

# FALLSTUDIERAPPORT: UPPFÖLJNINGAR AV MILJÖBEDÖMNINGAR AV REGIONALT TILLVÄXTPROGRAM OCH REGIONAL TRANSPORTINFRASTRUKTURPLAN FÖR SKÅNE

Oskar Wallgren

Blekinge Institute of Technology  
Research report No. 2009:05  
Rapport nr 8 från MiST-programmet



# **Fallstudierappport:**

Uppföljningar av miljöbedömningar  
av regionalt tillväxtprogram och  
regional transportinfrastrukturplan  
för Skåne

**Författare:**

Oskar Wallgren

**Blekinge Tekniska Högskola**  
**Forskningsrapport nr 2009:05**

**Rapport nr 8 från MiST-programmet**



## Programledarens förord

Programmet "Miljöstrategiska verktyg", MiSt, är ett tvärvetenskapligt forskningsprogram finansierat av Naturvårdsverket. Programmet leds från Blekinge Tekniska Högskola.

I programmet studeras verktyg som kan underlätta miljöbedömning i strategiskt beslutsfattande på olika nivåer, från nationell till lokal. Förståelsen och basen för utveckling av verktyg och rekommendationer om verktyg i olika planerings- och beslutsprocesser baseras på empirisk forskning på fall inom flera sektorer.

Målen för MiSt-programmet:

- Kritisk undersökning av verktygens funktion
- Teoribaserad förståelse av deras verkan
- Utveckling av råd om effektiv användning av verktyg och kombinationer av verktyg

I föreliggande rapport redovisas erfarenheterna från de två fallstudier som genomförts i Skåne under 2007/8. De planer och program som studerats är dels *Länsplan för regional transportinfrastruktur i Skåne 2004-2015* (RTI), dels *Gränsöverskridande Tillväxt! – ett förslag till regionalt tillväxtprogram för Skåne* (RTP).

I projektet MiSt 9, Verktyg för uppföljning och utvärdering i strategisk miljöbedömning studeras uppföljningen vilket är det moment i miljöbedömning som enligt en tämligen enstämig internationell litteratur är det svagaste ledet i processen; ofta i själva verket helt frånvarande. Som författaren till denna rapport, Oscar Wallgren, konstaterar pågår uppföljning ständigt i en mängd regionala processer – exempelvis de regionala tillväxtprogrammen – men ofta hamnar miljöfrågorna vid sidan om. Erfarenheterna av att tillämpa regelverket om miljöbedömning är tämligen blandade när det gäller olika former av regional planering. Utan uppföljning blir systemen inte lärande och förbättringar är svåra att identifiera och genomföra. Denna rapport är dels en konkret granskning av planer och program dels en diskussion om hur ansvaret för miljöbedömning kan förbättras. Behovet av förbättringar av både processer, metodik och arbetsfördelning är påtagligt.

Karlskrona 2009-02-29

Lars Emmelin

Mera om programmet finns på [www.sea-mist.se](http://www.sea-mist.se)



Forskningsprogrammet Miljöstrategiska Verktyg (MiSt), delprojekt 9, Verktyg för uppföljning och utvärdering i strategisk miljöbedömning

## **Fallstudierapport:**

# **Uppföljningar av miljöbedömningar av regionalt tillväxtprogram och regional transportinfrastrukturplan för Skåne**

Oskar Wallgren

SEI Stockholm Environment Institute

8 februari 2009

i samarbete med Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) och Internationella  
Handelshögskolan i Jönköping

## Innehåll

1. Förord.....	8
2. Bakgrund och syfte: fallstudier i Skåne.....	9
Metod.....	9
Disposition.....	10
3. Länsplan för regional transportinfrastruktur i Skåne.....	11
Den nationella infrastrukturplaneringen.....	11
Skånes RTI 2004-2015 .....	12
Typ av åtgärder.....	12
Process.....	13
Miljöbedömning.....	14
4. Regionalt tillväxtprogram för Skåne.....	15
Den nationella tillväxtpolitiken .....	15
Skånes RTP 2004-2007 .....	16
5. Kommentarer till RTI och RTP.....	17
6. Sammanställning av intervjuer .....	18
1. Vilken uppföljning utförs idag? .....	18
RTI.....	18
RTP .....	19
2. Vilken kunskap om miljöbedömning inom finns bland de organisationer som deltagit i plan- och programprocessen? .....	21
3. Vilken erfarenhet och kännedom av metoder och verktyg som kan användas i miljöbedömningar finns? .....	22
4. Vilka effekter är rimliga och/eller viktiga att följa upp efter miljöbedömningen? .....	24
5. Vilka motiv finns för utökad och förbättrad uppföljning? .....	27
6. Bör miljöuppföljningen samordnas med annan uppföljning? .....	28
7. När ska miljöuppföljning göras?.....	29
8. Hur bör uppföljningen organiseras? .....	29
9. Vad kan bättre uppföljning av miljöbedömningar bidra med för regionen? .....	31
7. Diskussion.....	32
Organisatoriska frågor.....	32

Analytiska utmaningar .....	33
Institutionella förhållanden.....	34
Avslutande kommentar .....	35
8. Litteratur.....	36

## Figurer

Figur 1. Vägar och järnvägar i Skåne län. ....	11
--	----

## Tabeller

Tabell 1. Länsplan för Skåne (RTI-plan). Medel för olika typer av åtgärder i period 2004-2015. ....	13
---	----

## 1. Förord

2004 trädde det europeiska direktivet om ”miljöbedömning av vissa planer och program” i kraft i Sverige. I mångt och mycket har det praktiska bedömningsarbetet hittills handlat om att ta fram vägledning och rutiner för att försöka förutse möjliga miljökonsekvenser och anpassa program och planer för att minska dessa. Men den strategiska miljöbedömningen tar inte slut i och med att planen är beslutad. Lika viktigt är uppföljningen och utvärderingen av vad som faktiskt skedde. Sådan uppföljning pågår ständigt i en mängd regionala processer – exempelvis de regionala tillväxtprogrammen – men ofta hamnar miljöfrågorna vid sidan om.

Forskningsprojektet Verktyg för uppföljning och utvärdering i strategisk miljöbedömning är ett samarbete mellan KTH, Stockholm Environment Institute och Internationella Handelshögskolan i Jönköping. Det syftar till att förbättra verktygen för att följa upp och utvärdera miljökonsekvenserna av planer och program på den regionala nivån i Sverige.

Projektet har pågått sedan 2006 och avslutas under 2009. I tre parallella fallstudier har existerande regionala plan- och programprocesser använts som utgångspunkter för att resonera kring hur uppföljningen av miljöeffekterna av regionala planer och program i Sverige kan förbättras.

I föreliggande rapport redovisas erfarenheterna från de två fallstudier som genomförts i Skåne under 2007/8. De planer och program som studerats är dels *Länsplan för regional transportinfrastruktur i Skåne 2004-2015* (RTI), dels *Gränsöverskridande Tillväxt! – ett förslag till regionalt tillväxtprogram för Skåne* (RTP).

Datainsamlingen har skett genom intervjuer och analys av styrdokument, uppföljningsrapporter och annan relevant dokumentation för respektive process. Intervjuarbetet utfördes huvudsakligen under november och december 2007.

Erfarenheter och slutsatser från fallstudien i Gävleborgs län (LTP) redovisas i en fristående rapport.

/ Författaren

## 2. Bakgrund och syfte: fallstudier i Skåne

Den här rapporten redovisar resultatet från två av de tre parallella fallstudier som under hösten och vintern 2007 genomförts inom forskningsprojektet *Verktyg för uppföljning och utvärdering i strategisk miljöbedömning*. Existerande regionala plan- och programprocesser har använts som utgångspunkter för att resonera kring hur uppföljningen av miljöeffekterna av regionala planer och program i Sverige kan förbättras. Syftet har varit att skapa ett underlag för slutsatser om vilka data och verktyg som skulle kunna användas, samt hur och var processen länkar till existerande plan- och programprocesser. Dessutom har ambitionen varit att lägga en grund för att diskutera hur planens eller programmets karaktär, tidsperspektiv, ambitionsnivå i termer av utvärdering, intern/extern process och styrkraft/tyngd skulle kunna påverka hur uppföljningen organiseras.

Fallstudierna ger en möjlighet att testa de hypoteser som arbetats fram i forskningsprojektets tidigare steg som varit mer inriktade på teoretiska resonemang.

Tre planer och program har valts ut som fallstudier:

Länstrafikplan för Gävleborgs län (LTP)

Skånes infrastrukturplan (RTI)

Regionalt tillväxtprogram för Skåne (RTP)

Skåne är ett exempel på den nya regionala organisation som man på sikt kan se att Sverige rör sig mot. Malmöhus och Kristianstads län slogs ihop till Skåne län 1997 och två år senare bildades Region Skåne som tog över de tidigare landstingens uppgifter.<sup>1</sup> Dessutom tog man bl.a. över länsstyrelsens ansvar för regional utveckling. Valet av Skåne för två av projektets fyra fallstudier förklaras i första hand av den regionala organisationen. För infrastrukturplaneringen ger valet möjlighet till jämförelser med fallstudien i Gävleborgs län där den traditionella modellen med länsstyrelsen som huvudman för planeringen gällt fram tills nu. Valet av två fallstudier i samma län ger också möjlighet att undersöka och föra resonemang om möjligheterna att inom en och samma organisation (Region Skåne) åstadkomma synergier i planering och genomförande av uppföljningen av miljöbedömningar.

### Metod

Datinsamlingen i de båda fallstudierna har skett genom intervjuer och analys av styrdokument, uppföljningsrapporter och annan relevant dokumentation för respektive process. Totalt utfördes för de två fallen 14 intervjuer med representanter för Region Skåne (5), Länsstyrelsen (4), Vägverket (2), Banverket (1) samt fristående projekt och aktörer (2). Intervjuerna utfördes under november och december 2007. Intervjuerna var av ”semi-strukturerade”, vilket betyder att de hade en fast stomme av kärnfrågor kring vilka ett friare samtal fördes.

---

<sup>1</sup> Regeringen meddelade i januari 2009 att försöksverksamheten i Skåne kommer att permanentas.

Urvalet av de intervjuade gjordes i första hand utifrån personernas formella nuvarande och tidigare roller och ansvar inom respektive organisation. I ett mindre antal inledande intervjuer med nyckelpersoner samlades förslag på andra respondenter in. Intervjuer med dessa personer ledde i vissa fall vidare till ytterligare förslag på medverkande.

## Disposition

Redovisningen inleds med två korta sammanfattningar av länstransportplanen för Skåne 2004-2015 samt det regionala tillväxtprogrammet för tiden 2004-2007. Beskrivningarna görs mot bakgrund av den nationella infrastrukturplaneringen respektive den nationella tillväxtpolitiken. I det följande avsnittet redovisas resultaten från intervjuerna utifrån de huvudfrågeställningar som de var ämnade att belysa. För varje huvudfrågeställning redovisas såväl svar med kopplingar till någon av de enskilda processerna (RTI resp. RTP), som svar av ”gemensam” natur.

I redovisningens avslutande avsnitt diskuteras resultaten från intervjuerna. Några generella slutsatser dras också om vilka möjligheter som ligger i en systematisk uppföljning av miljöbedömningar på regional nivå, vilka svårigheter eller flaskhalsar som kan finnas i en region som Skåne samt vad man konkret skulle kunna göra regionalt för att skapa bättre förutsättningar för effektiv och meningsfull uppföljning av de miljöbedömningar som kommer att utföras i regionen de kommande åren.

