

## STATLIGT STÖD I INFRASTRUKTURPLANERING

---

FÖRORD.....	3
INLEDNING .....	4
INFRASTRUKTURPLANERINGEN I DAG .....	5
UPPLÄGG WORKSHOPAR .....	9
WORKSHOP VÄSTERNORRLANDS LÄN.....	10
WORKSHOP SKÅNE LÄN .....	14
WORKSHOP KALMAR LÄN.....	18
SLUTSATSER .....	22
SUMMERING .....	28
FORTSATT ARBETE .....	29
ORDLISTA .....	30

---

## FÖRORD

År 2007 tilldelades ett 20-tal myndigheter ett regeringsuppdrag i syfte att stärka myndigheternas engagemang i det regionala tillväxtarbetet. Tre myndighetsgrupper bildades med utgångspunkt i den nationella strategins prioriteringar; Innovation och förnyelse, Kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud samt Tillgänglighet. Arbetet redovisades till Näringsdepartementet våren 2009.

På nationell nivå har som en fortsättning på regeringsuppdraget ett initiativ tagits till fortsatta samarbeten kring frågor om tillgänglighet och regional tillväxt. I detta tematiska myndighetssamarbete ingår följande myndigheter: Trafikanalys, Trafikverket, Tillväxtanalys, Tillväxtverket, Länsstyrelsen i Uppsala län och Länsstyrelsen i Skåne län. I samarbetet deltar även Sveriges kommuner och landsting samt representant för regionförbund.

Denna rapport utgör redovisning av delprojekt 2 om att hitta former för hur dialogen mellan stat, kommun och region kan utvecklas, inom det fortsatta tematiska myndighetssamarbetet. Projektledare har varit infrastrukturstrateg Camilla Burén vid Länsstyrelsen i Skåne län. I projektet har även länsarkitekt Elisabet Weber och planhandläggare Karin Kallioniemi från Länsstyrelsen i Skåne län, trafikplanerare Ann Cederberg samt planeringsarkitekt Anna Persson från Tyréns deltagit.

Malmö i juni 2012

Elisabet Weber  
Länsarkitekt

## INLEDNING

Ansvar för planering av mark och vattenområden i Sverige ligger hos landets kommuner. Planeringen sker genom översiktsplanen. Uppgiften är komplex och kommunernas planarkitekter måste hantera en rad frågor i sitt arbete med översiktsplanen, exempelvis bebyggelseutveckling, grönstruktur, vattenfrågor, infrastruktur m m. En nyckelfråga i kommunernas planering är att utveckla bebyggelsestrukturen och trafiksystemet i samspel så att de båda hänger samman.

De statliga aktörer som arbetar med fysisk planering och infrastrukturfrågor, exempelvis länsstyrelserna och Trafikverket, har en viktig roll som stöd åt kommunerna i deras planering. Även regionala aktörer har en betydelsefull del i denna planering. Inom de statliga organisationerna finns kunskap och en regional och nationell överblick som kan utgöra ett bra underlag till översiktsplanen om den kommer kommunerna och regionerna till del på rätt sätt.

Projektet "Identifiera behov av statligt stöd i infrastrukturplanering" syftar till att stärka kommunernas strategiska planering och översiktsplanering ytterligare. Genom att tydliggöra vilket statligt stöd kommuner och regioner behöver för att de ska kunna analysera problem rörande vägar och järnvägar samt ge förslag till väl avvägda lösningar kan de statliga aktörerna, exempelvis Länsstyrelsen och Trafikverket, förbättra sitt rådgivande och stödjande arbete.

Projektet syftar också till att stärka det systematiska arbetet med infrastrukturplanering och att välja rätt åtgärder. På kommunal nivå behöver arbetet med att identifiera behov och brister utvecklas genom att använda systematiska analyser liksom arbetet med att analysera vilka alternativa lösningar som kan tillgodose behovet. Planeringen behöver inriktas på att hitta tillräckligt bra lösningar. Syfte och mål behöver formuleras tydligt och istället för att redan inledningsvis diskutera konkreta åtgärder behöver fokus vara att identifiera vilken funktion som man vill uppnå. Tydligt formulerade syften och mål är också en förutsättning för att kunna följa upp om vald åtgärd får avsedd effekt. Att säkerställa att planerade åtgärder är väl avvägda och tillgodoser det identifierade behovet är grundläggande för hushållningen med resurser, både ekonomiska och naturresurser. Väl avvägda lösningar som ger avsedd effekt

skapar även goda förutsättningar för regional tillväxt.

Projektet ska även bidra till att aktörerna i infrastrukturplaneringen kan få en bättre överblick över processens olika delar och en gemensam kunskapsgrund att stå på. Genom att synliggöra processen och infrastrukturfrågornas komplexitet förbättras förutsättningarna för att medverkande företrädare för kommuner, regioner och staten alla kan vara "kompetenta diskussionspartners" vilket gynnar både arbetsprocessen och resultatet av den.

Arbetet har genomförts genom tre workshoppar, i Härnösand, Malmö och Kalmar. Resultaten från dessa har därefter sammanställts och slutsatser har dragits. Denna rapport behandlar huvudsakligen frågan om behov av statligt stöd i infrastrukturplanering. Kortfattat beskrivs också för varje län hur infrastrukturplaneringen fungerar samt i vilken utsträckning och hur förhållningssättet enligt Fyrstegsprincipen kommer in i det vardagliga arbetet.



Foto Roza Czulowska

## INFRASTRUKTURPLANERINGEN I DAG

Infrastrukturplaneringen har flera olika aktörer och fungerar något olika i olika län. Aktörer som har formella roller i planeringen av vägar och järnvägar är kommuner, länsstyrelser, länsplaneupprättare och Trafikverket. Deras ansvar och hur deras arbete går till beskrivs förenklat nedan.

### KOMMUNERNA

Ansvaret för planeringen av hur mark- och vattenområden ska användas ligger hos Sveriges kommuner. Varje kommun ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön i en kommuntäckande översiktsplan. Översiktsplanen redovisar var ny bebyggelse ska komma till stånd och hur infrastrukturen ska utvecklas. Det är också kommunerna som i många fall tar initiativ till åtgärder i väg- och järnvägsnätet.

Fysisk planering ska enligt plan- och bygglagen ske med utgångspunkt i vad marken är mest lämpad för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Innan ny markanvändning föreslås måste alltså behovet analyseras. Därefter är det möjligt att formulera en målbild och identifiera vilka alternativa vägar som finns att nå målet. Detta övergripande analysarbete för infrastruktursystemet behöver alltså vara en del av översiktsplaneringen.

Om det visar sig att det finns behov av infrastrukturanläggningar som tar ny mark i anspråk ska kommunen också avväga detta behov mot andra, ofta motstående, intressen. Konsekvenserna av ställningstagandet ska framgå av översiktsplanen och översiktsplanens MKB ska redovisa avvägningen mellan de motstående intressena.

I kommunerna sker översiktsplanearbetet inom den del av organisationen som har ansvar för hela eller delar av den fysiska planeringen enligt PBL, exempelvis stadsbyggnadskontor, samhällsbyggnadsförvaltning, kommunstyrelsekontor eller motsvarande. Inom den kommunala organisationen sker ett förankringsarbete i översiktsplaneprocessen och flera delar av organisationen är engagerade i översiktsplanearbetet. Eftersom kommunen är väghållare för det kommunala vägnätet är en viktig aktör i översiktsplanearbetet den del av den kommunala organisationen som ansvarar för väghållningen. Denna del av organisationen kan finnas inom

samma förvaltning som utförarna av översiktsplanearbetet eller i en annan separat förvaltning. Gemensamt i båda fallen är att det är skilda delar av organisationen, olika tjänstemän, som ansvarar för översiktsplanearbetet och väghållningen. Ansvaret för den kommunala infrastrukturen och utvecklingen av den delas alltså av skilda aktörer inom organisationen. I de diskussioner som sker mellan kommunen och länsplaneupprättare eller Trafikverket angående väg- och järnvägsnätets brister och aktuella åtgärder är det vanligtvis representanter för väghållningsmyndigheten som är engagerade. Däremot medverkar representanter för översiktsplanearbetet generellt sett inte i dessa diskussioner.

### LÄNSSTYRELSEN

Länsstyrelsens roll i infrastrukturplaneringen varierar över landet. Det som är gemensamt för alla länsstyrelser är att man har en formell roll i planeringsprocesserna som utgår från väglagen och lagen om byggande av järnväg. Länsstyrelserna granskar handlingar, godkänner miljökonsekvensbeskrivningar och tillstyrker fastställelse av arbetsplaner och järnvägsplaner. I handlingarna som tas fram måste behovet av en åtgärd tydligt framgå liksom vilket intrång den ger upphov till. Detta för att det ska gå att göra en avvägning av om kostnaden för en åtgärd, i form av resursförbrukning, är motiverat av det behov som identifierats.

