

Kvalitetsgranskning av förslag till planer för transportsystemet 2018–2029 – slutredovisning

**Rapport
2018:4**

**Kvalitetsgranskning av förslag till
planer för transportsystemet
2018–2029 – slutredovisning**

**Rapport
2018:4**

Trafikanalys

Adress: Torsgatan 30

113 21 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2018-02-15

Förord

Regeringen har gett Trafikanalys i uppdrag att kvalitetsgranska Trafikverkets förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2018–2029, och förslagen till trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för samma period.

Föreliggande rapport utgör tillsammans med Trafikanalys delredovisning 2017:22 redovisningen av uppdraget. Trafikanalys ska enligt uppdraget bistå Regeringskansliet med granskningsunderlag och analyser i det fortsatta beredningsarbetet. Rapporten omfattar kvalitetsgranskning av det nationella planförslaget avseende det internationella perspektivet, hantering av Sverigeförhandlingen och Trafikverkets särskilda redovisning om krisberedskap och totalförsvar. Trafikanalys kvalitetsgranskar även Trafikverkets samlade effektbedömning av det nationella planförslaget samt delar av den samlade effektbedömning som omfattar av det nationella planförslaget och länsplanerna för regional transportinfrastruktur tillsammans. Vidare omfattar rapporten en kvalitetsgranskning av länsplanerna.

Rapporten har utarbetats av en projektgrupp bestående av Pia Sundbergh (projektledare), Björn Olsson, Mikael Levin, Torbjörn Stenbeck, Martina Olgemar (Sweco) och Sara Johansson (Sweco).

Trafikverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till delar av rapporten.

Stockholm i februari 2018

Brita Saxton
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
1 Inledning	15
1.1 Bakgrund till Trafikanalys uppdrag.....	15
1.2 Metod	17
1.3 Avgränsningar	18
1.4 Läsanvisningar	20
2 Resumé av delredovisningen	21
3 Granskningar rörande det nationella planförslaget	25
3.1 Krisberedskap och totalförsvaret.....	25
3.2 Hantering av Sverigeförhandlingen.....	27
3.3 Det internationella perspektivet.....	30
3.4 Den samlade effektbedömningen av planförslaget.....	31
3.5 Omställning till ett av världens första fossilfria välfärdsländer.....	33
3.6 Objekttegenskaper som ökat sannolikheten att ingå i planförslaget.....	35
4 Granskning av förslag till länsplaner	37
4.1 Transportpolitiska mål och klimatmålet.....	37
4.2 Samhällsekonomisk effektivitet.....	41
4.3 Samlade effektbedömningar av åtgärder.....	42
4.4 Miljökonsekvensbeskrivningar	43
4.5 Länsöverskridande, nationellt och internationellt perspektiv.....	44
4.6 Trafikslagsövergripande perspektiv	45
4.7 Regionala systemanalyser och andra regionala utgångspunkter	46
4.8 Regeringens prioriterade utmaningar.....	47
4.9 Ökat bostadsbyggande och Sverigeförhandlingen	49
4.10 Redovisning av medelsfördelning	52
4.11 Fyrstegsprincipen.....	53
5 Slutsatser och reflektioner	55
6 Referenser	59
Bilaga A Regeringsuppdrag	65
Bilaga B Graskningsfrågor	67
Bilaga C Transportpolitiska målen	73

Sammanfattning

Bakgrund, metod och avgränsningar

Regeringen har gett Trafikanalys i uppdrag att kvalitetsgranska Trafikverkets förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2018–2029, och förslagen till trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för samma period.

Kvalitetsgranskningen har utgått från direktiven för åtgärdsplaneringen och Trafikanalys har formulerat frågeställningar avseende om Trafikverket och länsplaneupprättarna har följt dem. Trafikanalys uppdrag omfattar att kvalitetsgranska underlagen, men inte att ha synpunkter på de slutsatser som dras mot bakgrund av dessa underlag. Därmed omfattar det inte heller att ha synpunkter på förslagen som sådana, till exempel huruvida Trafikverket borde föreslå att mer medel satsas på forskning och innovation eller om de borde ha föreslagit en viss åtgärd framför en annan. Trafikanalys uppgift är att utreda om förslagen är baserade på redovisningar och beslutsunderlag av god kvalitet och att de följer de direktiv som regeringen har gett dem. Trafikanalys arbete har inte omfattat så kallade skuggkalkyler, det vill säga Trafikanalys har inte genomfört några egna, parallella kalkyler, vare sig för anläggningskostnader eller för samhällsekonomiskt utfall.

Som utgångspunkt för att bedöma kvaliteten på redovisningarna och beslutsunderlagen har Trafikanalys utgått från att underlag av god kvalitet är transparent och tydligt och uppfyller kriterier som att motiv till prioriteringar framgår, att det framgår vilka antaganden och bedömningar underlaget bygger på och att det är tydligt vilken metod som använts vid beräkningar eller prioriteringar.

Trafikanalys utgår från Trafikverkets och länsplaneupprättarnas skriftliga redovisningar av planförslagen med dess tillhörande bilagor och beslutsunderlag. Fokus för granskningen har således legat på *produktkvalitet* och inte på *processkvalitet* även om det förekommer delar där Trafikanalys också berört processer.

Trafikanalys har inte genomfört kvalitetsgranskningen av förslagen till länsplaner med samma djup som granskningen av det nationella planförslaget. Bland annat på grund av den tid och de resurser myndigheten haft till förfogande samt att regeringen endast fattar beslut om de ekonomiska ramarna för länsplanerna till skillnad från den nationella planen för vilken regeringen fattar beslut om dess innehåll. Den potentiella nyttan av mer djuplodande granskning skiljer därför mellan det nationella planförslaget och länsplaneförslagen.

Föreliggande rapport utgör tillsammans med Trafikanalys delrapport 2017:22 redovisningen av uppdraget.

Nedan sammanfattar och kommenterar Trafikanalys kvalitetsgranskningens viktigaste iakttagelser, dels från det som framkom i delredovisningen och dels från det som framkom i de granskningar som redovisas i föreliggande rapport.

Trafikverkets förslag till nationell plan för utveckling av transportsystemet

Förbättringar har skett

Trafikanalys noterar förbättringar avseende redovisningar och beslutsunderlag jämfört med planförslaget för perioden 2014–2025. Trafikanalys kan bland annat konstatera följande:

Trafikverket ger generellt tydligare beskrivningar av processen att ta fram planförslaget och prioriteringsgrunderna för arbetet. Trafikverket identifierar och redovisar nu på ett tydligare sätt tillstånd och brister i transportsystemet samt prioriterade brister.

Trafikverket redovisar också hur stor andel av de namngivna investeringarna som är pågående eller bundna i avtal, hur stor andel som ingår i nu gällande plan men inte är bundna i avtal och hur stor andel som är nya förslag till åtgärder. Denna redovisning tillsammans med kompletterande underlag som Trafikanalys har fått tillgång till visar vilken kategori objekten tillhör och gör Trafikverkets arbete mer transparent och tydligt.

Trafikverket är också tydligare vad gäller motiv till prioritering av namngivna investeringar. I föregående planförslag redovisade Trafikverket endast generella prioriteringsgrunder medan myndigheten nu i enlighet med direktiven också presenterar motiv till prioritering för varje enskilt objekt. Däremot bör Trafikverket ge tydligare motiv i de fall en åtgärd bedöms vara samhällsekonomiskt olönsam men ändå föreslås ingå i planen.

De samhällsekonomiska analyser som genomförts för vissa drift- och underhållsinsatser på järnväg är denna gång bättre i det avseendet att Trafikverket redovisar resultat av olika sätt att prioritera de tillgängliga medlen på olika bantyper. Denna form av analys och redovisning var något Trafikanalys saknade i föregående planförslag. Med denna redovisning blir Trafikverkets motiv till prioritering mer tydlig än tidigare.

Jämfört med föregående planförslag har Trafikverket i större utsträckning tagit fram beslutsunderlag i form av samlade effektbedömningar för namngivna investeringar. Denna typ av underlag har Trafikverket även tagit fram för några namngivna investeringar som inte föreslås ingå i planförslaget. Detta förbättrar möjligheterna att planera efter exempelvis samhällsekonomisk lönsamhet.