### 3. Länsplan för regional transportinfrastruktur i Skåne

#### Den nationella infrastrukturplaneringen

Den nationella infrastrukturplaneringen omfattar investeringar och underhåll av vägar och järnvägar. Förslag på nationell plan för investeringar i *vägtrafiksystemet* tas regelbundet fram av Vägverket och beslutas av regeringen. Den gällande planen täcker tiden 2004-2015 och omfattar åtgärder för totalt 152 miljarder kr. Den nationella väghållningsplanen omfattar huvudsakligen:

- investeringar i stamvägnätet, inklusive investeringar i transportinformatik,
- trafiksäkerhetsåtgärder i stamvägnätet,
- åtgärder för bärighet, tjälsäkring och rekonstruktion på hela det statliga vägnätet,
- drift och underhåll av hela det statliga vägnätet, samt
- åtgärder för förbättrad miljö längs befintliga statliga vägar.

Parallellt med framtagandet av den nationella planen lämnar det regionala organ som givits ansvar för detta sitt förslag på *länsplan* för regional transportinfrastruktur. Det finns tre parallella ansvarsmodeller där antingen länsstyrelsen, landstinget/regionen eller ett kommunalt samverkansorgan i länet har ansvar för att ta fram planen.



Figur 1. Vägar och järnvägar i Skåne län.

Länsplanen kompletterar den nationella planen. Den omfattar investeringar och vissa förbättringsåtgärder för länsvägar och riksvägar i länet. Dessutom ingår oftast vissa bidrag till kollektivtrafikhuvudmännen och kommunerna, huvudsakligen för vägorienterade åtgärder. Åtgärder på exempelvis europavägarna omfattas inte – de föreslås istället av Vägverket som en del av den nationella planen. Vanligtvis ingår inte investeringar i järnvägsnätet i länstransportplanerna.

I allmänhet utgör länsplanen för den regionala infrastrukturen utgångspunkterna för regeringens beslut om finansieringen av enskilda projekt. Regeringen kan dock i sina direktiv speciellt ange att planen *skall* innehålla enskilda vägprojekt. Regeringens anvisningar betyder dock inte att den sedvanliga prövningen enligt miljöbalken och väglagen förbigås.

Planerade investeringar i *järnvägsnätet* finns i Banverkets Framtidsplan för järnvägen 2004-15 som verket tagit fram på regeringens uppdrag.<sup>2</sup> Det finns ingen separat ”länsplan” för järnvägsinvesteringarna. Den nationella planen anger de projekt som Banverket ska genomföra under tolvårsperioden över hela landet.

Trots de nationella planernas tolvåriga giltighet beslutas både Banverkets och Vägverkets anslag av regering och riksdag årligen, vilket betyder planerade projekt mycket väl kan omprövas under planens giltighet.

Arbetet med en ny planeringsomgång för transportinfrastrukturen har inletts. Som ett första steg har ett antal centrala myndigheter utarbetat underlag för den infrastrukturproposition som riksdagen fattade beslut om i december 2008. Även Region Skåne tog fram ett inriktningsunderlag som lämnades till regeringen sommaren 2007. Efter riksdagens beslut utförs under 2009 ett konkret arbete med prioriteringar av olika åtgärder. Nya transportpolitiska mål ska också föreslås av regeringen under året. Beslut om nya långsiktiga infrastrukturplaner för perioden 2010–2021 fattas efter detta, förmodligen i slutet av 2009 eller början av 2010.

## Skånes RTI 2004-2015

Region Skåne leder arbetet med den regionala infrastrukturplaneringen, i samarbete med andra aktörer i regionen. Den gällande planen (*Länsplan för regional transportinfrastruktur i Skåne 2004-2015*) innehåller nästan uteslutande vägprojekt och samarbetet mellan Region Skåne och Vägverket är därför av central betydelse både i framtagandet och genomförandet av planen. Skånes vägar och järnvägar finns översiktligt redovisade i Figur 1.

### Typ av åtgärder

Skånes gällande länsplan för tiden 2004-2015 omfattar åtgärder på totalt 3,6 Mdr kr., dvs. 300 Mkr per år fördelat huvudsakligen på större vägprojekt (1,4 mdr), mindre åtgärder på statliga vägar (1,1 mdr) och bidrag till kommunala anläggningar (850 mkr.). Se Tabell 1.

---

<sup>2</sup> Banverket (2003) Framtidsplan för järnvägen 2004–2015: Sammanfattning

Planen ersätter planen som gällde 1998-2007 och har en större volym än tidigare. Den är inriktad mot ökad trafiksäkerhet, förbättrad regional tillgänglighet, bättre förutsättningar för kollektivtrafiken och förbättrade lokala trafikmiljöer. Planen strävar efter att första hand lösa problem genom att utnyttja och förbättra redan befintliga vägar innan mera omfattande ny- eller ombyggnader sker.<sup>3</sup>

**Tabell 1. Länsplan för Skåne (RTI-plan). Medel för olika typer av åtgärder i period 2004-2015. Mkr. Källa: Region Skåne**

Åtgärdsgrupper	Förklaring	Totalt	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Större vägprojekt</b>	Om- och nybyggnader Se även tabell på sidan 14	1380	85	77	77	110	104	60	145	169	174	131	110	138
<b>Järnvägsprojekt</b>	Malmö-Dalby, samfinansiering	50	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	26	14
<b>Riktade åtgärder</b>	Mindre åtgärder på statliga anläggningar													
Trafiksäkerhet	Mitträcken, sidoomr, korsningar	385	47	43	41	25	24	36	28	29	28	28	28	28
Tätorter	Åtgärder i mindre orter m genomf. trafik	175	12	13	15	14	13	18	15	15	15	15	15	15
Cykelvägar	Regionala gång/cykelvägar	200	15	15	15	15	15	17	18	18	18	18	18	18
Kollektivtrafik	Busstråk, hållpl/terminaler, handik.anp	287	21	22	22	22	22	27	26	25	25	25	25	25
Övrigt	Rastplatser, trafikkontrollpl. m m	50	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	4	4
<b>Bidragsåtgärder</b>	Bidrag till åtgärder på kommunala anläggningar													
Kollektivtrafik	Busstråk, hållpl/terminaler, handik.anp	410	36	36	36	32	36	42	38	39	37	26	29	23
Trafiksäkerh. o miljö	Gång/Cykelvägar, korsn., färjor, mm	440	20	29	30	41	46	60	60	35	33	30	33	23
<b>Stöd</b>	Vägutredningar mm	222	15	18	18	19	19	19	19	19	19	19	19	19
<b>Totalt RTI-plan</b>		<b>3599</b>	<b>255</b>	<b>257</b>	<b>258</b>	<b>282</b>	<b>283</b>	<b>283</b>	<b>353</b>	<b>353</b>	<b>354</b>	<b>307</b>	<b>307</b>	<b>307</b>

## Process

Framtagandet av länstransportplanen är en kontinuerlig process. I juni 2001 fattades Skånes regionfullmäktige ett inriktningsbeslut. Under 2002 lämnade kommuner och andra intressenter konkreta förslag på innehållet i den kommande planen. Ett samlat förslag gick ut på remiss 2003 och den slutliga planen antogs i fullmäktige i april 2004. Tidigare samma år hade regeringen fastställt de nationella planerna för tåg- respektive vägtrafiksystemen. Tillsammans har de tre planerna varit styrande för de insatser som gjorts i infrastrukturen i Skåne från 2004 och framåt.

<sup>3</sup> Region Skåne. 2004. Skånes transportinfrastruktur 2004-2015. En kortversion av Länsplan för regional transportinfrastruktur i Skåne.

## Miljöbedömning

Vi framtagandet av den gällande RTI-planen gjorde den miljöstrategiska avdelningen vid Region Skåne en strategisk miljöbedömning som ett parallellt utvecklingsprojekt.<sup>4</sup> Enligt den person som ledde arbetet upplevdes miljöbedömningen bitvis som ”konstruerad” eftersom den inte utfördes utifrån ett lagstadgat krav. En annan respondent menade att området då var ”hett”, men att SMB:n i praktiken fått haft mycket liten funktion.

Flera respondenter menade att det svaga genomslaget kunde bero på att den av flera aktörer uppfattades som orealistisk och ogenomarbetad. Exempelvis presenterade SMB:n i linje med praxis ett alternativ till RTI-förslaget. Alternativet kallades *Skåne 2050* och var ”visionärt” och utvalt för att ”väcka debatt och tänja på gränserna”<sup>5</sup>. Några av de viktigaste inriktningarna i alternativet var på miljömålsuppfyllelse, ”mindre bilar”, ”helhetsgrepp” samt att det skulle vara ”krångligare att köra bil”.<sup>6</sup>

SMB:n ingick i det remissunderlag som gick ut i planprocessen (se nedan) och de remissinstanser som kommenterat den uppskattade att ett försök till bred miljöbedömning som även innefattade de nationella planerna gjorts. Banverket framförde att miljöbedömningen inleddes i ett för sent skede i förhållande till trafikverkens planering, för att det skulle vara möjligt att uppnå en integrering med planeringsprocessen. Vägverket ställde sig frågande till om planförslaget och det alternativ som presenterades i realiteten var jämförbara. Både Banverket och Vägverket pekade också på ett flertal slutsatser och påståenden som man inte kunde skriva under på.<sup>7</sup>

Intervjuerna indikerar att SMB:n av vissa uppfattades mer som en partsinlaga än som en saklig bedömning av planens möjliga miljöpåverkan. Kanske kan detta förklaras av att miljöbedömningen inte togs fram i samma process som själva RTI-planen utan i ett separat projekt.

I intervjuerna pekade dock ett par respondenter på en del underlagsmaterial till SMB:n som intressant och av fortsatt relevans.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Region Skåne. 2003. Strategisk Miljöbedömning av Regionala trafikinfrastrukturplanen för Skåne samt Vägverkets och Banverkets planer i den del de omfattar Skåne.

<sup>5</sup> *Ibid.* Sid. 24

<sup>6</sup> *Ibid.* Sid. 35

<sup>7</sup> Region Skåne. 2003. Remissammanställning - Länsplan för regional transportinfrastruktur i Skåne 2004-2015.

<sup>8</sup> I en underlagsrapport som togs fram av konsultföretaget Trivector prioriteras och effektbedöms ett jugotal olika ”miljöåtgärder” inom transportsektorn. Se vidare Trivector (2002).

## 4. Regionalt tillväxtprogram för Skåne

### Den nationella tillväxtpolitiken

Den nationella tillväxtpolitiken byggde tidigare på regeringens proposition ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet” (prop. 2001/02:4) där det ingick strategier för att nå den regionala utvecklingspolitikens mål. I propositionen lyftes *regionala tillväxtprogram* fram som basen i en politik som enligt regeringen gick ut på att se och utveckla varje landsändas egna speciella möjligheter. Genom att arbeta utifrån lokala och regionala behov skulle programmen bidra till att uppnå en hållbar regional tillväxt. Regeringen definierade i propositionen hållbar tillväxt som ”tillväxt som bidrar till hållbar utveckling” (sid. 97). Tillväxtprogrammets huvudsakliga inriktning skulle enligt regeringen vara att skapa hållbara utvecklingsförutsättningar utifrån ett lokalt och regionalt perspektiv. Man pekade speciellt på att näringslivets behov skulle vara vägledande. Regeringens krav var att tillväxtprogrammen skulle bestå av analys, mål och regionala prioriteringar för hållbar tillväxt samt en plan för hur insatserna skulle finansieras, genomföras och utvärderas. Analys, mål och regionala prioriteringar skulle därför innefatta ett hållbart utvecklingsperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv.

Regeringens utgångspunkt var i propositionen att det är de lokala och regionala aktörerna som har den största kunskapen om sin region och därmed kännedomen om vilka insatser och åtgärder som är adekvata, för att uppnå hållbar regional tillväxt. Programmets genomförandeperiod var mellan 2004-2007.