I kommunernas översiktsplanering har länsstyrelserna en rådgivande roll, och har ansvar för samordningen av statliga intressen. När kommunen föreslår nya infrastrukturåtgärder lämnar länsstyrelsen synpunkter kring om dessa åtgärder kommer i konflikt med statliga intressen såsom natur- och kulturmiljövärden av riksintresse. Länsstyrelsen kan också ha synpunkter kring hur åtgärden samverkar med nationella mål, inte minst miljö- och klimatmål. För att länsstyrelsen ska kunna ge rätt råd i dessa frågor, och i fråga om miljökonsekvensbeskrivningen är det viktigt att den övergripande analysen av infrastruktursystemet och identifierade behov finns bland planhandlingarna.

Dessutom upprättar länsstyrelserna i Norrbottens län, Västmanlands län, Västernorrlands län och Stockholms län länstransportplanerna i respektive län, se nedan.

## LÄNSPLANEUPPRÄTTARE

Länsplaneupprättaren är den aktör som ansvarar för att besluta om vilka åtgärder som ska prioriteras i respektive länstransportsplan. Planupprättaren är även den aktör i varje län som ansvarar för det regionala tillväxtarbetet och för att ta fram det regionala utvecklingsprogrammet (RUP). Arbetet med länstransportplanen utgör en del i det regionala utvecklingsarbetet och länstransportplanen utgör en del i respektive läns RUP. Uppdraget innebär att en ekonomisk plan som redovisar vilka infrastrukturåtgärder som tilldelas medel för den aktuella planperioden utarbetas. Åtgärderna kan omfatta investeringar i vägnätet, cykelvägnätet och i viss mån järnvägsnätet.

Ursprungligen upprättades alla länstransportplaner av länsstyrelserna. Numera är det enbart fyra länsstyrelser som har kvar denna funktion; länsstyrelserna i Norrbottens län, Västmanlands län, Västernorrlands län och Stockholms län. Övriga planupprättare är regionkommunerna Region Gotland, Region Halland, Region Skåne och Västra Götalandsregionen samt regionförbunden i landets övriga län.

Inför åtgärdsplaneringen 2010-2021 gav regeringen 2008 de regionala planupprättarna i uppdrag att ta fram så kallade regionala systemanalyser för respektive län. Syftet med systemanalyserna var att utgöra underlag i åtgärdsplaneringen och till trafikverkens, som då var flera, nationella analyser. Systemanalyserna skulle vara "transportslagsövergripande analyser av transportsystemets funktion och brister utifrån mål och behov". Utgångspunkten var också att de olika trafikslagen skulle komplettera varandra för att "på ett optimalt sätt stödja efterfrågat transportbehov och uppfylla de transportpolitiska målen". En betydelsefull del i systemanalyserna var att inom ramen för dem ta fram strategiska miljöbedömningar.

En uttalad ambition med systemanalyserna var att "anamma ett transportslagsövergripande systemperspektiv och att analysera funktioner och åtgärdsbehov i enlighet med Fyrstegsprincipen". Likaså skulle det transportpolitiska målet, som 2008 hade sex delmål, utgöra utgångspunkt för systemanalyserna liksom en rad nationella,

regionala och lokala mål. De nationella målen som berördes hade tydligt fokus på förbättrade förutsättningar för kollektivtrafik, på väg och på järnväg, gång- och cykeltrafik samt miljöanpassade transporter bland annat avseende klimatpåverkan. Även trafiksäkerhet, utökade arbetsmarknadsregioner och näringslivets transporter pekades ut som betydelsefulla frågor.

The image shows the cover of a report titled "Metodbeskrivning Regionala systemanalyser". At the top left, there are logos for BANVERKET, Vägverket, SJÖFARTSVERKET, and LUFTFARTSSTYRELSEN. To the right of these logos, the following information is listed: Datum: 2008-09-29, Beteckning: SA10A 2008:1854, LS 2008-0511, F08-853/SA10, 0403-08-01239, Ert datum: 2008-01-17, and Er beteckning: N2008/243/IR. The title "Metodbeskrivning Regionala systemanalyser" is centered on the page. At the bottom, there is a horizontal strip of five small images: a ship, an airplane, a road, a train, and a landscape with a palm tree.

Arbetet med att ta fram länstransportplanen är komplext och berör flera olika aktörer. Det är en kontinuerlig process och arbetet pågår även utanför den formella länsplaneprocessen, bland annat genom fortlöpande dialoger. Parter som är delaktiga i att föreslå åtgärder till länstransportplanen är exempelvis kommuner, regionkommuner och regionförbund, länstrafikbolag, kollektivtrafikoperatörer, Trafikverket och länsstyrelsen.

I processen sker en kontinuerlig diskussion mellan planupprättaren och Trafikverket samt eventuella andra aktörer, t ex kommuner, angående vilka behov och brister som finns samt idéer och önskemål om hur förbättringar kan uppnås. Valet av åtgärder som så småningom prioriteras i åtgärdsplaneringen utgår bland annat från planupprättarens och Trafikverkets erfarenhet, befintlig kunskap om var brister i infrastrukturen finns och trafikekonomiska analyser.

Även om ansvaret för att hålla samman processen för att ta fram länstransportplanen ligger hos planupprättaren har Trafikverket en betydande roll då man ansvarar för att ta fram de studier av lämpliga åtgärder som utgör underlag i åtgärdsplaneringen. Utredningarna kan göras i form av förstudier enligt väglagen/lagen om byggande av järnväg eller som utredningar som inte regleras i någon lagstiftning, vilket är vanligast. De studier som tas fram utan lagstöd är inte reglerade rörande innehåll, form, krav på samråd och liknande.

Efter att en åtgärd analyserats utvärderar Trafikverket och planupprättaren tillsammans resultatet och gör en bedömning av vilka åtgärder som är aktuella att föra in i länstransportplanen. Därefter upprättas planen av länsplanupprättaren för att slutligen fastställas. Denna process, från idé till listad åtgärd i en plan, är långdragen och kan ta flera år. Utrymmet för nya åtgärder i länstransportplanen är i praktiken också begränsat på grund av tidigare åtaganden och överenskommelser om investeringar.

## TRAFIKVERKET

Trafikverket deltar i arbetet med att ta fram regionala transportplaner i respektive län, men det är planupprättaren som har det formella ansvaret för att ta fram läns-transportplanen. Trafikverket är delaktigt i dialoger med bland annat kommuner, regionkommuner, regionförbund och länsstyrelser rörande behovet av infrastrukturåtgärder och ansvarar för att ta fram de studier av lämpliga åtgärder som utgör underlag i åtgärdsplaneringen.

Trafikverket ansvarar också för att ta fram en nationell transportplan som beskriver vilka infrastrukturåtgärder som ska prioriteras i landet. Även den nationella transportplanen är en ekonomisk plan som redovisar vilka infrastrukturåtgärder som tilldelas medel för den aktuella planperioden. Åtgärderna kan omfatta investeringar i väg- och järnvägsnätet.

Processen för att ta fram den nationella transportplanen liknar processen för att ta fram länstransportplanerna och aktörerna som deltar i arbetet är desamma, utöver Trafikverket exempelvis kommuner, regionkommuner, regionförbund och länsstyrelser.

Diskussioner om vilka åtgärder som kan vara aktuella sker först på regional nivå under ledning av Trafikverkets regioner. Det är också Trafikverkets regioner som gör en första bedömning av vilka åtgärder som kan vara aktuella att gå vidare med och föra in i den nationella planen. Bedömningarna grundar sig bland annat på erfarenhet, befintlig kunskap om var brister i infrastrukturen finns och trafikekonomiska analyser.

Trafikverket ansvarar också för att ta fram de studier av lämpliga åtgärder som utgör underlag i åtgärdsplaneringen. Utredningarna kan göras i form av förstudier enligt väglagen/lagen om byggande av järnväg eller som utredningar som inte regleras i någon lagstiftning, vilket är vanligast. De studier som tas fram utan lagstöd är inte reglerade rörande innehåll, form, krav på samråd och liknande. Efter att en åtgärd



analyserats utvärderar Trafikverket resultatet och gör en bedömning av vilka åtgärder som är aktuella att föra in i den nationella transportplanen. Därefter upprättas planen av Trafikverket för att slutligen fastställas. Denna process, från idé till listad åtgärd i en plan, är långdragen och kan ta flera år. Liksom för länstransportplanen är utrymmet för nya åtgärder i den nationella planen i praktiken begränsat på grund av tidigare åtaganden och överenskommelser om investeringar.