Ytterligare en förbättring är att för de namngivna investeringarna har Trafikverket genomfört fler känslighetsanalyser avseende den samhällsekonomiska lönsamheten i enlighet med ASEK:s riktlinjer.

Vissa brister kvarstår

Ett kvarstående problem är att Trafikverket i låg utsträckning analyserar och kommenterar resultaten av känslighetsanalyserna. Direktiven för åtgärdsplaneringen föreskriver att Trafikverket ska redovisa hur robust bedömningen av objektets lönsamhet är i förhållande till kalkylförutsättningar och prognosantaganden och detta utöver den information som finns i den samlade effektbedömningen för respektive objekt. Trafikverket redovisar heller inte hur objektets samhällsekonomiska lönsamhet förändras när anläggningskostnads-kalkylens osäkerhetsintervall beaktas, utöver den information som finns i de samlade effektbedömningarna. Trafikverket möter därmed inte direktiven i denna del.

En annan, närmast genomgående, brist är att redovisningar och beslutsunderlag oftast saknar eller har bristfälliga referenser och källhänvisningar. Detta gör planförslaget och underlagen

mindre transparent och gör det ibland svårt att avgöra om förslag och bedömningar föregåtts av en grundläggande, kvalitetssäkrad analys eller om de snarare utgör en mer allmän bedömning.

Det är självfallet en avvägningsfråga i vilken omfattning referenser ska lämnas eller i hur stor utsträckning begrepp eller tidigare studier ska förklaras. Om referenser utelämnas i planförslaget bör de åtminstone tydligt framgå i de underliggande materialen. Trafikanalys skulle föredra löpande källhänvisning i de samlade effektbedömningarna och inte bara en referenslista i slutet av dokumentet. En sådan förändring torde inte bara öka transparensen för en utomstående utan även underlätta för Trafikverket om en analys behöver uppdateras.

Några nya brister har tillkommit

Trafikverket har tagit fram en stor mängd underlag i samband med arbetet med att ta fram planförslaget. Inte minst handlar det om samlade effektbedömningar. Att hantera det materialet är svårt, bland annat för att dokumenten inte alla gånger har samma namn som åtgärden i planförslaget. I föregående planförslag hade Trafikverket infogat länkar till respektive samlad effektbedömning vilket gjorde det lätt att hitta rätt material. Tyvärr saknas sådana länkar i planförslaget för perioden 2018–2029.

En allvarigare försämring är att Trafikverket inte redovisar med vilken metod myndigheten beräknat anläggningskostnaden för respektive namngiven investering. Detta var en uppgift som regeringen har efterfrågat explicit i direktiven. Vid tidigare kvalitetsgranskningar har Trafikanalys noterat brister i Trafikverkets sätt att tillämpa sina egna riktlinjer vad gäller kalkylmetod. I en separat rapportering till Regeringskansliet 2017-11-10 har dock Trafikverket redovisat uppgiften för åtgärder som föreslås till byggstart 2018–2020 och föreslås förberedas för byggstart 2021–2023.¹

Otydliga motiv för prioriteringar inom vidmakthållande av transportsystemet

Trafikanalys anser att de generella prioriteringsgrunderna för planförslaget är väl beskrivna men inom området vidmakthållande av transportsystemet är transparensen lägre. Trafikverket redovisar förslag till fördelning av medel enligt de ekonomiska ramarna för vidmakthållande av väg- respektive järnvägssystemet. Motivet bakom prioriteringarna och avvägningarna mellan underhåll och reinvesteringar respektive avhjälpande och förebyggande underhåll är inte tydligt redovisat och Trafikanalys har svårt att se att redovisningen motsvarar direktiven.

Trafikanalys har även svårt att se att förslagen inom vidmakthållande utgår från att drift- och underhållsverksamheten planeras så att den aktivt bidrar till att miljökvalitetsmålen nås.

De samhällsekonomiska analyser Trafikverket genomfört inom vidmakthållande av transportsystemet förtjänar en bättre redovisning och Trafikverket bör här tänka på att vara pedagogiska eftersom använda begrepp, beräkningsunderlag, verktyg och analyser är mindre kända än de som används inom området namngivna investeringar.

¹ Trafikverket (2017), *Byggstartsrapport 2018–2020 och 2021–2023*, dnr TRV 2017/32405

Otydliga motiv för prioriteringar inom Trimmings- och miljöåtgärder

Även inom området Trimmings- och miljöåtgärder är det svårt att förstå motiven till den föreslagna medelsfördelningen. Trafikverket har tagit fram samlade effektbedömningar för ett antal så kallade typ-åtgärder men det är oklart i vilken utsträckning dessa underlag har tillämpats i prioriteringen.

Regeringens prioriterade utmaningar hanteras väl

Trafikverket har i enlighet med direktiven beskrivit hur planförslaget beaktar de prioriterade utmaningar regeringen beskriver i propositionen Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling (prop.2016/17:21). Redovisningarna är generellt välskrivna och insiktsfulla. Men Trafikanalys vill i sammanhanget lyfta fram följande:

Omställning till ett av världens första fossilfria välfärdsländer – Trafikverket skriver att planförslaget bidrar till omställningen på tre sätt:

- Genom att i huvudsak genomföra infrastruktursatsningar som passar in i ett transportsystem som ställt om och nått klimatmålen
- Genom att utföra åtgärder som bidrar till klimatomställning på sikt
- Genom att bygga och underhålla infrastrukturen med så liten klimatpåverkan som möjligt.²

I kvalitetsgranskningen kan Trafikanalys finna belägg för de första två punkterna medan den sista inte går att styrka genom att läsa planförslaget, men det går att undersöka i framtiden genom att studera om Trafikverket tillämpar framtagna riktlinjer i praktiken.

Investeringar för ett ökat bostadsbyggande – Att beskriva planförslagets kopplingar till bostadsbyggande är svårt. De underlag Trafikverket presenterar visar dock att det finns utvecklingsmöjligheter. Ett viktigt första steg är att arbeta med kvalitetssäkring av beslutsunderlag avseende antalet bostäder som är relaterade till en infrastrukturåtgärd. Infrastrukturåtgärdernas koppling till bostadsbebyggelse förefaller ha varit en stark prioriteringsgrund för att komma med i planförslaget. Att kvalitetssäkra uppgifterna är därför särskilt viktigt. Annars är risken att en kvantifiering av bostäder gör att åtgärder "köper sig före i kön" på lösa grunder.

Förbättra förutsättningarna för näringslivet – Trafikverket likställer ofta näringslivets transporter med godstransporter. Det är dock viktigt att poängtera att även persontransporter kan vara viktiga ur ett näringslivsperspektiv.

Ta höjd för och utnyttja digitaliseringens effekter och möjligheter – Ett viktigt område, som vad Trafikanalys kan se saknas i Trafikverkets redovisningar i planförslaget och underlagsmaterial, är en analys av anpassningar som kan och bör göras i den fysiska infrastrukturen som planeras och byggs under planperioden för att bygga in flexibilitet och/eller robusthet för de krav som kan komma att ställas i det framtida digitaliserade och automatiserade transportsystemet.

² Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 229

Positivt med känslighetsanalyser om trafik tillväxten

Trafikanalys anser att det är positivt att Trafikverket har genomfört en rad känslighetsanalyser som syftar till att undersöka hur den samhällsekonomiska lönsamheten för namngivna investeringar står sig i ett scenario där vägtrafiken har minskat och järnvägstrafiken har ökat jämfört med idag. I framtida åtgärdsplaneringar och framförallt i den kommande inriktningsplaneringen anser Trafikanalys att det är relevant att föra detta tankesätt vidare genom att studera fler scenarier och i större utsträckning diskutera vilka styrmedel som krävs för att nå klimatmålet och ett hållbart samhälle. I detta sammanhang är det viktigt att det finns metoder och modeller för att genomföra dessa typer av analyser. Här har Trafikverket ett särskilt ansvar för att utveckla modeller för samhällsekonomiska analyser inom området. Trafikanalys följer Trafikverkets arbete på området och ser ett behov av att utveckla olika modeller som bättre kan hantera ekonomiska styrmedel.