I riktlinjerna för arbetet med regionala tillväxtprogram tryckte regeringen på vikten av att även sociala och miljömässiga frågor ses som drivkrafter och möjligheter för en hållbar tillväxt.<sup>9</sup> Den regionala SWOT-analys som programmen skulle bygga på skulle innehålla analyser som speglade ekonomiska, sociala och miljömässiga förutsättningar som drivkrafter för hållbar tillväxt. Varje tillväxtprogram skulle också innehålla en hållbarhetsstrategi i vilken ”synergieffekter mellan de ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekterna [skulle] belysas”<sup>10</sup> Dessutom skulle det framgå hur dessa skulle tillvaratas.

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) förhandsutvärderade samtliga förslag till tillväxtprogram. Efter denna utvärdering fattade regeringen beslut om respektive program.

Nutek ansvarade för att årligen genomföra en samlad nationell uppföljning av arbetet med regionala tillväxtprogram.<sup>11</sup> Information som framkom i samband med de årliga uppföljningarna skulle utgöra bas för de planerade utvärderingarna. ITPS genomförde en halvtidsutvärdering under programperiodens första hälft. NUTEK sammanställde 2008

---

<sup>9</sup> *Riktlinjer för arbetet med regionala tillväxtprogram*. Bilaga 1 till regeringsbeslut, 2002-11-14 nr II 12. (sid. 3)

<sup>10</sup> *Ibid.* Sid 12

<sup>11</sup> Samtliga utvärderingar finns tillgängliga på Nuteks hemsida [www.nutek.se](http://www.nutek.se).

erfarenheterna från utvärderingar av programmen som genomförts i åtta olika län<sup>12</sup>, men någon samlad nationell resultat- och effektutvärdering av tillväxtprogrammen har veterligen inte genomförts efter programperiodens slut.

Tidsmässigt var framtagandet av tillväxtprogram och länstransportplaner koordinerat. Genom den tidsmässiga samordningen menade regeringen att regionala infrastrukturåtgärder som bedömdes utgöra viktiga hållbara tillväxtförutsättningar utifrån ett näringslivsperspektiv kunde behandlas inom ramen för den länsvisa planeringsprocessen för transportinfrastruktur. Det fanns också möjlighet för länen att föra förslag till den nationella planering som Vägverket och Banverket bedrev under samma tid. Formerna för samordningen lämnades till respektive län att bestämma.

### Skånes RTP 2004-2007

Skånes tillväxtprogram (*Gränsöverskridande tillväxt!*) är enligt Region Skåne ”det regionala strategidokumentet för hur [man] i Skåne skapar förutsättningar för ett framgångsrikt näringsliv.”<sup>13</sup> Syftet med programmet är att skapa en hållbar utveckling som bidrar till fler och växande företag och ökad sysselsättning. Skånes tillväxtprogram har arbetats fram av ett partnerskap med en bred samling skånska aktörer från offentlig, privat och ideell sektor.

Skånes tillväxtanalys är grunden för det gemensamma skånska tillväxtarbetet. Med analysen som grund har ett centralt mål formulerats: ”Skåne ska stärkas i en ökad roll som tillväxtmotor för Öresundsregionen”. Fyra insatsområden pekas ut i programmet:

- Arbetskraft- och kompetensförsörjning;
- Stärkt tillväxt i skånskt företagande;
- Innovationssystem/Kluster; samt
- Infrastruktur som tillväxtfaktor.

För dessa områden har grova riktlinjer etablerats som utvecklas till allt mer fullständiga handlingsprogram.

Arbetet med att ta fram tillväxtprogrammet leddes av Region Skåne. Länsstyrelsen var med i partnerskapet och arbetsgruppen, med huvudsakligt ansvar för att samordna de statliga aktörernas insatser och medverkan. Länsstyrelsen medverkade aktivt i olika utbildningsinsatser i syfte att stärka integrationen av miljö och jämställdhet, de s.k. ”horisontella perspektiven”. Enligt en av de mest centralt placerade respondenterna var denna medverkan inte helt oproblematis. Enligt respondenten uppfattades de olika sakkfrågeexperterna från länsstyrelsen ofta som ”för akademiska” och ”frikopplade från

---

<sup>12</sup> Vad kan vi lära av länens RTPutvärderingar? - En sammanställning av åtta länsvisa RTPutvärderingar. Infonr 003-2008. Stockholm: Nutek

<sup>13</sup> Region Skånes hemsida [www.skane.se](http://www.skane.se) (Startsida/Utvecklingsprogram/Regionalt Tillväxtprogram 2004-2007) (2008-01-22)

verkligheten”, vilket ledde till att hanteringen av de horisontella frågorna uppfattades som ett ”problem” som ”kostade mycket tid”. Ett flertal respondenter påpekade att integreringen av de horisontella frågorna fungerat betydligt bättre i arbetet med att ta fram det strukturfondsprogram för Skåne-Blekinge 2007-2013 som i praktiken har kommit att ersätta RTP. Flera respondenter förklarar förbättringarna med att man lärde sig mycket i RTP-arbetet som man kunde ta med sig in i nästa programprocess.

## 5. Kommentar till RTI och RTP

Både framtagandet av tillväxtprogrammet och länsplanen för infrastruktur styrs av statliga direktiv för vad som ska ingå samt vilka överväganden som ska göras. Båda dokumenten ska godkännas av regeringen.

Intervjuerna som redovisas i nästa avsnitt rör huvudsakligen erfarenheterna med att ta fram de planer och program som började gälla 2004. Varken för infrastrukturplanen eller för tillväxtprogrammet fanns det vid tidpunkten för framtagandet några krav på att en miljöbedömning skulle utföras.<sup>14</sup> Inte heller fanns det krav på att planen eller programmet skulle ha som mål att minska miljöpåverkan. Det ska inte ses som förvånande att de intervjuade i allmänhet inte hade särskilt starka uppfattningar om vilken roll en miljöbedömning skulle kunnat ha i framtagandet av programmet eller planen. Forskningsprojektet som fallstudierna är en del av är inriktat på *uppföljningssteget* av miljöbedömningar, dvs. de steg som tar vid när väl genomförandet av planen eller programmet påbörjats. Utan några konkreta miljöbedömningar att luta sig emot har alltså intervjuerna som redovisas i nästa avsnitt med nödvändighet haft en hypotetisk karaktär – *om* en miljöbedömning hade utförts, *hur* skulle den då kunna följas upp?

Trots detta upplägg kom det i intervjuerna fram en mängd intressanta resultat, vilka enskilt och tillsammans lagt grunden för den diskussion om genomförandet och uppföljningen av *framtida* miljöbedömningar i Skåne, och som redovisas sist i rapporten.

---

<sup>14</sup> Ändringarna i miljöbalken och plan- och bygglagen som att miljöbedömning ska göras och hur de ska se ut infördes 2004. Den 1 juli 2005 gjordes förändringar i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar som preciserar vilka planer och program som ska miljöbedömas.

## 6. Sammanställning av intervjuer

I det här avsnittet redovisas resultaten från intervjuerna utifrån de nio huvudfrågeställningar som intervjuerna var ämnade att belysa. Svaren är sorterade efter de enskilda processerna (RTI resp. RTP).

### 1. Vilken uppföljning utförs idag?

Varken för länstransportplanen eller det regionala tillväxtprogrammet finns fasta uppföljningsrutiner.

Miljö kvalitetsmålen följs upp årligen av länsstyrelsen som också bistår med (miljö) data till uppföljningen av Skånes regionala utvecklingsprogram ("Hur mår Skåne") samt till den nationella miljömålsuppföljningen.

### RTI

Som framgått tidigare innehåller den regionala länstransportplanen nästan uteslutande vägprojekt. Genomförandet av planen följs på projektnivå av Vägverket. En gång om året på hösten görs en muntlig avstämning där Vägverket och de regionala politikerna samt Skånetrafiken medverkar. Vid dessa tillfällen redovisar Vägverket hur man ligger till vad gäller projektgenomförande och budget. Även Banverket är med vid dessa träffar och informerar om genomförandet av den nationella planen för järnvägssystemet.

Ingen samlad regional uppföljning sker vad gäller RTI-planens måluppfyllelse eller de samlade effekterna av åtgärderna. En av respondenterna som medverkat i planeringen menade att erfarenheterna från den förra planperioden huvudsakligen förs in i den nya planeringen genom de individer som medverkar samt genom summan av alla projektuppföljningar – någon samlad analys av planen som sådan görs inte. Respondenterna tycktes i allmänhet inte tycka detta var ett problem. Några av de intervjuade utan eget planeringsansvar menade dock att ett "stort problem" med framtagandet av RTI är att måluppfyllelsen mäts utifrån nyckeltal per objekt och att samlade konsekvensbedömningar saknas i den nuvarande planeringen, speciellt avseende dynamiska effekter.

I samband med framtagandet av en ny plan 2010-2009 görs en "översyn" av den tidigare planen. Det är inte klart från intervjuerna vad denna översyn omfattar.

Både Banverket och Vägverket har utvecklade system för verksamhetsplanering och -styrning. Flera respondenter tycktes mena att det borde vara möjligt att dra nytta av denna kompetens i uppföljningen av miljöbedömningar.

En respondent påpekade att en utvärdering av hela vägtrafiksystemet (i en region) kräver medverkan från kollektivtrafikhuvudmannen samt kommunerna eftersom en stor del av trafikarbetet utförs på de kommunala vägarna.

SIKA står för de underliggande samhällsprognoser som planeringen baseras på. SIKA gör eventuella omprövningar av tidigare antaganden. 2010 är prognosår, även i de regionala modellerna. En person på länsstyrelsen menade att Vägverket på nationell nivå utför "en hel del" uppföljning som inte kommer den regionala nivån till del.

*Miljöbehandlingsprogrammet och miljömålen* för Skåne följs upp årligen av länsstyrelsen och för varje åtgärd i programmet finns en utpekad ansvarig aktör. Banverket skickar underlag till länsstyrelsen baserat på en ”beställning”.

En respondent menade att samverkan kring miljöfrågorna är svår i den reguljära verksamheten och att det i allmänhet går mycket lättare i speciella projekt – ”varje aktör orkar bara se till sitt eget”. Mjuka frågor (till vilken miljö och uppföljning räknas) har låg status och uppfattas enligt respondenten av många som ”besvärliga”. En annan respondent gick så långt som att säga att miljöfrågorna i den regionala infrastrukturplaneringen historiskt hanterats som ”något som katten släpat in” och att ett generationsskifte krävs innan man kan förvänta sig stora förändringar bland de konkreta åtgärderna. Huvuddelen av respondenterna tycktes dock anse att det numera finns en utbredd vilja att hantera miljöfrågorna systematiskt.

## **RTP**

I Skåne utförs/utfördes ingen regelbunden samlad uppföljning av tillväxtprogrammets miljöpåverkan. Flera personer som medverkat i framtagandet av RTP menade att detta kunde förklaras med att RTP:n i huvudsak är en ”aktivitetslista” och att tillväxtprogrammets värde låg mycket i själva processen när programmet togs fram, då de medverkande aktörerna skapade en gemensam idé om vad man vill åstadkomma. En centralt placerad respondent uppfattade att ITPS i sin *ex-ante* utvärdering av landets samtliga tillväxtprogram genomförde en strategisk miljöbedömning, vilket inte stämmer.<sup>15</sup> I detta sammanhang kan det noteras att regeringen fattade sitt beslut om tillväxtprogrammen med förbehållet att ”det ekologiska perspektivet behöver utvecklas och tydliggöras så att det konkretiseras i insatsområden, handlingsprogram samt i mål och indikatorer.”<sup>16</sup>

För programmet *som helhet*, gjordes enligt en respondent en regelbunden ”avbockning” i samband med möten i partnerskapet – man stämde av mot åtgärdslistan. Det skedde också en årlig rapportering till Nutek. Någon samlad uppföljning eller utvärdering gjordes inte. Flera av de intervjuade menade att detta var helt i sin ordning eftersom RTP:s värde i första hand ligger i processen och aktörernas möjligheter att samverka och samordna sina insatser. Det var en utbredd uppfattning bland respondenterna att programmet påverkar regionen genom projekt som måste konsekvensbedömas enskilt utifrån sina egna meriter.

