



LÄNSSTYRELSESNAS RESURSBEHOV
FÖR
REGIONAL TRANSPORTPLANERING

Förord

I beslut den 29 september 1998 (nr 9 K98/3210/3) uppdrog regeringen åt Statens institut för kommunikationsanalys, SIKA, att ”undersöka hur länsstyrelsernas utökade ansvar beträffande planerna för åren 1998-2007 har påverkat länsstyrelsernas resursinsatser jämfört med när länsstyrelserna ansvarade för planer för länstrafikanläggningar” Uppdraget bifogas som bilaga 1.

En enkät som sändes till länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen bildar underlag för redovisningen. Syftet med enkäten var att belysa åtgången av resurser samt att få del av länens bedömningar av hur planeringsprocessen fungerat.

Vi har också haft tillgång till en sammanställning av svaren på en enkät från länsstyrelsernas kommunikationsexperters förening. Av svaren på den enkäten framgår organisationen som kommunikationsexperterna verkar inom samt bland annat i vilken omfattning de haft medarbetare i de två senaste planeringsomgångarna.

I syfte att belysa hur trafikverken sett på relationen till länsstyrelsernas planering har representanter för Banverks- respektive Vägverksregioner intervjuats.

Arbetet med SIKA:s rapport har utförts av Lennart Nilsson.

I detta ärende har beslut fattats av Staffan Widlert, efter föredragning av Lennart Nilsson.

Stockholm den 26 mars 1999

Staffan Widlert

Innehåll

SAMMANFATTNING	5
1 BAKGRUND	9
1.1 Uppdraget	9
1.2 Uppläggning av arbetet med uppdraget	9
1.3 Länsstyrelsens roll	11
1.4 Uppdragen till länsstyrelserna	14
2 LÄNSSTYRELSEARNAS ANVÄNDNING AV RESURSER FÖR PLANERINGEN	17
2.1 Arbetet med planerna.....	17
2.2 Fördelningen av resurser på olika moment i planeringen.....	19
2.3 Resurser för andra uppgifter än planerna.....	21
3 LÄNSSTYRELSEARNAS BEDÖMNINGAR AV PLANERINGSARBETET.....	23
3.1 Resurssituationen i stort.....	23
3.2 Planeringsarbetets inverkan på annan verksamhet	23
3.3 Tillgänglig kompetens	24
3.4 Samverkan med trafikverken	24
3.5 Samverkan mellan länen.....	26
4 SIKA:S SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	27
 BILAGOR	
1 Uppdrag att belysa om ändrade förutsättningar för länen i transportplaneringen påverkar länsstyrelsernas resursbehov. Regeringsbeslut 9, 1998-10-29	
2.1 Tidsåtgång, konsultmedel och övertid för arbetet med planerna	
2.2 Uppdrag från regeringen och Kommunikationskommittén samt projekt på regionalt initiativ, inklusive medverkan i arbetsgrupper, perioden 1992-98	

Sammanfattning

SIKA:s uppdrag är att undersöka hur länsstyrelsernas utökade ansvar beträffande transportplaneringen har påverkat resursinsatserna jämfört med när de ansvarade för planer för länstrafikanläggningar. I uppdraget ingår att belysa vilka aktiviteter resurserna används till och att analysera ett eventuellt behov av resursförstärkningar, men också möjligheter till rationaliseringar, samordning och samarbete som kan begränsa de resursinsatser som krävs.

Med stöd av en enkät till länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen har underlag hämtats om länens resursinsatser de två senaste planeringsomgångarna. I denna rapport betecknas planerna med utgångspunkt från fastställelseår, dvs. som 1994 respektive 1998 års plan. Från enkäten hämtas också underlag om hur länen bedömer att planeringsprocessen har fungerat.

I redovisningen i denna rapport görs ingen åtskillnad mellan län som ingår i regionförbund och övriga län. Begreppen län eller länsstyrelse omfattar således i denna rapport också län med regionala självstyrelseorgan.

Länens roll och uppgifter

Länsstyrelsernas roll som samordnare på regional nivå av statliga intressen med anknytning till kommunikationer har fått ett allt vidare innehåll under 1990-talet. I 1989 års beslut om samordnad länsförvaltning betonas länsstyrelsens roll som regional samordnare av planering för de olika trafikslagen. Därefter har anspråken på länsstyrelsens insatser vad gäller transportplaneringen successivt vidgats till att inom ramen för den regionala transportplaneringen samordna infrastruktur och trafik med bebyggelse, miljö, regional utveckling m.m.

En konsekvens av länens utvidgade planeringsuppgifter har medfört en påtagligt förstärkt integration av ekonomisk och fysisk planering.

Resursåtgång

Med stöd av enkätsvaren konstateras att länen har ägnat den senaste planen för regional transportinfrastruktur i genomsnitt nästan tre gånger mer resurser än den närmast föregående planen för länstrafikanläggningar. I genomsnitt ägnade länsstyrelserna ca 8 manmånader per län åt 1994 års plan och 22 manmånader åt

1998 års plan. Som grund för jämförelse av omfattningen på olika aktiviteter under de båda planeringsomgångarna antas att länsstyrelserna totalt ägnade

- 1994 års plan: 170 manmånader och
- 1998 års plan : 460 manmånader.

Utöver uppdragen att upprätta planer har länsstyrelserna framför allt under perioden mellan planarbetena, dvs under åren 1994-1996, engagerats i andra uppdrag från regeringen, främst RES (REgional Samhällsplanering för ett miljöanpassat transportsystem) och uppdraget från Kommunikationskommittén att konkretisera kommitténs förslag till infrastrukturinriktning. En grov uppskattning tyder på att länen tillsammans ägnat uppemot 200 manmånader på RES-uppdraget och ungefär 100 manmånader på konkretisering av Kommunikationskommitténs förslag. Dessutom beräknas länen totalt ha satsat minst ca 3,5 mkr i konsultmedel på främst RES-uppdraget.

Vidare har länen ägnat relativt betydande resurser åt regionalt initierade projekt. En grov uppskattning med stöd av lärens uppgifter är att under perioden 1992-97 bedrevs regionala utvecklingsprojekt - med tyngdpunkt på transportfrågor - till konsultkostnader på minst 7-8 mkr och med insatser av länsstyrelsepersonal på uppemot 150 manmån.

Länens bedömningar

En återkommande bedömning är att minskningen av de totala resurserna och därmed neddragningar av länsstyrelsens personal under det senaste decenniet har begränsat möjligheterna för andra sektorer (t.ex. natur- och kulturmiljövård) att medverka i transportplaneringen. Dessa neddragningar har avsevärt försvårat det tvärssektoriella arbetet i kommunikationsplaneringen.

Under arbetet med planen för perioden 1994-2003 gick det i stort sett bra att samtidigt även sköta löpande arbete. För arbetet med efterföljande plan för perioden 1998-2007 redovisar dock i det närmaste varje län att det löpande arbetet på ett påtagligt sätt fått stå tillbaka. Remisser och granskning av detaljplaner prioriterades ned och plansamråd fick i vissa län helt stå tillbaka. Vidare prioriterades kommunikationssektorns medverkan i övrigt regionalt utvecklingsarbete regelmässigt bort från våren 1997 och ett år framåt.

Länsstyrelserna redovisar genomgående positiva erfarenheter av samarbetet med trafikverken. Samarbetsklimatet har varit bättre än tidigare.

Arbetet med 1994 års plan stördes i någon mån av att viktiga förutsättningar ändrades under tiden planarbetet pågick. För arbetet med 1998 års plan framhåller de flesta länsstyrelserna tidsbristen som ett helt dominerande problem. Den knappa tiden från beslut om inriktningen till det att planförslag skulle remitteras medförde problem både för länsstyrelsernas egna insatser och för trafikverkens regionala organisationer, som hade svårt att tillgodose efterfrågan på material.

Under den tidspress som trafikverkens regioner befann sig i bedömer några länsstyrelser att verken prioriterade huvudkontorens krav på underlag före den nationella planeringen.

Den bristande samstämmigheten mellan planeringsram och budgetnivå anges av några länsstyrelser som problematisk. Planeringen riskerar att förlora i trovärdighet och engagemanget minskar om det är alltför stora differenser.

Synpunkter från trafikverken

Representanter för trafikverkens regionala organisation bekräftar den bild länen ger av att samarbetet dem emellan har fungerat bra. Man delar också uppfattningen att det varit tidsbrist och svårt för trafikverken att tillhandahålla underlag som länen efterfrågat. Tillfrågade regioner i södra och mellersta Sverige anser sig ha en alltför liten planeringsorganisation för att samtidigt tillgodose anspråken på underlag från både flera län och det egna huvudkontoret.

SIKA:s slutsatser och rekommendationer

Det har skett en tydlig kvalitetsförbättring av planeringen och en påtagligt förstärkt integration av den ekonomiska och fysiska planeringen. Att planeringen förbättrats framgår också av SIKA:s utvärdering¹ där det bland annat konstateras att kommunerna är nöjdare med den senaste planeringsomgången.