Ett miljöbedömningsarbete med ambitioner men otydliga resultat

Trafikverket har haft höga ambitioner vad gäller miljöbedömning av planförslaget. Trafikverket har bemannat projektet med många interna resurser och dessa har deltagit i olika delar av arbetet med att ta fram planförslaget. Detta integrerade arbetssätt bör ha lett till att Trafikverket har tagit en större miljöhänsyn än om miljöeffekterna bedömts först när planförslaget var framtaget. Trafikverket har arbetat med ett målorienterat förhållningssätt. Fördelen med det är att en åtgärd jämförs med det resultat samhället vill nå snarare än med läget idag. För att tydligt möta lagkraven i miljöbalken skulle Trafikverket emellertid behöva utveckla miljökonsekvensbeskrivningen i avseendet att beskriva och bedöma miljöpåverkan av planförslaget respektive för alternativa sätt att nå syftet med planen.

Beslutsunderlagen gällande nya stambanor är inte tillfredställande

Trafikverket är tydliga med hur man resonerar om utbyggnaden och hur man prioriterar de olika delsträckorna. Resonemanget i huvudrapporten tar däremot inte upp de kostnadsskillnader som finns mellan ballasterade och ballastfria spår. Enligt direktiven från regeringen ska dock Trafikverket säkerställa att förslaget till utbyggnad av nya stambanor sker på ett kostnadseffektivt sätt, vilket indikerar att livscykelkostnaden bör ha stor betydelse. Samtidigt har regeringen framhållit att finansiering ska ske inom angiven ram och att vissa delsträckor ska byggstartas specifika år.

Trafikverkets underlagsrapport innehåller en kostnads- och kapacitetsanalys som är förenklad och ofullständig och som inte tar hänsyn till alla beräkningsförutsättningar för respektive spåralternativ. Underlagsrapporten säger dock att ballastfria spår anpassade för 320 km/h har en totalt sett lägre livscykelkostnad än traditionella, ballasterade spår anpassade för 250 km/h. Trafikverket säger således själva att ballastfria spår har en lägre livscykelkostnad, men föreslår samtidigt traditionella, ballasterade spår utifrån de övriga planeringsförutsättningar myndigheten fått. Trafikanalys bedömer att beslutsunderlagen tillhörande planförslaget som Trafikverket redovisade den 31 augusti 2017 inte är tillfredsställande i denna del.

Förslaget inom forskning, innovation och utveckling är ambitiöst

En jämförelse mot Trafikverkets direktiv för åtgärdsplaneringen visar att Trafikverket redovisar ett balanserat förslag avseende Forskning och innovation (FOI) utifrån transportpolitiska utgångspunkter. Trafikverkets förslag till FOI tillgodoser också de forskningspolitiska

utgångspunkterna i forskningspropositionen³. Trafikverkets tydliga inriktning på kunskapsutveckling i samverkan och kompletterande långsiktig kunskapsutveckling är viktiga områden. Förslagets potentiella svaghet är hur detta ska ske konkret och beskrivningen av hur den egna organisationens kompetensutveckling och ledarskap skall utvecklas för att mäktigt leda och genomföra det ambitiösa förslaget.

En tydlig strategisk plan kring krisberedskap och totalförsvaret utan konkreta mål

Trafikanalys bedömer att Trafikverkets särskilda redovisning kring krisberedskap och totalförsvaret är tydlig på ett strategiskt och övergripande plan, men Trafikverket redovisar inte vilka eventuella konkreta mål som finns för arbetet med säkerhet, krisberedskap och totalförsvaret. På ett mer taktiskt och operativt plan saknar Trafikverkets redovisning beskrivningar av hur arbetet ska ske konkret, hur ansvarsfördelningen ser ut, vilka målkonflikter som finns eller kan uppstå, samt hur de är tänkta att lösas. Trafikanalys kan konstatera att problemen liknar dem som finns för planförslaget avseende forskning och innovation.

Trafikverket har haft ett övergripande internationellt perspektiv

Regeringen understryker i sina direktiv till Trafikverket den gränsöverskridande dimensionen. Trafikanalys bedömer att Trafikverkets redovisningar visar att myndigheten har haft ett övergripande internationellt perspektiv vid upprättandet av planförslaget, och i högre grad än i arbetet med föregående planförslag för perioden 2014–2025.

Problematiskt med andra beslutsunderlag för Sverigeförhandlingen

Regeringens direktiv till Trafikverket innebär enligt Trafikanalys uppfattning att Trafikverket har ett ansvar för att det nationella planförslaget ska innehålla redovisningar av ekonomiska ramar, prioriteringsgrunder, osäkerhetsbedömningar, hantering av osäkerheter med mera, för de objekt som redovisas i förslaget. Eftersom Trafikverket redovisar objekt som ingår i Sverigeförhandlingen bör även dessa objekt omfattas av samma redovisningskrav som övriga objekt. För de objekt som rör storstadsförhandlingarna redovisar dock Trafikverket mindre information och inte med samma systematik som för övriga objekt.

Enligt Trafikanalys kan det finnas problem med att den traditionella planeringsprocessen och förhandlingsprocessen pågår parallellt, när beslutsunderlagen har kvalitetsskillnader för objekt som konkurrerar om samma medel. Därför hade en diskussion om dessa skillnader mellan Trafikverkets och Sverigeförhandlingens beslutsunderlag inom ramen för Trafikverkets redovisning, breddat och fördjupat förståelsen för de risker och osäkerheter som är förknippade med investeringar inom respektive planeringsprocess.

³ Prop. 2016/17:50 *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*

Förslagen till länsplaner för regional transportinfrastruktur

Länsplaneförslag med varierande kvalitet och redovisningsformer

Vad gäller de 21 länsplaneförslagen är Trafikanalys slutsats att kvaliteten på dessa varierar vad gäller transparens och tydlighet. Både mellan olika länsplaneförslag och inom olika områden i länsplaneförslagen. Länsplaneupprättarna analyserar i varierande utsträckning hur planförslagen bidrar till de transportpolitiska målen och glömmer då ofta det övergripande transportpolitiska målet. Vissa länsplaneupprättare är tydliga med vilka beslutsunderlag i form av samlade effektbedömningar som tagits fram medan andra inte nämner något om dem eller diskuterar deras resultat. Länsplaneförslagen har ofta bristfälliga hänvisningar till vilka underlag som använts för olika bedömningar.

Trafikanalys anser att samtliga länsplaneförslag är trafikslagsövergripande. Generellt sett innehåller planförslagen ett relativt tydligt stråkperspektiv, som främst omfattar den regionala och nationella nivån. Några mindre län har ett mer uttalat internationellt perspektiv, medan storstadsregionerna i allmänhet har ett mindre uttalat internationellt perspektiv.

I runt hälften av länsplaneförslagen står det att behovet att ökat bostadsbyggande har utgjort en prioriteringsgrund för planarbetet. Men det är sedan många gånger svårt att förstå hur detta faktiskt har påverkat planförslagen. Att beskriva ett planförslags kopplingar till bostadsbyggande är svårt och Trafikanalys genomgång av förslagen visar att regeringens direktiv kring detta har mötts i varierande omfattning. De olika länsplaneupprättarna har också hanterat Sverigeförhandlingen på olika sätt vilket tydligt visar att det är en komplex frågeställning.

Det råder stor variation mellan hur de olika länsplaneupprättarna har valt att redovisa hur mycket medel som de avser att avsätta till samfinansiering och medfinansiering. Fördelningen av medel mellan de olika trafikslagen är också svår att tyda. En del länsplaneförslag har en föredömlig redovisning medan andra saknar en sådan sammanställning. Däremot har samtliga länsplaneupprättare redovisat hur mycket medel man avser att lägga på gång- och cykelåtgärder.

Så länge det inte ställs krav på *hur* redovisningen ska se ut kommer det alltid att bli lite disparat. Det är inte nödvändigtvis ett problem, men om regeringen (eller staten) vill ha en samlad bild över länsplaneförslagen behöver det ställas krav på redovisningsformer. I ett sådant arbete är det lämpligt att förtydliga begrepp såsom sam- respektive medfinansiering, trafikslag och transportslag för att kunna nå en enhetlighet. Förutom att samlade effektbedömningar ska hållas tillgängliga bör länsplaneförslagen också innehålla länkar till dessa så det är enkla att finna.