## FYRSTEGSPRINCIPEN

Fyrstegsprincipen är ett förhållningssätt som är avsett att användas i infrastrukturplanering och arbetades fram inom Vägverket under 2000-2001. Syftet med Fyrstegsprincipen är att genom ett brett angreppssätt hitta den bästa åtgärden för att lösa en brist som identifierats i väg- eller järnvägsnätet. Genom att stegvis pröva möjliga förbättringar av transportsystemet skapas förutsättningar för att hushålla med resurser, till exempel ekonomiska medel och utnyttjande av mark, på ett effektivt sätt. Likaså är förhållningssättet ett verktyg för att minska trafikens negativa effekter på klimat och luftkvalitet.

### FYRSTEGSPRINCIPEN

1. Åtgärder som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt
2. Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur och fordon
3. Begränsade ombyggnadsåtgärder
4. Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder



Foto Camilla Burén



# UPPLÄGG WORKSHOPAR

Inom ramen för projektet anordnades under oktober 2011 tre heldagsworkshopar i tre olika län, Västernorrlands län, Skåne län och Kalmar län. Aktörer som är involverade i kommunernas strategiska planering bjöds in för att bidra med sin kunskap och erfarenhet rörande planeringsfrågor. Deltagarna diskuterade och gav svar på frågor om hur dagens planering fungerar, vilka styrkor respektive briser som finns, hur statliga aktörer kan bistå kommuner och regioner på ett ännu bättre sätt än i dag samt hur dialogen mellan kommuner, regioner och staten kan förbättras .

För att skapa en gemensam kunskapsgrund att diskutera utifrån ägnades den första delen av varje workshop till att synliggöra planeringsprocessens olika delar och olika aktörers roller. Frågor som togs upp var:

- Hur kopplas infrastrukturplaneringen till kommunernas översiktsplaner? Hänger planeringen samman?
- Vem ansvarar för den strategiska infrastrukturplaneringen i kommunerna? Hur ser planeringsprocessen ut?
- Vilka roller har de olika aktörerna i infrastrukturplaneringen? Hur arbetar de?
- Hur fungerar problemformuleringen i dag? Hur analyseras alternativa åtgärder? Uppnås uppsatta mål för föreslagna väg och järnvägsinvesteringar?

Därefter fokuserade diskussionerna på frågan hur statliga aktörer, exempelvis länsstyrelsen och Trafikverket, kan förbättra sitt stöd till kommuner och regioner.

- Vilka behov har kommuner och regioner?
- Vad kan staten göra för att bidra till en bättre process?
- Vem behöver kommunerna och regionerna prata med? I vilket skede av planeringen?

Workshop statligt stöd infrastrukturplanering Grupp:

**Gruppövning A**

Fråga 1: Vilka aktörer finns i den övergripande trafikplaneringen? Vilka roller har de?

Aktör:	Roll:

Workshop statligt stöd infrastrukturplanering Grupp:

**Gruppövning A**

Fråga 3: Hur väl hänger kommunernas trafikplanering ihop med deras översiktsplanering?

*Sätt Ditt kryss längs linjen och beskriv nedan*

På ett mindre bra sätt \_\_\_\_\_ På ett bra sätt

Beskriv!



Workshop statligt stöd infrastrukturplanering Grupp:

**Gruppövning B**

Fråga 4: I vilken utsträckning upplever du att "förhållningssättet enligt fyrstegsprincipen" används i ditt arbete? Hur fungerar det i praktiken? Genomsyrar det hela vägen?

*Sätt Ditt kryss längs linjen och beskriv nedan*

Låg utsträckning \_\_\_\_\_ Hög utsträckning

Om förhållningssättet ej genomsyrar, vad är då som styr? På vilket sätt? Hur? Goda exempel!

--	--



Workshop statligt stöd infrastrukturplanering Grupp:

**Gruppövning C**

Fråga 5: Hur väl upplever du att dialogen och processen fungerar mellan statliga, kommunala och ev. regionala aktörer? När behövs stöttning? Hur kan stödet bli bättre?

*Sätt Ditt kryss längs linjen och beskriv nedan*

Mindre bra \_\_\_\_\_ Mycket bra

Vad behöver bli bättre? Svagheter? På vilket sätt? Styrkor och goda exempel!

--	--

# WORKSHOP VÄSTERNORRLANDS LÄN

## MEDVERKANDE

Workshopen i Västernorrlands län hölls den 7 oktober 2011 i Härnösand. Deltog gjorde 23 personer från sex organisationer; Härnösands kommun, Sundsvalls kommun, Örnsköldsviks kommun, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Skåne län samt Trafikverket. Fördelningen mellan personer som främst är verksamma i fysiska planeringsfrågor respektive trafikfrågor var relativt jämn, med någon övervikt på personer med fokus på trafikfrågor.

## INFRASTRUKTURPLANERINGEN

Infrastrukturplaneringen i Västernorrlands län bedrivs av länets kommuner, Länsstyrelsen och Trafikverket. Kommunerna ansvarar för planeringen av mark- och vattenområden i den egna kommunen och tar fram översiktsplanen där kommunens planerade utveckling av ny bebyggelse och infrastruktur beskrivs. Länsstyrelsen tar fram och fastställer Västernorrlands länstransportplan. Länsstyrelsen har också en formell roll i planering enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg, då man bland annat godkänner miljökonsekvensbeskrivningar och tillstyrker fastställelse av arbetsplaner och järnvägsplaner. Den nationella transportplanen tas fram av Trafikverket och fastställs genom beslut i riksdagen.



## PROCESSEN OCH DIALOGEN

Frågorna som ställdes löd "Hur väl fungerar processen och dialogen mellan statliga, kommunala och ev. regionala aktörer? När behövs stöttning? Hur kan stödet bli bättre?"

De åsikter som presenteras nedan är i princip obearbetade. De har antingen framkommit i grupparbeten eller vid diskussioner i plenum. Detta betyder att de inte behöver vara representativa för gruppen som helhet.

### Vad fungerar bra? Styrkor och goda exempel?

- Det finns en delaktighet och ett intresse för varandras frågor.
- Det finns en närhet, man samlas lätt vilket leder till bra dialog och samsyn.
- Länsstyrelsen och Trafikverket är lyhörda.
- Samarbete och överenskommelser.
- Samrådsmöten med Länsstyrelsen, Trafikverket och kommuner.
- Trafikverket, länsstyrelsen och kommunala tjänstemän och kommunala politiker träffas regelbundet i de större kommunerna. Länsstyrelsen och Trafikverket träffas regelbundet och diskuterar både planering och infrastruktur. Detta arbetsätt innebär att det utvecklas förtroendefulla relationer mellan parterna. Man har en samsyn om behov av underlag/utredningar utifrån det förtroende som skapats.
- Det finns en samordning med drift/underhåll för att få medlen att räcka till mer.
- Få personer är involverade och man sitter länge på sina tjänster, detta underlättar samverkan.
- Samarbeten i konkreta projekt som E4 Sundsvall och E4 Örnsköldsvik
- Gott exempel: Dialogen inom Sundsvallspusslet. Samtal mellan Trafikverket och kommunens ledning och Länsstyrelsen som lyssnande och rådgivande part
- Gott exempel: Resecentrum Sundsvall, kommun, Trafikverket, Jernhusen och Länsstrafiken. En konstruktiv dialog under längre tid trots att de ekonomiska förutsättningarna för genomförandet förändrats under åren.

- Gott exempel: Dialogen mellan kommun och Trafikverket kring enskilda vägar.
- Gott exempel: Logistikpark Sundsvall. Överflyttning från väg till järnväg och sjöfart för såväl skogsindustrin vid kusten som övriga behov hos näringslivet
- Gott exempel: Projektet "Bästa resan" - länsövergripande projekt i samarbete med Västerbotten som Länsstyrelsen drivit för att skapa samsyn kring samhällsplanering och kollektivtrafik.