Länsstyrelserna arbetssituation har varit ansträngd under arbetet med de regionala transportplanerna för perioden 1998–2007. Den betydligt ökade arbetsinsatsen jämfört med föregående planen för länstrafikanläggningar motsvaras av endast en marginell ökning av personal för arbetet. Det har medfört att man inom länen gjort omprioriteringar som medfört senareläggning av myndighets- och utvecklingsarbete samt att personalen arbetat övertid i större utsträckning än tidigare.

Förutsättningarna för planeringsarbetet har påverkats av att tiden för att genomföra planarbetet varit begränsad samt att underlaget från trafikverken enligt länsstyrelserna kommit sent och varit ofullständigt. En uppläggning av planeringsprocessen som ger en jämnare arbetsbelastning skulle förbättra dessa grundläggande förutsättningar för planarbetet.

Den senaste planeringsomgången har gett erfarenheter som till en del kan rationalisera och underlätta vissa moment i kommande planeringsomgångar. Grundläggande analyser från förra omgången bör kunna uppdateras och därmed kräva mindre insatser än förra omgången. Vidare kommer etablerade samarbets- och samrådsformer att vara värdefulla i fortsättningen.

¹ Se not 2 sid 10

Det utvidgade innehållet i planeringen bör ställa krav på underlag och kompetens från olika samhällssektorer i större utsträckning än hittills.

Mellan de två senaste planeringsomgångarna gavs länsstyrelserna två tämligen resurskrävande uppdrag. Samtidigt har det också bedrivits regionala utvecklingsarbeten på de flesta håll. Att bedöma värdet av dessa arbeten har inte ingått i vår utvärdering. Det kan dock konstateras att regeringsuppdrag engagerar länsstyrelsens egen personal medan de egna utvecklingsprojekten ofta bedrivs som konsultprojekt. Frågan kan ställas om det under perioden mellan de senaste planeringsomgångarna varit en lämplig fördelning mellan regeringsuppdrag och projekt som regionerna själva initierat.

Av uppdragen till trafikverken bör det framgå hur länsstyrelserna ska få tillgång till ett tillfredsställande underlag för planerna så att länen ges rimliga förutsättningar för planarbete, inklusive förankring i kommuner och andra samrådsorgan. Det ingår inte i detta uppdrag att behandla trafikverkens resurssituation. Mot bakgrund av trafikverkens svårigheter att tillhandahålla underlag kan dock frågan ställas om också trafikverkens resurser för planeringen bör övervägas närmare.

Sammantaget tyder erfarenheterna från den senaste planeringsomgången på att länsstyrelsernas resurser varit otillräckliga i förhållande till planarbetets vidgade omfattning och innehåll. Flera arbetskrävande moment tillkom med bland annat krav på nya former av samverkan. Som exempel kan nämnas den utökade samrådsprocessen med kommuner och andra intressenter.

Under den senaste planeringsomgången avseende 1998 års plan beräknas länen i genomsnitt ha använt cirka 22 personmånader för planeringsarbetet. I arbetet den föregående omgången med 1994 års plan beräknas motsvarande resursåtgång ha varit cirka 8 manmånader per län. Länsstyrelsernas redovisningar tyder på att arbetet med 1994 års plan kunde bedrivas under relativt normala arbetsförhållanden medan arbetet med 1998 års plan bedrevs med otillräckliga resurser. Den ökning av resurserna med cirka 14 manmånader, som länen i genomsnitt satsade inför den senare omgången, bör vara utgångspunkt i bedömningarna av i vilken omfattning länens resurser bör förstärkas inför kommande planeringsomgång.

Vi utgår ifrån att det i kommande planeringsomgång bör bli möjligt för länsstyrelserna att dels bygga vidare på gjorda behovsinventeringar – som på många håll krävt relativt omfattande resurser – dels rationalisera arbetet med stöd av tidigare erfarenheter. Även trafikverken bör ha fått erfarenheter av hur underlaget bör vara utformat för att passa länens behov. Vidare bör erfarenheterna från föregående planeringsomgång medverka till att planeringsprocessen läggs upp så arbetsbelastningen blir jämnare. Sammantaget bedömer vi att minst hälften av de ökade resurskrav som ställdes på planeringen den senaste omgången bör kunna ersättas av vunna erfarenheter, bättre underlag och en bättre organiserad planeringsprocess. Resterande del bör tillföras länen som resursförstärkning. Behoven av förstärkta resurser varierar mellan länen. Resurstillskottet bör därför fördelas med hänsyn till planeringsarbetets omfattning och komplexitet samt särskilda omständigheter i övrigt.

1 Bakgrund

1.1 Uppdraget

Statens institut för kommunikationsanalys, SIKA har fått i uppdrag av regeringen att undersöka hur länsstyrelsernas utökade ansvar beträffande planerna för åren 1998–2007 har påverkat länsstyrelsernas resursinsatser jämfört med när länsstyrelserna ansvarade för planer för länstrafikanläggningar. I undersökningen ska de regionala självstyrelseorganen behandlas på motsvarande sätt som länsstyrelserna.

SIKA:s avrapportering ska enligt uppdraget belysa vilka aktiviteter resurserna används till. SIKA ska analysera ett eventuellt behov av resursförstärkningar för länsstyrelserna, men också möjligheter till rationaliseringar, samordning och samarbete som kan begränsa de resursinsatser som krävs.

Som bakgrund till uppdraget anför regeringen att länsstyrelserna och självstyrelseorganen har fått en utökad roll i den senast genomförda planeringsomgången. Länen kan enligt uppdraget även fortsättningsvis väntas få en viktig roll i den långsiktiga infrastrukturplaneringen.

1.2 Uppläggning av arbetet med uppdraget

En enkät sändes till länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen i syfte att få underlag för hur länsstyrelsernas ökade ansvar beträffande planerna för åren 1998-2007 har påverkat resursinsatserna jämfört med föregående planeringsomgång när länsstyrelserna ansvarade för planerna för länstrafikanläggningar.

De län som under den senaste tiden har berörts av organisationsförändringar har samordnat sina svar på enkäten enligt den länsindelning som gäller från och med 1 jan 1999. Den bearbetning av enkäten som redovisas i denna rapport utgår därför från den länsindelningen. Svar har inkommit från samtliga 21 län. I två fall har enkätsvaren undertecknats av representant för länsledningen. För övrigt står kommunikationsexpert eller motsvarande för svaren.

Från Skåne har svar inkommit från både länsstyrelsen och regionförbundet. Svaren från Kalmar län och Västra Götalands län kommer från regionförbundet/region vilka har inhämtat relevant underlag från berörda länsstyrelser.

I redovisningen i denna rapport görs ingen åtskillnad mellan län som ingår i regionförbund och övriga län. När vi i redovisningen använder begreppen län eller länsstyrelse så omfattas också län med regionala självstyrelseorgan. Man bör dock

beakta att för några län har planarbetet skett samtidigt med att en ny organisation varit under uppbyggnad.

Vidare har vi haft tillgång till en sammanställning av svaren på enkät från länsstyrelsernas kommunikationsexperters förening. Av svaren på den enkäten framgår bland annat hur många medarbetare kommunikationsexperterna haft i de två senaste planeringsomgångarna.

För att belysa hur trafikverken sett på relationen till länsstyrelsernas planering har representanter för Vägverks- respektive Banverksregioner intervjuats.

När det gäller kommunernas bedömningar av hur planeringsprocessen fungerat vill vi hänvisa till vad som redovisas i den utvärdering av den regionala infrastrukturplanering som SIKA nyligen genomfört och redovisat till regeringen².

Med stöd av enkätsvaren redovisas i rapporten grova uppskattningar av hur många manmånader länsstyrelsepersonal respektive hur mycket konsultmedel som ägnats åt

- planen för länstrafikanläggningar som upprättades 1992–94 för perioden 1994–2003
- planen för regional transportinfrastruktur som upprättades 1996–98 för perioden 1998–2007
- andra regeringsuppdrag som behandlar transportplanering efter 1992
- projekt som tillkommit på regionalt initiativ under samma period.

Det är självfallet svårt för länsstyrelserna att noggrant ange hur mycket resurser som ägnats åt olika delar av verksamheten. Mycket hänger ihop. Egna utvecklingsprojekt är t.ex. viktiga underlag för planeringen. Den fördelning av resursåtgång som redovisas bör därför tolkas med försiktighet.

Syftet med att ändå försöka göra en uppdelning i olika faser och typer av projekt är att få en bild av relationerna mellan olika insatser och därmed få en uppfattning om var tyngdpunkten i arbetet ligger. Avsikten är att också belysa till vilka aktiviteter resurserna använts. Redovisningen av resursernas omfattning i manmånader och konsultmedel avser främst att belysa fördelningen mellan olika planeringsmoment och aktiviteter under den aktuella perioden.

För att ge underlag för bedömningar av rationalisering, samordning och samarbete redovisas uppfattningar som länsstyrelserna framfört om hur planeringsarbetet fungerat samt vad de anser bör förbättras inför kommande planeringsomgångar.