Oklart om och hur länsplaneupprättarna har hanterat målkonflikter

Kvalitetsgranskningen av länsplaneförslagen och dess tillhörande miljökonsekvensbeskrivningar visar att det bara genom att läsa dessa är svårt att få en bild över hur målkonflikter har hanterats och hur styrande olika mål, såsom klimatmålet och olika delar inom de transportpolitiska målen har varit för förslagen. Trafikanalys uppfattning efter att ha gått igenom de 21 länsplaneförslagen är att länsplaneupprättarna i stor utsträckning beskriver vilka prioriteringsgrunder respektive planförslag utgår från. Men det är inte enkelt att följa hur prioriteringarna har lett fram till de åtgärder som ingår i planförslagen. En anledning till detta är

att länsplaneupprättarna i låg utsträckning resonerar kring vad som har fått stå tillbaka och vilka andra åtgärder eller storlekar på potter som diskuterats inför planförslaget. Trafikanalys bedömer att målkonflikter diskuterats i större utsträckning än i länsplaneförslagen för föregående åtgärdsplanering men det är fortsatt oklart hur målkonflikterna har påverkat planförslagen.

Det är heller inte möjligt att se hur väl integrerat arbetet med miljöbedömningar har varit i arbetet med planförslagen, även om det för vissa länsplaneförslag är uppenbart att processen inte har varit integrerad då miljökonsekvensbeskrivningar inte varit färdigställda i samband med att planförslagen lades ut på remiss. Den nya lagen avseende miljökonsekvensbeskrivningar som trädde i kraft 1 januari 2018 förtydligar att det handlar om en integrerad process där miljöbedömningen ska kunna påverka utformningen av planen. Denna förändring är något som behöver tas tillvara i kommande planeringsprocesser.

Otydlig redovisning av fyrstegsprincipens tillämpning

Trafikanalys genomgång av länsplaneförslagen visar att i två tredjedelar av länsplanerna tas fyrstegsprincipen upp som en förutsättning för arbetet med länsplanen men det går inte att utläsa hur man faktiskt tillämpat den i processen. I bara en tredjedel av länsplanerna går det att utläsa att man faktiskt tillämpat fyrstegsprincipen på något vis. Majoriteten av planupprättarna har dock inte tydligt redovisat till vilket steg i fyrstegsprincipen som de föreslagna åtgärderna kan hänföras.

Flera av länsplaneupprättarna beskriver att de vill arbeta mer med fyrstegsprincipen men att gällande förordningar hindrar dem från detta. Trafikanalys intryck efter att ha läst remissversionerna av länsplaneförslagen och Trafikverkets remissvar är att det vore bra om Trafikverket, länsplaneupprättare och Regeringskansliet samlas och samtalar gemensamt om upplevda problem. För att på så sätt reda ut om förordningarna behöver ändras.

Mer tid behövs för dialog mellan länsplaneupprättare och Trafikanalys

En brist i Trafikanalys kvalitetsgranskningsarbete är att tiden har varit för kort för Trafikanalys att låta länsplaneupprättarna ge synpunkter på ett utkast av föreliggande rapport. Länsplaneupprättarna skulle redovisa sina remitterade förslag till regeringen 31 januari 2018 och Trafikanalys skulle slutredovisa kvalitetsgranskningsuppdraget senast 15 februari 2018. Det innebär att Trafikanalys har haft mindre möjlighet att korrigera eventuella missförstånd eller faktafel. I framtida planeringsprocesser kan det vara lämpligt att ge Trafikanalys mer tid till förfogande för att Trafikanalys också ska kunna inkludera ett sådant moment och därmed höja kvaliteten på själva kvalitetsgranskningen.

Slutlig reflektion

Mer granskning och utvärdering borgar för bättre underlag i framtiden

Trafikverket har startat en intern utvärdering av åtgärdsplaneringen för planperioden 2018–2029. Den utvärderingen och andra, genomförda av exempelvis länsplaneupprättare, bör tillsammans med Trafikanalys kvalitetsgranskning kunna ge god kunskap för att kunna utveckla arbetsprocesser och underlag i framtida planeringsarbeten, i syfte att kunna förse beslutsfattare med tydliga och transparenta redovisningar och beslutsunderlag.

1 Inledning

Föreliggande rapport utgör tillsammans med Trafikanalys delredovisning 2017:22⁴, nedan delredovisningen, redovisningen av uppdraget att kvalitetsgranska förslag till planer inom åtgärdsplaneringen för transportinfrastruktur.

1.1 Bakgrund till Trafikanalys uppdrag

Förslag till nationell plan redovisades den 31 augusti 2017

Inom ramen för den ekonomiska planeringsprocessen för transportinfrastruktur i Sverige har Trafikverket haft regeringens uppdrag att redovisa ett förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2018–2029. Trafikverket redovisade sitt planförslag⁵ den 31 augusti 2017 tillsammans med en miljökonsekvensbeskrivning av förslaget⁶ samt en särskild redovisning om krisberedskap och totalförsvar⁷. Vidare redovisade Trafikverket den 30 oktober 2017 en samlad effektbedömning av det nationella planförslaget till regeringen.⁸

Förslag till länsplaner redovisades den 31 januari 2018

De regionalt utvecklingsansvariga aktörerna (länsplaneupprättarna) har haft regeringens uppdrag att för respektive län upprätta ett förslag till trafikslagsövergripande länsplan för regional transportinfrastruktur för perioden 2018–2029. Länsplaneupprättarna redovisade remitterade och sammanställda förslag till regeringen den 31 januari 2018.⁹

Den 31 januari redovisade Trafikverket en sammanställning av de samlade effekterna av det nationella planförslaget och länsplanerna tillsammans.¹⁰

Trafikanalys uppdrag är att kvalitetsgranska förslagen

Regeringen har gett Trafikanalys i uppdrag att kvalitetsgranska Trafikverkets planförslag för perioden 2018–2029 och förslagen till trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för samma period (dnr N2017/04671/TIF, se bilaga A). Trafikanalys ska enligt uppdraget utgå från regeringens direktiv¹¹ till Trafikverket och länsplaneupprättarna.

⁴ Trafikanalys (2017), *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029 – delredovisning*, rapport 2017:22

⁵ Trafikverket (2017), *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, remissversion 2017-08-31, publikation 2017:165

⁶ Trafikverket (2017), *Miljökonsekvensbeskrivning av förslag till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, publikation 2017:167

⁷ Trafikverket (2017), *Särskild redovisning av krisberedskap och totalförsvar*, Underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029, publikation 2017:166

⁸ Trafikverket (2017), *Samlad effektbedömning av förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, Delrapport till nationell plan för transportsystemet 2018–2029, publikation 2017:198

⁹ Några länsplaneupprättare, t.ex. Stockholm, fick dispens från regeringen att redovisa en kort tid senare.

¹⁰ Trafikverket (2018), *Samlad effektbedömning av förslag till nationell plan och länsplaner för transportsystemet 2018–2029*, publikation 2018:042

¹¹ Dnr N2017/02312 TIF m.fl.

Trafikanalys ska analysera kvaliteten på de redovisningar och de planeringsunderlag, inklusive samlade effektbedömningar, som ligger till grund för planförslagen. Bakgrunden till uppdraget är att regeringen fäster stor vikt vid att beslutsunderlagen håller hög kvalitet.

Trafikanalys har även tidigare haft regeringens uppdrag att kvalitetsgranska Trafikverkets redovisningar och beslutsunderlag. Bland annat kvalitetsgranskade Trafikanalys Trafikverkets planförslag för perioden 2014–2025 och Trafikverkets årliga så kallade byggstartsförslag.¹² Trafikanalys har även gjort en granskning och genomgång av förslagen till länsplaner avseende perioden 2014–2025.¹³

Trafikanalys uppdrag skiljer sig från att lämna remissvar på planförslagen. Trafikanalys uppdrag omfattar att kvalitetsgranska underlagen, men inte att ha synpunkter på de slutsatser som dras mot bakgrund av dessa underlag. Därmed omfattar det inte heller att ha synpunkter på förslagen som sådana, till exempel huruvida Trafikverket borde föreslå att mer medel satsas på forskning och innovation eller om de borde ha föreslagit en viss åtgärd framför en annan. Trafikanalys uppgift är att utreda om förslagen är baserade på redovisningar och beslutsunderlag av god kvalitet och att de följer de direktiv som regeringen har gett dem. Trafikanalys arbete har inte omfattat så kallade skuggkalkyler, det vill säga Trafikanalys har inte genomfört några egna, parallella kalkyler, vare sig för anläggningskostnader eller för samhällsekonomiskt utfall. Vid granskningen studerar vi underlagens kvalitet och tillförlitlighet på ett mer övergripande plan, se vidare under avsnittet *Metod*.

