behov för att nå målet.

På sikt bör regeringen också göra klart i vilken utsträckning de transportpolitiska målen skall brytas ned på länsnivå. Om det finns möjlighet att söka mer effektiva lösningar på länsnivå genom att delegerat ansvar för måluppfyllelse skulle en delegering av prioritering av mål och åtgärder kunna leda till ökad måluppfyllelse. SIKA arbetar för närvarande med regeringsuppdraget att tillsammans med berörda myndigheter utveckla förslag till transportpolitiska etappmål samt att utveckla ett uppföljningssystem för transportpolitisk måluppfyllelse. SIKA avser att inom ramen för detta arbete analysera principer för hur mål och uppföljning av uppfyllelse bör brytas ned på länsnivå.

### 7.3 Framtungsplan

En annan omständighet som försvårar för länen att uppnå regeringens krav är att flera av dessa, så som bärighet, buller samt statsbidrag för handikappanpassning och miljö- och trafiksäkerhetsåtgärder på kommunalt vägnät, skall genomföras under de fyra till fem första åren. Regeringens fördelning av medel under

<sup>9</sup> Sannolikt uppnår dessa län inte målen fullt ut med denna satsning, men länen anger inte hur mycket som saknas.

<sup>10</sup> Delbetänkande av Kommunikationskommittén *Ny kurs i trafikpolitiken* (SOU 1996:26) sid 135-136.

planperioden fram till revidering år 2001 beaktar dock inte behoven av en fram-tung plan. I stället sker en fördelning som i princip innebär att medelstilldelningen fördelas jämt under planperioden. Detta drabbar särskilt norrlandslänen, som på grund av omfattande vägförbättringsåtgärder har behov av mer medel i början av planperioden.

## 7.4 Hur kan regeringen styra länens planering?

Det finns i princip två sätt på vilket regeringen kan styra länen med resultatkrav. Det första innebär att regeringen kräver att ett visst resultat skall uppnås och att en motsvarande summa anslås. Om regeringen t.ex. vill att ingen boende i ett län skall vara utsatt för trafikbuller överstigande 65 dBA, så kan regeringen formulera ett sådant krav. Om kravet skall förenas med ett långt drivet resultatansvar kräver detta att regeringen försäkras sig om att det är möjligt för länet att i tillräcklig omfattning genomföra åtgärder för att nå målet. Detta kräver i sin tur att en noggrann åtgärdsinventering genomförs. Först då kan en tillräckligt noggrann beräkning göras av hur stort anslag som behövs för att nå målet.

Det andra sättet innebär att regeringen kräver att minst ett visst belopp skall användas för ett åtgärdsslag. Ett sådant krav kan förenas med ett krav på att de genomförda åtgärderna skall vara kostnadseffektiva. Ett krav formulerat på detta sätt kräver mindre detaljerad information. Det räcker för regeringen att ha grov information om behovet av åtgärder.

Poängen med ovanstående distinktion är att om regeringen styr med hjälp av resultatkrav utan att anslå tillräckliga medel, riskerar detta att leda till frustration och därmed försämrad legitimitet för de resultatkrav regeringen vill genomdriva.

## 7.5 Hur kan regeringen följa upp genomförandet av planerna?

I prop. 1996/97:53 *Infrastrukturinriktning för framtida transporter* står att Vägverket och Banverket varje år till regeringen skall redovisa genomförandet av de fastställda länsplanerna. Underlaget skall tas fram tillsammans med länsstyrelserna, vilka ska få fortlöpande information från de som ansvarar för genomförandet av åtgärderna i länsplanen. Redovisningen ska enligt regeringen ske regionvis och bör bl. a. omfatta genomförda åtgärder, uppnådda effekter, uppfyllnad vad gäller trafik- och miljöpolitiska mål, nedlagda kostnader och anslagsförbrukning.

Problemet som vi ser det med enbart en regionvis redovisning är att det inte finns någon information i redovisningen om genomförda åtgärder, anslagsförbrukning osv. för respektive län. För att kunna följa upp att verksamheten och medelsanvändningen motsvarar planerna är det nödvändigt att uppföljning och planering sker på samma nivå. SIKÄ föreslår därför att återrapporteringen till regeringen görs av trafikverken men att den bör göras länsvis.



## 7.6 Slutsatser

För att regeringen med gott resultat ska kunna styra med hjälp av kvantifierade resultatmål krävs att tillräckligt noggranna åtgärdsinventeringar genomförs i samband med ramfördelningen. Detta innebär i sin tur att trafikverken måste förbättra sina underlag. Om trafikverkens åtgärdsinventeringar inte låter sig göras till rimliga kostnader kan regeringen nöja sig med att kräva att minst en viss summa pengar avsätts för exempelvis bärighetsåtgärder.

Redovisningen till regeringen av genomförandet av länsplanerna bör även ske på länsnivå. Endast genom att planera och följa upp på samma nivå kan man jämföra om planerade åtgärder, kostnader och effekter motsvarar faktiskt utfall.



## 8 Utvärdering av planeringsprocessen

Enligt regeringens proposition Infrastrukturinriktning för framtida transporter (1996/97:53) är länsstyrelsens roll att samordna och förankra föreslagna infrastrukturåtgärder.

För att få en uppfattning om kommunernas syn på planeringsarbetet har vi intervjuat ett antal kommunalråd per telefon. En del kommunalråd har hänvisat vidare till tjänstemän som handlagt länsplanen. Sammanlagt rör det sig om 14 kommunrepresentanter. Två från vardera Norrbottens, Västernorrlands, Dalarnas, Stockholms, Örebros, Västra Götalands och Östergötlands län. Skåne och Kalmar län behandlas särskilt i kapitel 10.

Frågor vi ställt rör kommunernas uppfattning om deras möjlighet att påverka innehållet i planen samt deras bild av länsstyrelsernas förankring av planen. Vidare har vi tagit reda på kommunernas synpunkter på statsmakternas styrning med kvantifierade mål och kommunernas synpunkter på en sammanhållen länsplan.