Använda förkortningar

I uppdraget jämförs arbetet med den plan som fastställdes *1994 för länstrafikanläggningar* med den plan som fastställdes *1998 för regional transport-*

2 Utvärdering av den regionala infrastrukturplaneringen 1998–2007. SIKA Rapport 1999:1

infrastruktur. I de sammanhang där det faller sig naturligt att använda förkortningar har vi valt att använda beteckningarna "1994 års plan" respektive "1998 års plan".

1.3 Länsstyrelsens roll

1989 års beslut om samordnad länsförvaltning

Länsstyrelsens nuvarande roll inom kommunikationsområdet har sin grund i beslutet om en samordnad länsförvaltning (proposition 1988/89:154). Det beslutet innebar att ett antal regionala statliga organ (bland annat länsvägnämnden) fördes samman med länsstyrelsen samt att länsstyrelsens roll vidgades inom ett antal områden, bland annat vad gäller kommunikationer. Bland motiven för länsreformen framhålls vikten av att det bildas en statlig myndighet på länsnivå som på ett allsidigt och kompetent sätt kan väga olika sektoriella intressen mot varandra och ta hänsyn till regionala förhållanden.

I propositionen framhålls att länsstyrelsen måste ha en central roll på kommunikationsområdet i vid mening. Länsstyrelsen gavs beredningsansvaret för investeringar i länstrafikanläggningar. Kravet på ett nära samarbete med de olika kommunikationsslagen betonades, liksom att länsstyrelsens roll bör vara samordnarens och inte att ta över trafikverkens expertfunktioner.

Övergång från plan för länstrafikanläggningar till plan för regional transportinfrastruktur

En viktig utgångspunkt för det senaste beslutet om infrastrukturens inriktning, till följd av proposition 1996/97:53, var att investeringarna skulle ges en sådan inriktning att ett miljöanpassat transportsystem kan uppnås som samtidigt bidrar till ökad välfärd och tillväxt. För länsstyrelsernas del framhölls att de skulle ha en helhetssyn på länets utveckling samt utveckla och förstärka samverkan över länsgränserna. Vidare ansåg regeringen att åtgärder i infrastrukturen ska planeras och genomföras utifrån en helhetssyn på de samlade transportbehoven inom en region samt utifrån effekterna på markanvändning och miljö.

De regionala väghållningsplanerna och planerna för länstrafikanläggningar ersattes med en trafikslagsövergripande plan för regional transportinfrastruktur som omfattar nyinvesteringar och förbättringsåtgärder i infrastruktur med regional karaktär, bärighetshöjande åtgärder m.m.

I och med det senaste beslutet om infrastrukturens inriktning ersatte således planen för regional transportinfrastruktur den plan för länstrafikanläggningar (LTA), som sedan tidigare handlades av länsstyrelsen, samt regionala väghållningsplaner och bärighetsprogrammet, som handlades av Vägverket. Därutöver ingår i 1998 års plan 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.

Ett viktigt syfte med att öka länsstyrelsernas inflytande över planeringen är att infrastrukturen ska planeras mer trafikslagsövergripande och mer samordnat med övrig samhällsplanering. Bland annat anges att miljöförbättrande åtgärder ska behandlas i länens planer så att en enhetlig strategi i miljöfrågor kan skapas och drivas i ett län.

Liksom den föregående planen för länstrafikanläggningar omfattar planen för regional transportinfrastruktur investeringar i:

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

I planen för regional transportinfrastruktur 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 fördes i och med utvidgningen till planen för regional transportinfrastruktur 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 fördes också över från Vägverket till länsstyrelserna. Vidare beslutade regeringen om att länen skulle ingå i regionberedningsgrupper för länsvis fördelning av anslagen till planen.

En konsekvens av länens utvidgade planeringsuppgifter har medfört en påtagligt förstärkt integration av den ekonomiska och fysiska planeringen.

1998 års transportpolitiska beslut

Det senaste transportpolitiska beslutet, med anledning av proposition 1997/98:56, kom efter det att länsstyrelsernas planer fastställdes. Det beslutet innehåller vissa utgångspunkter för kommande planeringsomgångar. I beslutet framhålls länsstyrelsernas roll att med ett sektorövergripande perspektiv svara för att länet utvecklas på ett sådant sätt att fastställda nationella mål får genomslag, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Upprättandet

av planerna för en regional transportinfrastruktur, som länsstyrelserna har ansvaret för, framhålls som viktig uppgift i detta sammanhang. Att regeringen även fortsättningsvis avser ge länen en viktig roll i den långsiktiga infrastrukturplaneringen framgår också av direktiven för denna utvärdering.

SIKA:s uppföljning av den regionala planeringen för perioden 1998-2007

I samband med att regeringen i april 1997 beslutade om direktiven för den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen fick SIKA i uppdrag, att ”kontinuerligt följa det regionala planeringsarbetet” och att ”lämna en utvärdering av hur processen för framtagandet av planerna har motsvarat riksdagens och regeringens krav”.

SIKA:s rapport³ av uppdraget innehåller således en utvärdering av den senaste planeringsomgången med avseende på planerna för åren 1998–2007. I rapporten framförs som sammanfattande bedömning 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 medverka i processen. Samtliga kontaktade kommuner ansåg sig vara 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 planer för länstrafikanläggningar visar en tydlig förbättring vad gäller information om mål, brister och effekter.

Planerna 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 saknas enhetlig redovisning av i vilken utsträckning länen uppfyller regeringens kvantifierade krav. Något krav på enhetlig redovisning har inte heller funnits.

³ Se not 2

1.4 Uppdragen till länsstyrelserna

Planuppdragen

Våren 1992 inleddes arbetet med den plan för länstrafikanläggningar som skulle gälla för perioden 1994–2003 med behovsinventering och underlag för inriktningsplaneringen. Efter riksdagsbeslut 1993 om inriktning och total investeringsvolym för infrastrukturen upprättades planerna som regeringen sedan fastställde 1994.

Beslutet om att utvidga länens planer till planer för regional transportinfrastruktur med innehåll enligt avsnitt 1.3.2, hade sin grund i:

- Kommunikationskommitténs delbetänkande (SOU 1996:26), mars 1996
- Utredningen om länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen (SOU 1996:142), oktober 1996
- Proposition om infrastrukturinriktning för framtida transporter, december 1996
- Riksdagens beslut i mars 1997 med anledning av nämnda proposition.

I april 1997 beslutade regeringen om direktiv för såväl de nationella som de regionala planerna. Under perioden därefter kan länsstyrelsernas arbete med planen sammanfattas enligt följande:

- Behovsinventering våren 1997
- Planförslag/samråd 9704–9710
- Remiss 9710–9801
- Slutlig plan 9802–9803.

Andra uppdrag till länsstyrelserna

Framför allt under perioden mellan planarbetena, dvs. under åren 1994–96, har länsstyrelserna engagerats i andra uppdrag från regeringen. Det gäller främst RES (REgional Samhällsplanering för ett miljöanpassat transportsystem) och i viss mån ovannämnda utredning om länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. RES-uppdraget löpte under perioden oktober 1993 till och med april 1995. Dessutom fick länsstyrelserna i december 1995 i uppdrag från Kommunikationskommittén att konkretisera kommitténs förslag till infrastrukturinriktning. Det arbetet pågick för länsstyrelsernas del till september 1996.

Därutöver berördes länsstyrelserna av andra remisser och utvecklingsverksamhet som initierades på central nivå. Ett sådant exempel är Boverkets "Vision Sverige 2009" som pågick under 1993–94 och som några länsstyrelser angett att den krävde resursinsatser från länen.

Sammanfattning av större uppdrag till länsstyrelserna

Ovanstående redovisning av de större uppdragen till länsstyrelserna kan sammanfattas i följande tidtabell.

1/1 92	1/1 94	1/1 96	1/1 98	1/7 98
<u>1994 års plan</u>		<u>Kommunikationskommittén</u>		
RES		1998 års plan		

Under perioden 1992–98 har som synes länsstyrelserna i stort sett under hela tiden haft pågående uppdrag från central nivå.

2 Länsstyrelsernas användning av resurser för planeringen

2.1 Arbetet med planerna

Av den sammanställning av svaren från länen som redovisas i bilaga 2 framgår de resurser räknat i manmånader och "konsultkronor", som länsstyrelserna under 1990-talet satsat på såväl arbetet med planer som på andra uppdrag.

Redovisningen av satsade resurser uppvisar stora variationer mellan länen som inte bara kan förklaras av skillnader i planarbetets omfång eller komplexitet. Bedömningarna av vilka arbetsinsatser som ska räknas till arbetet med planerna kan också ha varierat. Inom några av de länsstyrelser där man bytt personal mellan de båda planeringsomgångarna har det dessutom varit svårt att jämföra resursinsatserna mellan de båda planeringsomgångarna. I några fall där man saknat tidsredovisningar betonas också att man tvingats göra grova bedömningar.

De mått på resursåtgång som ställts samman från enkäten inrymmer således stora osäkerheter. Vi bedömer dock att redovisade insatser bör kunna ge en bild av hur arbetsinsatserna dels förändrats mellan de båda planeringsomgångarna, dels fördelats mellan olika aktiviteter.