---

<sup>15</sup> I ITPS rapportering saknas en systematisk analys av samlade miljöeffekterna av tillväxtprogrammen. (Se vidare ITPS 2003) Rapporten innehåller dock vissa resonemang om hur programmen hanterat miljöperspektivet och i vilken mån man i programmen lyft miljöfrågorna som möjliga drivkrafter för hållbar tillväxt. Respondentens uppfattning att en strategisk miljöbedömning verkligen utfördes av ITPS kan spegla en missuppfattning om vad som skiljer allmänt hållna miljöresonemang från en strategisk miljöbedömning i juridisk eller vetenskaplig mening.

<sup>16</sup> Regeringens beslut 2003-12-18: Uppdrag att genomföra regionalt tillväxtprogram

Det statliga kravet på utomstående granskning av programutveckling och -genomförande uppfyllades genom att en forskare vid Lunds universitet engagerades.<sup>17</sup> Han deltog i partnerskapets möten. Vissa respondenter lyfte i intervjuerna fram den utomstående granskarens arbete som ett exempel på kontinuerlig utvärdering, medan andra menar att granskarens roll och medverkan minskade avsevärt i och med att programmets genomförande påbörjades.

Nutek gjorde också en årlig nationell uppföljning som Region Skåne bidrog med material till. Ett par respondenter menade att denna uppföljning var ”tillräcklig”. En centralt placerad respondent påpekade att Nutek ansvarar för ”helheten” i den regionala näringspolitikens genomförande och borde ha kapacitet att analytiskt isolera utfallet från tillväxtprogrammen från resten av utvecklingen i samhället.<sup>18</sup> Respondenten menade dock att Skånes RTP togs fram baserat på en mycket ambitiös analys och att man därför får ”anta” att programmets utfall är i linje med de förutsägelser som gjordes. Att det inte fanns några pengar i programmet gjorde att styrningen blev svag. Detta kan enligt respondenten förklara det svaga intresset för uppföljning av programmet.

En representant för Region Skåne ställde frågan om ska man ägna sig åt uppföljning/utvärdering eller ”proaktivt” styrande. Det senare kräver intresse hos partnerskapen (de beslutande församlingarna) vilket kan vara svårt att skapa. Frågan om vad uppföljningen ska användas till måste besvaras innan man kan diskutera hur den ska läggas upp eller vad den ska innehålla, menade respondenten vidare. Respondenten ifrågasättande av nyttan av uppföljning delades av flera andra av de intervjuade.

Respondenterna från Region Skåne pekade på att en av de viktigaste indikatorerna i uppföljningen i praktiken är *antalet projekt*, vilket speglar det styrsystem som staten satt upp. Mer detaljerad styrning från staten gällande den regionala uppföljningen saknas enligt respondenten.

I intervjuerna hänvisade flera respondenter spontant till det nya strukturfondsprogrammet när uppföljningen av miljöeffekterna av RTP avhandlades. Miljöbedömningen för det nya programmet leddes av Region Skåne och Nutek. Enligt en respondent med stor insyn i processen utnyttjade man miljömålen bl.a. för att ta fram miljöindikatorer. Ansvar för uppföljningen ligger på Nutek. Respondenten menade att det knappast är meningsfullt att följa upp på programnivå utan att man istället får anta att programmet är bra ur miljösynpunkt om de enskilda projekten (och summan av dem) är bra. Respondenten menade också att hanteringen av de ”horisontella” frågorna stärkts betydligt i strukturfondsprogrammet jämfört med i RTP-arbetet, delvis som en effekt av det man lärde sig i framtagandet av tillväxtprogrammet. Över huvud taget tycks arbetet med strukturfondsprogrammet ha uppfattats som mycket positivt i regionen, att döma av intervjuresultaten. En respondent menade att den viktigaste skillnaden jämfört med RTP-arbetet varit att man för strukturfondsprogrammet tydligare fokuserat på näringslivets

---

<sup>17</sup> Docent Ola Johansson, Inst. för kulturgeografi och ekonomisk geografi.

<sup>18</sup> Den halvtidsutvärdering som ITPS utförde 2006 har vissa sådana element (ITPS 2006)

behov, vilket gett bättre förutsättningar för genomförandet. Möjligen har detta skapat högre motivation och bättre förutsättningar för att följa upp programmet.

## 2. Vilken kunskap om miljöbedömning inom finns bland de organisationer som deltagit i plan- och programprocessen?

Kunskapen om miljöbedömningar varierar bland de tillfrågade. I allmänhet tycks medvetenheten om *att* miljöbedömningar ska utföras för vissa planer och program finnas, medan det finns frågetecken kring *hur* genomförandet ska gå till. Detta gäller även för de respondenter som kan tänkas ha en aktiv roll i framtagandet av den nya länsplanen för infrastruktur.<sup>19</sup>

För respondenterna med knytning till RTP-arbetet är situationen något annorlunda eftersom en miljöbedömning redan utförts för strukturfondsprogrammet som följt tillväxtprogrammet. Kunskapen om hur miljöbedömning genomförs tycktes i allmänhet vara relativt god bland dessa personer. Det praktiska arbetet utfördes dock av en extern konsult som upphandlats av Nutek nationellt och som genomförde miljöbedömningarna för samtliga strukturfondsprogram.

För trafikverken finns bland respondenterna förväntningar på att respektive huvudkontor ska ge riktlinjer de regionala för tillämpningarna. De medverkande från Vägverket menade att rollen på miljöområdet på den regionala skalan är komplicerad – nationella krav, rutiner, prioriteringar osv. bryts mot regionala önskemål och behov. En person menade att det är oklart ”vem som bestämmer”.

Respondenten från Region Skånes avdelning för infrastrukturplanering menade att man ”håller sig informerad” om kraven på miljöbedömning, men att man kommer att behöva lära sig mer i samband med att man genomför miljöbedömningen för den nya planen för 2010-2019. Respondenten menade att miljöbedömning är en del av planeringsansvaret och att det därför är naturligt att ansvaret för bedömningen kommer att ligga på den del av organisationen som driver planeringen och inte på exempelvis regionens miljöavdelning. Respondenten menade också att det inom Region Skåne finns den kompetens som behövs för att kunna driva miljöbedömningsarbetet.

Representanterna från länsstyrelsen uttryckte alla en förväntan på att medverka på olika sätt i den kommande miljöbedömningen av den nya RTI-planen för 2010-19. En av respondenterna uttryckte dock en viss oro att arbetet skulle ”försvåras” i ett administrativt ”uppdelat” län som Skåne.<sup>20</sup> Länsstyrelsen medverkade aktivt i framtagandet av strukturfondsprogrammet och i miljöbedömningen programmet.

---

<sup>19</sup> Vid tidpunkten för intervjuerna saknades fortfarande en slutlig version av Naturvårdsverkets handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program.

<sup>20</sup> Jmf. också Statskontorets utvärdering av det regionala självstyret i Skåne och Västra Götaland där den övergripande uppgiften var att besvara frågan om försöksverksamheten har bidragit till bättre samordning och därmed till bättre resursutnyttjande i länen. Utvärdering indikerar att fördelarna med att självstyrelseorganet övertagit ansvaret i huvudsak består i det tydliga forum för överväganden, beslut, ansvarstagande och förankring på politisk nivå som organisationen innebär, den beslutskraft som

### 3. Vilken erfarenhet och kännedom av metoder och verktyg som kan användas i miljöbedömningar finns?

Kännedomen om de metoder och verktyg som inom Mist9-projektet lyfts fram som intressanta i ett uppföljningsperspektiv var tämligen låg bland de intervjuade.<sup>21</sup> Detta gällde både de som hade miljö som sitt huvudarbetsområde och de som hade andra arbetsuppgifter. På övergripande nivå menade flera att de ”kände till” metoderna, men den praktiska erfarenheten av att använda dem i de olika organisationerna tycks vara liten. Det ska dock påpekas att urvalet av intervjuade personer inte i första hand gjordes med syfte att identifiera personer med ansvar för analys eller uppföljning. I stora organisationer som Vägverket och Banverket är det dessutom så att det i centrala kunskapsfunktioner kan finnas väl utvecklad kunskap om möjliga metoder och arbetssätt som inte nödvändigtvis återfinns ute i den regionala och lokala organisationen.

Utvärderingar och bedömningar som baseras på olika former av *Livscykelanalys (LCA)* finns enligt ett par respondenter ”lite var stans” i infrastrukturplaneringen, men någon systematisk tillämpning finns inte. LCA görs dock ibland (?) bl.a. på investeringsprojekt för att väga samman kostnader och nyttor med exempelvis olika sätt att bygga vägar eller olika kvaliteter på insatsvaror. Syftet med denna LCA-tillämpning är att förutsäga en kostnadsfördelning över livscykeln.

*Miljömålen* är allmänt kända, främst genom miljömålsuppföljningen. Region Skåne har ingen ”egen” uppföljning inom regionen. De deltagande från Vägverket pekade på den ”mål- och måttdata” som Vägverket har och som innehåller mer än 400 parametrar och där de transportpolitiska målen fångas tillsammans med miljömålen. I Banverkets årsredovisning beskrivs hur verksamheten fallit ut exempelvis i relation till miljömålen, de transportpolitiska målen, samhällsekonomiska effekter, effekter på restider, och kostnadsutfall i förhållande till budget.

*Fokusgrupper* var tämligen okända bland de intervjuade, men metoden användes bl.a. av Region Skåne i översynen år 2004 av det regionala utvecklingsprogrammet.

*Risikanalys* utförs ibland i Vägverkets verksamhet, mest på objektsnivå och då framför allt för stora projekt när det gäller extremt väder, påverkan på existerande vägnät, skydd av grundvatten och krisberedskap. Långsiktiga förändringar på samhällsnivå när det gäller trafikarbetet riskbedöms enligt en av respondenterna i de centralt producerade scenarier för transportsektorn som tas fram av SIKA. På Banverket genomförs riskanalys för stora projekt där olika faktorer, inklusive miljöfaktorernas, påverkan på tid och kostnad för planering och byggnation av järnvägsinvesteringar utvärderas.

---

legitimiteten i företräddskapet för länen och den egna beskattningsrätten innebär, samt mervärdet i samordningen med annan verksamhet som bedrivs inom organisationen. (Statskontoret 2004)

<sup>21</sup> Intervjuernas inriktning anpassades till den intervjuades yrkesroll och arbetsuppgifter. Ett fåtal av de intervjuade har därför inte fått konkreta frågor om de metoder och verktyg som redovisas i detta avsnitt.

DPSIR-modellen<sup>22</sup> används enligt länsstyrelsens medverkande i miljömålsuppföljningen. Några andra exempel på tillämpning framkom inte i intervjuerna.

*Scenarioanalys* utnyttjades i ett regionalt Öresundsprojekt ("ÖRIB") där två scenarier användes som underlag i arbete med ekonomisk utveckling ("baseline" + "bättre än baseline").