Vidare har vi i en enkät bett länsstyrelser från ovanstående län att kartlägga förankringsarbetet samt lämna synpunkter på planeringsprocessen.

### 8.1 Kommunerna är nöjda med länsstyrelsernas förankring

Samtliga kommunrepresentanter som vi frågat är nöjda med länsstyrelsens förankring av länsplanen. De anser att länsstyrelsen har informerat tydligt om vilka typer av åtgärder planen omfattar, gällande regelverk samt ekonomiska ramar. Vidare anser kommunerna att tiden har varit tillräcklig för att lämna förslag på åtgärder, både före och under remisstiden. Möjlighet att diskutera planen samt lämna förslag och synpunkter har bl.a. givits vid möten där kommuner, Vägverket, Banverket, länstrafikhuvudmannen och länsstyrelsen deltagit. Det är endast kommuner i Norrbottens län som till nästa planeringsomgång önskar fler möten. Majoriteten av kommunerna anser att länsstyrelserna har haft tydliga förklaringar till hur man valt mellan åtgärder och åtgärds-kategorier. Två kommuner efterfrågar dock en ökad tydlighet hos länsstyrelsen när det gäller prioriteringen av åtgärder.

## 8.2 Möjlighet att påverka

En betydande majoritet (12 av 14) av kommunerna anser att de, i viss utsträckning, kan påverka innehållet i planen. Kommunerna anför att de har inflytande över prioriteringsordningen av objekt och åtgärder i den egna kommunen. Resursfördelningen mellan olika åtgärder och mellan kommunerna styrs dock mycket av centrala direktiv och tidigare planer. Kommunerna i Dalarna ger emellertid flera exempel på åtgärder som, efter påtryckningar från kommunerna, har tidigare lagts i förhållande till remissversionen. En jämförelse mellan remissversionerna och fastställda planer visar att prioriteringsordningen mellan större investeringar har förändrats i Dalarnas, Västra Götalands, Stockholms och Norrbottens län. För övriga län finns det ingen större skillnad mellan förslag till plan och fastställd plan.

## 8.3 Kommunernas synpunkter på statsmakternas styrning

Hälften av de tillfrågade i kommunerna anser att statsmakternas kvantifierade krav, enligt direktiven, har tagit för stor andel av medlen i anspråk. Kommunerna efterfrågar större möjligheter att göra lokala och regionala prioriteringar.

Tre kommunrepresentanter anser att handikappmålet är för forcerat. Vidare anser två kommuner att det satsas för mycket på mindre åtgärder på bekostnad av väginvesteringar. Kommunerna i Norrbotten och Västernorrland ser positivt på den ökade satsningen på vägförbättringsåtgärder.

## 8.4 Kommunernas synpunkter på en sammanhållen länsplan

Ungefär hälften av de tillfrågade har uppmärksammat att den regionala infrastrukturplaneringen har samlats i en plan. Dessa är mycket positiva till detta. Man anser att det nu finns bättre förutsättningar att göra prioriteringar mellan olika typer av åtgärder. Dessutom framgår det tydligare vilka infrastrukturåtgärder som planeras för länet när allt är samlat i en plan.

## 8.5 Övrigt

Andra synpunkter som kommit fram under intervjuerna är att några kommuner i Västra Götalands län befärrar att sammanslagningen av Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län leder till att infrastrukturens satsningar koncentreras till Göteborg. För att förhindra detta är det viktigt att länsstyrelsen även kommande planeringsomgångar har möjlighet att besöka varje kommun för att se till var och ens behov. Även kommuner i andra län har lyft fram att det är viktigt att länsstyrelsen besöker kommunerna för att diskutera deras behov.

I de flesta län har det funnits möten där alla eller grupper av kommuner har träffats samtidigt. Två kommuner från skilda län har haft synpunkter på detta. Den ena kommunen framhåller att dessa stormöten lade grunden för en samsyn på länets behov. Den andra kommunen framhåller emellertid att det inte var möjligt och inte heller önskvärt att uppnå en ”regional” syn på länets behov. Kommunalrådet anser att kommunens uppgift är att sträva efter den bästa lösningen för den egna kommunen.

En iakttagelse som vi gjort efter samtalen med kommunalråden och tjänstemännen är att länsplanen får relativt sett liten politisk uppmärksamhet. Politiker intresserar sig mest för större väginvesteringar, som generellt får lite utrymme i länsplanerna.

## 8.6 Länsstyrelsernas förankring av länsplanen

Alla län, som vi studerat, har en beredningsgrupp för att bereda planen i ett större forum. Beredningsgrupperna träffas kontinuerligt för att diskutera transportfrågor, men träffarna intensifieras när nya planer skall upprättas. Beredningsgruppen består i de sju länen av länsstyrelsen, Vägverket, Banverket och länstrafikhuvudmannen. I alla län utom ett ingår även Kommunförbundet, Landstinget och SJ. Vidare är det vanligt att Handelskammaren och representanter från näringslivet och/eller transportnäringen deltar.

Alla län utom ett har någon form av politiskt sammansatt rådgivande organ som informeras och bidrar med synpunkter under arbetets gång. Övrig politisk förankring på länsnivå sker i länsstyrelsens styrelse, som godkänner remissversionen samt fastställer länsplanen.

Länsstyrelserna har begärt in förslag på åtgärder från kommunerna antingen skriftligt eller vid besök under hösten 1996 och början av 1997. Örebro län och Skaraborgs<sup>11</sup> län skickade förfrågan även till olika intresseorganisationer. Möten för att diskutera planen med kommunerna har ägt rum kontinuerligt under 1997 i alla län. I Stockholms län har länsstyrelsen ordnat ett flertal möten med näringslivsföreträdare, trafikföretag och transportörer. Dalarnas länsstyrelse har anordnat möte med bl.a. näringslivet och handikapporganisationer. I Västernorrlands län finns en särskild bärighetsgrupp bestående av skogsbolag samt Åkeriföreningen. Gruppen har lämnat förslag på vägförbättringsåtgärder.