För 17 län redovisas personal- och konsultinsatserna på ett sådant sätt att åtgången av resurser kan jämföras mellan de båda planeringsomgångarna. För dessa län redovisas totalt 140 manmån för 1994 års plan respektive 360 manmån för 1998 års plan. I flertalet av dessa län har personalinsatserna varit två till tre gånger större under arbetet med den senaste planen än under arbetet med den närmast föregående planen. Undantag finns i båda riktningarna; Värmlands län anger att arbetet med 1998 års plan inneburit en mindre ökning. För Gävleborg och Dalarna uppges däremot arbetet med denna plan ha motsvarat ungefär en femdubbling av arbetsinsatserna jämfört med vad som ägnades åt planen under föregående omgång.

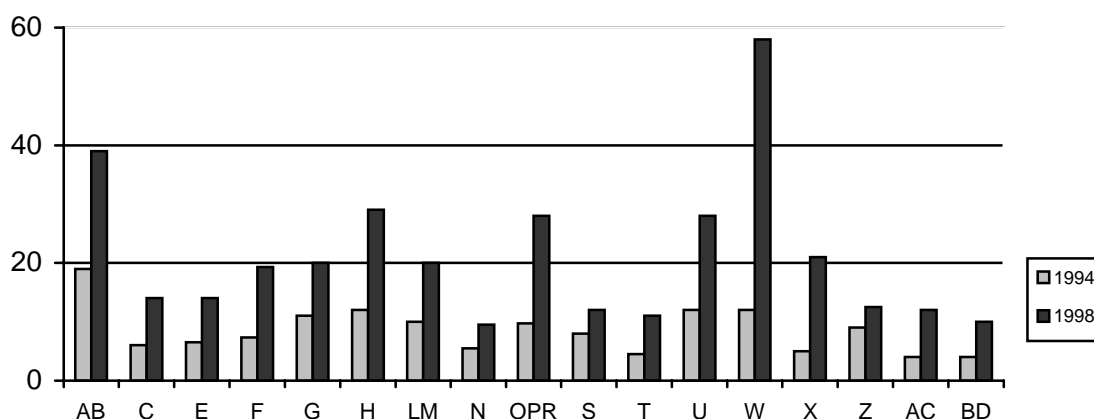
Av svaren på andra frågor i enkäten framgår att i tre av de fyra län som inte kunnat lämna uppgifter har arbetet varit omfattande och i en totalbedömning kan deras resursinsatser antas ligga på genomsnittsvärden, dvs. ca 8 manmånader för 1994 års plan och ca 22 manmånader för 1998 års plan.

För att ge en fullständig bild av resurserna för planeringen bör till 1998 års plan också tillföras ca en miljon i konsultinsatser. Det påverkar särskilt omfattningen på resurserna för Jämtlands län (400 tkr) men även Västra Götalands län (275 tkr), Västerbottens län (180 tkr) och Norrbottens län (175 tkr). För övriga fem län som angett konsultkostnader för planarbetet överstiger inte kostnaden 100 tkr.

Som grund för jämförelse av omfattningen på olika aktiviteter under de båda planeringsomgångarna antas att länsstyrelserna ägnade arbetena med

- 1994 års plan: 170 manmånader och
- 1998 års plan: 460 manmånader (inklusive konsultmedel).

Av följande figur framgår hur länen redovisat personalinsatserna räknat i manmånader för arbetet med de båda planerna. Redovisade konsultmedel ingår inte i figuren.



Figur 2.1. Antal redovisade manmånader för arbetet i vissa län med planerna som fastställdes 1994 respektive 1998.

Variationerna är som synes stora mellan olika län. Länsens kommentarer till arbetssituationen är dock samstämmig, oavsett hur stora resurser som redovisats. Genomgående framhålls att arbetssituationen har varit ansträngd och att personalen arbetat övertid i betydande utsträckning. Se vidare om länsstyrelsernas kommentarer i kapitel 3.

Personal inom kommunikationsenhet eller motsvarande

Av den sammanställning som gjorts av enkäten (990316) inom kommunikationsexperternas förening framgår av följande tabell att i de 21 län som besvarade den enkäten hade kommunikationsexperterna under arbetet med planen under 1992–94 medarbetare som motsvarade totalt 19 årsarbetskrafter (fasta och projektanställda) och under arbetet 1997–98 var motsvarande antal 27 årsarbetskrafter.

Kommentarer som redovisas i kapitel 3 belyser hur planeringsarbetet påverkat annan verksamhet inom länsstyrelserna. En slutsats som kan dras är att arbetet med 1998 års plan har inneburit mer påtagliga omprioriteringar av andra uppgifter och därmed möjliggjort den ökade personalinsatsen för denna plan, trots den begränsade personalökningen mellan planeringsomgångarna.

Tabell 2.1. Antal årsarbetskrafter utöver kommunikationsexpert för arbetet med planerna (Källa: Sammanställning av enkät över Länsstyrelsernas kommunikationsexperters verksamhet, 1999-03-16).

Plan (fastställelseår)	Fast anställda utöver kommunikationsexpert		Projektanställda	
	Antal års- arbetskrafter	I antal län (av totalt 21)	Antal års- arbetskrafter	I antal län (av totalt 21)
1994	15	13	4	7
1998	15	13	12	13

Bland de som i tabellen redovisas som projektanställda ingår också tillfälliga medarbetare från andra länsstyrelseenheter.

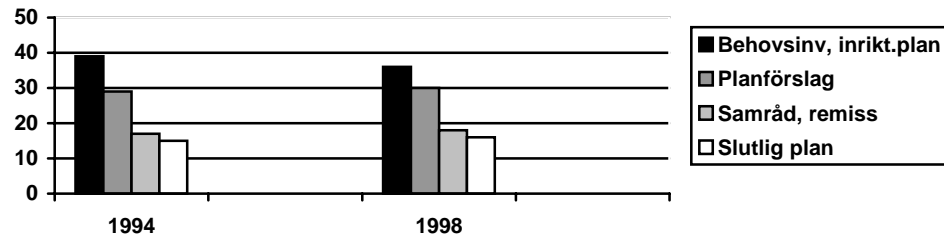
Av tabellen framgår att i 13 av 21 län hade kommunikationsexperten fast anställda medarbetare under båda planeringsomgångarna. Under arbetet med 1998 års plan ökade antalet projektanställda årsarbetskrafter till 12 fördelat på 13 län från att under föregående omgång varit totalt 4 i totalt 7 av 21 län. Enligt enkäten var kommunikationsexperten ensam i sin funktion i sex av de svarande 21 länen under tillkomsten av 1994 års plan. Under arbetet med 1998 års plan var experten ensam i sin funktion i två län.

2.2 Fördelningen av resurser på olika moment i planeringen

Länsstyrelserna ombads att beskriva hur arbetet med respektive plan fördelats på de olika momenten:

- inledningsvis underlag för inriktningsplanering och behovsinventering
- upprättande av planförslag,
- beredningsarbete i form av remiss, samråd mm samt
- upprättande av slutlig plan.

Planarbetets komplexitet, tidsredovisningars varierande utformning etc gör det naturligtvis svårt att fördela insatserna på olika steg i planeringen. I svaren från 15 av 20 svarande län görs dock ett försök att fördela insatserna på olika skeden i planeringen.



Figur 2.2. Fördelning mellan arbetsmoment för 1994 års respektive 1998 års planer (procent).

I genomsnitt fördelas resurserna ungefär lika i de båda planeringsomgångarna. Drygt en tredjedel av resurserna har ägnats åt de inledande momenten behovs-inventering och underlag för inriktningsplanering. Knappt en tredjedel av resurserna har satsats på att utarbeta planförslagen och resterande tredjedel är relativt jämnt fördelad på dels remiss, samråd m.m, dels upprättande av slutgiltig plan.

Skillnaderna mellan planeringsomgångarna är alltför små för att dra några slutsatser om förändringar i tyngdpunkten i arbetet. Möjligen kan det skönjas en viss förskjutning från arbete med underlag mot utformning av planförslag.

Medverkande enheter inom länsstyrelsen

Länsstyrelsernas redovisningar av hur olika enheter/funktioner medverkat tyder på att i 1994 års plan deltog i ungefär en tredjedel av länen andra enheter än kommunikationsfunktionen i större utsträckning än som samrådsparter. I följande planeringsomgång hade den andelen ökat till drygt hälften av länen. I stora drag bekräftas den bilden för båda planeringsomgångarna av svaren på frågan i kommunikationsexperternas enkät om i vilken omfattning projektanställda eller tillfälliga medarbetare från andra enheter medverkade i arbetet.

Som framgår av avsnitt 1.3 hörde miljöfrågorna till det som betonades tydligare inför den senaste planeringsomgången än tidigare. Detta återspeglas i någon mån i att miljöenhet (eller motsvarande) medverkade i några fler länsstyrelser än i föregående planeringsomgång. Miljösektorns medverkan är dock även i den senaste omgången begränsad. Den motsvarar då 5–10 % av de totala arbetsinsatserna hos de ca 10 länsstyrelser som redovisat en fördelning av insatserna på olika enheter/funktioner. Från två län anges att företrädare för kulturvården medverkat i arbetet.