# WORKSHOP VÄSTERNORRLANDS LÄN

## Vad behöver bli bättre? Svagheter?

### Dialogen:

- Dialogen behöver komma tidigare
- Det behövs en större öppenhet och mer direktkontakt mellan olika parter
- Allt mindre resurser gör att Trafikverket har allt svårare att ha dialog med mindre kommuner

### Tidsaspekten:

- Länsstyrelsen behöver vara med mer i de tidiga skedena
- Låsta lägen kan uppstå på långa processer
- Kontinuitet är en viktig aspekt, liksom kunskapsöverföring

Förstudier, idéprogram mm gör att åtgärder på befintlig infrastruktur inte blir av "väntan" på stora investeringar, steg 2,3 försvinner

### Samverkan, samordningen och förankringen:

- Länsstyrelsen och Trafikverket behöver samordna sig bättre
- Det behövs mer samverkan med mindre kommuner
- Det behövs en ökad tydlighet i hur planeringsprocessen ser ut
- Den kommunala samordningen kan förbättras
- Hur ska Trafikverket samordna sig med Länsstyrelsen vid "dialog i tidiga skeden" med kommuner? Detta är angeläget! Varför ska Trafikverket ifrågasätta en åtgärd i LTP som Länsstyrelsen och kommunen är överens om behöver prioriteras?
- Det behövs ett erfarenhetsutbyte mellan kommuner inom områdena planering-mark-byggande
- Det är svårt att få till samverkan mellan kommuner. Ibland prioriterar man olika frågor, t ex satsar den ena kommunen på cykel medan grannkommunen satsar på buss.
- Möjligheten för kommunen att påverka nationella planerna är mycket liten, detta ger liten idé att samverka
- Den gemensamma målbilden saknas ofta. Målbilden beror av problem och behov. Att vara fast i en åtgärd blir statiskt

### Underlagen och analyserna:

- Översiktsplanens roll behöver stärkas. Tillåtlighetsprövningen kan flyttas till översiktsplanen
- Den kommunala planeringen behöver bli tydligare genom t ex en trafikplan
- Kopplingen mellan ekonomisk och fysisk planering måste förbättras/stärkas
- En statlig markbehovsplan behövs

### Statens besked:

- Yttranden måste vara tydliga och sakliga samt ge förslag till förändringar, inte bara påpeka vad som är fel och dåligt
- Vilken handläggare som yttrat sig ska inte avgöra vilket svar kommunen får
- Länsstyrelsens planutlåtande behöver bli tydligare i inspelet till kommunerna, de blir då lättare att använda i kommunala planeringen. Riksintressen behöver bli tydligare

### Det statliga stödet:

- Staten borde beskriva vilket markbehov man har på lång sikt. T ex vissa objekt som inte ryms i åtgärdsplanen
- Idag finns mycket kunskap hos de statliga verken, men "kompetenserna pensionerar sig"
- Staten kan bistå med prognoser i det regionala utvecklingsarbetet

### Den ekonomiska aspekten:

- Det behövs en ökad förståelse för osäkerheten i de ekonomiska förutsättningarna
- Förutsägbarheten i de ekonomiska ramarna behöver bli större
- Det handlar om för lite pengar i relation till insatsen
- Ju mindre pengar det finns att tillgå desto viktigare är det att samverka
- Brist på resurser och "driftpengar" (utredningar, små jobb) hos staten gör att man inte kan möta upp efterfrågan på smärre objekt i samma utsträckning längre

---

Konkreta förslag på förbättringar:

- Bjud in Trafikverket i ett tidigt skede i planeringen
- Kompetens och resurser saknas i många kommuner. Det är bra om kommuner kunde samverka och samarbeta

Övrigt:

- Det behövs en återkoppling till kommunerna angående länstransportplanen. Varför får man inte det man önskar sig?
- Trafikverket har olika roller (verkar för att uppnå nationella mål, ansvarar för riksintressen, utvecklar och förvaltar väg- och järnvägsnätet) som är svåra att hantera.
- Andra förutsättningar gäller i Norrland, man får skippa den ekologiska hållbarheten för att få folk att välja att bo kvar.

*”Det finns inga naturliga forum för träffar mellan länsstyrelsen, Trafikverket och regionen”*

*”Länsstyrelsen vill att kommunerna ska göra rätt från början, vi vill inte avstyrka planer”*

*”Man går inte alltid i takt inom en kommun”*

# WORKSHOP SKÅNE LÄN

## MEDVERKANDE

Workshopen i Skåne län hölls den 27 oktober 2011 i Malmö. Deltog gjorde 18 personer från sju organisationer; Höganäs kommun, Kristianstads kommun, Sjöbo kommun, Trelleborgs kommun, Region Skåne, Länsstyrelsen i Skåne län samt Trafikverket. Fördelningen mellan personer som främst är verksamma i fysiska planeringsfrågor respektive trafikfrågor var relativt jämn, med någon övervikt på personer med fokus på fysisk planering.

## INFRASTRUKTURPLANERINGEN

Infrastrukturplaneringen i Skåne län bedrivs av länets kommuner, Region Skåne, Länsstyrelsen och Trafikverket. Kommunerna ansvarar för planeringen av mark- och vattenområden i den egna kommunen och tar fram översiktsplanen där kommunens planerade utveckling av ny bebyggelse och infrastruktur beskrivs. Region Skåne, som är en regionkommun, tar fram och fastställer Skånes länstransportplan genom beslut i regionfullmäktige. Länsstyrelsen i Skåne län har en formell roll i planering enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg, då man bland annat godkänner miljökonsekvensbeskrivningar och tillstyrker fastställelse av arbetsplaner och järnvägsplaner. Den nationella transportplanen tas fram av Trafikverket och fastställs genom beslut i riksdagen.





---

## PROCESSEN OCH DIALOGEN

Frågorna som ställdes löd *”Hur väl fungerar processen och dialogen mellan statliga, kommunala och ev. regionala aktörer? När behövs stöttning? Hur kan stödet bli bättre?”*

De åsikter som presenteras nedan är i princip obearbetade. De har antingen framkommit i grupparbeten eller vid diskussioner i plenum. Detta betyder att de inte behöver vara representativa för gruppen som helhet.

### Vad fungerar bra? Styrkor och goda exempel?

- Det finns en återkommande dialog
- Dialogen finns på både politisk och tjänstemannanivå
- Region Skåne träffar oftast kommunerna i grupp (de fyra ”hörnen”). Länsstyrelsen och Trafikverket träffar kommunen en och en. Enskilda träffar med respektive kommun är positivt
- Länsstyrelsen ser helheten i Skåne
- Trafikverket har en samordnande roll
- Det finns mycket kompetens inom de statliga myndigheterna
- Direkt kunskapsutbyte sker mellan myndighet och kommun förekommer, dels per telefon, dels genom personlig kontakt
- Gott exempel: Skåne NordVäst är ett bra samarbete
- Gott exempel: Länsstyrelsen satte samman en projektgrupp för Helsingborg där Länsstyrelsen och Trafikverket samlades kring olika typer av planeringsfrågor (väg, järnväg, plan) i samband med stadsutvecklingen i H+



# WORKSHOP SKÅNE LÄN

## Vad behöver bli bättre? Svagheter?

### Dialogen:

- En mer kontinuerlig diskussion om behov, trafikutveckling och analys behövs.
- Det saknas forum för dialog i tidiga skeden, innan det har blivit ett projekt
- Dialogen mellan Region Skåne och Länsstyrelsen behöver förbättras
- Dialogen kring kollektivtrafiken måste förbättras. Detta måste vara en parallell process.
- Man behöver se hela strukturen och sammanhanget, inte bara avgränsade objekt inför ett dialogmöte

### Tidsaspekten:

- Det behövs statligt stöd i tidiga skeden, ex. genom workshoppar
- Länsstyrelsen vill komma in i ett tidigare skede i diskussionerna om vilka åtgärder som ska tas med i länsplanen. De åtgärder som tas med i länsplanen behöver vara analyserade först, exempelvis med hjälp av genomförd förstudie där alternativa åtgärder prövas.
- Länsstyrelsen kommer in för sent i vägplaneringsprocessen. Man vill vara med när frågan OM vägen ska byggas, inte HUR
- Trafikverket behöver komma in tidigare i planprocessen

### Samverkan, samordningen och förankringen:

- Länsstyrelsen och Trafikverket behöver en synkning mellan regionala och statliga myndigheter
- Vad som är statliga intressen behöver visas tydligare
- Olika roller i olika skeden skapar otydlighet
- Många processer hänger inte ihop
- Länsplaneupprättaren Region Skåne träffar kommunerna gruppvis. Trafikverket deltar i dessa möten. Även Länsstyrelsen bjuds in att delta. Mötena innehåller mycket information om pågående projekt som är beslutade, istället för diskussion kring behov och målbild.

### Underlagen och analyserna:

- Det saknas en gemensam problembild mellan kommun, region, Trafikverket och Länsstyrelsen. Vad är ett problem? T ex vilken köbildning är acceptabel? Vem är bäst skickad att definiera problemet? Kommunen, som sitter närmast. Översiktsplanen är ett bra instrument för att redovisa gemensam bild. Bättre trafikanalyser (på systemnivå) behövs.
- Det behöver tydliggöras vad som är ett problem. En gemensam problembild som diskussionsunderlag mellan kommun, region, Länsstyrelsen, Trafikverket
- Frågan om behov och bästa sätt att lösa detta behov är det som Länsstyrelsen granskar i handlingar som tas fram med stöd av väglagen och lagen om byggande av järnväg. Hur förklarar man vägen till ställningstagandet? Detta måste framgå tydligare i kommunernas handlingar
- Redan vid översiktsplan behöver man ifrågasätta om t ex. den nya vägen, behövs. Efter översiktsplanen kommer en massa detaljplaner som förutsätter att vägen ska bli av. När förstudien väl kommer blir det bara en bekräftelse. Efter som detaljplanerna är klara finns nu ett behov.

### Statens besked:

- Vad är det statliga intresset i planeringen? Det är en uppgift för Länsstyrelsen att klargöra detta.