Förslag till länsplan har, från mitten av oktober till och med januari, skickats på remiss till en mängd aktörer, vanligtvis:

Länets kommuner och landsting,

- VV, BV, Lfv, Sfv, länstrafikhuvudmannen, NUTEK, RAÄ, angränsande länsstyrelser,
- Fackliga organisationer, handikapporganisationer, Naturskyddsföreningen,
- Handelskammaren, Företagarna, företag inom transportnäringen och skogsnäringen.

<sup>11</sup> Ingår i Västra Götalands län från och med 1 januari 1998

## 8.7 Kriterier vid medelsfördelning

En fråga som vi ställt i enkäten till kommunikationsdirektörerna är vad som har varit styrande vid valet av fördelning av medel mellan trafikslag och mellan olika typer av åtgärder. Svaret är att regeringens direktiv självklart har varit styrande, men i olika grad. Dalarna har följt regeringens direktiv samt SIKA:s fördelningsmodell strikt. I Stockholms län har beredningsgruppen försökt göra en avvägning mellan nationella politikernas önskemål om trafiksäkerhets- och miljöåtgärder och regionala politikernas önskemål om att även satsa på ökad framkomlighet. Samhälls-ekonomisk lönsamhet och strävan att få en rättvis fördelning över länet och mellan olika trafikslag och åtgärder har också varit styrande. Andra län anför att, utöver direktiven, har nationella och regionala trafikpolitiska mål samt resultaten av bristanalyser påverkat valet.

## 8.8 Länsstyrelsernas synpunkter på planeringsunderlagen

Kvaliteten på trafikverkens och länstrafikhuvudmannens underlag till länsplanen är avgörande för att länsstyrelsen m.fl. skall kunna göra bra prioriteringar mellan olika åtgärder. I vår enkät är det flera län som framför kritik mot Banverket för att verket inte gör samhällsekonomiska beräkningar på järnvägsinvesteringar. Även länstrafikhuvudmannen kritiserar för att varken göra samhällsekonomiska beräkningar eller kostnadsberäkningar av de enskilda objekten. Denna kritik bekräftas av Riksrevisionsverkets genomgång av underlagen till remissversionen av länsplanerna.<sup>12</sup> I rapporten konstaterar RRV att endast de Södra och Östra Banverksregionerna har räknat ut nettonuvärdekvoter för några länsjärnvägar. Vidare konstateras kvaliteten på underlagen från länstrafikhuvudmannen variera mycket mellan länen. *”Vissa län har gjort samhällsekonomiska kalkyler och kostnadsberäkningar över snart sagt varje kollektivtrafikåtgärd som föreslås (Skåne, Västra Götaland och Stockholm), medan andra nöjer sig med att ge en beskrivning av vad som skall göras och till vilken kostnad man beräknar att det kommer att göras”*.<sup>13</sup>

Kommunikationsdirektörerna är nöjda med Vägverkets underlag vad avser större väginvesteringsobjekt. Däremot är en majoritet av de tillfrågade kritiska till att specificerade underlag för vägförbättrings-, miljö- och trafiksäkerhetsåtgärder inte kom in till remissversionen av länsplanen. Specificerade listor för de första planeringsåren inkom dock till flera länsstyrelser, som vi varit i kontakt med under remisstiden. RRV konstaterade i sin granskning av Vägverkets underlag till remissversionen att *”Detaljeringsgraden varierar på de uppgifter som Vägverkets regioner lämnat för annat än väginvesteringar. Vissa regioner har endast angett totalsumman som de anser bör anslås för vissa åtgärder. Andra regioner lämnar t. ex. objektslistor, kostnad per åtgärd samt effekter på antal bullerstörda och skadade i trafiken”*.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> RRV 1997:60 Vägverkets, Banverkets och länens förslag till infrastrukturinvesteringar åren 1998-2007

<sup>13</sup> Ibid. Sid 106

<sup>14</sup> Ibid. Sid 102

## 8.9 Förslag till förbättringar

- Alla kommunikationsdirektörer, utom en, har framfört att de till nästa gång vill få in underlag tidigare i planeringsprocessen från trafikverken och trafikhuvudmännen. Underlag för både investeringar och smååtgärder bör överlämnas så att länsstyrelsen kan ge specificerade förslag i remissversionen. Många kommunikationsdirektörer efterfrågar också bättre effektbeskrivning på ”små åtgärderna”. Några kommunikationsdirektörer är dessutom kritiska till att Vägverket överlämnade regler om statsbidrag så sent i processen. Ett önskemål är att om bidragsreglerna behöver ändras eller förtydligas till nästa gång måste det ske i god tid innan kommuner och trafikhuvudmännen skall lämna underlag.
- En vanlig åsikt är att regeringens krav har tagit för stor andel av medlen i anspråk. Länen påpekar att den hårda styrningen av medlen rimmar illa med uttalat önskemål från statsmakterna att öka det regionala politiska inflytandet. Än starkare kritik framförs dock mot att medlen inte räcker för att uppnå statsmakternas krav. I en del län har det varit omöjligt att uppfylla de kvantifierade kraven även om hela ramen används, i andra län räcker medlen endast till för att uppfylla de kvantifierade kraven.
- En majoritet av de tillfrågade vill att direktiven kommer tidigare i nästa planeringsomgång. Ett län lyfter fram problemet med att planeringsramarna inte kunde förankras politiskt i länet eftersom de inte utarbetades förrän under sommaren 1997.
- Ungefär hälften av kommunikationsdirektörerna anser att alla åtgärder inom länsplanen bör beslutas av länsstyrelsen. Åtgärder som inte är specificerade i planen beslutas i dagsläget av respektive trafikverk eller länstrafikhuvudman när de treåriga verksamhetsplanerna samt budgeten för nästkommande år fastställs. Ospecificerade åtgärder omfattar sammanlagt ungefär 30 procent av den totala ramen för de sju studerade länen.
- Några kommunikationsexperten anför att länsstyrelserna behöver mer personella resurser till nästa planeringsomgång. Arbetet har varit mycket tidskrävande samt omfattande.
- Länen verkar nöjda med medelsfördelningen mellan regional och nationell nivå. Stockholm är enda länet som önskar att medel fördelades från nationell till regional nivå. Länsstyrelsen i Stockholm anför att det är på det regionala nätet som investeringsbehoven är störst. Stockholm är också missnöjd med medelsfördelningen mellan länen. Man anser att medelstillelningen bör grundas på ett bättre beslutsunderlag om behoven i olika län. En förutsättning för att uppnå detta är att länsstyrelserna får delta aktivt i inriktningsplaneringen.