2.3 Resurser för andra uppgifter än planerna

RES och Kommunikationskommitténs konkretisering

Särskilt RES och uppdraget från Kommunikationskommittén har enligt svaren i enkäten krävt betydande resurser. En grov uppskattning med stöd av uppgifterna från de totala län som angett insatserna i manmånader och ”konsultkronor” tyder på att alla län tillsammans ägnat uppemot 200 manmånader på RES-uppdraget och ungefär 100 manmånader på konkretisering av Kommunikationskommitténs förslag.

De 8 län som särskilt angett konsultkostnader för RES-uppdraget uppger sådana kostnader på tillsammans ca 2,5 mkr. För uppdraget från Kommunikationskommittén är det endast enstaka län som specificerar konsultmedel (100 tkr) eller projektanställning. I tre län ingår RES- och kommittéuppdragen som delar i konsultmedel vilka för dessa län utgör totalt ca 900 tkr. Detta bör kunna tolkas som att länen totalt satsat minst ca 3,5 mkr i konsultmedel på främst RES-uppdraget.

Projekt på regionalt initiativ

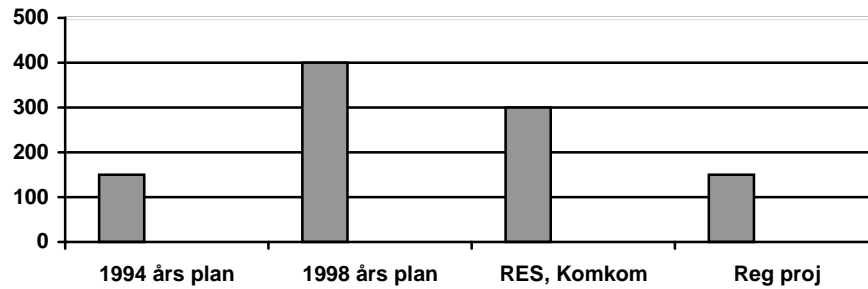
Länsstyrelserna ombads i enkäten att redovisa projekt på transportområdet som tillkommit på regionalt initiativ under perioden mellan 1992 och mitten av 1998. De projekt inklusive resursinsatser som länen redovisat framgår av bilaga 2.2. Den perioden innefattar insatser under båda planeringsperioderna samt under mellanliggande period 1994–96.

Sammanställningen av regionalt initierade projekt visar att man i 14 län ägnat ca 100 manmån och ca 4 mkr i konsultmedel åt sådana projekt. Från några län finns inga uppgifter och vissa län har sannolikt inte lämnat en fullständig redovisning eftersom t.ex. projekt som berör flera län inte tagits med av alla berörda. Exempelvis berörs 4 Bergslagslän av två projekt som tillsammans står för ca 2,5 mkr i konsultkostnader men där endast ett län redovisat sin del av insatserna. En grov uppskattning är därför att under perioden 1992–97 bedrevs regionala utvecklingsprojekt - med tyngdpunkt på transportfrågor - till konsultkostnader på minst 7–8 mkr och med insatser av länsstyrelsepersonal på uppemot 150 manmån.

Flera av de redovisade projekten bör betraktas som projekt i syfte att främja regionens utveckling där transportfrågorna är en framträdande del men där förutsättningarna för utvecklingen inom andra samhällssektorer också behandlas.

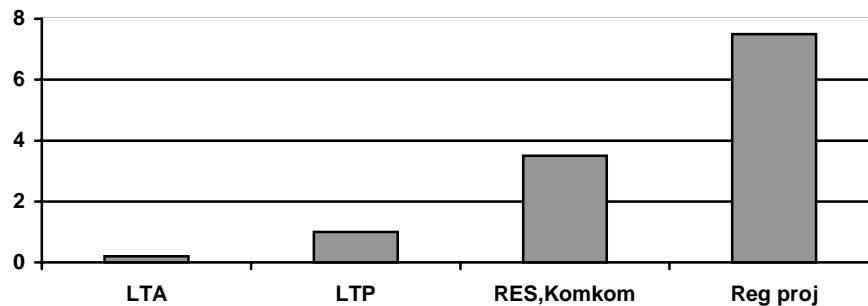
Sammanfattning av resursåtgången under perioden 1992–98

Följande figur visar hur resurserna fördelades på dels planeringsarbeten och andra uppdrag, dels på projekt som länsstyrelserna tagit initiativ till själva.



Figur 2.3. Antal manmånader som länsstyrelserna satsat på planuppdrag och andra uppdrag samt egna projekt 1992–98.

På motsvarande sätt visar följande figur konsultinsatserna för uppdrag och egna projekt under perioden 1992–98.



Figur 2.4. Konsultmedel (mkr) för länsstyrelsernas uppdrag och regionala projekt under 1992–98.

Uppdrag i form av RES-uppdraget (okt-93–apr 95), konkretisering av Kommunikationskommitténs förslag (mars 96–sep 96) och några för länsstyrelserna viktiga remisser har inneburit att det från centralt håll ställts anspråk på utredningsverksamhet även under perioder då det inte pågått arbete med planerna. RES-uppdraget och uppdraget från Kommunikationskommittén att konkretisera förslagen i delbetänkandet om infrastrukturens inriktning, förefaller tillsammans ha krävt i genomsnitt ca 10 manmån per länsstyrelse.

I detta uppdrag ingår det inte att kvalitativt värdera resultaten av de olika uppdragen till länsstyrelserna. Vi kan konstatera att vissa län uppger att särskilt regeringens RES-uppdrag har främjat ett sektorövergripande arbete och framtagande av regionala analyser inom länsstyrelsen. Någon hänvisning till resultat av detta arbete görs dock inte i proposition eller beslut inför efterföljande planeringsomgång. Vad gäller uppdraget från Kommunikationskommittén att konkretisera kommitténs förslag redovisades det i slutbetänkandet inte något ställningstagande till länens arbete med uppdraget.

3 Länsstyrelsernas bedömningar av planeringsarbetet

3.1 Resurssituationen i stort

Flera länsstyrelser framhåller att det under 1990-talet skett en allmän neddragning av länsstyrelsernas resurser, vilket påverkat deras förutsättningar för arbetet med planeringsfrågor i stort. En återkommande bedömning är att minskningen av de totala resurserna och därmed neddragningar av länsstyrelsens personal under det senaste decenniet har begränsat möjligheterna för andra sektorer (t.ex. natur- och kulturmiljövård) att medverka i transportplaneringen, vilket avsevärt försvårat det tvärssektoriella arbetet i kommunikationsplaneringen.

Några länsstyrelser kommenterar särskilt svårigheterna att få med företrädarna för miljövården i arbetet. Från bland andra Uppsala, Kalmar och Skåne län framförs att miljöenheter eller motsvarande bör komma med i arbetet i ökad utsträckning. Tydligare centrala direktiv i syfte att främja miljöenheternas medverkan i transportplaneringen efterlyses av Västernorrlands län.

På grund av hög arbetsbelastning även på andra enheter konstateras att det ofta inte har gått att samla ihop olika kompetenser samtidigt. Ett län framhåller att även regionala utvecklingsmedel har minskat – med nästan hälften under perioden.

3.2 Planeringsarbetets inverkan på annan verksamhet

För att belysa arbetssituationen under länsstyrelsernas planeringsarbeten tillfrågades länen om hur annan verksamhet påverkades under den här tiden, t.ex. i vad mån man tvingades nedprioritera eller helt avstå från vissa uppgifter.

Svaren från länen tyder på att under arbetet 1992–94 med planen för perioden 1994–2003 gick det i stort sett bra att samtidigt även sköta löpande arbete. Viss nedprioritering anges från några håll och i några fall senarelades slutförandet av egna utvecklingsprojekt.

Under arbetet 1996–98 med 1998 års plan redovisar i det närmaste varje län att det löpande arbetet på ett påtagligt sätt fått stå tillbaka. Remisser och granskning av detaljplaner prioriterades ned, plansamråd fick i vissa län helt stå tillbaka. Det finns även exempel på att sådan myndighetsutövning som att utfärda trafikföre-

skrifter låg helt nere under ett år. Av beskrivningarna från flera län kan man också dra slutsatsen att kommunikationssektorns medverkan i övrigt regionalt utvecklingsarbete regelmässigt prioriterades bort från våren 1997 och ett år framåt.

3.3 Tillgänglig kompetens

Länsstyrelserna bedömer överlag att berörd personal hade bra kompetens för arbetet med planerna, särskild vad beträffar den senare planen som fastställdes 1998. I några fall önskas mer samhällsekonomisk kompetens. Även kunskaper om strategiska miljöbedömningar efterlyses. En relativt allmän kommentar är att länsstyrelserna inte kunnat kompensera de brister som har funnits i underlag från trafikverken, t.ex. att det beträffande kollektivtrafik saknades samhällsekonomiska bedömningar och trafikeringsuppgifter.

Mot bakgrund av diskussionen ovan om att den regionala transportplaneringen fått ett bredare innehåll bör dock frågan ställas om det finns kompetens inom andra enheter (miljö, plan, regionalekonomi etc.) för att på ett konstruktivt sätt medverka i planeringsarbetet. Av redovisningen ovan framgår att vissa län påpekar att så inte varit fallet.