### Det statliga stödet:

- Det behövs stöd av Region Skåne i form av dialog med myndigheter (Länsstyrelsen). Stöd för konkreta frågor kopplat till övergripande visioner
- Kommunerna behöver ha bättre verktyg, bättre trafikanalyser (på systemnivå) och underlag för att man ska ha möjlighet att ta ansvar och möjlighet att ta fram en trafikstrukturkarta som ett underlag i översiktsplan
- Regionen uppmuntrar kommuner till kontroversiell planering, men backar inte upp kommunen när det blir konflikt med statliga intressen.

### Den ekonomiska aspekten:

- Samhällsekonomiska analyser behöver göras i översiktsplanen

- 
- All infrastrukturplanering bygger på samhällsekonomiska analyser. Dessa utgör underlag för prioritering. Men svarar dessa analyser på "det här är behovet och det kan lösas så här eller så här". Nej, det gör de inte.
  - Det finns en konkurrens mellan kommuner om medel, vilket kan leda till att mest lämpade åtgärder inte alltid genomförs
  - Det finns inget bra sätt att byta ut vägåtgärder mot kollektivtrafikåtgärder, vilka ofta är mer hållbara lösningar. Medel för väg- och kollektivtrafikåtgärder finns i olika budgetar.
  - Det finns en pott med pengar för väg och en för järnväg inom Trafikverket. Det går inte att flytta pengar från väg till järnväg. Måste göra avvägningar som kostar politiskt och ekonomiskt

*Konkreta förslag på förbättringar:*

- Länsstyrelsen kan göra informella besök i kommunen, se på nya projekt
- Länsstyrelsen hamnar vid sidan av när Region Skåne har en relation med kommunen och Trafikverket har en annan dialog. En lösning kan vara regelbundna möten mellan Trafikverket, Region Skåne, Länsstyrelsen och kommunen.
- Samråd genom informella möten i samband med kommunal planering där t ex Länsstyrelsen är part och har ett uppdrag. Viktigt att tydliggöra i förväg vad som förväntas av aktörerna vid ett sådant möte.

*Övrigt:*

- Svårt att överge satsningar man redan blivit beviljad. Pengarna går till en annan kommun om man inte bygger t ex vägen. Kan inte använda dem till annan åtgärd som visat sig vara bättre.

*"Det är alltid bortaplan när man är på länsstyrelsen"*

*"Man är inte överens inom kommunen, man har inte samma målbild, man pratar inte samma språk"*

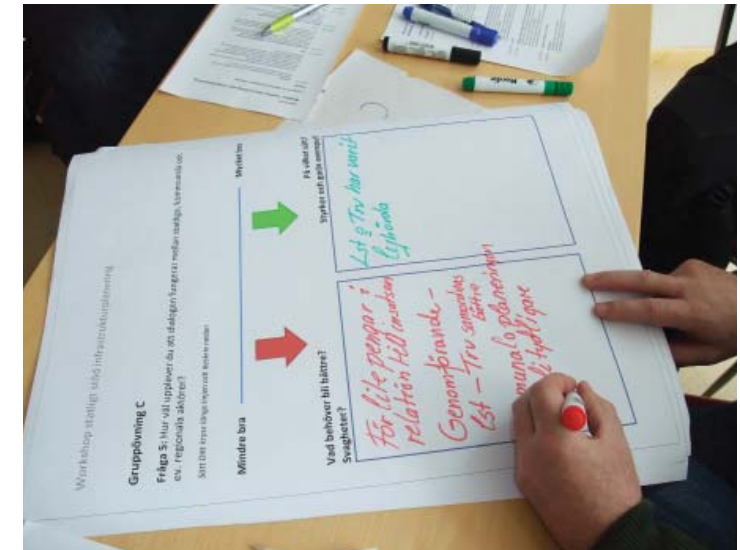
# WORKSHOP KALMAR LÄN

## MEDVERKANDE

Workshopen i Kalmar län hölls den 31 oktober 2011 i Kalmar. Deltog gjorde 15 personer från sju organisationer; Kalmar kommun, Mörbylånga kommun, Oskarshamns kommun, Regionförbundet i Kalmar län, Sveriges kommuner och landsting, Länsstyrelsen i Kalmar län samt Trafikverket. Fördelningen mellan personer som främst är verksamma i fysiska planeringsfrågor respektive trafikfrågor var relativt jämn.

## INFRASTRUKTURPLANERINGEN

Infrastrukturplaneringen i Kalmar län bedrivs av länets kommuner, Regionförbundet i Kalmar län, Länsstyrelsen och Trafikverket. Kommunerna ansvarar för planeringen av mark- och vattenområden i den egna kommunen och tar fram översiktsplanen, där kommunens planerade utveckling av ny bebyggelse och infrastruktur beskrivs. Regionförbundet, som är ett kommunförbund, tar fram och fastställer Kalmar läns länstransportplan genom beslut i regionförbundets styrelse. Länsstyrelsen i Kalmar län har en formell roll i planering enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg, då man bland annat godkänner miljökonsekvensbeskrivningar och tillstyrker fastställelse av arbetsplaner och järnvägsplaner. Den nationella transportplanen tas fram av Trafikverket och fastställs genom beslut i riksdagen.



---

## PROCESSEN OCH DIALOGEN

Frågorna som ställdes löd *”Hur väl fungerar processen och dialogen mellan statliga, kommunala och ev. regionala aktörer? När behövs stöttning? Hur kan stödet bli bättre?”*

De åsikter som presenteras nedan är i princip obearbetade. De har antingen framkommit i grupparbeten eller vid diskussioner i plenum. Detta betyder att de inte behöver vara representativa för gruppen som helhet.

### **Vad fungerar bra? Styrkor och goda exempel?**

- Det finns en bra dialog på tjänstemannaplanet
- Arbetsklimatet mellan aktörerna är bra, man har lätt att ta kontakt och föra dialog
- Det lilla länet har en närhet mellan aktörer/personer
- Det finns ingen dragkamp mellan regionförbundet och länsstyrelsen
- Det är positivt när medarbetare på Trafikverket har kommunal bakgrund
- Bra exempel: Mörbylångas möten med lantmäteriet en gång per kvartal. Man känner varandra och det blir inte enbart diskussion kring specifika objekt.

# WORKSHOP KALMAR LÄN

## Vad behöver bli bättre? Svagheter?

### Dialogen:

- Det behövs en bättre dialog i processen.
- Forum för dialog saknas
- Förtroendefulla samtal behövs. Samtalen underlättas om man inte enbart diskuterar en specifik fråga. Formen är viktig för att rätt stämning ska infinna sig
- Man måste våga känna tillit i dialogen
- Dialoger över gränser i översiktsplaneprocessen behöver bli bättre
- Dialoger över administrativa gränser behöver förbättras. T ex. har Trafikverkets indelning förändrats och nu när Östergötland hör till en annan region blir det mindre diskussioner, trots att behovet är detsamma
- Det behövs en bättre dialog mellan kommunerna och Trafikverket centralt
- Dialogen mellan regionförbundet och länsstyrelsen samt regionförbundet och kommunerna, kan förbättras
- Länsstyrelsen, regionförbundet och Trafikverket träffas i samband med åtgärdsplaneringen, men i övrigt saknas forum.
- Dialogen blir bättre, mer informell, när länsstyrelsen kommer till kommunen än tvärt om
- Kreativa möten i tidiga skeden behövs. Informella kontakter är viktiga. Ärenden som inte finns på "listan" kan fångas upp

### Tidsaspekten:

- Det saknas en kontinuitet i dialogen, idag finns ett glapp. Exempelvis finns diskussioner mellan region och kommun i samband med planupprättande, däremellan finns ett vakuum.
- Både länsstyrelsen och Trafikverket vill vara med tidigt i processen
- Risken finns att man på länsstyrelsen känner sig som "gisslan" om man medverkar i tidiga skeden. Detta kan undvikas genom tilltro och att man känner varandra. Man bör också vara två personer på möten samt föra minnesanteckningar som undertecknas.

### Samverkan, samordningen och förankringen:

- Länsstyrelsen behöver samordna sig internt, bli mer samspelta.
- Det behövs en bättre samstämmighet mellan Trafikverkets planering och länets trafikplanering
- Ofta är det få personer inom kommunen som träffar region och länsstyrelsen, sedan brister förankringen bakåt i kommunen
- En gemensam bild av mål och behov behöver vara grunden för åtgärder. Det är viktigt att våga ifrågasätta mål och behov. Ett ifrågasättande kan leda till omprioriteringar
- Kommunernas behov, t ex det som visas i översiktsplaner, behöver sammanfattas och kopplas samman
- Det behövs en förbättrad samverkan mellan kollektivtrafik-infrastruktur-bebyggelse
- Planerare och trafikplanerare behöver arbeta mer tillsammans. T ex har kommunala trafikplanerare medverkat i framtagandet av systemanalysen, men inte representanter från plansidan.