## 8.10 Samordningen mellan aktörer verkar fungera

Infrastrukturplaneringen har i flera sammanhang kritiserats för bristande samordning mellan exempelvis olika trafikslag, infrastruktur och trafikering, andra sektorer i samhället, nationella och regionala planer samt mellan statlig infrastruktur och kommunala översiktsplaner och annan kommunal planering. Ett syfte med att föra över ansvaret för en sammanhållen länsplan till länsstyrelsen var att ta tillvara länsstyrelsernas tvärsektoriella synsätt och därmed skapa bättre förutsättningar för ökad samordning.

SIKA anser att kritiken om bristande samordning ofta saknar konkretion och för att få en ökad förståelse för behoven och problemen med samordning har SIKA talat med de kommunikationsdirektörer som fick enkäten. Vi frågade efter konkreta exempel på situationer när det funnits behov av samordning enligt ovan. Vi bad också om exempel på när samordningen hade fungerat bra respektive dåligt. Resultatet av denna rundringning var att många kom med exempel på väl fungerande samordning, exempelvis i samband med upprättande av resecentrum, kapacitetshöjning på järnväg och byggande av förbifarter. Det fanns egentligen inte något fall när samordningen hade fungerat dåligt. Detta positiva resultat bör emellertid inte förknippas med länsstyrelsernas utökade ansvar, utan det verkar som att arbetet med att samordna olika aktörers insatser hade fungerat bra redan tidigare.

## 8.11 Sammanfattning

Kommunerna är överlag nöjda med länsstyrelsernas förankring av länsplanen. Man anser sig kunna påverka innehållet i planerna samt förstår valda prioriteringar. Kritik framförs dock mot att centrala direktiv upptar en för stor andel av den totala planeringsramen.

Länsstyrelserna har arbetat aktivt med att förankra länsplanerna. Arbetet har varit tidskrävande och kommunikationsdirektörerna lyfter fram några förhållanden som bör förbättras till nästa gång. Bland annat bör underlagen från trafikverken komma in tidigare i processen samt vara mer detaljerade. Vidare önskar kommunikationsdirektörerna en bättre överensstämmelse mellan mål och medel.



## 9 Arbetet i Regionberedningsgrupper

I prop 1996/97:53 anser regeringen att länsplanerna, i syfte att beakta länsgräns-överskridande transportbehov, även skall beredas på en flerlänsnivå i s.k. regionberedningsgrupper. Samtliga trafikverk och berörda länsstyrelser är representerade i regionberedningsgrupperna, vars organisatoriska indelning är den samma som Vägverkets regionala indelning. Regionberedningsgruppernas uppgift har varit att komma överens om medelsfördelningen mellan länen i respektive grupp.

SIKA sände i september 1997 en enkät till länsstyrelserna i syfte att ta reda på hur arbetet gått i regionberedningsgrupperna. I stort sett alla län svarade. Alla regionberedningsgrupper utom Skåne- som utgör en egen grupp- finns representerade bland dem som svarat. Sammanställningen nedan omfattar således sex grupper.

### 9.1 Tidigare samarbete mellan angränsande län

Inom regionberedningsgrupperna finns det flera exempel på att man sedan tidigare etablerat relativt långtgående samarbeten (utom möjligen Stockholm/Gotland). Exempelvis har man de senaste åren samarbetat i övergripande strukturfrågor vilket bl.a. redovisats i rapporterna *Utveckla Norra Sverige*, från de sex nordligaste länen, *Västsvensk strategi för förbättrade kommunikationer*, från länen i Västsvetrike och sydlänssamarbetet som bl.a. resulterat i rapporten *Den fysiska infrastrukturen för kommunikationer i sydlänaen*. Även länsgränsöverskridande infrastrukturprojekt, t.ex. längs Norrlandskusten har tidigare föranlett samarbete mellan flera länsstyrelser.

De gemensamma projekten har skapat samverkansformer mellan länen som självfallet varit till nytta för arbetet i de nu aktuella regionberedningsgrupperna.

### 9.2 Har man kommit överens inom regionberedningsgrupperna?

För fyra (Norr, Mitt, Stockholm, Väst) av de sex grupperna är länens allmänna bedömning att det inte funnits principiellt skilda uppfattningar mellan länen. Det har varit möjligt att komma överens efter mer eller mindre normala åsiktsbrytningar.

Även om man i stort sett anser sig vara överens inom gruppen påpekar Norrbotten vissa delade meningar till följd av att länen haft olika preciseringsgrad på sitt underlag och att det varit en avsevärd skillnad mellan fördelningen enligt använda fördelningsnycklar resp enligt de behov trafikverken redovisat. Från Jämtland anges att man i sin grupp haft olika syn på behovet av rekonstruktion av vägar och Gävleborg noterar att det varit diskussion om hur man ska hantera ”gamla försyndelser” som nu ska betalas av flera län. Från region Väst anför Halland att det funnits diskussioner om prioritering av länsgränsöverskridande projekt och både Värmland och Skaraborg noterar skilda uppfattningar om hur pågående projekt ska påverka fördelningen.

Det är dock främst för grupperna i Mälardalsregionen och i den sydöstra regionen som det varit mer påtagligt att meningarna varit delade inom gruppen.

I Mälardalen har meningsskiljaktigheterna gällt kriterier för fördelningen av investeringsmedel mellan länen efter trafikverkens redovisning av samhälls-ekonomiskt lönsamma projekt dvs övriga riksvägar med hög NNK, eller efter nedbrytning på län för olika åtgärder enligt SIKAs och trafikverkens förslag till fördelning av planeringsramen.