Från Vägverket menade man att en systematisk uppföljning av alla mål görs (alltså en form av *måluppfyllelseanalys*), som en del av Vägverkets egna styrsystem (sänkta CO<sub>2</sub>-utsläpp med *x* ton, *y* km med mitträcken monterade, *z* busshållplatser handikappanpassade osv.). Vägverket har också styrkort<sup>23</sup> som fokuserar prioriteringar i ett kort perspektiv.

En av Vägverkets respondenter menade dock att det är "dåligt med uppföljning på målnivå" och att organisationen är präglad av objekt tänkande. För luftkvalitet och buller gör Vägverket uppföljningen med hjälp av modellkörningar. Det anses för dyrt och komplicerat att mäta effekterna av dessa åtgärder i verkligheten och mätningar görs för luftkvalitet sällan och för buller i undantagsfall. Inom Vägverket finns "väldig lite" klimatuppföljning på regional nivå, men behovet har identifierats.

I Banverkets verksamhetsplan (budget) specificeras hur pengarna ska användas nästa treårsperiod. Även Banverket har styrkort med prioriterade mål och en respondent menade att "det är detta som verkligen räknas".<sup>24</sup> En uppföljning görs även per tertial av de mål som lyfts i regeringens regleringsbrev. Man följer också upp fem strategiska miljöområden<sup>25</sup> som identifierats i verkets strategi för att miljöanpassa järnvägssektorn. En respondent från Banverket menade att man trots den uppföljning som utförs hade "dåligt lärande" i organisationen.

Båda trafikverken har alltså tämligen väl utvecklade metoder och system för den interna verksamhetsuppföljningen, men intervjuerna har inte visat på några system eller rutiner för en samlad uppföljning av vare sig länsplanen eller den regionala infrastrukturen i vidare bemärkelse utifrån de mål som satts .

När det gäller *Miljöekonomisk värdering* kan man notera att samhällsekonomiska modeller (kostnads/nytto-analys (CBA) samt s.k. EVA-kalkyl) genomförs regelmässigt i infrastrukturplaneringen. Grundparametrarna kommer från SIKAs baserat på bakgrundsarbete utfört för Vägverket och Banverket gemensamt. Exempelvis beräknas

---

<sup>22</sup> DPSIR-modellen kan användas för att ta fram och sortera miljöindikatorer i fem olika kategorier: **Drivkrafter**, **Påverkan**, **Status** (tillstånd), **Inverkan** (effekter) och **Respons** (åtgärder)

<sup>23</sup> (Balanserat) styrkort avser en kompakt beskrivning av en verksamhet med användning av ett antal mätetal (styrmått), uppdelade på ett antal "perspektiv" eller "fokusområden".

<sup>24</sup> I Banverkets styrkort är de fyra målperspektiven Uppdragsgivare och samhällsintressenter; Kunder; Egen verksamhet och förmåga; samt Utveckling. Under dessa har nio st. strategiska mål valts ut för vilka kritiska framgångsfaktorer, resultatmått samt resultatmål formulerats. (*Banverkets Verksamhetsplan 2007-2009*)

<sup>25</sup> I Banverkets strategi för att miljöanpassa järnvägssektorn identifieras fem huvudsakliga inriktningar: buller och vibrationer; förorenade mark- och vattenområden; giftfria och resurssnåla kretslopp; naturmiljö samt energi och emissioner.

för enskilda vägobjekt den samhällsekonomiska nytta utifrån antaganden om exempelvis restidsvinster, minskningen i antalet olyckor, ändrad miljöpåverkan, samt kostnaderna för genomförandet. På objektsnivå gör Banverket för ”större” projekt efterkalkyler i 1- samt 5-årsperspektiv, vilka redovisas skriftligen enligt en fördefinierad mall. För Vägverket görs för projekt med budget över 50 mkr samhällsekonomiska efterkalkyler efter tre år. Man har också på regional nivå en årlig verksamhetsuppföljning som summerar de konkreta åtgärder som genomförts (t.ex. antal viltpassager som byggts, km mitträcken som byggts, åtgärder för vattenskydd eller minskat buller etc.).

I en allmän kommentar till frågorna rörande metoder menade en respondent med stor insyn i det praktiska arbetet med att ta fram RTI-planen att det finns en ”viss” övertro på metoder och analytiska verktyg. Respondenten menade att dialog och process minst lika viktigt när det gäller att komma fram till bra förslag och att planeringsprocessen därför fungerar både för förankring och som ”analytisk metod” eftersom den i sig är kunskapsgenererande.

Som framgår av redovisningen ovan var kännedomen om de olika metoderna och verktygen generellt sett större bland de respondenter som var knutna till RTI-arbetet än bland dem som arbetat med RTP.

#### 4. Vilka effekter är rimliga och/eller viktiga att följa upp efter miljöbedömningen?

Flertalet av de tillfrågade menade att det finns stora frågetecken om vad som ska ingå i uppföljningen.

För *RTI-planen* påpekade flera respondenter problemen med att ”bara” följa upp länsplanen. Planen består i praktiken av en samling enskilda projekt som har svaga eller inga relationer med varandra utan som valts ut baserat på deras enskilda samhällsekonomiska nytta. Flera respondenter (framför allt från infrastruktursidan) menade att det enda rimliga är att följa upp de effekter som direkt kan knytas till de enskilda åtgärderna/objekten, dvs. projektens bidrag till minskat buller, ökat skydd för grundvattenresurser, färre olyckor på en viss vägsträcka, bättre lokal luftkvalitet osv.

Det analytiska utredningsarbete som planeringen bygger på beskrevs dock av en respondent (som själv inte medverkat i framtagandet av materialet) som ”av mycket hög kvalitet” och med stor bredd i uppsättningen utvärderingsparametrar. Det borde alltså finnas mycket att bygga uppföljningen på.

En respondent påpekade att RTI-planen bara omfattar investeringar, men att det finns en stor mängd andra faktorer som bestämmer trafikens samlade negativa påverkan på miljön (statens styrmedel, bränsleval och – priser, konsumentmedvetenhet, osv.). Respondenten menade att det inte verkar rimligt att försöka följa upp helheten baserat på bara en liten del av påverkansfaktorerna. En annan av Vägverkets respondenter menade att trafikens övergripande miljöpåverkan (främst vad gäller klimatet) borde följas upp ”på en annan nivå”, eftersom den drivs av samhällets transportbehov och tillgången till nya bränslen, dvs. ”icke-regionala” faktorer. Vidare menade responderten att CO<sub>2</sub>-utsläppen är svåra att mäta på regional nivå och att den mest tillförlitliga statistiken finns på nationell nivå.

En person från länsstyrelsen med stor insyn i uppföljningen av miljömålen pekade på svårigheterna att hitta bra orsak-verkan-samband för trafikfrågorna i allmänhet. Uppföljningen borde därför inriktas på indikatorer eller mätetal och struktureras efter miljömålen. Orsak-verkan-sambanden är svåra också för RTI-planen, men det finns gott om data om kollektivtrafik, vägtrafik etc. vilket enligt respondenten kan kopplas direkt till planen. Indikatorer för ”de-coupling” saknas, men skulle vara mycket värdefulla. Detsamma gäller indikatorer för exploatering av jordbruksmark (ianspråktagande av mark). En centralt placerad person på länsstyrelsen betonade behovet av ett mer ”samlat grepp på regional nivå” för uppföljningen och att detta måste kopplas till bättre (planerings)verktyg, bättre lagstiftning, en större samordning mellan trafikslag och infrastruktur, samt ett tätare samarbete med kommunerna. Tankar har väckts för att ta fram nya gemensamma uppföljningsmått för länsstyrelsen och Vägverket. Resultatet från ett sådant arbete skulle kunna vara till stor nytta i uppföljningssammanhang. Respondenten underströk att de storskaliga förändringar som krävs i transportsystemet, exempelvis en väsentlig överföring från väg till järnväg och sjöfart, bäst löses på EU-skalan och att det europeiska perspektivet är centralt om man ska kunna förstå och styra transportsystemets utveckling.

För RTI-planen pekade också några respondenter på behovet av att i uppföljningen av trafikens miljöpåverkan belysa och förstå alla länkar i DPSIR-kedjan. En medverkande från länsstyrelsens menade dessutom att metoder och arbetssätt för 4-stegsprincipen behöver utvecklas och dokumenteras – vilka steg-1-åtgärder utreddes och valdes, vilket utfall gav de (dvs.: svarade de mot de behov som de skulle tillfredsställa, eller kommer vi ändå att behöva bygga en ny väg?). En respondent pekade på behovet av mer ”s sofistikerad” uppföljning (jämför med idag) men påpekade samtidigt att det är viktigt att inte ”uppfinna hjulet igen”. Respondenten föreslog därför att exempelvis uppföljningen och utvärderingen av trängselskattförsöket i Stockholm kunna tjäna som modell att duplicera över landet. Idén skulle vara att precis som för de nya regionala strukturfondsprogrammen ha en och samma metodik för samtliga miljöbedömningar alla länsplaner i den kommande nya planeringsomgången.<sup>26</sup>

Trafikens utveckling är nära knuten till ekonomin och bebyggelseutvecklingen. Idag saknas dock regional samverkan kring planeringen av ny bebyggelse. Från länsstyrelsen menade en centralt placerad respondent att infrastrukturfrågorna, den fysiska planeringen och frågor rörande kollektivtrafiktrafikering borde samordnas mer. Respondenten menade att ”det behövs större tyngd på regional nivå, större makt att samordna och bestämma, exempelvis när det gäller att bygga i stationsnära lägen.” En respondent menade att infrastrukturplaneringen idag är det enda sätt som regionen och kommunerna utbyter idéer om var och hur det ska byggas. Flera respondenter menade att kommunerna är mycket angelägna om att andra inte blandar sig planeringen. Frågan om regional samordning beskrevs som ”känslig”. Kommunernas begränsade resurser och bristen på incitament lyftes fram som orsaker till att det regionala perspektivet inte

---

<sup>26</sup> För strukturfondsprogrammen upphandlades konsultföretaget Eurofutures av Nutek för att genomföra samtliga miljöbedömningar.

kommer till uttryck i den kommunala planeringen. Några respondenter menade dock att det är viktigt att uppföljningen av trafikutvecklingen också omfattar en uppföljning av regionens bebyggelseutveckling.

För *tillväxtprogrammet* uttryckte respondenterna i allmänhet skepsis när det gällde möjligheterna att meningsfullt följa upp programmets samlade miljöeffekter. Från programmets huvudman Region Skåne uttryckte man osäkerhet om vad som skulle utvärderas och hur detta skulle ske. Det upplevs som mycket svårt att isolera programeffekterna och miljöeffekterna upplevs som synnerligen svåra att beräkna. En länsstyrelsemedarbetare menade att det måste räcka att som programägare titta på varje enskilt projekt och se till att det är bra – helheten får ”någon annan” titta på.

Den statliga vägledningen när det gäller regional uppföljning av tillväxtprogrammen i allmänhet uppfattades av flera respondenter som mycket svag och delvis motsägelsefull. Exempelvis är regionförstoring ett uppdrag från staten i både RTP och strukturfonder, vilket genom det ökande resande det innebär motverkar nationella och regionala miljöambitioner. Respondenterna med direkt ansvar för analyser i tillväxtarbetet påpekade att en ”baseline” för CO<sub>2</sub>-utsläppen på regional nivå saknas, vilket försvårar uppföljningen.

Från länsstyrelsen menade en respondent att ”den allmänna samhällsutvecklingen rullar på” och han ifrågasatte hur stor påverkan exempelvis tillväxtprogram egentligen har på utvecklingen. Han menade dock att det skulle kunna vara intressant att titta på regional BNP i relation till energianvändning och CO<sub>2</sub>-utsläpp, som en allmän indikator på regionens ”de-coupling”.