När det gäller kulturvårdens förutsättningar att medverka i transportplaneringen har Riksantikvarieämbetet i en skrivelse (1994-07-01) till regeringen pekat på att särskilda insatser behövs för att på regional nivå öka kunskaperna hos kulturvårdens företrädare om strukturella förändringar.

Som svar på frågan om värdet av eventuella gemensamma råd/riktlinjer för planarbetet önskar flertalet län någon form av gemensam redovisningsstruktur. Från vissa håll efterfrågas tydliga formkrav på planen. Några län framför att trafikverkens regioner bör ges riktlinjer för hur de ska stödja länen.

3.4 Samverkan med trafikverken

Länsstyrelserna redovisar genomgående positiva erfarenheter av samarbetet med trafikverken. Samarbetsklimatet har varit bättre än tidigare. Flertalet län anser heller inte att det nuvarande ansvarsförhållandet mellan länsstyrelse och trafikverk bör ändras. Länen i Mälardalen och Västsverige anser dock att det uppstår problem till följd av det tudelade ansvaret för beslut om planen och administrationen av planens medel. Dessa län anser att länsstyrelserna också bör administrera medlen för planens genomförande.

Under planprocessen 1992–94 bidrog ofta återkommande ändringar i planeringssystem och -process till att planeringen blev ryckig. Till detta medverkade också de särskilda paketen kring delfinansieringar och sysselsättning, tidigare lagda insatser m.m. För län som berördes av storstadsförhandlingarna komplicerades planeringsprocessen av att det kom till ytterligare planeringsarenor med särskilda förhandlingsmän och överenskommelser.

Arbetet med 1994 års plan stördes således i någon mån av att viktiga förutsättningar ändrades under tiden planarbetet pågick. För arbetet med 1998 års plan framhåller de flesta länsstyrelserna tidsbristen som ett helt dominerande problem. Den knappa tiden från det att beslut om inriktningen fattades i april 1997 till att planförslag skulle remitteras i oktober samma år medförde problem både för länsstyrelsernas egna insatser och för dem som skulle tillhandahålla underlag för länens planer, dvs främst trafikverkens regionala organisationer, vilka hade svårt att tillgodose efterfrågan på material.

Den nya transportplanen innebar ändrade planeringsförutsättningar. Det fanns t.ex. inte tillräcklig beredskap hos trafikverken, som tidigare haft en kortsiktig planering (1 + 2 år) av förbättringsåtgärder, för att nu redovisa prioriterade listor med effekt- och åtgärdsbeskrivningar. Åtminstone för de första fyra åren i en tioårig planeringsperiod, men helst för hela perioden.

Under den tidspress som trafikverkens regioner befann sig i bedömer några länsstyrelser att verken prioriterade huvudkontorens krav på underlag för den nationella planeringen.

Länsstyrelserna framför också synpunkter på det underlag som verken redovisade; bland annat anser man från något håll att underlaget inte var anpassat för att kommunicera med kommunpolitiker. Mycket tid gick dessutom åt för att förklara och motivera regeringens direktiv, som dessutom innebar låsningar av en stor del av resurserna, samtidigt som en ökad regional påverkan framhölls.

Den bristande samstämmigheten mellan planeringsram och budgetnivå anges också från några länsstyrelser som problematisk. De framhåller att om det är alltför stora differenser förlorar planeringen sin trovärdighet och engagemanget minskar. Särskilda komplikationer kan sådana avvikelser få om det påverkar statens medverkan i de fall samfinansiering diskuteras med kommuner. Budgetprocessen inom en kommun har sin cykel och det är viktigt att kommunen kan lita på att det finns pengar i planen för det man planerar. Skall dessutom ambitionen, som framgår av direktiven, vara att öka antalet projekt med samfinansiering, ställer detta ännu större krav på samstämmighet mellan planeringen och möjlighet att genomföra planen.

Andra synpunkter på underlaget som framförs av några län var avsaknaden av samhällsekonomiska kalkyler för objekten och att långsiktiga trafikeringsbeslut saknades som grund för ställningstaganden till järnvägssatsningar.

En länsstyrelse påpekar dessutom att regeringens förordning och speciellt Vägverkets föreskrifter samt handbok för statsbidrag till kommuner och länstrafikhuvudmannen (LHM) kom alldeles för sent. Förordningen kom i juni 1997, föreskrifterna i december 1997 och handboken i slutet av januari 1998. Därmed gavs inte kommunerna, LHM och länsstyrelserna en rimlig chans att få ett bra underlag om åtgärder beträffande kollektivtrafikanläggningar, miljö- och trafik-säkerhet samt ökad tillgänglighet för funktionshindrade i kollektivtrafiken.

Synpunkter från trafikverken

Representanter för trafikverkens regionala organisation bekräftar den bild länen ger av att samarbetet dem emellan har fungerat bra. Man delar också uppfattningen att det varit tidsbrist och svårt för trafikverken att tillhandahålla underlag som länen efterfrågat. I den nya situationen till följd av utvidgningen av länens uppgifter anser dock verken att länen i vissa fall hade svårt för att precisera sina behov av underlag från verken. Det förekom också att länen begärde kalkyler som verken inte bedömde vara relevanta.

Tillfrågade regioner i södra och mellersta Sverige anser sig ha en alltför liten planeringsorganisation för att tillgodose anspråken på underlag samtidigt från flera län och det egna huvudkontoret. Från en Vägverksregion framförs att de i regionen ingående länens resurser för planeringen tillsammans framstår som betydligt större än de planeringsresurser som regionen förfogar över.

3.5 Samverkan mellan länen

Länen framhåller överlag värdet av gott samarbete över länsgränserna. Inget län motsätter sig en fortsatt utveckling av sådant samarbete. Däremot är meningarna delade om värdet av de regionberedningsgrupper som skapades inför senaste planeringsomgången. Flertalet norrlandslän förefaller positiva medan man i övriga delar av landet på flera håll ifrågasätter värdet av den formalisering av läns-samarbetet som dessa grupper inneburit. Man anser att de är överflödiga och att samarbetet mellan länen fungerar bra i de frivilliga samrådsformer som funnits sedan länge.

4 SIKA:s slutsatser och rekommendationer

Planeringen har krävt mer resurser och blivit bättre men bör förbättras ytterligare

- Den senaste planeringsomgången med införandet av planen för regional transportinfrastruktur har inneburit dels en tredubbling av hanterade investeringsmedel, dels ett betydligt bredare planeringsuppdrag. Det har skett en tydlig kvalitetsförbättring av planeringen och en påtagligt förstärkt integration av den ekonomiska och fysiska planeringen. Att planeringen förbättrats framgår också av SIKA:s utvärdering där det bland annat konstateras att kommunerna är nöjdare med den senaste planeringsomgången. Länsstyrelserna har enligt den utvärderingen lyckats bra med förankringen av planerna.
- Länsstyrelserna arbetsituation har varit ansträngd under arbetet med de regionala transportplanerna för perioden 1998–2007. Den betydligt ökade arbetsinsatsen jämfört med föregående planen för länstrafikanläggningar motsvaras av endast en marginell ökning av personaltillgången. Det har medfört att man inom länen gjort omprioriteringar som medfört senareläggning av myndighets- och utvecklingsarbete samt att personalen arbetat övertid i större utsträckning än tidigare. Redovisade personalinsatser för planeringen uppvisar stora variationer mellan länen samtidigt som det är påtagligt att länen anser att resurserna varit otillräckliga oberoende av hur mycket resurser man ägnat åt planeringsarbetet.
- Trots de ökade arbetsinsatserna och att kvaliteten i arbetet utvecklats positivt anser flera länsstyrelser att planerna bör förbättras ytterligare, t.ex. beträffande bedömningar av samhällsekonomi och miljöeffekter på strategisk nivå. Även i SIKA:s utvärdering konstateras att en översiktlig jämförelse med tidigare planer för länstrafikanläggningar visar en tydlig förbättring vad gäller information om mål, brister och effekter. Samtidigt har dock enligt den utvärderingen planerna en relativt låg måluppfyllelse vad gäller vissa av regeringens kvantifierade krav och att detta i hög utsträckning beror på att tilldelade medel inte har varit tillräckliga för att uppfylla kraven.

Tidsbrist och ofullständigt underlag

- Förutsättningarna för planeringsarbetet har påverkats av att tiden för att genomföra planarbetet varit begränsad samt att underlaget från trafikverken enligt länsstyrelserna kommit sent och varit ofullständigt. En uppläggning av

planeringsprocessen som ger en jämnare arbetsbelastning skulle förbättra dessa grundläggande förutsättningar för planarbetet. Problemen med underlaget från trafikverken sammanhänger också med att tiden för arbetet med den senaste planen var för kort för både län och trafikverk att anpassa sig till den påtagligt förändrade planeringsprocessen.