Delredovisning och slutredovisning

Denna rapport kompletterar Trafikanalys delredovisning och omfattar en kvalitetsgranskning av följande områden och perspektiv:

- Trafikverkets särskilda redovisning av krisberedskap och totalförvar.
- Hur Trafikverket har beaktat Sverigeförhandlingen i det nationella planförslaget.
- Hur Trafikverket har beaktat det internationella perspektivet i planförslaget.
- Trafikverkets samlade effektbedömningar av planförslaget.
- Trafikanalys ger ytterligare kommentarer om hur det nationella planförslaget beaktar regeringens prioriterade utmaning "Omställning till ett av världens första fossilfria välfärdsländer".
- En kvalitetsgranskning av förslagen till trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2018–2029.

Dessutom sammanfattar Trafikanalys resultaten av ett forskningsprojekt som Trafikanalys har genomfört tillsammans med WSP parallellt med uppdraget om kvalitetsgranskning.¹⁴ Projektet handlade om vilka delar i de så kallade samlade effektbedömningarna för de namngivna investeringarna som har haft betydelse för att investeringarna ska ingå i det nationella planförslaget. En hypotes var till exempel att investeringarnas samhällsekonomiska lönsamhet hade betydelse.

¹² Trafikanalys (2013), *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025*, rapport 2013:11, Trafikanalys (2014), *Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag år 2014*, rapport 2014:9 & Trafikanalys (2015), *Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2015*, rapport 2015:10

¹³ Trafikanalys (2014), *Granskning av förslagen till länsplaner för transportinfrastrukturen 2014–2025*, PM 2014:1

¹⁴ Trafikanalys ärende Utr 2016/101

1.2 Metod

Ett beslutsunderlag av god kvalitet är transparent och tydligt

Trafikanalys har granskat Trafikverkets och länsplaneupprättarnas redovisningar och beslutsunderlag utifrån regeringens direktiv för åtgärdsplaneringen. För att bedöma kvaliteten på underlagen är Trafikanalys utgångspunkt att ett beslutsunderlag av god kvalitet kännetecknas av att det är transparent och tydligt och uppfyller där det är relevant kriterierna listade nedan. Punkterna om motiv till prioriteringar och osäkerheter har i sammanhanget varit särskilt viktiga då de framgår som krav på redovisningen i direktiven för åtgärdsplaneringen. Trafikanalys vill också poängtera att vi i denna kvalitetsgranskning har fokuserat på *produktkvalitet*. I det perspektivet är följande kriterier särskilt relevanta:

- Motiv till prioriteringar framgår.
- Det framgår vilka antaganden och bedömningar underlaget bygger på.
- Det är tydligt vilken metod som använts vid beräkningar eller prioriteringar.
- Det framgår om man avviker från beslutade metoder och motiv till dessa avsteg.
- Osäkerheten i underlaget är belysta och det framgår hur dessa osäkerheter är hanterade.
- Underlagen är aktuella, det beaktar den senast kända informationen.

Processkvalitet är däremot inte i fokus Därför har vi i låg omfattning belyst följande:

- Det finns en tydlig arbetsprocess för att ta fram underlaget som också tillämpas.
- Det finns ett tydligt ägarskap och gransknings- och attestprocedur som tillämpas.

En granskning av länsplaneförslagen i tre steg

Trafikanalys har granskat hur länsplaneupprättarna belyser och redovisar sina planförslag mot bakgrund av direktiven. Denna granskning har skett i tre övergripande steg.

1. Det första steget omfattade en granskning av remissversionen av respektive länsplaneförslag med tillhörande bilagor och miljökonsekvensbeskrivningar. Denna granskning utgick från ett antal områden med tillhörande frågeställningar och var samma för alla planer. Frågorna var baserade på direktiven för åtgärdsplaneringen. Bland annat för att kunna göra jämförelser med den granskning Trafikanalys genomförde för planperioden 2014–2025 är frågorna i vissa fall de samma som föregående granskning även om regeringen inte ställer samma krav denna gång.
2. I nästa steg genomförde Trafikanalys en tväranalys där svaren för respektive granskningsområde gick igenom för alla 21 länsplaneförslag. På så sätt åstadkoms en övergripande bild av redovisningarna och dess kvalitet. Detta steg innebar också att Trafikanalys gick tillbaka till direktiven för åtgärdsplaneringen för att åter stämma av redovisningen mot regeringens krav för denna planeringsomgång.
3. I det tredje steget gick Trafikanalys igenom de slutliga förslagen till de regionala planerna. Eftersom tiden var mycket kort mellan datumet för när länsplaneupprättarna

skulle redovisa sina förslag till regeringen (31 januari 2018) och datumet för när Trafikanalys skulle slutredovisa kvalitetsgranskningen (15 februari 2018) fokuserade denna genomgång på att undersöka om de kompletteringar som aviserades i remissversionerna också fanns med i de slutliga planförslagen. I detta steg har merparten av länsplaneupprättarna bistått Trafikanalys med information om skillnader mellan remissversionen och redovisat planförslag.

Nedan listas de områden och aspekter som granskningen av länsplaneförslagen omfattade och i bilaga B återfinns de tillhörande frågeställningarna för respektive område.

- Transportpolitiska mål och klimatmålet
- Samhällsekonomisk effektivitet
- Samlade effektbedömningar av åtgärder
- Motiv till prioriteringar
- Miljökonsekvensbedömningar
- Länsöverskridande, nationellt och internationellt perspektiv
- Trafikslagsövergripande perspektiv
- Fyrstegsprincipen
- Regionala systemanalyser och andra regionala utgångspunkter
- Regeringens prioriterade utmaningar
- Redovisning av medelsfördelning
- Ökat bostadsbyggande och Sverigeförhandlingen
- Påverkansåtgärder och effektivisering

Konsulter har deltagit i kvalitetsgranskningen

I den del av uppdraget som redovisas i föreliggande rapport har Trafikanalys haft stöd från olika konsultbolag. Martina Olgemar och Sara Johansson från Sweco¹⁵ har varit resurskonsulter i uppdraget. Lena Kecklund på MTO Säkerhet har bistått Trafikanalys vid granskningen av Trafikverkets särskilda redovisning gällande krisberedskap och totalförsvaret.

1.3 Avgränsningar

Trafikanalys studerar främst produktkvalitet

Trafikanalys utgår från Trafikverkets och länsplaneupprättarnas skriftliga redovisningar av planförslagen med dess tillhörande bilagor och beslutsunderlag. Fokus för granskningen har alltså legat på *produktkvalitet* och inte på *processkvalitet* även om det förekommer delar där Trafikanalys också berört processer.

¹⁵ Företaget Sweco har bistått Trafikverket i arbetet att ta fram planförslaget, dock inte de konsulter Trafikanalys har anlitat. Trafikanalys har säkerställt att konsulterna inte har kvalitetsgranskat de delar av planförslaget deras kollegor har arbetat med.

Trafikanalys har valt att inte kvalitetsgranska de delar av planförslagen som omfattas av direktiven gällande *Ekonomiska ramar* och *Finansiering av åtgärder i den nationella planen*. Dessa delar av direktiven anser vi i det här sammanhanget berör områden som ligger utanför Trafikanalys uppdrag och det finns också andra aktörer som kommer att belysa och analysera dessa delar i detalj.

I de fall Trafikanalys har upptäckt brister i redovisningen eller beslutsunderlagen har Trafikanalys inte sökt svar på varför eller hur dessa brister har uppstått. Trafikanalys bedömer att det inte ligger inom ramen för vårt uppdrag. Däremot ger Trafikanalys i den fortsatta processen rekommendationer till regeringen i de fall vi anser att det är lämpligt, till exempel om vi anser att regeringen bör ge Trafikverket i uppgift att komplettera redovisningen med ytterligare underlag.

Begränsad granskning av samlade effektbedömningar av planer

Trafikverket informerade Trafikanalys under januari 2018 om att den samlade effektbedömningen av det nationella planförslaget och länsplanerna tillsammans ersätter delrapporten som avsåg en samlad effektbedömning av det nationella planförslaget.