Inom den sydöstra regionen hävdar övriga län att samverkan försvårats av att Blekinge envist hållit fast vid stråk- och objektstänkande och därvid särskilt två kostnadskrävande objekt – elektrifiering av Blekinge kustbana samt Rv 29. Enligt Blekinge bör en större vikt ges åt regional balans och en större andel av den totala ramen satsas på järnvägar.

### **9.3 Förankringen av länsstyrelsernas ställningstagande i regionberedningsgrupperna**

I den senaste infrastrukturpropositionen anges särskilt att länsstyrelsens ställningstagande i regionberedningsgruppen bör vara förankrad bland länets aktörer.

De flesta län uppger att man vid ett eller ett par tillfällen redovisat resultatet av arbetet i regionberedningsgrupperna inför beredningsgrupperna inom respektive län. Någon skriftlig remiss till kommuner m.fl. har inte varit möjlig med den tid som stått till buds. För en sådan remiss hade det krävts minst tre månaders remisstid.

Förankringen av arbetet bedöms av flera länsstyrelser som god i de grupper man samverkar med på länsnivån. I några fall påpekas dock att det främst varit en information i en riktning – från länsstyrelsen och att möjligheterna till påverkan från deltagarna i beredningsgrupperna varit mycket små.

## 9.4 Regionberedningsgruppernas betydelse för länsplanen

I något län bedömer man att prioriteringarna i regionberedningsgrupperna får stor inverkan på länsplanen. Det är annars en mer utbredd uppfattning att regionberedningsgruppens främsta betydelse ligger i att man fått en fördjupad kunskap om och större förståelse för grannlänens behov. Regionberedningsgruppens inverkan på den egna länsplanen bedöms av de flesta som begränsad eller ingen alls.

Länen redovisar några exempel på länsgränsöverskridande projekt som behandlats i regionberedningsgruppen; t.ex. förstärkning av axellast på länsjärnväg och ett par riksvägsobjekt. En mer allmän kommentar är annars att man i regionberedningsgruppen konfirmerat normalt samarbete över länsgräns. Arbetet i regionberedningsgrupperna tycks heller inte ha medfört omprövning av projekt.

Några län anser också att länsgränsöverskridande transportbehov och projekt hanteras i de nationella planerna.

Från Södermanlands länsstyrelse hävdas att det sena skedet i planeringsprocessen med stora låsningar och med påtaglig brist på medel i förhållande till angivna mål har stimulerat konkurrens mer än samarbete. Länsstyrelsen i Örebro konstaterar att direktivens utformning inneburit att en stor del av gruppens arbete fokuserats på fördelningsprinciper.

Inom regionberedningsgruppens ram har inga kontakter tagits med angränsande beredningsgrupper om t.ex. gränsöverskridande projekt. Däremot har man i många fall haft kontakter på länsnivå mellan län i olika regionberedningsgrupper.

## 9.5 Synpunkter på om regionberedningsgrupper bör användas i kommande planeringsomgångar

Även de län som uttalar sig positivt om den här formen av samarbete konstaterar att med den form regionberedningsgrupperna har haft i denna omgång har nyttan varit begränsad. Det är bl.a. en samstämmig uppfattning om att tiden varit alldeles för knapp för att ta fram underlag för gruppens avvägningar.

Några länsstyrelser uttalar att pengarna hellre bör fördelas direkt till länen. Det är också en vanlig synpunkt att det som regionberedningsgrupperna tillfört kan tillgodoses lika bra eller bättre i de former av samverkan mellan länsstyrelserna som finns etablerade sedan tidigare. Fördelning av medel till regionberedningsgrupper förefaller vara en krånglig väg att få fram ett samarbete över länsgränser om man vill samarbeta om länsgränsöverskridande infrastruktur.

Om man ska använda sig av regionberedningsgrupper även i fortsättningen bör grupperna börja sitt arbete tidigare i planeringsprocessen. Den politiska rollen bör också klaras ut och därvid bl.a. länsstyrelsens styrelses roll. Länsstyrelserna i Gävleborg och Jämtland anser att nu tvingas länsstyrelsen fastställa en regional trafikplan som grundas på redan fattade överenskommelser.

Södermanland väcker frågan om beredningsgruppen skulle kunna ha en roll i inriktningsplaneringen och i förberedelserna för den nationella planeringen.

Stockholm anser att ett alternativ till regionberedningsgrupper är att reservera en pott centralt för länsgränsöverskridande projekt som länsstyrelserna får söka medel ur.

## 10 Utvärdering av planeringsprocessen i försökslän

I Kalmar och Skåne län pågår en försöksverksamhet med att låta ett regionförbund ansvara för planeringen av länets infrastruktur. Regionförbundet består av länets samtliga kommuner och landsting. Motivet att föra över planeringsansvaret från länsstyrelsen till ett regionförbund är enligt proposition 1996/97:36 att

*”Utvecklingen av den regionala transportinfrastrukturen bör ske så att angelägna regionala transportbehov effektivt kan tillgodoses. Vidare bör infrastrukturplaneringen ske så att ett miljöanpassat transportsystem främjas och så att de nationella trafikpolitiska målen kan uppfyllas regionalt i högre utsträckning än med dagens ordning. Regeringen anser därför att planeringsprocessen bör utformas så att de regionala prioriteringarna, vad gäller transportinfrastrukturens utveckling och dess effekter, får en starkare regional politisk förankring. Med en sådan förstärkt politisk förankring kan anpassningen till särskilda lokala och regionala förutsättningar förbättras samt samordningen med andra samhällssektorer på regional nivå öka.”*

Försöksverksamheten har föranlett en djupare utvärdering av processen i Kalmar och Skåne län.

### 10.1 Processen i Kalmar län

Vi har skickat en enkät till ansvarig tjänsteman för kommunikationer på regionförbundet i Kalmar län samt telefonintervjuat två kommunalråd. Därutöver har vi träffat två politiker i regionförbundet, en politiker och en tjänsteman i Kalmar kommun, en representant från Vägverket samt ansvarig tjänsteman på regionförbundet.

### 10.2 Förankring av Länsplanen

Vägverket och länsstyrelsen besökte gemensamt eller på egen hand kommunerna i Kalmar län från sommaren 1996 till våren 1997 för att diskutera brister i det regionala vägnätet. Denna information samt Vägverkets inventeringar bildade tillsammans ett underlag från Vägverket, som blev klart i juni 1997.