### Statens besked:

- Den statliga informationen kan förbättras
- Det behövs en bättre statlig samordning. Statens svar ska vara samlat i ett yttande, detta sker inte idag.
- Länsstyrelsen och Trafikverket kan arbeta mer proaktivt

### Den ekonomiska aspekten:

- Prioriteringsgrunderna för åtgärder är ofta svaga, t ex trafikekonomiska analyser
- Kommunerna har önskemål om mer ospecificerade objekt i pottarna. Man behöver mer medel för utredningar i tidiga skeden, detta ger möjlighet till bra prioritering senare. Alla pengar får inte låsas upp. Det behövs genomarbetade utredningar av åtgärder och problem. Frågorna behöver arbetas igenom – vad är behovet?

---

Konkreta förslag på förbättringar:

- Trafikverket och länsstyrelsen kan åka ut tillsammans till kommunerna, gärna flera kommuner tillsammans för att diskutera kommunövergripande frågor
- Det är viktigt att olika översiktsplan hänger samman. En sammanställning av de viktigaste trafikåtgärderna i översiktsplaner i länet behöver tas fram. Detta bör göras av länsstyrelsen.

*"Alla planeringsprocesser måste hänga ihop"*

*"De där kreativa mötena har jag inte varit med om"*

## SLUTSATSER

Delprojektet 2, behov av statligt stöd i infrastrukturplanering, har tydliggjort att infrastrukturplaneringen är en process som i flera delar har svårt att leva upp till de förväntningar som finns på bland annat att hitta lämpliga infrastrukturåtgärder, att bidra till uppsatta mål, t ex miljömål och resurseffektivitet och att vara en process av hög kvalitet. Det finns flera delar av infrastrukturplaneringen som behöver stärkas vilket redovisas nedan.

Slutsatserna sammanfattas i nedanstående illustration och beskrivs mer ingående på kommande sidor.

### SLUTSATS 1: BESLUT OM STORA INVESTERINGAR FATTAS BASERAT PÅ FÖRÅLDRADE OCH UNDERMÅLIGA ANALYSER

- **Investeringar föreslås utan tillräcklig bakomliggande analys**

### SLUTSATS 2: BRISTFÄLLIGA PROCESSER OCH DIALOGER LEDER TILL ÖVERDIMENSIONERADE TRAFIKLÖSNINGAR OCH FELAKTIGA PRIORITERINGAR

- **Planeringsprocessen är lång och hänger inte alltid ihop**
- **Många aktörer saknar överblick och kunskap om helheten**
- **Dialogen mellan parterna fungerar dåligt**
- **En kontinuerlig dialog om behov och målbild saknas**
- **Den interna samordningen fungerar inte**
- **Staten ger kommunerna otydliga besked**

### SLUTSATS 3: DET SAKNAS KOPPLING MELLAN ÖVERSIKTSPLANERNA OCH INFRASTRUKTURPLANERINGEN

- **Bebyggelse- och trafikplaneringen är inte integrerad**
- **Kommunernas kompetens i strategisk trafikplanering brister**



## SLUTSATS 1: BESLUT OM STORA INVESTERINGAR FATTAS BASE- RAT PÅ FÖRÅLDRADE OCH UNDERMÅLIGA ANALYSER

### Investeringar föreslås utan tillräcklig bakomliggande analys

I de underlag som länsstyrelser, Trafikverk och regionala myndigheter ska ta ställning till saknas ofta en gemensam problembild. Istället fokuserar man på lösningar alltför snabbt och vad som egentligen är problemet analyseras inte tillräckligt. Det förekommer också att en gemensam målbild saknas. Då orsaken till problem inte identifieras och alternativa lösningar för att åtgärda dem inte analyseras resulterar detta i att man inte vet om de lösningar som föreslås kommer att få avsedd effekt. Detta får en rad konsekvenser:

- Problem riskerar att kvarstå även efter att vald åtgärd genomförts
- Åtgärder överdimensioneras, det vill säga en mindre hade varit tillräcklig
- Uppsatta miljö- och klimatmål motverkas då för stor vägkapacitet leder till inducerad (ökad) trafik
- Dålig hushållning med mark, vilket är särskilt påtagligt i tätbefolkade län som t ex Skåne
- Intrång görs i värdefulla natur- och kulturmiljöer utan att vara väl motiverade
- Dålig hushållning med ekonomiska medel och därigenom sämre förutsättningar för regional tillväxt
- Fler åtgärder hade kunnat genomföras om rätt (ofta mindre kostsamma) åtgärder hade valts

I de fall analyser av alternativa lösningar utförs, exempelvis enligt Fyrstegsprincipen, görs de många gånger rutinartat. Både tidiga utredningar och den efterföljande lagreglerade planeringsprocessen blir ett moment som måste passeras innan en utpekad åtgärd kan genomföras. Planeringsprocessen används på så sätt inte för att identifiera den åtgärd som bäst tillgodoser aktuellt behov. Fyrstegsprincipen kan ibland också vara svår att applicera då den aktör som ansvarar för beteendepåverkan (steg 1 och 2) inte är densamma som ansvarar för om- och nybyggnad av infrastruktur (steg 3 och 4).

Kommunernas översiktsplaner har mindre betydelse för länsplaneupprättarna och får därigenom liten genomslagskraft. Hur väl föreslagna infrastrukturåtgärder är analyserade skiljer sig åt mellan olika översiktsplaner. Behovet av åtgärderna kan vara väl beskrivet och motiverat men översiktsplanen används också som en "önskelista" där obearbetade idéer presenteras som väl avvägda väg- och järnvägsinvesteringar. Detta påverkar översiktsplanernas användbarhet och trovärdighet.

Behov:

- Det måste finnas en tydlig logik som förklarar vägen från problemformulering till ställningstagande eller förslag till lösning. Denna måste vara grundad på en väl genomarbetad problemanalys. Är behovet preciserat och är föreslagen lösning det bästa sätt att lösa problemet? En gemensam problembild behöver tas fram som ett diskussionsunderlag mellan kommunen, regionen, Länsstyrelsen och Trafikverket.
- Det behöver också finnas en gemensam bild av mål och behov, denna utgör sedan grunden för åtgärder.
- Det är viktigt att olika översiktsplaner hänger samman. En sammanställning av de viktigaste trafikåtgärderna i översiktsplanerna i länet bör göras av länsstyrelsen för att sedan diskuteras med kommunerna, Trafikverket och regionen.
- Grunderna för prioritering behöver förbättras. Trafikekonomiska analyser utgör ofta ett viktigt underlag för prioritering av infrastrukturåtgärder. Dessa analyser svarar dock inte på "det här är behovet och det kan lösas så här eller så här".
- Planeringen kan förbättras med bättre kommunala underlag t ex trafikplaner. Trafikplaneringen måste i hög grad integreras i översiktsplanen. Med avstamp i översiktsplanen, där trafik och bebyggelse samplaneras, bör en separat trafikplan tas fram. Denna innehåller bland annat en fördjupning och konkretisering av trafikfrågorna och förslag till åtgärder. Den bör också visa avvägningar mellan de olika trafikslagen.
- Staten kan bistå kommunerna med bättre verktyg, bättre trafikanalyser (på systemnivå) och underlag för att de ska ha möjlighet att ta ansvar och möjlighet att ta fram en redovisning (karta) av kommunens övergripande trafikstruktur som underlag i översiktsplan.

## SLUTSATS 2: BRISTFÄLLIGA PROCESSER OCH DIALOGER LEDER TILL ÖVERDIMENSIONERADE TRAFIKLÖSNINGAR OCH FELAKTIGA PRIORITERINGAR

### Planeringsprocessen är lång och hänger inte alltid ihop

Planeringsprocesserna för infrastrukturåtgärder är normalt långa vilket kan leda till svårigheter. Aktörerna kan vara bundna av gamla avtal och beslut som kan vara svåra att frångå dels p g a juridiska hänsyn dels genom att åtgärderna har diskuterats under så lång tid att de inte ifrågasätts utan ses som självklara. Detta trots att förutsättningarna kan vara förändrade och att den lösning som en gång ansågs lämplig är inaktuell flera år senare när åtgärden ska genomföras.

I dag definieras lösningar i åtgärdsplaneringen direkt, istället för att på ett strukturerat sätt analysera vilket bakomliggande behov som finns. Genom att istället definiera behov ökar möjligheterna att i ett senare skede revidera vilken åtgärd som bäst tillgodoser detta behov. Då lösningar definieras direkt i åtgärdsplaneringen använder man inte heller Fyrstegsprincipen för att analysera alternativa åtgärder och hitta en tillräckligt bra lösning. Detta leder till att åtgärder som genomförs kan vara överdimensionerade och motverka nationella miljömål eller förbruka onödigt stor andel av ekonomiska medel.