Erfarenheter bör ha byggts upp som är till nytta i fortsättningen om planeringsuppdraget inte ändras alltför mycket

- Den senaste planeringsomgången har gett erfarenheter som till en del kan rationalisera och underlätta vissa moment i kommande planeringsomgångar. Grundläggande analyser från förra omgången bör kunna uppdateras och därmed kräva mindre insatser än förra omgången. Vidare kommer etablerade samarbets- och samrådsformer att vara värdefulla i fortsättningen. Länsstyrelsernas möjligheter att dra nytta av gjorda erfarenheter i planeringen är självfallet beroende av hur stora förändringar som görs i planeringsuppdraget.
- De möjligheter till ytterligare samarbete och samordning som länsstyrelserna pekar på gäller främst att i större utsträckning engagera andra funktioner inom länsstyrelsen såsom miljö och regionalekonomi.

Utvidgningen av planen ställer krav på kompetenser och underlag från olika delar av länsstyrelsen

- Den regionala transportplanen har jämfört med tidigare getts både mer medel att fördela och ett vidare innehåll som knutit transportplaneringen närmare planeringen för regional tillväxt, miljö, resurshushållning mm. Denna vidgade innebörd av planeringen tycks dock inte den senaste omgången ha medfört motsvarande ökning av andra enheters engagemang i planeringen. Av länens redovisningar att döma har inom flera länsstyrelser företrädare för andra områden än kommunikationsområdet varit med endast i begränsad omfattning. Det utvidgade innehållet i planeringen bör ställa krav på underlag och kompetens från olika samhällssektorer i större utsträckning än hittills.

Mellan planeringsomgångarna har både regeringsuppdrag och regionalt utvecklingsarbete krävt omfattande resurser

- Mellan de två senaste planeringsomgångarna gavs länsstyrelserna två tämligen resurskrävande uppdrag. Samtidigt har det också bedrivits regionala utvecklingsarbeten på de flesta håll. Att bedöma värdet av dessa arbeten har inte ingått i vår utvärdering. Det kan dock konstateras att regeringsuppdrag engagerar länsstyrelsens egen personal medan de egna utvecklingsprojekten ofta bedrivs som konsultprojekt. En berättigad fråga kan vara vad som bäst främjar utvecklingen av regionalt anpassat planeringsunderlag som förberedelse inför kommande planeringsomgångar. Har det under perioden

mellan de senaste planeringsomgångarna varit en lämplig fördelning mellan regeringsuppdrag och projekt som regionerna själva initierat?

Tillfredsställande underlag bör finnas framme i tid

- Av uppdragen till trafikverken bör det framgå hur länsstyrelserna ska få tillgång till ett tillfredsställande underlag för planerna så att länen ges rimliga förutsättningar för planarbete inklusive förankring i kommuner och andra samrådsorgan. Det ingår inte i detta uppdrag att behandla trafikverkens resurssituation. Mot bakgrund av trafikverkens svårigheter att tillhandahålla underlag kan dock frågan ställas om också trafikverkens resurser för planeringen bör övervägas närmare.

Värdet av regionberedningsgrupperna ifrågasätts

- Flera län anser att resultatet av arbetet i regionberedningsgrupperna i den senaste planeringsomgången inte motsvarade resursinsatsen. Formaliseringen av samverkan över länsgränser bör övervägas närmare.

Resurserna har varit otillräckliga och bör förstärkas

- Sammantaget tyder erfarenheterna från den senaste planeringsomgången på att länsstyrelsernas resurser varit otillräckliga i förhållande till planarbetets vidgade omfattning och innehåll. Flera arbetskrävande moment tillkom med bland annat krav på nya former av samverkan. Som exempel kan nämnas den utökade samrådsprocessen med kommuner och andra intressenter.
- Under den senaste planeringsomgången avseende 1998 års plan beräknas man i ett genomsnittslän ha använt cirka 22 personmånader för planeringsarbetet. I arbetet den föregående omgången med 1994 års plan beräknas motsvarande resursåtgång ha varit cirka 8 manmånader per län. Länsstyrelsernas redovisningar tyder på att arbetet med 1994 års plan kunde bedrivas under relativt normala arbetsförhållanden medan arbetet med 1998 års plan bedrevs med otillräckliga resurser. Den ökning av resurserna med cirka 14 manmånader som länen i genomsnitt satsade inför den senare omgången bör vara utgångspunkt i bedömningarna av i vilken omfattning länsens resurser bör förstärkas inför kommande planeringsomgång.
- Vi utgår ifrån att det i kommande planeringsomgång bör bli möjligt för länsstyrelserna att dels bygga vidare på gjorda behovsinventeringar – som på många håll krävt relativt omfattande resurser, dels rationalisera arbetet med stöd av tidigare erfarenheter. Även trafikverken bör ha fått erfarenheter av hur underlaget bör vara utformat för att passa länsens behov. Vidare bör erfarenheterna från föregående planeringsomgång medverka till att planeringsprocessen läggs upp så arbetsbelastningen blir jämnare. Sammantaget bedömer vi att minst hälften av de ökade resurskrav som ställdes på

planeringen den senaste omgången bör kunna ersättas av vunna erfarenheter, bättre underlag och en bättre organiserad planeringsprocess. Resterande del bör tillföras länen som resursförstärkning. Behoven av förstärkta resurser varierar mellan länen. Resurstillskottet bör därför fördelas med hänsyn till planeringsarbetets omfattning och komplexitet samt särskilda omständigheter i övrigt.

Regeringsbeslut

9

1998-10-29

K98/3210/3

*Kommunikationsdepartementet*Statens institut för kommunikationsanalys
Box 3118
103 62 STOCKHOLM

Uppdrag att belysa om ändrade förutsättningar för länen i transportplaneringen påverkar länsstyrelsernas resursbehov

Bakgrund

I regeringsbeslut den 17 april 1997 gavs Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) i uppdrag att kontinuerligt följa det regionala planeringsarbetet för infrastrukturplaner avseende åren 1998–2007 och att senast den 1 mars 1999 lämna en utvärdering av hur processen för framtagandet har motsvarat riksdagens och regeringens krav. Inom ramen för SIKAs uppdrag har det framkommit att kommunerna är nöjda med länsstyrelsernas eller i förekommande fall självstyrelseorganens förankringsarbete, men att arbetet varit tidskrävande varför resursbehovet bör övervägas inför nästa planeringsomgång.

Regeringens överväganden

Länsstyrelserna och i förekommande fall självstyrelseorganen fick en utökad roll i den nyligen genomförda planeringsomgången. Regeringen avser att även fortsättningsvis ge länen en viktig roll i den långsiktiga infrastrukturplaneringen. Därför bedömer regeringen att det är angeläget att belysa eventuellt förändrade resursbehov för länen till följd av att länsplanerna omfattar fler typer av åtgärder än tidigare. I sammanhanget är det också viktigt att presentera möjligheter till effektivisering och rationalisering av arbetet i planeringsprocessen.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt SIKAs att undersöka hur länsstyrelsernas utökade ansvar beträffande länsplanerna för åren 1998–2007 har påverkat länsstyrelsernas

resursinsatser jämfört med när länsstyrelserna ansvarade för planer för länstrafikanläggningar. SIKA:s avrapportering skall belysa vilka aktiviteter resurserna används till. SIKA skall analysera ett eventuellt behov av resursförstärkningar för länsstyrelserna, men också möjligheter till rationaliseringar, samordning och samarbete som kan begränsa de resursinsatser som krävs.

Länsstyrelserna skall bistå SIKA med erforderligt underlagsmaterial.

Uppdraget skall avrapporteras till regeringen senast den 29 mars 1999.

På regeringens vägnar

Björn Rosengren

Ann-Katrin Berglund

Kopia till

Finansdepartementet
Kulturdepartementet
Närings- och handelsdepartementet
Inrikesdepartementet
Miljödepartementet
samtliga länsstyrelser

Bilaga 2.1

Tidsåtgång, konsultmedel och övertid för arbetet med planerna

Län Medv enh	Plan för länstrafikanläggningar (1994-2003)			Plan för regional transportinfrastruktur (1998-2007)		
	Totalt (manmån) Per enh	Kon- sult (tkr)	Kommentar om övertid	Totalt (manmån) Per enh	Kon- sult (tkr)	Kommentar om övertid
AB Komex Reg Plan Miljö	19 ingår i reg.ek 13 4 2	70	Hanter- bart	39 ingår i plan 2 33 4	100	Omfattande Extrapers i 6 mån
C Kom- funk Plan Miljö	6 6		-	14 10,5 3 0,5		Omfattande
D	Del av 1,5 tjänst hos kom.funkt Övr. enheter ca 1,5 manmån			Del av 1,5 tjänst hos kom. funkt. Högre arb.belastn än föregående plan Övr. enheter ca 3 manmån		Mer än föregående omgång
E Kom.exp	6,5 6,5		Tidsnöd p.g.a. ändrat uppdrag	14 14		Viss övertid mot slutet p.g.a sent underlag från Vägverket
F Kom.exp Plan Miljö Näringsli Räddn.tj Kultur	7,3 5,0 0,6 0,4 0,7 0,3 0,3		Ingen	19,3 10,5 4,1 0,9 1,4 1,3 1,1		Ca 160 tim för andra än Kom.exp
G	11 I huvudsak kom. exp. Smärre insatser och samråd med främst plan och miljö.		Ingen	20 I huvudsak kom. exp Smärre insats- er och samråd med främst plan och miljö		Omfattande tillfälliga övertider
H	12		Kommenteras inte	29		Kommenteras inte
I	Ordinarie personal inom län och kommun			Ordinarie personal inom län och kommun		
K	1 person har varit tillgänglig		Stora övertids- insatser	1 person har varit tillgänglig	100	Ännu mer övertid
LM	10 inom länsstyrelsen		Visst uttag av övertid	20 varav 10 reg förb +10 länsstyrelse	70	Personal låna- des in till reg.- förb från kom- muner.Strate- gisk miljöbe- dömning med övertid