När regionförbundet övertog ansvaret för den regionala planeringen, den 1 juli 1997, bildades en arbetsgrupp med en delvis annan sammansättning än den som

rådde under första delen av planeringsprocessen. För att särskilt betona kommunernas roll stärktes kommunernas representation. En tjänsteman från varje kommun ingick i den nybildade arbetsgruppen. I den tidigare arbetsgruppen representerades kommunerna endast av en företrädare för kommunförbundet. En annan skillnad var att Vägverket och Banverket inte ingick i den nya arbetsgruppen. Efterhand kom dock Vägverket och Banverket att adjungeras till gruppens möten.

I samband med att regionförbundet tog över planeringsarbetet intensifierades de politiska diskussionerna. Dels därför att politikerna i regionförbundet fick det formella ansvaret, dels för att tjänstemännens arbete hade kommit längre och frågor som var svåra att ta ställning till hade blivit tydligare.

När remisstiden var slut behandlades planen vid ett flertal tillfällen av regionförbundets arbetsutskott och diskussioner fördes med företrädare för näringslivet. Efter partipolitiska överläggningar samt föredragning av plan i regionförbundets styrelse behandlades planen i regionfullmäktige, som fattade ett enigt beslut.

En viktig skillnad jämfört med tidigare planeringsomgång är att kommunpolitiker från samtliga kommuner har träffats och gemensamt diskuterat planen samt fattat beslut i regionförbundets fullmäktige. Politikerna har kommit med tidigare och deltagit mer aktivt i planeringsprocessen jämfört med tidigare. Enligt företrädare för regionförbundet verkade länsstyrelsens styrelse i förra planeringsomgången i stort som informationsmottagare, som formellt fastställde planen utan något egentligt inflytande.

Samtliga kommunföreträdare anser att kommunernas insyn i arbetet samt möjlighet att påverka innehållet i planen har stärkts. Ett direkt resultat av kommunernas ökade inflytande är, enligt representanter från regionförbundet, två mindre väginvesteringar som finns med i planen. Kommunerna har via regionförbundet gemensamt kunnat utöva påtryckningar på Vägverket att finna alternativa och billigare sätt att bygga om dessa två vägsträckor, vilket var en förutsättning för att de skulle rymmas i planen. Uppfattningen är att det är lättare för kommunerna att kommunicera med Vägverket i denna planeringsomgång jämfört med förra. Vägverkets omorganisation ledde till större regioner och den personliga kontakten mellan kommunalpolitiker och Vägdirektören försvann. Företrädare för regionförbundet samt en kommun anser dock att det fortfarande är svårt att förmå Vägverket att finna alternativa sätt att lösa olika trafikeringsproblem.

Prioriteringar mellan olika åtgärds-kategorier har emellertid inte, enligt ovanstående företrädare, ändrats jämfört med om länsstyrelsen och Vägverket hade haft kvar sitt inflytande. Förklaringen är att medelsfördelningen är låst av regeringens direktiv, tidigare beslut att satsa på Stångådalsbanan samt tidigare planerade åtgärder som inte blivit genomförda. Handlingsutrymmet att fritt prioritera mellan olika åtgärds-kategorier är därför ytterst begränsat.

De kommunala tjänstemännen har också engagerats mer i processen jämfört med tidigare. Arbetsgruppen, bestående av en tjänsteman per kommun, en representant från vardera landstinget, länstrafikbolaget och länsstyrelsen har träffats regelbundet under planarbetets gång. Kommunerna har varit särskilt positiva till att de har fått delta aktivt i arbetet med länsplanen. Dessa möten har, enligt de kommun-

företrädare vi har varit i kontakt med, inneburit att kommunerna fått en ökad förståelse för varandras behov samt bättre förutsättningar att se till länets bästa.

De politiska diskussionerna har rört valet mellan två väginvesteringar. Det var svårt till en början att inom regionförbundet komma överens om prioriteringen mellan dessa och enligt en kommunföreträdare kunde man se tydliga spår av "bypolitik" i denna fråga. En ombyggnad av Rv 35 gynnar framför allt Västerviks kommun, medan fler kommuner inom länet skulle gynnas av en ombyggnad av Rv 34. Vägverket hade i förra planeringsomgången prioriterat 35:an och kommit så pass långt i projekteringen att byggstart skulle kunna ske redan år 1999. Efter många politiska överläggningar enades politikerna till slut i regionförbundet om att Rv 35 skulle byggas om före Rv 34. En kommunföreträdare anser att den valda prioriteringen är att betrakta som kommunernas förmåga att se till länets bästa och inte bara till den egna kommunen. Andra är mer övertygade om att hade Rv 34 kommit lika långt i projekteringen skulle denna investering fått gå före.

De kommunföreträdare vi har varit i kontakt med är dock nöjda med prioriteringen av åtgärder och anser att regionförbundet har lyckats arbeta fram en plan som optimerar olika satsningar utifrån ett regionalt perspektiv. Länets begränsade medel lyfts emellertid fram som ett stort problem. Enligt inventeringar som gjorts av kommunerna och trafikverken behövs tre miljarder kronor för att åtgärda bristerna i länet. Bristanalysen är gjord utifrån statsmakternas krav på infrastrukturen. Tillgängliga medel för tioårsperioden är 680 miljoner kronor. Följaktligen har man varit tvungen att prioritera kraftigt inom åtgärdskategorierna. Denna prioritering har, enligt en tjänsteman på regionförbundet, inte fått någon större politisk uppmärksamhet.

### **10.3 Möjligheten att uppfylla regeringens krav i direktiven**

En fråga som vi har ställt i intervjuerna är kommunernas samt regionförbundets syn på regeringens styrning i form av kvantifierade krav i direktiven. De tillfrågade är alla överens om att det krävs central styrning för att garantera enhetlig standard i infrastrukturen över landet. En tjänsteman befarar att om man släpper på kraven vad gäller trafiksäkerhet, miljö, förbättringsåtgärder samt handikappanpassning och låter politiker på regional nivå besluta över medelstillelse skulle dessa åtgärder få stå tillbaka för större väginvesteringar. Tjänstemannen anför att denna planeringsomgång visar tydligt att det är väginvesteringar som får politisk uppmärksamhet.