I tillväxtprogrammet betraktades miljön som en ”horisontell fråga”, vilket enligt flera respondenter försvårar uppföljningen. Som kontrast pekade flera av de intervjuade på att kravet på miljöbedömning för strukturfondsprogrammet (som i viss mån ersatt RTP) ”drev på” arbetet med att integrera miljöfrågorna där. En respondent menade att man från partnerskapets sida ville säkerställa att utfallet skulle bli ”bra” och att man skulle uppfattas som ”seriös”. Det hjälpte också att arbetet utfördes i ett EU-sammanhang – de horisontella frågornas hantering gavs enligt respondenten mer naturligt av direktiven uppifrån samt känslan av att ”detta är något som hela Europa gör”

Flera respondenter påpekade att det är lätt att hantera miljö som en sektorsinsats - ”miljöprojekt” är tämligen lätta att greppa. Om miljö istället ska hanteras som en ”horisontell fråga” som ska ”genomsyra” hela programmet blir det betydligt svårare att både styra och följa upp. Från Region Skåne pekade man på att EU-Kommissionen och regeringen för de nya strukturfondsprogrammen har satt styrtal för medlen av typen ”projektet bra eller dåligt för miljön (ja/nej)” vilket enligt respondenterna knappast skapar ett bra underlag för att bedöma programmets samlade miljöpåverkan.

Oavsett programmets uppföljbarhet menade en respondent att miljömålen kan vara bra som ingång för att ”få in” miljöperspektivet. Vidare menade respondenten att de statliga målen över huvud taget är bra för att få in ”folk på banan” och att de är bra för att sälja in idéer i projektutveckling och – genomförande

## 5. Vilka motiv finns för utökad och förbättrad uppföljning?

Respondenterna var i allmänhet överens om att kunskapen om de regionala programmens samlade effekter är otillfredsställande. Det råder delade meningar om detta beror på att för lite uppföljning utförs, eller om det egentligen handlar om att ändra inriktningen i den uppföljning som redan utförs. Även kunskapen om miljöeffekterna är dålig, men åsikterna om huruvida detta är ett problem eller inte varierar som framgått ovan bland de intervjuade.

För *RTI-planen* menade flera respondenter att den allmänna programuppföljningen kan bli bättre. Trafikverken uppfattas av flertalet ha god överblick och bra målstyrning. På tjänstemannanivå finns enligt flera respondenter god samverkan i länet, medan några av de tillfrågade hade uppfattningen att det på ledningsnivå möjligen kunde finnas ett konkurrensförhållande mellan Region Skåne och länsstyrelsen. En respondent lyfte fram den gemensamma avsiktsförklaring som regionen och länsstyrelsen tagit fram som ett gott tecken på att konkurrensen är på väg att minska i takt med att den regionala ansvarsfördelningen ”sätter sig”.<sup>27</sup>

Flera respondenter påpekade att länsstyrelsen på miljöområdet i regionen dominerar både kunskaps- och kapacitetsmässigt.

Några kommentarer var att ”ju bättre man vet vad man gör desto bättre chans att man får något gjort” och ”*What you can't measure you can't manage*”. En representant för länsstyrelsens miljömålsarbete menade att det som behövs är mer och bättre uppföljning på trafik- och energiområdet, men att behovet (ännu) inte har uttryckts av de regionala aktörerna. Respondenten menade att länsstyrelsen är ”duktig” på utvärdering, men efterfrågade samtidigt mer systematik i åtgärdsarbetet. Exempelvis är uppföljningen av länsstyrelsens åtgärdsprogram [på miljöområdet] av ”dålig kvalitet”. Man har stor tilltro till processen för åtgärdsprogram, man litar på frivilligheten i genomförandet, men det saknas resurser och metodik för uppföljningen.

En av respondenterna från infrastruktursidan ifrågasatte dock att just uppföljningen av RTI-planen skulle vara så intressant eller tillföra ny kunskap. Planens investeringar är små i relation till makroutvecklingen. I Skåne har biltrafiken de senaste åren ökat med 5 % årligen. För tågresandet har motsvarande siffra varit +10% och respondenten menade att RTI-planens effekter i detta perspektiv måste vara små. En annan respondent menade dock att planen mycket väl kan ha sådana effekter som gör den meningsfull att följa upp, inte minst om påverkan av mer kvalitativ karaktär vägs in (dvs. mer än bara trafikflöden).

För *tillväxtprogrammet* var det inga respondenter som spontant tyckte att mer miljöuppföljning var motiverad. De intervjuade menade i allmänhet att tillväxtprogrammet i praktiken ersatts med strukturfondsprogrammet. För det senare har en miljöbedömning med miljökonsekvensbeskrivning (MKB) gjorts. Någon samlad uppföljning av den kommer dock troligen inte att genomföras eftersom man i där gör bedömningen att programmet inte kan anses leda till betydande negativ miljöpåverkan

---

<sup>27</sup> Jmf. också Statskontoret (2004)

och att någon separat uppföljning då inte behövs, utöver uppföljningen av de enskilda projekten.<sup>28</sup>

## 6. Bör miljöuppföljningen samordnas med annan uppföljning?

Huvuddelen av respondenterna menade att det finns stora fördelar med att samordna uppföljningen av miljöbedömningen med annan uppföljning även om det fanns flera som inte hade någon starkt uttalad åsikt.

Uppföljningen av *RTI-planen* sker idag uteslutande på objektsnivå – har åtgärderna genomförts? Flera respondenter menade att det man egentligen vill mäta är *effekterna* av planen och ställa dessa mot programmets syften och inriktning. På infrastrukturuområdet finns i Skåne i praktiken två kompletterande målsystem: de transportpolitiska målen (som ingår i uppdraget från regeringen)<sup>29</sup> samt de regionala utvecklingsmålen<sup>30</sup> som antagits av regionfullmäktige. En av respondenterna menade spontant att dessa målsystem fungerar bra tillsammans – det är möjligt att i RTI-uppföljningen knyta an till ”Hur Mår Skåne”-processen (uppföljningen av utvecklingsmålen).

För *tillväxtprogrammet* kompliceras frågan om samordnad uppföljning av att programmet i sig är så svårt att följa upp. Ett par respondenter gick så långt som att anse det ”omöjligt” att följa upp tillväxtprogrammet på ett meningsfullt sätt (se vidare kommentarerna ovan rörande vilka effekter som bör följas upp.)

Bara ett fåtal respondenter lyfte spontant fram *miljömålsuppföljningen* som en möjlig process att samordna plan- och programuppföljningen med. En av respondenterna från infrastruktursidan med yrkesmässig bakgrund inom miljömålsuppföljningen menade exempelvis att den hamnar lite ”vid sidan om”, för långt ifrån verksamheten och åtgärderna och att den i praktiken har svaga kopplingar till det som händer och görs i regionen i termer av planer, åtgärdsprogram, projekt osv. Denna åsikt delades av en respondent från länsstyrelsen som menade att miljöbedömningar ska svara mot ett speciellt programs speciella egenheter och att det därför kommer att krävas skräddarsydda lösningar för varje program. Respondenten höll med om att det måste finnas ett utbyte mellan miljömålsuppföljning och miljöbedömningsuppföljning, men att dessa uppdrag ”ser olika ut”. Från länsstyrelsen menade en centralt placerad respondent att myndighetens kompetens hittills inte tagits tillvara i tillräcklig utsträckning i infrastrukturplaneringen. Miljömålen borde enligt respondenten tas till vara mer i RTI-arbetet och vägas in på ett mer systematiskt sätt än vad som hittills varit fallet.

En av den intervjuade från Region Skåne ifrågasatte hur intresserad länsstyrelsen egentligen var av att samarbeta i uppföljningen och menade att man var ”rädd för att förlora arbetsuppgifter”. Samtidigt kunde man i några av svaren från länsstyrelsens

---

<sup>28</sup> Eurofutures. 2006. Miljökonsekvensbeskrivning för strukturfondsprogram för målet regional konkurrenskraft och sysselsättning – Region Skåne-Blekinge 2007-2013.

<sup>29</sup> I de transportpolitiska målen ingår som delmål att transportsystemets utformning och funktion ska bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås.

<sup>30</sup> Skånes regionala utvecklingsmål är: Tillväxt, Bärkraft, Balans och Attraktionskraft.

representanter ana ett ifrågasättande av sakkunskapen inom Regions Skåne på miljöområdet.

Flera respondenter bekräftade att det idag saknas permanenta samverkansformer för miljöfrågorna mellan Region Skåne och länsstyrelsen.

## 7. När ska miljöuppföljning göras?

För *RTI-planen* menade de respondenter som medverkar i framtagandet av planen att uppföljningen av miljöbedömningen lämpligen görs i samband med den översikt av den gällande planen som görs inför framtagandet av en ny plan, dvs. vart 5:e–6:e år. Miljöbedömningen ska fungera som en fördjupning av de resonemang som ändå förs i planen och en respondent menade att även uppföljningen bör ses som en fördjupning av den översyn som görs av gällande plan. I dagsläget görs dock enligt respondenterna denna översyn inte på något särskilt systematiskt sätt – den resulterar inte i en rapport och följer inte någon speciell metodik. De respondenter som inte tidigare ägnat frågan om uppföljning särskilt mycket uppmärksamhet svarade i allmänhet att planens miljöeffekter borde följas efter planperiodens slut.

Från Vägverket menade man att de olika miljöfrågornas karaktär måste styra när uppföljningen av miljöbedömningen ska göras. Länstransportplanens åtgärder måste få tid att ge effekt, och att följa upp ”runt vart femte år” menade en person verkade rimligt. Flera respondenter pekade på att utgångspunkten måste vara att uppföljningen sker på ett sådant sätt så att man har nytta av den nästa gång man gör en liknande plan.

För *tillväxtprogrammet* menade de medverkande från Region Skåne att programmets viktigaste miljöeffekter är direkt kopplade till de indirekta trafikeffekterna, vilket gör det nödvändigt att samordna uppföljningen. Några andra starka åsikter om när uppföljningen av miljöbedömningen av näringslivsprogram i allmänhet bör genomföras framkom inte i intervjuerna.

## 8. Hur bör uppföljningen organiseras?

Över lag tycktes respondenterna mena att uppföljning av miljöbedömningen bör utföras av program- eller planägaren. Flera av de intervjuade menade att ägarskapet riskerar att slarvas bort om någon annan aktör ska följa upp planen. Några respondenter pekade dock på risken att uppföljningen inte blir objektivt genomförd om utföraren ska granska sig själv. De menade istället att en tredje part, som inte medverkat i plan- eller programarbetet, borde utföra uppföljningen.

Representanter för Region Skånes miljöstrategiska arbete menade att ansvaret bör ligga så nära framtagningen av programmet som möjligt, dvs. hos Regionens infrastrukturavdelning när det gäller RTI. En respondent menade att det tidigare varit svårt att få miljöfrågorna integrerade i det regionala plan- och programarbetet i allmänhet, men att arbetet med att ta fram strukturfondsprogrammet inneburit ett stort steg framåt i detta avseende.

En representant från länsstyrelsen menade att nuvarande uppföljning inom myndigheten kan förbättras. Han menade att inte ens länsstyrelsens eget miljöåtgärdsprogram följs upp

på ett systematiskt sätt och man har ”dålig koll” på vad som egentligen genomförs. Delvis kan detta förklaras av att genomförandeansvaret är spritt på andra aktörer än länsstyrelsen, vilket gör programmet svårt att övervaka och styra. Enligt respondenten skulle uppföljningen av miljöeffekterna av tillväxtprogrammet (och dess efterföljare) kunna drabbas med samma svårigheter. En respondent menade att kommunikationen *mellan* de regionala aktörerna ofta är bättre än kommunikationen *inom* de olika organisationerna, vilket ytterligare kan komplicera uppföljningen av regiongemensamma planer och program.