En svårighet är även att flera aktörer med olika uppdrag är engagerade i infrastrukturplaneringen. Planeringen görs i flera processer som många gånger inte hänger ihop och det finns inget dokument som redovisar en gemensam, samlad, bild av hur väg- och järnvägsnätet ska utvecklas. Det saknas en överblick över den framtida infrastrukturen, både i den enskilda kommunen och regionalt, och istället har varje aktör sin egen vision och målbild.

Behov:

- Istället för att genast formulera åtgärder i väg- och järnvägsnätet behöver själva behovet identifieras. Utifrån detta kan alternativa åtgärder för att tillgodose

behovet analyseras.

- De olika planeringsprocesserna för infrastrukturåtgärder behöver samordnas.
- Den samlade synen på väg- och järnvägsnätets utveckling behöver tydliggöras, exempelvis genom att aktörernas arbete tar sin utgångspunkt i kommunernas översiktsplaner.

### Många aktörer saknar överblick och kunskap om helheten

Infrastrukturplaneringen kännetecknas av många aktörer där ingen aktör har kunskap om helheten i planeringsprocessen. Planeringen består av spridda delar snarare än en sammanhållen process som bildar en helhet. Detta leder till att ursprungliga tankar om mål och syfte förändras oavsiktligt, att kunskapsöverföring mellan aktörer brister, att behov och åtgärder aldrig analyseras på ett systematiskt sätt, då en aktör tror att utredningar och analyser har utförts eller kommer att utföras av en annan aktör.



#### Behov

- Kunskapen om de olika aktörernas del i helheten behöver förbättras hos de som är engagerade i infrastrukturplanering. Formulering av behov, mål och syfte behöver vässas och förtydligas i rapporter och utredningar. Varje aktör behöver också kritiskt granska de projekt och åtgärder som man ställs inför för att upptäcka de förslag till åtgärder som ännu inte analyserats tillräckligt väl.

### Dialogen mellan parterna fungerar dåligt

Dialogen brister i dag både mellan de olika parterna och inom den enskilda organisationen.

#### Behov:

- Fler parter behöver mötas tidigare i processen och fler behöver få möjlighet att vara med och sätta agendan. Möjligheten att på djupet diskutera och att också påverka behöver finnas.
- Samarbetet behöver karakteriseras av tillit, öppenhet och förtroende mellan aktörerna.
- Man behöver mötas kontinuerligt och förutsättningar för en kreativ dialog måste skapas. Regelbundna möten mellan Trafikverket, regionen, länsstyrelsen och kommunen är angelägna.
- Formerna för mötena är viktiga. Informella möten som inte alltid handlar om ett specifikt ärende är betydelsefulla och då kan ärenden som inte finns med i de beslutade transportplanerna (den regionala eller nationella) fångas upp. Det är också viktigt att tydliggöra roller och förväntningar i de sammanhang man möts.
- Dialogen måste vara tydlig och få ta tid.
- Det finns en utvecklingspotential i samverkan och i dialogen mellan regionala aktörer och kommun respektive länsstyrelse.
- Trafikverket och länsstyrelsen kan kalla samman kommunerna kring kommunövergripande frågor och gemensamt besöka dem.
- Kollektivtrafiken behöver komma in på ett bättre sätt i planeringen.

*Genom tillsammansarbete som är fokuserat på möjligheter och där ett kreativt ifrågasättande är ett naturligt inslag kan många av bristerna i processen och dialogen minska*

### En kontinuerlig dialog om behov och målbild saknas

Utan en dialog kring vad som är de egentliga problemen och behoven och utan en gemensam målbild blir val av lösningar och åtgärder bristfälliga. Det är fundamentalt i processen att ha en bred dialog om såväl behov som målbild. Dialogen måste komma tidigt och sedan finnas fortlöpande. Detta lägger grunden för väl avvägda lösningar som ger bättre förutsättningar för såväl bättre hushållning med naturresurser som regional tillväxt. Väl genomtänkta analyser måste vara utgångspunkt för diskussionerna.

#### Behov:

- Det behövs en fortlöpande dialog om behov och mål. Flera parter måste vara involverade i denna dialog.



Foto Camilla Burén

## Den interna samordningen fungerar inte

Bristande samordning och förankring inom de enskilda organisationerna leder till att budskap inte når fram.

Behov:

- Länsstyrelsen behöver förbättra den interna samordningen mellan de olika funktioner som är berörda av granskning av PBL-ärenden, miljöbalksärenden, infrastrukturärenden enligt väglagen eller lagen om byggande av järnväg och eventuell ekonomisk planering i form av upprättande av länstransportplanen.
- Trafikverket behöver förbättra samordningen mellan samhällsplanerare, strategiska planerare och projektledare som driver väg- och järnvägsprojekt.
- Regionerna behöver förbättra samordningen mellan det regionala utvecklingsprogrammet, RUP, och infrastrukturplaneringen.
- Kommunerna behöver förbättra samordningen mellan bebyggelse- och trafikplanerare.

## Staten ger kommunerna otydliga besked

Kommunerna upplever att statens planeringsunderlag och yttranden ibland är otydliga och svåra att använda i den fortsatta processen.

Behov:

- Tydligheten i yttranden behöver öka, bland annat kring vad som är statliga intressen. Tydligare beskrivningar av vad riksintresset består i behövs också. Det blir då lättare att ta hänsyn till riksintressena i den kommunala planeringen.
- Det behöver tydligt framgå vad yttrandet avser. Yttrandet behöver vara sakligt och gärna ge förslag till förändringar. Svaret kommunen får måste vara oberoende av vilken handläggare som hanterat ärendet.
- Statens roller behöver tydliggöras i olika typer av frågor.
- Samordningen mellan regionala aktörer och statliga myndigheter behöver förbättras.

- Den statliga samordningen behöver förbättras. Kommuner och regioner behöver ett samlat besked om vad staten tycker.



Foto Camilla Burén



### SLUTSATS 3: DET SAKNAS KOPPLING MELLAN ÖVERSIKTSPLANERNA OCH INFRASTRUKTURPLANERINGEN

#### Bebyggelse- och trafikplaneringen är inte integrerad

Bebyggelseplanerare och trafikplanerare drar inte alltid åt samma håll och de verkar delvis i olika världar. Ansvar för planeringsfrågor är ligger på flera aktörer som kan ha olika fokus och målbild. Aktörerna ser inte sambandet mellan varandras frågor, trots att trafikfrågor många gånger har med stadsutveckling och stadsplanering att göra. I vissa fall känner planerare och arkitekter inget ansvar och har inget intresse för trafikfrågor. Det finns också ett behov av att förankra översiktsplanen bättre internt i många kommuner så att trafikplanernas och trafikingenjörers arbete utgår ifrån kommunens gemensamma målbild, översiktsplanen. Trafikplanerare och trafikingenjörer behöver se att deras arbete är del i en helhet. Översiktsplanens roll behöver stärkas även hos planupprättarna och Trafikverket. I dag utgör översiktsplanen i många fall inte underlag till länstransportplanen eller den nationella transportplanen. I dialogen mellan planupprättaren och kommunerna träffar man ofta de kommunala trafikplanerna och trafikingenjörerna. Däremot saknas bebyggelseplanerna i samtalen. Genom att inkludera bebyggelseplanerna kan förankringen med övrig fysisk planering stärkas.

#### Behov:

- Det behövs en ökad förståelse för varandras frågor och kompetenser.
- Det behövs hitta former och arbetsätt för att överbrygga de olika synsätt som finns och för att samplanera trafik och bebyggelse.
- Trafikplaneringen måste bli en tydligt integrerad del i översiktsplaneringen.
- Översiktsplanen måste tydligare redovisa problembilden och kommunens visionsvilja rörande infrastrukturen.
- Fyrstegsprincipen behöver bli ett självklart verktyg i arbetet med översiktsplanen. Det är här metoden är möjlig att hantera.

#### Kommunernas kompetens i strategisk trafikplanering brister

Många kommuner saknar personer som arbetar med strategisk trafikplanering. Detta innebär att frågorna måste hanteras av personer som saknar rätt kompetens och dessa tvingas ta ett större ansvar för frågorna än vad som är lämpligt.

#### Behov:

- Kommuner kan behöva samverka, samarbeta och utbyta erfarenheter på ett annat sätt än idag.
- Det finns mycket kompetens inom de statliga myndigheterna som bättre kan tas tillvara och användas i kommunerna.
- Staten bör stödja kommunerna så att de planer som föreslås är analyserade. Staten bör också ställa krav på utredningar och underlag.