Kritiken mot regeringens styrning rör i stället den stora diskrepans som finns mellan mål och medel. Kalmar län kan inte uppfylla de kvantifierade kraven i direktiven även om hela planeringsramen används till dessa åtgärder. Även med kraftiga nedskärningar inom åtgärdskategorierna anser samtliga att det finns för lite medel kvar att planera för.

Ungefär hälften av de tillfrågade är också kritiska till regeringens höga ambition vad avser bulleråtgärder. Uppfattningen är att medborgarna i länet inte störs av buller i den utsträckning som motiverar statsmakternas satsning. Skydd av vattentäkter är mer angeläget och regionförbundet har prioriterat detta bland

miljöåtgärderna. Ett flertal politiker vi har talat med vill också ha ökade möjligheter att satsa på vägar i glesbygden. De anser att lönsamhetskriteriet i för stor utsträckning missgynnar vägar med lite trafik.

## 10.4 En sammanhållen plan för hela länet

LTA- planen, den regionala väghållningsplanen samt bärighetsplanen har slagits ihop till en sammanhållen plan, som i Kalmar län handläggs av regionförbundet. Den regionala planen har också utökats med trafiksäkerhets-, buller och handikappåtgärder. Syftet är att *”genom att föra samman samtliga regionala investerings- och förbättringsåtgärder i en planeringsram skapas förutsättningar för samordning, helhetsyn och väl avvägda regionala lösningar.* (prop. 1996/97:53).

Vi har frågat fyra kommunrepresentanter om deras syn på en sammanhållen länsplan. Två kommuner anser att planeringen har blivit mer överskådlig. I nuvarande plan framgår det också tydligare vilka objekt som planeras inom varje åtgärdskategori. Vidare är det lättare att prioritera mellan olika typer av åtgärder när allt är samlat i en plan.

En kommun anser dock att det var oklart till en början vilka typer av åtgärder som skulle ingå i länsplanen. Det var särskilt otydligt om miljö- och trafiksäkerhetsåtgärderna skulle gälla för både det regionala och nationella vägnätet. Kommunföreträdarna har svårt att förstå att miljöåtgärderna gäller för både regionalt och nationellt vägnät, medan trafiksäkerhetsåtgärderna endast avser det regionala nätet. Kommunföreträdarna anser att även trafiksäkerhetsåtgärder på de nationella väg- och järnvägsnäten borde handläggas av regionförbundet för att en total avvägning skall kunna ske.

Vägverket region sydöst är kritiskt till en sammanhållen plan. Man anser att Vägverket liksom tidigare bör ansvara för riksvägarna. Som det ser ut nu finns det sämre förutsättningar att uppnå bra standard på riksvägarna över länsgränserna. De organisatoriska gränserna har blivit fler och det krävs att länen kommer överens om gemensamma satsningar. Detta är svårt eftersom det oftast är ett län som vinner mer på en förbättring än ett annat län. En överenskommelse blir särskilt svår att uppnå vid knappa resurser.

En tjänsteman från regionförbundet anser att ”gränsproblematiken” skall lösas med politiska överenskommelser mellan olika län. Det är politiska avvägningar och beslut som skall avgöra vilken riksväg man bör förbättra. Dessa frågor bör inte delegeras till tjänstemän. Tjänstemannen anser att det är nödvändigt med politiska diskussioner inom regionberedningsgruppen för att en samsyn skall komma till stånd inför nästa planeringsomgång. Därför har man startat ett forum, första mötet är i höst, där politiker från kommuner och landsting i region sydöst skall diskutera länsgränsöverskridande objekt.



## 10.5 Det borde finnas politisk representation i Regionberedningsgrupperna

En tjänsteman från regionförbundet är kritisk till att det inte fanns politiker med i diskussionerna inom regionberedningsgruppen. Hon anser att medelstillelningen inom regionberedningsgruppen var mycket styrande för hur länet sedan skulle fördela sin planeringsram. Regionberedningsgruppens fördelning byggde på SIKAs fördelningsnyckel samt Vägverkets och Banverkets inventeringar. Beslut fattades av respektive läns länsråd. Det var alltså endast tjänstemän som var involverade i denna fråga. Tjänstemannen från regionförbundet i Kalmar anser att regionberedningsgruppen i framtiden bör vara politiskt tillsatt, eftersom medelsfördelningen är en politisk fråga.

## 10.6 Processen i Skåne län

SIKA har genomfört telefonintervjuer med två kommunalråd i Skåne län. Därutöver har vi träffat tjänstemän i Helsingborgs kommun, flera representanter från Vägverkets och Banverkets södra regioner, flera tjänstemän från regionförbundet samt tjänstemän från länsstyrelsen.

## 10.7 Förankring av länsplanen

Arbetet med länsplanen påbörjades redan under våren 1996 med att trafikverken, länsstyrelsen och trafikhuvudmännen, i de dåvarande Skånelänen, gemensamt utarbetade en rapport "Skånes framtida kommunikationer". Rapportens bidrag till arbetet med länsplanen var framför allt att alla aktörer, inklusive alla kommuner, arbetade fram en gemensam syn på vilka infrastruktursatsningar som var viktiga för Skåne län.

Under hösten 1996 bildades mellankommunala grupper, som hade till uppgift att arbeta fram gemensamma förslag till länsplanen. Inom dessa uppnåddes i regel enighet. Grupperna inbjöd Vägverket, Banverket, länsstyrelsen och regionförbundet till mötena.