En annan respondent från länsstyrelsen menade att en ”avgörande faktor” för att bygga in incitament för bra uppföljning i programmet är att göra miljöbedömningen till en del av framtagandet av programmet. Respondenten menade att bedömningen borde integreras så att dess framskrivningar presenteras i programmet tillsammans med andra framskrivningar av positiva effekter av åtgärder och insatser. På så sätt blir det naturligt att man när man följer upp minskad trafikdödlighet eller ökad småföretagsamhet eller vad det nu kan vara *också* tittar på fördelning kollektivtrafik/bil, gods på väg/spår osv. Enligt respondenten får man anta att programägaren har ett allmänt intresse av att följa upp programmet och då får man uppföljningen av miljöbedömningen ”på köpet”. Samma person menade också att det i allmänhet behövs mer samarbete och utbyte mellan nationell och regional nivå på miljöområdet – regionerna matar enligt respondenten den nationella nivån med data men får sällan tillbaks regionalt användbar statistik.

Det borde enligt flera respondenter finnas goda möjligheter att samordna uppföljningen av RTI-plan och RTP med andra program. Som exempel nämnde en av respondenterna länets landsbygdsprogram (2007-2013) som har länsstyrelsen som huvudman. Programmet genomgick inte en formell miljöbedömning, men en ”mycket ambitiös” bedömning av olika miljö(påverkans)parametrar gjordes och det finns enligt respondenten ett bra underlag att basera en ev. uppföljning på. Miljöambitionerna var ”höga” i framtagandet av programmet.

Några respondenter menade att borde vara naturligt för länsstyrelsen att följa upp miljöbedömningen av RTI eftersom planen bör bedömas utifrån miljömålen och länsstyrelsen redan följer upp miljömålen. Samtidigt påpekades att sektorsmyndigheterna *också* bör följa upp planen.

För *tillväxtprogrammet* kvarstår för många respondenter frågan om nyttan och behovet av ytterligare miljöuppföljning, vilket gör frågan om hur den bör organiseras svår att svara på. Frågan om uppföljningens organisering förblev därför obesvarad i flertalet av intervjuerna mer RTP-representanterna.

Flera respondenter pekade på behoven av närmare samarbete mellan aktörer inom näringslivsutveckling och länsstyrelsen som länets kunskapsmässigt starkaste miljöresurs. En före detta länsstyrelseanställd menade att tjänstemännen på miljöavdelningarna måste förstå att de har en roll att spela också i näringslivsutvecklingsarbetet. Respondenten menade att detta delvis en ledningsfråga – cheferna måste göra klart att detta är viktigt och miljöavdelningen måste veta var de kan göra nytta. Respondenten ställde frågan om

detta kanske sker mer integrerat i län utan regionala självstyrelseorgan, där länsstyrelsen har ansvar för både miljö- och tillväxtfrågorna.

## 9. Vad kan bättre uppföljning av miljöbedömningar bidra med för regionen?

På frågan rörande nyttan med miljöuppföljning gavs varierande svar på en handfull teman. För de respondenter med insikt i *RTI-arbetet* nämndes att uppföljning skulle kunna bidra till att man:

- får reda på om man är ”på rätt spår”, dvs. om de åtgärder som vidtas är effektiva och tillsammans ger det önskade resultatet;
- bygger upp ny kunskap och breddar faktaunderlaget; samt,
- utvecklar en bättre förståelse för hur prioriteringar kan eller bör ske i planeringen.

Enligt en respondent baseras infrastrukturplaneringen på ”mycket tro och lite vetande” och eftersom ”många har en övertro på infrastrukturinvesteringar” som ett medel att uppnå andra mål finns det en risk att medlen inte alltid används på ett sätt som ger högsta möjliga nytta. En systematisk miljöuppföljning skulle enligt respondenten kunna bidra till att minska detta problem.

En respondent menade att uppföljning i transportsektorn också bör inriktas på att hitta, dokumentera och följa upp ”finliret”, dvs. samordningen mellan olika transportslag, övergångar, väntetider, parkeringsmöjligheter osv. Respondenten exemplifierade med att det inte spelar någon roll om det går snabbt och smidigt att ta sig från exempelvis Ystad till Malmö central med tåg om det sedan är krångligt och tidsödande att ta sig från järnvägsstationen till slutdestinationen inom Malmö stad.

För *tillväxtprogrammet* hade få respondenter tydliga svar på denna fråga. Flera av de mest centralt placerade respondenterna pekade på svårigheterna att skapa en meningsfull uppföljning av program av den aktuella karaktären (se tidigare avsnitt). Man hade mot denna bakgrund i allmänhet svårt att se några omedelbara vinster som skulle kunna göras genom en utökad uppföljning av programmets miljöeffekter. De krav på *kontinuerlig uppföljning*<sup>31</sup> som gäller för strukturfondsprogrammen lyftes av en av respondenterna fram som en stor förbättring jämfört med tidigare.

---

<sup>31</sup> S.k. ”on-going evaluation”. Jmf. EU-Kommissionen (2007) Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation During the Programming Period.

## 7. Diskussion

### Organisatoriska frågor

Syftet med intervjustudien har inte i första hand varit att analysera den institutionella situationen och rollfördelningen bland regionens aktörer. I intervjuerna har dock en hel del framkommit som pekar på möjligheter och behov av att tydliggöra ansvarsfördelningen samt att etablera närmare samarbeten över organisationsgränserna. Främst tycks detta gälla relationen mellan Region Skåne som "utvecklingsaktör" och länsstyrelsen som "miljöaktör".

Möjligheterna att samordna uppföljningen av miljöbedömningar med miljömålsuppföljningen framstår, baserat på intervjuutfallet, som små. De intervjuade betonar framför allt på behovet av att lägga uppföljningsansvaret så nära program- eller plangenomförandet som möjligt. Skälen för detta är starka, men de utgör i sig inget hinder för samordning eller samverkan med den uppföljning av de regionala miljökvalitetsmålen som ändå utförs. Det är motiverat att det i framtagandet av varje enskild program eller plan förs en dialog med länsstyrelsen om hur uppföljningen på bästa sätt ska kunna samordnas med miljömålsuppföljning vad gäller exempelvis avgränsning, datainsamling och analys. På sikt skulle man kunna tänka sig att länsstyrelsen ges ett övergripande samordningsansvar för de uppföljningar som genomförs i länet.

I intervjuerna återkom flera gånger det fragmentiserade ansvaret för transportfrågorna som ett av huvudproblemen både i det lilla perspektivet (t.ex. när det gäller uppföljningen av miljöeffekterna av RTI-planen) och på den mer övergripande nivån där nästan alla intervjuade tycktes vara överens om att "något måste göras" för att minska transportsektorns miljöpåverkan men där ingen riktigt kunde peka på vem som skulle göra det. Detta är förmodligen ett problem som Skåne delar med landets andra län. Intervjuerna indikerar en viss frustration över att resurser och ansvar är spridda och att inget samlat grepp tycks tas på transportsektorns miljöpåverkan, varken på regional eller nationell nivå. Trafikens påverkan styrs förstås inte enbart av infrastruktursatsningar i RTI och trafikverkens planer utan även av Skånetrafikens satsningar på kollektivtrafiken. Såväl samlade åtgärder som gemensam uppföljning måste därför inkludera också denna aktör.

Problemet med fragmentisering är förmodligen lika stort (eller större) på området näringslivsutveckling. Att detta inte lyfts i intervjuerna måste i första hand förklaras med att det studerade tillväxtprogrammet av huvuddelen av de intervjuade inte uppfattas ha någon negativ miljöpåverkan att tala om.

I den förra planomgången för infrastruktur gjordes en strategisk miljöbedömning av den nya planen i form av ett utvecklingsprojekt. Att döma av intervjuerna fick miljöbedömningen ganska litet genomslag och det är tveksamt hur mycket den påverkade den slutliga planens innehåll. Av vissa tycks den ha uppfattats mer som ett debattinlägg än som ett underlag för investeringsplanering. Detta faktum understryker behovet av att

låta miljöbedömningar utgöra en del av planeringen och inte något som utförs i en parallell process. De alternativ som lagstiftningen kräver ska jämföras i MKB:n bör vara desamma som de alternativ som studeras i planen i övrigt.

En framgångsrik integration av miljöbedömningen i själva planeringen är troligen starkt kopplad till behovet av kunskapsutveckling och ömsesidigt kunskapsutbyte mellan miljöhandläggare och de planerare som ansvarar för framtagandet av RTI respektive trafikverkens planer. Ett stärkt sådant utbyte kan bidra till att planeringsprocessen i sig fungerar som en "analytisk metod" för att hitta och utnyttja kunskap som är spridd bland individer och organisationer utanför den mindre grupp som är ansvarig för framtagandet av planen.

Intervjuerna indikerar en stor osäkerhet bland aktörerna rörande behoven av och ansvaret för uppföljning av tillväxtfrämjande program som RTP. Samtidigt som Nutek av flera av de intervjuade pekas ut som den aktör som borde stå för uppföljningen, vilar tillväxtprogrammen på en mycket tydlig idé om regionalt lärande, vilket rimligen måste bygga på en lokalt förankrad uppföljning och utvärdering. Det verkar motiverat att regeringen klargör ansvarsfördelningen mellan statliga och regionala aktörer för uppföljningen av näringspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken samt anvisar metoder för hur det ska ske.

## Analytiska utmaningar

Att miljöfrågorna i tillväxtprogrammet betraktades som en "horisontell fråga" försvårar uppföljningen. Även i strukturfondsprogrammet är miljön en horisontell fråga, även om flera respondenter menar att integrationen gick betydligt bättre där än i RTP. De principiella problemen med att följa upp strukturfondsprogrammet ur miljösynpunkt är dock desamma som för RTP. Båda programmen är i praktiken en samling enskilda projekt med svag inbördes relation. Detta uppmärksammas också i den miljöbedömning som gjorts för strukturfondsprogrammet i Skåne, där man konstaterar just detta och att någon samlad uppföljning av miljöbedömningen därför inte är motiverad. I intervjuerna uttrycks önskemål om tydligare direktiv från staten om hur uppföljning och utvärdering av miljöaspekterna av program för näringslivsutveckling och tillväxt bör läggas upp och avgränsas. Direktiven bör präglas av en förståelse för programmets tydliga fokus på att skapa nytta för näringslivet samt bygga på vetenskaplig grund. Möjligheterna att isolera effekterna från tillväxtprogrammen från den allmänna samhällsutvecklingen bör speciellt belysas.

För infrastrukturfrågorna är kopplingarna mellan planeringens åtgärder och effekterna i miljön tydligare än för tillväxtprogrammet. Flera av de intervjuade pekade dock på det olämpliga i att "bara" följa upp den regionala planen för infrastruktur när så mycket mer händer med infrastrukturen och trafikutvecklingen i länet. En miljöbedömning av en RTI-plan (och uppföljningen av densamma) riskerar att skjuta bredvid målet och inte fånga de storskaliga utvecklingstrender som måste hanteras om transportsektorns miljöpåverkan på sikt ska kunna minskas. Även kollektivtrafiksystemet måste omfattas av bedömningen eftersom det utgör det viktigaste alternativet till bilresor. Många av de intervjuade menar att det finns behov av att på nationell nivå utveckla metodik och

uppföljningsmått som kan tillämpas för transportsektorns miljöpåverkan på regional nivå. Metodiken bör ge möjlighet till jämförelser mellan landets län och kunna fungera ger stöd för konkret åtgärdsarbete över sektorsgränser.