Forts

Län Medv enh	Plan för länstrafikanläggningar (1994-2003)			Plan för regional transportinfrastruktur (1998-2007)		
	Totalt (manmån) Per enh	Kon- sult (tkr)	Kommentar om övertid	Totalt (manmån) Per enh	Kon- sult (tkr)	Kommentar om övertid
N Kom.exp Reg Plan Miljö Försvar	5-6 3 Övriga enheter totalt ca 2-3 manmån		-	9-10 7 Övriga enheter totalt ca 2-3 manmån		Mycket arbete kvällar och i princip varje helg
OPR Kom.exp Plan/be redska p Miljö Kultur Länsled	9,7	62	3% av en årsarbetskraft	28	65 + proj anst för 210	20% av årsarbetskraft + ett halvt manår extrapersonal. Hårdstyrning av semester
S Komdir Länsled	8		Något övertid	12		Mycket stort övertidsuttag
T Kom.exp Miljö/ Plan Länsledn Samordn. org	4,5		Inte nämnvärt mycket	11	40	Under 1996: 564 tim, Under 1997: Utökning med 80 % tjänst samt 345 tim övertid för komexp
U Komm. enhet	12		Från 940701 ökning från 1 till 2 årsarb.kraft	28		Periodvis mycket arbete utöver ordi- narie arb.tid
W Kommuni- kation Övr enheter	12 10 2		Något under kortare period- er	58 51 7	50	Långa perioder väldigt mycket
X	5			21 + 5 för Kommunikationsko mmittén		Ca 30 dagar komp.ledighet
Y	Uppgift saknas			Uppgift saknas		
Z Reg.ek Plan Miljö	9 9			12,5 9 2 1,5	400	Nödvändigt med övertid och konsult
AC Reg ek Samhälls plan.funk och miljö	4 4			12 12	180	Konsult och omfattande övertid under stor del av perioden
BD Komm. enhet	4 4			10 10	175	Under hela perioden koncentrerades resurserna på planarbetet

Bilaga 2.2

Uppdrag från regeringen och Kommunikationskommittén samt projekt på regionalt initiativ, inklusive medverkan i arbetsgrupper, perioden 1992-1998 (Antal manmån och konsultmedel tkr)

Län	Reg uppdrag inkl Kommunikationskommittén	Egna projekt och medverkan i grupper
AB	Dennisöverensk miljö, samh.ekon.2 mån RES (Miljö på väg) 12 mån 1 mkr Kommunikationskommittén-konkretisering	Pendlarstudie 6 mån 120 tkr. Stockholm Nord , nytt läge för fjärrtågs-station 4mån. Förhandlingar om dubbelspåret Kallhäll- Kungsängen 1 mån. Mälardalen(RES) 2 mån Stockholm Nord 2-3 mån och cirka 120 tkr, konsult Regionala cykelstråk 1 mån. Väginformatik 1 mån. Kallhäll-Kungsängen 2 mån.
C	RES totalt 12 mån + 100 tkr Kommunikationskommittén-konkretisering 7 mån	Regional tågtrafik (2 proj) totalt ca 4 mån. Färjetrafik Sverige-Finland 1 mån Referensgrupper: Vägverkets förordning och handbok för statsbidrag till kollektivtrafikanläggningar mm - ett par veckor Den långsiktiga planeringen - en vecka
D	RES 8 mån	Kommunikationsknut Nyköping/Oxelösund 1 mån + 75 tkr Vision KFGV-regionen Länsstrategi 7 mån
E	Medverkan i Färms utr 1 mån	Sydlänsrapport 2mån till RES
F	RES 300 tkr RES+ Kommunikationskommittén 7 mån	Sydlänsstudien + Godsanalyser 2mån
G	RES 9 mån SOU1996:142, 1 mån Kommunikationskommittén 4 mån	Sydlänsrapport 4mån Särskilda samråd i regionen 1 mån
H	Del av arbetet med planerna	Sydlänsrapport 2 mån + konsult 11 mån Interreg IIC 1mån
K	Har prioriterats framför annan löpande verksamhet	Östersjösamarbete, Euro-region Baltic, flera Interreg IIC-projekt, VASAB, TEM, Säkeriken, Miljöeken, VSÖ-styrgrupp miljö, sekr i samrådsgr mål 2
LM	Projekt: Infrastruktur för kommunikationer i Skåne + RES + Storstadsuppdraget =totalt 10 manmånader och ca 400 tkr för konsult Kommunikationskommittén-konkretisering 4 manmån + projanställd	Sydlänsprojektet (91-96) 8 manmån + 400 tkr Studien Skånes framtida kommunikationer konsult 70 tkr
N	Konkretisering av Kommunikationskommittén mm sammanföll inte med de mest intensiva faserna av PLAN-arbetet	Strategier för Sydälän resp SNORP-länen För N-län totalt ca 3 manmån och 200 tkr Godsanalyser i den Västsvenska studien
OPR	RES okt-93--apr-95 28 (12+8+8) manmån + 700 tkr Kommunikationskommittén dec-95--sep-96 6 manmån SOU 1996:142 < 1 manmån	Våren92-mars 94 Västsvensk strategi (SNORP-länen) Totalt ca 5 manmån + 550 tkr Länsstrategi 95-96 ca 2 manmån per län Studie överflyttning från lastbil till tåg och båt 2 manmån+80 tkr Underlag för PLANEN ej kollision i tid
S	Totalt ca 4 manmån	Länsstrategi och särskild strategi med norskt fylke toalt ca 3 manmån Spridda projekt ca 1 manmån
T	Under 91-93 inga särskilda uppdrag Parallellt med planeringsprocessen: RES, Kommunikationskommittén, SOU 1996:142, Boverket 2009 Totalt 19 manmån + 290 tkr	Inriktningsdok. Transport 2000 9 manmån + 190 tkr. Sverigediagonalen, samarbete- infrastruktur i korridoren mellan Stockholm och Göteborg, nationell nivå, samarbete 5 länsstyrelser, 4 kommunförb. länets del av konsult 43 500 kronor+1 manmånad. Bergslagsdiagonalen -väg- (4 länsstyrelser + 15 kommuner) under 94-98,för länet 12 manmån+400 tkr Bergslagsbanan -järnväg-(4 län+12 kommuner) 1 manmån + 250 tkr

U	RES 6-8 manmån extraanst Övriga uppdrag: 3-4 manmån	Godstrafik på järnväg 3-4 manmån+330 tkr Bergslagspendeln (finansieringsfrågor)
W	Åtskilliga manmån för RES, Kommunikationskommittén (konkretisering + remiss) och remiss över nationella planerna	Samarbete med Norrlandsläna "Utveckla Norra Sverige" konsultinsatser
X	RES konsultuppdrag minst 6 manmån Kommunikationskommittén 5manmån + 100 tkr	Uppgifter saknas (se dock W och T ovan)
Z	6 manmån + 115 tkr	Studier: Infrastruktur för strategisk utveckling, Transporter i Jämtlands län, Vägar och turism Totalt 250 tkr
AC	RES – 7 manmån+ 84 tkr Konkr. av Kommunikationskommittén:s förslag, 4 manmån. Svensk sjöfart (SOU 1995:12), 0,5 manmån. Remiss av Kommunikationskommittén:s delb (SOU 1995:26), 1 manmån. SOU 1996:142, 0,5 manmån. Remiss av Kommunikationskommittén:s slutb (SOU 1997:35), 1 manmån. Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU (SOU 1998:49), 0,5 manmån	Västerbottensvision – transporter och samhällsfunktioner från 89 (underlag för bedömning av nödvändiga investeringsbehov). Konsult: 350 tkr. <i>(Betraktas i sammanställning som före den period utvärderingen avser)</i> Utvecklingsplan för Västerbottens län, 1 manmån Utveckla Norra Sverige. (genomfördes gemensamt av de sex nordligaste läna se W-län ovan) Konsult: 50 tkr per län. Medverkan i Botniabanegruppen. En seminariserie tillsammans med länsstyrelsen i Västernorrlands län om järnvägsplanering inför bedömningarna om Botniabanan. Representerad i Banverkets referensgrupper för järnvägsutredningarna.
BD	RES < 6 manmån + 75 tkr, Kommunikationskommittén<5 manmån, SOU 1996:142 < 0,5 manmån	Norrbottensvision< 3manmån, Inrikesflygets avegl <5manmån,< 50tkr, Norrbottens kommunikationer<1 manmån<150 tkr Barentssamarbetet << 5manmån,< 2mkr Utveckla Norra Sverige se ovan 1 manmån, 50 tkr