När regionförbundet tog över planeringsansvaret från Vägverket, den 1 juli 1997, bildades en projektorganisation bestående av tjänstemän (främst samhällsplanerare), som hade till uppgift att arbeta fram ett underlag. Till en början bestod diskussionerna främst av medelsfördelningen mellan väg/järnväg. Arbetsgruppens första förslag innebar 80 procent av medlen till järnväg och 20 procent till väg. Vägverket kunde inte acceptera denna linje och tog efterhand direktkontakt med politikerna inom regionförbundet. Vägverket lyckades uppmärksamma politikerna på behoven i vägsektorn. Även Länstrafikhuvudmannen drogs in aktivare i arbetet och räknade lönsamhet på den planerade persontågsatsningen. Resandeunderlaget visade sig inte kunna motivera denna satsning. Detta resulterade i att medelsfördelningen i remissversionen blev ca 60 procent till väg och 40 procent till järnväg, vilket även blev den slutgiltiga fördelningen. Trots att andelen

satsning på järnväg reducerades under processen blev denna andel ändå ovanligt stor i en nationell jämförelse.

Kommunerna anser att de har varit mer delaktiga i planeringsprocessen jämfört med tidigare. Kommunerna anför att bildandet av mellankommunala grupper, där både politiker och tjänstemän deltagit, har ökat förutsättningarna att uppnå en kommunal samsyn på länets samlade transportbehov. De kommunföreträdare vi varit i kontakt med är relativt nöjda med planen, men framhåller framför allt att de förstår valda prioriteringar.

Kommunföreträdarna har uppskattat att tjänstemän från regionförbundet samt trafikverken har deltagit vid mötena med de mellankommunala grupperna. Det har givit kommunerna tillfälle att lämna förslag under processens gång. I förra planeringsomgången upplevdes att kommunerna endast kunde lämna synpunkter på redan framlagda förslag.

Samtliga aktörer vi har varit i kontakt med hävdar att det politiska engagemanget över den regionala infrastrukturplaneringen har ökat avsevärt sedan regionförbundet övertog ansvaret. Tjänstemännen från regionförbundet uttryckte tydligt sin vilja att få med kommunerna i processen. Kommunpolitikerna har diskuterat planen i de mellankommunala grupperna samt i regionförbundets fullmäktige. Regionförbundets planeringsnämnd bestående av ca 25 kommun- och landstingspolitiker har också träffats regelbundet.

Vägverket framhåller att det ökade politiska engagemanget inte har inneburit att kommunerna gör anspråk på nya objekt utan diskussionen har rört prioriteringen mellan objekt och mellan åtgärds-kategorier. Regionförbundet har emellertid valt att göra samma prioritering av objekt som Vägverket och Banverket. Det finns dock anledning att tro att det ökade politiska inflytandet har inneburit en lägre måluppfyllelse av regeringens kvantifierade krav enligt direktiven vad avser framför allt vägförbättringsåtgärder än om Vägverket hade haft kvar samma inflytande. Vägverket försökte under planeringsarbetets gång få ökat gehör för vägförbättringsåtgärder samt bulleråtgärder, men politikerna ansåg att det inte kunde vara meningen att en så stor andel av medlen skulle vara upplåsta av centrala direktiv. Företrädare för regionförbundet samt Banverket anser att satsningen på spårbunden kollektivtrafik i Skåne delvis kan förklaras med makt-förskjutningen från Vägverket till regionförbundet. Vägverket och några kommuner hävdar dock att denna satsning är en följd av infrastrukturens satsningar på nationell nivå bl. a. i anslutning till Öresundsförbindelsen.

## 10.8 Regeringens krav i direktiven

Regionförbundet har endast varit noga med att uppfylla statsmakternas krav vad avser statsbidrag till handikappanpassning av kollektivtrafiken samt miljö- och trafiksäkerhetsåtgärder på det kommunala vägnätet. Regionförbundet valde efter avvägningar mellan olika behov att satsa mindre på vägförbättringsåtgärder än vad som avsågs i regeringens direktiv.

## 10.9 Sammanfattning

Kommunernas insyn och inflytande på planeringsprocessen har ökat sedan regionförbundet tog över ansvaret för den regionala infrastrukturplaneringen i Kalmar och Skåne län. Regionförbundet i Skåne samt Banverket hävdar att denna maktförskjutning har påskyndat satsningen på spårbunden persontrafik. Majoriteten av de tillfrågade i Skåne och Kalmar anser emellertid att kommunernas ökade inflytande inte har inneburit andra prioriteringar mellan väg-, järnväg- eller kollektivtrafikinvesteringar. Satsningen på järnväg förklaras av tidigare prioriteringar eller investeringar på nationell nivå.

Det är ännu för tidigt att uttala sig om prioriteringen av åtgärder blir annorlunda med ökat politiskt engagemang och inflytande. En jämförelse med tidigare LTA-planer, efter vissa korrigeringar eftersom dessa inte är riktigt jämförbara med nuvarande länsplan, visar att en större andel av medlen går till framför allt spårbunden kollektivtrafik i både Kalmar och Skåne län. Förklaringen till detta varierar dock enligt ovan. Flera iakttagelser tyder på att ett ökat lokalt politiskt inflytande skulle kunna leda till fler väginvesteringar på bekostnad av mindre åtgärder.

Kommunala tjänstemän har arbetat kontinuerligt med länsplanen och kommunpolitiker har behandlat innehållet vid stormöten samt i regionförbundets fullmäktige. Kommunföreträdarna ser mycket positivt på denna utveckling. De anser att den kontinuerliga kontakten kommunföreträdare emellan förhindrar ”bypolitik” och därmed skapas förutsättningar att planera utifrån länets bästa.

Företrädare för Kalmar län anser att regeringens krav har tagit en alltför stor andel av den totala planeringsramen i anspråk. I realiteten räcker inte den totala ramen för att uppfylla regeringens kvantifierade krav. Företrädarna ifrågasätter inte en central styrning, men man anser att diskrepansen mellan mål och medel är för stor. Företrädare för Skåne län har däremot inte uppfattat regeringens krav som särskilt styrande.

Till nästa planeringsomgång vill en representant från regionförbundet i Kalmar län se ett ökat politiskt inflytande över länsgränsöverskridande objekt samt på medelsfördelningen inom regionberedningsgrupperna. Beslut i dessa frågor kräver politiska överväganden och bör därför fattas av politiker, anser tjänstemannen.