Planeringen av ny bebyggelse och utvecklingen av transportsystemet drivs huvudsakligen i två parallella processer: den statliga och regionala planeringen där statliga medel allokteras till nybyggnad och underhåll av befintlig infrastruktur, samt den kommunala fysiska planeringen som ger ramarna för byggande och befolkningstillväxt. Som bland annat SIKA pekat ut är den samhällsekonomiska nyttan av stora infrastrukturprojekt ofta mycket beroende av i vilken mån de kompletteras med andra projekt i närområdet (SIKA 2001). Infrastrukturen har dessutom i sig strukturerande effekter exempelvis vad gäller bebyggelseutveckling.<sup>32</sup> Flertalet av de intervjuade pekade på att ett samlat grepp på transportsektorns miljöpåverkan också bör omfatta bebyggelseplaneringen, även när det gäller uppföljning. Detta behov är speciellt stort i ett län som Skåne där tillväxten de kommande åren kommer att vara mycket stor både ekonomiskt och befolkningsmässigt.

Slutligen tycks det i allmänhet finnas ett behov av ett mer utvecklat DPSIR-perspektiv i såväl plan- och programarbete som i uppföljningen, främst när det gäller transportsystemets miljöpåverkan. Det är också värt att fundera på om det som vissa av de intervjuade menade finns behov av att utveckla ”decoupling indikatorer”, dvs. uppföljningsmått som fångar hur miljöbelastningen per ”nytta” i ekonomin utvecklas över tid.

## Institutionella förhållanden

Den uppsättning av metoder och verktyg som tagits fram inom Mist9-projektet var i allmänhet varit dåligt kända bland de intervjuade. En illvillig tolkning av detta är att uppsättningen är dåligt sammansatt och inte speglar de behov som finns bland de regionala aktörerna. Det tycks dock inte finnas några större mängder *andra* metoder som används istället, och en mer rimlig förklaring på den bristande kännedomen är helt enkelt att användningen av denna typ av analytiska verktyg i allmänhet är låg i de studerade organisationerna. Som tidigare påpekats har dock urvalet av intervjuade personer inte i första hand gjorts med syfte att identifiera personer med ansvar för kvantitativ analys eller uppföljning. Antalet intervjuer har dessutom varit litet. Icke desto mindre kan det finnas behov av att inom respektive organisation se över vilka miljöanalytiska verktyg och metoder som skulle kunna berika arbetet, speciellt i ljuset av de krav på miljöbedömningar som numer ställs för en mängd planer och program.

Ett allmänt intryck från intervjuerna är att intresset för en samlad program- och planuppföljning är tämligen svagt bland de regionala aktörerna<sup>33</sup>. Detta gäller både för

---

<sup>32</sup> Enligt Jonsson & Johansson (2006) behöver miljöbedömningar av stora infrastrukturprojekt i allmänhet kompletteras med exempelvis scenariostudier för att man ska kunna få en heltäckande bild av vilka långsiktiga effekter som nya vägar och spår får.

<sup>33</sup> Både Banverket och Vägverket har dock starka styr- och uppföljningssystem som i första hand inriktas på projekt och verksamhetsplaner.

RTI och RTP. Intervjuerna visar dock att det hos trafikverkan finns en stark ”uppföljningskultur”. Frågan är hur denna kultur kan nyttiggöras i ett regionalt och sektorsövergripande sammanhang. Både representanter för Vägverket och Banverket identifierade ”objektänkandet” i sina respektive organisationer som ett problem.

Det är rimligt att anta att en framgångsrik framtida uppföljning av miljöbedömningar kommer att vara direkt avhängig en solid programuppföljning, både av analytiska och organisatoriska skäl. Saknas en sådan program- eller planuppföljning är det svårt att se hur uppföljningen av miljöbedömningen ska kunna få genomslag och i praktiken kunna påverka framtida planering eller utgöra underlag för lärande. Det kan finnas skäl att i detta sammanhang påpeka att uppföljning ibland likställts med ”övervakning”, men att det från ett lärande-perspektiv är motiverat att låta uppföljningen få mer karaktär av ”utvärdering” där även programmets eller planens ”teori” och grundläggande premisser granskas.

### Avslutande kommentar

I den åtgärdsplanering som inletts för perioden 2010-2021 har trafikverken, länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen fått i uppdrag att löpande genomföra miljöbedömningar i enlighet med förordningen om Miljökonsekvensbeskrivningar. Föreberedelsearbetet omfattar enligt uppgift att genomföra trafikslagsövergripande regionala systemanalyser som inkluderar strategisk miljöbedömning utifrån en metod som gemensamt tagits fram av de fyra trafikverken, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Det finns alltså goda förutsättningar för att flera av de behov av metodutveckling och tydligare ansvarsfördelning som identifierats i föreliggande rapport kommer att tillgodoses under de närmaste åren, i varje fall när det gäller transportsektorns miljöpåverkan.

Syftet med Mist9-projektet är att undersöka uppföljningssteget av strategiska miljöbedömningar. Ur miljöns och samhällets synvinkel är det dock av mindre betydelse av vem eller i vilken process underlag för konkreta miljöåtgärder tas fram. I län med den regionala självstyrelsemodellen måste det enda rimliga på sikt vara att politiskt ansvar för regionens miljöpåverkan och – tillstånd utkrävs av det regionala självstyrelseorganets politiker. Detta talar för en framtida rollfördelning där regionen tar på sig en pådrivande och visionär roll med tydlig åtgärdsinriktning, och där länsstyrelsen i första hand ansvarar för samordningen av de statliga insatserna och ”regionaliseringen” av den statliga politiken. För miljöbedömningar av den typ av planer och program som behandlats i den här studien skulle detta innebära ett ännu tydligare ansvar för plan- eller programägaren. Som skissats tidigare i rapporten skulle då uppföljningsansvaret för miljöeffekterna av planen eller programmet då mer renodlat kunna landa hos genomföraren, medan länsstyrelsen skulle kunna ta på sig en samordnande roll inom ramen för miljömålsuppföljningen.

## 8. Litteratur

- Banverket (2006) *Verksambetsplan 2007-2009*. Borlänge : Banverket
- EU-Kommissionen (2007) *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation During the Programming Period*. The New Programming Period 2007-2013. Working Paper no. 5. April. Bryssel: EU-Kommissionen
- Eurofutures (2006) *Miljökonsekvensbeskrivning för strukturfondsprogram för målet regional konkurrenskraft och sysselsättning – Region Skåne-Blekinge 2007-2013*. [www.skane.se](http://www.skane.se) (1/3 2008)
- ITPS (2006) *Halvtidsutvärdering av de regionala tillväxtprogrammen*. Rapport A2006:013. Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier
- ITPS (2003) *Ex ante- bedömning av de regionala tillväxtprogrammen – ITPS sammanfattande rapport till Näringsdepartementet*. Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier
- Jonsson, D. och Johansson, J.(2006) Indirect effects to include in Strategic Environmental Assessments of Transport Infrastructure Investments. *Transport Reviews*, vol. 26, no. 2, pp. 151-166.
- Nutek (2008) *Vad kan vi lära av länens RTP-utvärderingar? – En sammanställning av åtta länsvisa RTP-utvärderingar*. Infonr 003-2008. Stockholm: Nutek
- Regeringen (2006) *En nationell strategi för regional konkurrens, entreprenörskap och sysselsättning 2007 - 2013*
- Regeringen (2002) *Riktlinjer för arbetet med regionala tillväxtprogram*. Bilaga 1 till regeringsbeslut, 2002-11-14 nr II 12.
- Region Skåne (2004a) *Länsplan för regional transportinfrastruktur i Skåne 2004-2015*.
- Region Skåne (2004b) *Skånes transportinfrastruktur 2004-2015*. En kortversion av Länsplan för regional transportinfrastruktur i Skåne.
- Region Skåne (2003a) *Gränsöverskridande Tillväxt! – ett förslag till regionalt tillväxtprogram för Skåne (RTP)*. Fastställt av regeringen 18 dec. 2003.
- Region Skåne (2003b) *Remissammanställning - Länsplan för regional transportinfrastruktur i Skåne 2004-2015*. [www.skane.se](http://www.skane.se) (Skånes utveckling/Trafik, planering & miljö/Infrastruktur/Skånes infrastrukturplan (RTI)/Planperiod 2004-2015) (1/3 2008)
- Region Skåne (2003c) *Strategisk Miljöbedömning av Regionala trafikinfrastrukturplanen för Skåne samt Vägverkets och Banverkets planer i den del de omfattar Skåne*.
- Statskontoret (2004) *Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland Bättre samordning och effektivare resursutnyttjande?* Rapport 2004:32. Stockholm: Statskontoret.
- Trivector (2002) *Effektbedömning av miljöåtgärder – underlag till SMB av infrastrukturplaner i Skåne*. Rapport 2002:34. Lund: Trivector Traffic AB. [www.skane.se](http://www.skane.se) (1/3 2008)



## FALLSTUDIERAPPORT: UPPFÖLJNINGAR AV MILJÖBEDÖMNINGAR AV REGIONALT TILLVÄXT- PROGRAM OCH REGIONAL TRANSPORTINFRASTRUKTURPLAN FÖR SKÅNE

Oskar Wallgren

2004 trädde det europeiska direktivet om "miljöbedömning av vissa planer och program" i kraft i Sverige. I mångt och mycket har det praktiska bedömningsarbetet hittills handlat om att ta fram vägledning och rutiner för att försöka förutse möjliga miljökonsekvenser och anpassa program och planer för att minska dessa. Men den strategiska miljöbedömningen tar inte slut i och med att planen är beslutad. Lika viktigt är uppföljningen och utvärderingen av vad som faktiskt skedde. Sådan uppföljning pågår ständigt i en mängd regionala processer – exempelvis de regionala tillväxtprogrammen – men ofta hamnar miljöfrågorna vid sidan om.

Forskningsprojektet MiSt 9, Verktøy för uppföljning och utvärdering i strategisk miljöbedömning är ett samarbete mellan KTH, Stockholm Environment Institute och Internationella Handelshögskolan i Jönköping. Det syftar till att förbättra verktygen för att följa upp och utvärdera miljökonsekvenserna av planer och program på den regionala nivån i Sverige.

Projektet har pågått sedan 2006 och avslutas under 2009. I tre parallella fallstudier har existerande regionala plan- och programprocesser använts som utgångspunkter för att resonera kring hur uppföljningen av miljöeffekterna av regionala planer och program i Sverige kan förbättras.

I föreliggande rapport redovisas erfarenheterna från de två fallstudier som genomförts i Skåne under 2007/8.

De planer och program som studerats är dels *Länsplan för regional transportinfrastruktur i Skåne 2004-2015* (RTI), dels *Gränsöverskridande Tillväxt! – ett förslag till regionalt tillväxtprogram för Skåne* (RTP).

Programmet "Miljöstrategiska verktyg", MiSt, är ett tvärvetenskapligt forskningsprogram finansierat av Naturvårdsverket. Programmet leds från Blekinge Tekniska Högskola.

I programmet studeras verktyg som kan underlätta miljöbedömning i strategiskt beslutsfattande på olika nivåer, från nationell till lokal. Förståelsen och basen för utveckling av verktyg och rekommendationer om verktyg i olika planerings- och beslutsprocesser baseras på empirisk forskning på fall inom flera sektorer.

Målen för MiSt-programmet:

- Kritisk undersökning av verktygens funktion
- Teoribaserad förståelse av deras verkan
- Utveckling av råd om effektiv användning av verktyg och kombinationer av verktyg

Programchef: professor Lars Emmelin, Fysisk planering, BTH.

Biträdande programchef: docent Tuija Hilding-Rydevik, MKB-Centrum SLU.