## SUMMERING

Delprojektet har identifierat en rad faktorer som behöver förändras för att förbättra infrastrukturplaneringen i Sverige. De behov av förändring som finns kan till stor del genomföras inom ramen för befintlig lagstiftning som berörs (plan- och bygglagen, väglagen, lagen om byggande av järnväg samt miljöbalken). Det är inte lagstiftningen som behöver förändras utan tillämpningen av den. Även gällande nationella mål, exempelvis miljömål, och regeringens direktiv om att basera infrastrukturplaneringen på analyser enligt Fyrstegsprincipen utgör en bra grund för ett förändrat angreppssätt. Genom att de aktörer som verkar inom infrastrukturplaneringen börjar använda mål och metoder i praktiken, och inte skenbart, kan stora vinster göras avseende både miljöfaktorer och hushållning med ekonomiska resurser. Detta påverkar både hållbarhetsaspekter och tillväxt positivt.

En betydelsefull faktor för att stärka infrastrukturplaneringen i Sverige är också att få de olika planeringsnivåerna och –processerna att hänga samman bättre. En viktig del i detta är att skapa en arena för kommuner, regioner och staten att mötas på för att kunna föra en dialog om bebyggelseutveckling och infrastrukturplanering. Genom att mötas, inhämta erfarenhet och kunskap från andra aktörer och belysa frågor från flera olika utgångspunkter gynnas arbetet med att definiera brister, behov och mål. Detta är en förutsättning för att infrastrukturplaneringen ska ha hög kvalitet.

På den kommunala nivån behöver översiktsplanens roll stärkas och dess roll som ett gemensamt kommunalt dokument som beskriver kommunens målbild behöver tydliggöras. Översiktsplanen pekar ut riktningen för den kommunala utvecklingen och behöver respekteras och utgöra grunden för det kommunala utvecklingsarbetet. Översiktsplanen behöver också bli vägledande i kommunens dialoger med utomstående aktörer exempelvis Trafikverket, länsstyrelsen och regionala planupprättare, men även exploatörer och investerare. Översiktsplanen behöver också stärkas innehållsmässigt och de utbyggnadsbehov som planen redovisar behöver motiveras tydligt, även i fråga om infrastrukturåtgärder. För att kunna åstadkomma detta behöver en kommunal trafikstrategi, eller trafikplan tas fram och utgöra underlag i översiktsplanarbetet. Trafikstrategin eller –planen behöver baseras på strukturerade analyser av brister, behov, mål och alternativa åtgärder för att tillgodose iden-

tifierade behov och uppställda mål. Det är centralt att strategin eller planen utgår från Fyrstegsprincipens förhållningssätt att stegvis pröva möjliga förbättringar av transportsystemet på ett resurseffektivt sätt. Genom att på ett systematiskt sätt arbeta med trafikfrågorna redan i översiktsplaneskedet säkerställs att de infrastrukturåtgärder som presenteras i översiktsplanen är väl avvägda och motiverade.

På regional nivå behöver arbetet med RUP:en och länstransportplanen utgå från de kommunala översiktsplanerna. En översiktsplanen som redovisar kommunens gemensamma målbild blir en naturlig utgångspunkt i det regionala tillväxtarbetet och i diskussionerna mellan planupprättare och kommun. Det säkerställs också att de infrastrukturåtgärder som prioriteras i länstransportplanen stödjer utvecklingen i kommunen och att bebyggelse och infrastruktur utvecklas i samklang med varandra. Det måste också säkerställas att de åtgärder som prioriteras i länstransportplanen har genomgått en strukturerad analys enligt Fyrstegsprincipens förhållningssätt. En betydelsefull del i detta är att de regionala systemanalyserna används på det sätt som ursprungligen avsågs, d v s som ett arbetssätt för att identifiera brister och förutsättningslöst analysera lämpliga lösningar för att åtgärda bristerna. Väl avvägda infrastrukturåtgärder är en förutsättning för god hushållning med resurser och skapar bättre förutsättningar för tillväxt.

På regional nivå behöver länsstyrelserna också förbättras i sin granskande roll. I planeringsprocesserna enligt plan- och bygglagen, väglagen eller lagen om byggande av järnväg behöver brister, behov och mål formuleras tydligt så att det intrång en föreslagen infrastrukturåtgärd ger upphov till tydligt motiveras av den nytta som åtgärden ger upphov till.

På nationell nivå behöver kommunernas översiktsplaner få en starkare roll i arbetet med den nationella transportplanen på samma sätt som för länstransportplanerna. Även för den nationella planen behöver det säkerställas att de åtgärder som prioriteras i planen har genomgått en strukturerad analys enligt Fyrstegsprincipens förhållningssätt för att säkerställa att de infrastrukturåtgärder som genomförs är väl avvägda. Liksom för länstransportplanen är detta en förutsättning för god hushållning och tillväxt.

## FORTSATT ARBETE

Av de förändringar som identifierats som nödvändiga för att förbättra infrastrukturplaneringen och förutsättningarna för hållbarhet och tillväxt är de tre viktigaste förändringarna som behöver komma till stånd:

### ARENAN

Skapa en arena för aktörerna där de kan samlas och diskutera infrastrukturplanering och bebyggelseutveckling. Frågorna är flerdimensionella och konflikter mellan olika aktörers målbild kan uppstå. Samspelet mellan aktörerna, regionala och lokala, och inom deras organisationer, t ex de kommunala förvaltningarna, behöver förbättras.

### ÖVERSIKTSPLANEN

Stärka översiktsplanens roll så att fysisk planering i kommunerna utgår från översiktsplanen, även i fråga om infrastruktursatsningar. De kommunala förvaltningarna behöver samla sig kring översiktsplanen och den riktning som planen pekar ut. Översiktsplanen behöver vara en central del i dialogen mellan kommun, stat och planupprättare oavsett vilka aktörer som träffas eller på vilken nivå diskussioner sker.

### ALTERNATIVA ÅTGÄRDER

Trafikplaneringen på kommunal nivå behöver stärkas och analys av alternativa åtgärder behöver göras rörande varje brist som man vill komma tillrätta med. Kommunerna behöver ta fram kommunala trafikstrategier-/planer som underlag till översiktsplanen som ett led i att säkerställa att de infrastrukturåtgärder som föreslås i översiktsplanen är väl avvägda och ger avsedd effekt, d v s verkligen löser det problem man har.

I det fortsatta arbetet behövs diskuteras på vilket sätt man uppnår förändringarna. Frågor som behöver belysas är:

- Hur kan samverkan ske?
- När ska aktörerna träffas, i vilket skede?
- Vem deltar, vilka aktörer är berörda?

- Under vilka former sker samverkan, samtal, diskussion?

Det fortsatta arbetet berör Trafikverkets arbete med att ta fram åtgärdsvalsanalyser men också den nya infrastrukturlagstiftningen som väntas komma under 2012. Det fortsatta arbetet kan utgöra en betydelsefull del i att utforma tillämpningen av åtgärdsvalsanalyser och den nya lagstiftningen och det kan tydliggöra hur dessa processer hänger samman med de kommunala översiktsplanerna.





## ORDLISTA

<b>Infrastruktur</b>	Definieras i denna rapport som vägar och järnvägar.	<b>Regionförbund</b>	Är formellt kommunalförbund som bildats av landstinget och samtliga kommuner i ett län. Samverkar i särskilda frågor exempelvis infrastrukturplanering. Styrs av en styrelse bestående av politiker.
<b>Länstransportplan</b>	Ekonomisk plan som redovisar vilka infrastruktur åtgärder som är finansierade under en definierad period. Upprättas länsvis.	<b>Trafikekonomiska analyser</b>	Benämning som kan användas istället för samhällsekonomiska analyser för att tydliggöra att analyserna i första hand behandlar trafikekonomiska effekter. Analyserna är normalt inte utvecklade för att värdera vissa miljöaspekter, t ex förbrukande av markresurser.
<b>Nationell transportplan</b>	Ekonomisk plan som redovisar vilka infrastruktur åtgärder som är finansierade under en definierad period. Upprättas nationellt.	<b>Fyrstegsprincipen</b>	Förhållningssätt som används i infrastrukturplanering som syftar till att genom ett brett angreppssätt hitta den bästa åtgärden för att lösa en brist som identifierats i väg- eller järnvägsnätet. Detta sker genom att stegvis pröva möjliga förbättringar av transportsystemet på ett resurseffektivt sätt.
<b>Arbetsplan</b>	Handling som tas fram enligt väglagen. Beskriver hur en väg ska byggas.		
<b>Järnvägsplan</b>	Handling som tas fram enligt lagen om byggande av järnväg. Beskriver hur en järnväg ska byggas.		
<b>Regional systemanalys</b>	Analys av transportsystemets funktion och brister utifrån formulerade mål och behov		
<b>Planupprättare</b>	Aktör som upprättar den länstransportplanen eller den nationella transportplanen		
<b>PBL</b>	Plan och bygglagen		
<b>Regionkommun</b>	Regionalt organ som ansvarar för sjukvård, infrastrukturplanering och regional utveckling i ett län. Styrs av direktvalt regionfullmäktige.		
<b>Kommunalförbund</b>	Samarbetsorgan för samverkan mellan kommuner som är reglerad i kommunallagen.		