Tiden var mycket kort mellan datumet för när Trafikverket levererade den samlade effektbedömningen av det nationella planförslaget och länsplanerna tillsammans (31 januari 2018) och datumet för när Trafikanalys skulle slutredovisa kvalitetsgranskningen (15 februari 2018). Trafikanalys har därför fokuserat på att granska den slutliga samlade effektbedömningen utifrån klimatperspektivet, men har även övergripande granskat och kommenterat delredovisningen, då denna rapport var ett underlag vid remitteringen av det nationella planförslaget.

Mindre djup granskning av förslagen till länsplaner

Trafikanalys har inte genomfört kvalitetsgranskningen av förslagen till länsplaner med samma djup som granskningen av det nationella planförslaget. Bland annat på grund av den tid och de resurser myndigheten haft till förfogande samt att regeringen endast fattar beslut om de ekonomiska ramarna för länsplanerna till skillnad från den nationella planen för vilken regeringen fattar beslut om dess innehåll. Den potentiella nyttan av mer djuplodande granskning skiljer därför mellan det nationella planförslaget och länsplaneförslagen.

Trafikanalys har inte granskat de underlag i form av så kallade samlade effektbedömningar som Trafikverket tagit fram åt länsplaneupprättarna som stöd för planeringen. Däremot har det undersökts i vilken utsträckning sådana finns och redovisas som stöd för att exempelvis bedöma effekterna av planförslagen. Namngivningen av åtgärder är inte alltid konsistent mellan plandokumentet och de samlade effektbedömningarna. Vid genomgången har Trafikanalys utgått från att en samlad effektbedömning som har ett namn som liknar namnet på en föreslagen åtgärd motsvarar den aktuella åtgärden.

1.4 Läsanvisningar

I kapitel 2 gör Trafikanalys en resumé genom att presentera slutsatserna av den kvalitetsgranskning av det nationella planförslaget som redovisades i Trafikanalys delredovisning.

I kapitel 3 redovisas resultaten av kompletterande granskningar avseende det nationella planförslaget utifrån olika perspektiv och områden. Kapitlet omfattar även en sammanfattning av forskningsstudien om vilka egenskaper hos namngivna investeringar som haft betydelse för att tas med i planförslaget.

Resultatet av genomgången och kvalitetsgranskningen förslagen till länsplaner presenteras i kapitel 4.

Rapporten avslutas i kapitel 5 med Trafikanalys slutsatser och kommentarer. Därefter följer referenser och bilagor med direktiven för Trafikanalys uppdrag (bilaga A), de frågor Trafikanalys tillämpat vid kvalitetsgranskningen av länsplaneförslagen (bilaga B) samt de transportpolitiska målen (bilaga C).

När det i rapporten står "direktiven för åtgärdsplaneringen" syftar Trafikanalys på regeringsbeslutet med direktiv till åtgärdsplaneringen, diarienummer N2017/02312/TIF m.fl. När det står "Trafikverkets planförslag" syftar Trafikanalys på Trafikverkets rapport *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, Remissversion 2017-08-31. Publikation 2017:165.

2 Resumé av delredovisningen

Trafikanalys har granskat om Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029 och dess underliggande material är av god kvalitet och följer direktiven för åtgärdsplaneringen. Nedan redovisar Trafikanalys slutsatser från den del av kvalitetsgranskningen som omfattades av delredovisningen levererad den 30 november 2017¹⁶.

Förbättringar har skett

Trafikanalys noterar många förbättringar avseende redovisningar och beslutsunderlag jämfört med planförslaget för perioden 2014–2025. Trafikanalys kan bland annat konstatera följande:

Trafikverket ger generellt tydligare beskrivningar av processen att ta fram planförslaget och prioriteringsgrunderna för arbetet. Trafikverket identifierar och redovisar nu på ett tydligare sätt tillstånd och brister i transportsystemet samt prioriterade brister.

Trafikverket redovisar också hur stor andel av de namngivna investeringarna som är pågående eller bundna i avtal, hur stor andel som ingår i nu gällande plan men inte är bundna i avtal och hur stor andel som är nya förslag till åtgärder. Denna redovisning tillsammans med kompletterande underlag som Trafikanalys har fått tillgång till visar vilken kategori objekten tillhör och gör Trafikverkets arbete mer transparent och tydligt.

Trafikverket är också tydligare vad gäller motiv till prioritering av namngivna investeringar. I föregående planförslag redovisade Trafikverket endast generella prioriteringsgrunder medan myndigheten nu i enlighet med direktiven också presenterar motiv till prioritering för varje enskilt objekt. Däremot bör Trafikverket ge tydligare motiv i de fall en åtgärd bedöms vara samhällsekonomiskt olönsam men ändå föreslås ingå i planen.

De samhällsekonomiska analyser som genomförts för vissa drift- och underhållsinsatser på järnväg är denna gång bättre i det avseendet att Trafikverket redovisar resultat av olika sätt att prioritera de tillgängliga medlen på olika bantyper. Denna form av analys och redovisning var något Trafikanalys saknade i föregående planförslag. Med denna redovisning blir Trafikverkets motiv till prioritering mer tydlig än tidigare.

Jämfört med föregående planförslag har Trafikverket i större utsträckning tagit fram beslutsunderlag i form av samlade effektbedömningar för namngivna investeringar. Denna typ av underlag har Trafikverket även tagit fram för några namngivna investeringar som inte föreslås ingå i planförslaget. Detta förbättrar möjligheterna att planera efter exempelvis samhällsekonomisk lönsamhet.

Ytterligare en förbättring är att för de namngivna investeringarna har Trafikverket genomfört fler känslighetsanalyser avseende den samhällsekonomiska lönsamheten i enlighet med ASEK:s riktlinjer.

¹⁶ Trafikanalys (2017), *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029 – delredovisning*

Vissa brister kvarstår

Ett kvarstående problem är att Trafikverket i låg utsträckning analyserar och kommenterar resultaten av känslighetsanalyserna. Direktiven för åtgärdsplaneringen föreskriver att Trafikverket ska redovisa hur robust bedömningen av objektets lönsamhet är i förhållande till kalkylförutsättningar och prognosantaganden och detta utöver den information som finns i den samlade effektbedömningen för respektive objekt. Trafikverket redovisar heller inte hur objektens samhällsekonomiska lönsamhet förändras när anläggningskostnadskalkylens osäkerhetsintervall beaktas, utöver den information som finns i de samlade effektbedömningarna. Trafikverket möter därmed inte direktiven i denna del.

En annan, närmast genomgående, brist är att redovisningar och beslutsunderlag oftast saknar eller har bristfälliga referenser och källhänvisningar. Detta gör planförslaget och underlagen mindre transparent och gör det ibland svårt att avgöra om förslag och bedömningar föregåtts av en grundläggande, kvalitetssäkrad analys eller om de snarare utgör en mer allmän bedömning.

Det är självfallet en avvägningsfråga i vilken omfattning referenser ska lämnas eller i hur stor utsträckning begrepp eller tidigare studier ska förklaras. Om referenser utelämnas i planförslaget bör de åtminstone tydligt framgå i de underliggande materialen. Trafikanalys skulle föredra löpande källhänvisning i de samlade effektbedömningarna och inte bara en referenslista i slutet av dokumentet. En sådan förändring torde inte bara öka transparensen för en utomstående utan även underlätta för Trafikverket om en analys behöver uppdateras.

Några nya brister har tillkommit

Trafikverket har tagit fram en stor mängd underlag i samband med arbetet med att ta fram planförslaget. Inte minst handlar det om samlade effektbedömningar. Att hantera det materialet är svårt, bland annat för att dokumenten inte alla gånger har samma namn som åtgärden i planförslaget. I föregående planförslag hade Trafikverket infogat länkar till respektive samlad effektbedömning vilket gjorde det lätt att hitta rätt material. Tyvärr saknas sådana länkar i planförslaget för perioden 2018–2029.

En allvarigare försämring är att Trafikverket inte redovisar med vilken metod myndigheten beräknat anläggningskostnaden för respektive namngiven investering. Detta var en uppgift som regeringen har efterfrågat explicit i direktiven. Vid tidigare kvalitetsgranskningar har Trafikanalys noterat brister i Trafikverkets sätt att tillämpa sina egna riktlinjer vad gäller kalkylmetod. I en separat rapportering till Regeringskansliet 2017-11-10 har dock Trafikverket redovisat uppgiften för åtgärder som föreslås till byggstart 2018–2020 och föreslås förberedas för byggstart 2021–2023.¹⁷

Otydliga motiv för prioriteringar inom vidmakthållande av transportsystemet

Trafikanalys anser att de generella prioriteringsgrunderna för planförslaget är väl beskrivna men inom området vidmakthållande av transportsystemet är transparensen lägre. Trafikverket redovisar förslag till fördelning av medel enligt de ekonomiska ramarna för vidmakthållande av väg- respektive järnvägssystemet. Motivet bakom prioriteringarna och avvägningarna mellan underhåll och reinvesteringar respektive avhjälpande och förebyggande underhåll är inte tydligt redovisat och Trafikanalys har svårt att se att redovisningen motsvarar direktiven.

¹⁷ Trafikverket (2017), *Byggstartsrapport 2018–2020 och 2021–2023*, dnr TRV 2017/32405

Trafikanalys har även svårt att se att förslagen inom vidmakthållande utgår från att drift- och underhållsverksamheten planeras så att den aktivt bidrar till att miljökvalitetsmålen nås.

De samhällsekonomiska analyser Trafikverket genomfört inom vidmakthållande av transportsystemet förtjänar en bättre redovisning och Trafikverket bör här tänka på att vara pedagogiska eftersom använda begrepp, beräkningsunderlag, verktyg och analyser är mindre kända än de som används inom området namngivna investeringar.

Otydliga motiv för prioriteringar inom Trimmings- och miljöåtgärder

Även inom området Trimmings- och miljöåtgärder är det svårt att förstå motiven till den föreslagna medelsfördelningen. Trafikverket har tagit fram samlade effektbedömningar för ett antal så kallade typ-åtgärder men det är oklart i vilken utsträckning dessa underlag har tillämpats i prioriteringen.

Regeringens prioriterade utmaningar hanteras väl

Trafikverket har i enlighet med direktiven beskrivit hur planförslaget beaktar de prioriterade utmaningar regeringen beskriver i propositionen Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling (prop.2016/17:21). Redovisningarna är generellt välskrivna och insiktsfulla. Men Trafikanalys vill i sammanhanget lyfta fram följande:

Omställning till ett av världens första fossilfria välfärdsländer – Trafikverket skriver att planförslaget bidrar till omställningen på tre sätt:

- Genom att i huvudsak genomföra infrastruktursatsningar som passar in i ett transportsystem som ställt om och nått klimatmålen
- Genom att utföra åtgärder som bidrar till klimatomställning på sikt
- Genom att bygga och underhålla infrastrukturen med så liten klimatpåverkan som möjligt.¹⁸

I kvalitetsgranskningen kan Trafikanalys finna belägg för de första två punkterna medan den sista inte går att styrka genom att läsa planförslaget, men det går att undersöka i framtiden genom att studera om Trafikverket tillämpar framtagna riktlinjer i praktiken.

Investeringar för ett ökat bostadsbyggande – Att beskriva planförslagets kopplingar till bostadsbyggande är svårt. De underlag Trafikverket presenterar visar dock att det finns utvecklingsmöjligheter. Ett viktigt första steg är att arbeta med kvalitetssäkring av beslutsunderlag avseende antalet bostäder som är relaterade till en infrastrukturåtgärd. Infrastrukturåtgärdernas koppling till bostadsbebyggelse förefaller ha varit en stark prioriteringsgrund för att komma med i planförslaget. Att kvalitetssäkra uppgifterna är därför särskilt viktigt. Annars är risken att en kvantifiering av bostäder gör att åtgärder ”köper sig före i kön” på lösa grunder.

Förbättra förutsättningarna för näringslivet – Trafikverket likställer ofta näringslivets transporter med godstransporter. Det är dock viktigt att poängtera att även persontransporter kan vara viktiga ur ett näringslivsperspektiv.

Ta höjd för och utnyttja digitaliseringens effekter och möjligheter – Ett viktigt område, som vad Trafikanalys kan se saknas i Trafikverkets redovisningar i planförslaget och underlagsmaterial,

¹⁸ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 229

är en analys av anpassningar som kan och bör göras i den fysiska infrastruktur som planeras och byggs under planperioden för att bygga in flexibilitet och/eller robusthet för de krav som kan komma att ställas i det framtida digitaliserade transportsystemet.

Beslutsunderlagen gällande nya stambanor är inte tillfredställande

Trafikverket är tydliga med hur man resonerar om utbyggnaden och hur man prioriterar de olika delsträckorna. Resonemanget i huvudrapporten tar däremot inte upp de kostnadsskillnader som finns mellan ballasterade och ballastfria spår. Enligt direktiven från regeringen ska dock Trafikverket säkerställa att förslaget till utbyggnad av nya stambanor sker på ett kostnadseffektivt sätt, vilket indikerar att livscykelkostnaden bör ha stor betydelse. Samtidigt har regeringen framhållit att finansiering ska ske inom angiven ram och att vissa delsträckor ska byggstartas specifika år.

Trafikverkets underlagsrapport innehåller en kostnads- och kapacitetsanalys som är förenklad och ofullständig och som inte tar hänsyn till alla beräkningsförutsättningar för respektive spåralternativ. Underlagsrapporten säger dock att ballastfria spår anpassade för 320 km/h har en totalt sett lägre livscykelkostnad än traditionella, ballasterade spår anpassade för 250 km/h. Trafikverket säger således själva att ballastfria spår har en lägre livscykelkostnad, men föreslår samtidigt traditionella, ballasterade spår utifrån de övriga planeringsförutsättningar myndigheten fått. Trafikanalys bedömer att beslutsunderlagen inte är tillfredsställande i denna del.

Ett miljöbedömningsarbete med ambitioner men otydliga resultat

Trafikverket har haft höga ambitioner vad gäller miljöbedömning av planförslaget. Trafikverket har bemannat projektet med många interna resurser och dessa har deltagit i olika delar av arbetet med att ta fram planförslaget. Detta integrerade arbetssätt bör ha lett till att Trafikverket har tagit en större miljöhänsyn än om miljöeffekterna bedömts först när planförslaget var framtaget. Trafikverket har arbetat med ett målorienterat förhållningssätt. Fördelen med det är att en åtgärd jämförs med det resultat samhället vill nå snarare än med läget idag. För att tydligt möta lagkraven i miljöbalken skulle Trafikverket emellertid behöva utveckla miljökonsekvensbeskrivningen i avseendet att beskriva och bedöma miljöpåverkan av planförslaget respektive för alternativa sätt att nå syftet med planen.

Förslaget inom forskning, innovation och utveckling är välbalanserat

En jämförelse mot Trafikverkets direktiv för åtgärdsplaneringen visar att Trafikverket redovisar ett balanserat förslag avseende forskning och innovation (FOI) utifrån transportpolitiska utgångspunkter. Trafikverkets förslag till FOI tillgodoser också de forskningspolitiska utgångspunkterna i forskningspropositionen¹⁹. Trafikverkets tydliga inriktning på kunskapsutveckling i samverkan och kompletterande långsiktig kunskapsutveckling är viktiga områden. Förslagets potentiella svaghet är hur detta ska ske konkret och beskrivningen av hur den egna organisationens kompetensutveckling och ledarskap skall utvecklas för att mäktiga leda och genomföra det ambitiösa förslaget.

¹⁹ Prop. 2016/17:50 *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*

3 Granskningar rörande det nationella planförslaget

I detta kapitel redovisar Trafikanalys de kvalitetsgranskningar som genomförts avseende det nationella planförslaget utöver de som ingick i delredovisningen.²⁰

3.1 Krisberedskap och totalförsvaret

Som en del i arbetet med att ta fram ett förslag till nationell transportplan har Trafikverket haft i uppdrag att lämna en särskild redovisning avseende krisberedskap och totalförsvaret. Trafikverket redovisar detta arbete dels i en underlagsrapport²¹, dels i avsnitt 1.8 i planförslaget. Trafikanalys redogör i detta avsnitt för slutsatserna av en kvalitetsgranskning av Trafikverkets redovisning. I arbetet har Trafikanalys haft stöd av Lena Kecklund på MTO Säkerhet.²²

Trafikverket redovisar på en strategisk nivå hur myndigheten avser att hantera krisberedskapsfrågor och beskriver utförligt de mål, direktiv och såväl gällande som kommande lagstiftning på området, till exempel förslaget till ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25) som innebär nya krav på området och ett breddat uppdrag för Trafikverket.²³ Trafikverket sammanfattar den aktuella hotbilden på en övergripande nivå och ger exempel på en rad riskområden.

Trafikverket hänvisar också till regeringens nationella säkerhetsstrategi från januari 2017, som bland annat behandlar transportområdet. Regeringen framhåller i strategin att robusthet och utbytbart avseende kritisk infrastruktur och samhällsviktiga transporter måste säkerställas. Regeringen lyfter bland annat fram ett förbättrat skalskydd av vitala delar av transportinfrastrukturen, insatser för att åstadkomma ökad säkerhet i informations- och kommunikationssystem samt redundans, att kunna använda ersättningsystem. Frågor om hot, risker och utmaningar bör i tillämpliga delar värderas i processerna för infrastrukturplanering. Samverkan mellan privat och offentlig sektor behöver kartläggas och lämpliga åtgärder vidtas.²⁴

Trafikanalys granskning visar att Trafikverkets särskilda redovisning generellt sett hanterar frågorna om krisberedskap och totalförsvaret på ett allsidigt och tydligt sätt. Trafikverket pekar särskilt ut robusthet som den viktigaste leverans kvaliteten för att säkra krishantering och bidra

²⁰ Trafikanalys (2017), *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029 – delredovisning*

²¹ Trafikverket (2017), *Särskild redovisning av krisberedskap och totalförsvaret*. Underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029, Publikation 2017:166

²² MTO Säkerhet (2017), *Granskning av hantering och krisberedskap i Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, handling # 33 i ärende Utr 2017/59

²³ *En ny säkerhetslag*, SOU 2015:25, <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2015/03/sou-201525/>

²⁴ Regeringen (2017), *Nationell säkerhetsstrategi*, januari 2017 <http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2017/01/nationell-sakerhetsstrategi/>

till totalförsvaret. I planförslaget skriver Trafikverket att det är framförallt genom underhåll av anläggningarna som robustheten stärks.²⁵

Trafikverket tar i underlagsrapporten upp mängden av IT-system som en utmaning i arbetet med att stärka säkerhetsskyddet på Trafikverket. För IT-lösningar finns enligt Trafikverket en etablerad integrering av att omhänderta informationssäkerhetsfrågor. Samtidigt bedömer Trafikverket att de åtgärder som vidtas behöver kompletteras med fler investeringar i bland annat IT-lösningar.²⁶ Enligt Trafikanalys låter detta som att Trafikverkets planer på ytterligare IT-lösningar försvårar sitt eget arbete med säkerhetsskyddet.

Trafikverket pekar i underlagsrapporten också på att förslaget till ny säkerhetsskyddslag innebär att IT-system som idag innehåller öppna data kan komma att omfattas av säkerhetsskydd, och att det innebär en målkonflikt mellan kraven på att hålla information tillgänglig och kraven på konfidentialitet. Det kommer enligt Trafikverket att medföra kostnader och utmaningar för användarvänligheten.²⁷ Målkonflikten kan enligt Trafikanalys också medföra oklarheter om hur information ska hanteras och hur olika befattningshavare ska hantera situationen. Detta ser Trafikanalys som en viktig fråga som behöver uppmärksammas.

När det gäller tillämpning och värdering av risker och utmaningar i processerna anger Trafikverket att krisberedskapen ska verkställas i verksamhetens processer och i den operativa verksamheten av olika delar av Trafikverkets organisation.²⁸ Däremot saknas en beskrivning av hur detta ska ske konkret. I planförslaget skriver Trafikverket att arbetet med säkerhet, skydd och krisberedskap ska integreras i den interna styrningen och kontrollen och pekar ut att den regionala organisationen har en viktig roll.²⁹

Trafikverket är en stor upphandlare av tjänster. En viktig fråga är därför enligt Trafikanalys hur Trafikverket hanterar informationssäkerhetsfrågor i förhållande till sina leverantörer i samband med upphandlingar och avtalsskrivning. Denna fråga tas inte upp i Trafikverkets redovisning.

Trafikverket skriver att det breddade uppdrag som förslaget till ny säkerhetsskyddslag ger Trafikverket, innebär bland annat ett samlat ansvar för den övergripande planeringen av krisberedskap inför och vid höjd beredskap för samhällsviktig verksamhet inom transportsektorn. En fråga som Trafikverket inte tar upp i sin redovisning är hur detta ansvar omhändertas och fördelas mellan olika aktörer, samt hur oklarheter som kan uppkomma ska hanteras. Likaså redovisar inte Trafikverket hur ansvaret fördelas mellan olika aktörer i de gränsöverskridande anläggningar som finns, till exempel Öresundsbron. Trafikverket beskriver i andra delar av planförslaget ett flertal gränsöverskridande infrastrukturanläggningar och att ett gott samarbete finns med andra länder.

Sammanfattningsvis är Trafikverkets redovisning på ett strategiskt, övergripande plan tydlig, men Trafikverket redovisar inte vilka eventuella konkreta mål som finns för arbetet med säkerhet, krisberedskap och totalförsvaret. På ett mer taktiskt och operativt plan saknar Trafikverkets redovisning beskrivningar av hur arbetet ska ske konkret, hur ansvarsfördelningen ser ut, vilka målkonflikter som finns eller kan uppstå, samt hur de är tänkta att lösas.

²⁵ Trafikverket (2017), *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 45

²⁶ Trafikverket (2017), *Särskild redovisning av krisberedskap och totalförsvaret*, s. 12–13

²⁷ Trafikverket (2017), *Särskild redovisning av krisberedskap och totalförsvaret*, s. 5–6

²⁸ *Ibid.* s. 10.

²⁹ Trafikverket (2017), *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 44

3.2 Hantering av Sverigeförhandlingen

Skillnader i redovisning för objekt i Sverigeförhandlingen jämfört med övriga namngivna objekt

Som Trafikanalys tagit upp i delredovisningen inom detta projekt, redovisar Trafikverket för respektive namngivet objekt merparten av de uppgifter regeringen efterfrågar i direktiven. Undantaget är namngivna objekt som förhandlats fram inom ramen för Sverigeförhandlingen och som Trafikverket listar under rubriken "varav storstadsförhandling" i bilaga 1 till planförslaget. För dessa investeringar redovisar Trafikverket inga uppgifter om kostnadernas osäkerhetsintervall eller om objektets beräknade lönsamhet.³⁰ För dessa objekt har Trafikverket heller inte tagit fram några samlade effektbedömningar. Trafikverket ger istället en generell hänvisning till Sverigeförhandlingens hemsida, alternativt till berörda kommuner.³¹

Direktiven för åtgärdsplaneringen ger inte stöd för att investeringar från Sverigeförhandlingen kan hanteras på något annat sätt än övriga investeringar. De investeringar som förhandlas fram inom Sverigeförhandlingen ska dock i stor utsträckning finansieras med statliga investeringsmedel ur den nationella planen och länsplanerna.³² I avsnitt 9.2 av planförslaget beskriver Trafikverket de åtgärder med statlig medfinansiering som ingår i överenskommelserna mellan Sverigeförhandlingen och berörda aktörer.

Sverigeförhandlingen har inte haft några krav på att utgå från fyrstegsprincipen eller att ha ett trafikslagsövergripande perspektiv och göra osäkerhetsbedömningar, med mera, på samma sätt som Trafikverket har enligt sina direktiv från regeringen. Objekten inom Sverigeförhandlingen är heller inte föremål för någon formell miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Det råder därför skillnader i kvalitet när det gäller osäkerhetsbedömningar, kostnader och nyttor, med mera, mellan å ena sidan de objekt som Trafikverket ansvarat för i nationell plan, och å andra sidan de objekt som Sverigeförhandlingen ansvarat för. Dessa kvalitetskillnader framgår inte av Trafikverkets redovisning.³³ Inte heller Sverigeförhandlingen tar upp dessa skillnader till diskussion i sin slutrapport.³⁴ Sverigeförhandlingen har dock en diskussion om olika metoder som kan användas vid utvärdering av infrastrukturåtgärder.³⁵

Trafikanalys beskriver nedan kortfattat Sverigeförhandlingens metod och redovisning av nytta, samt dess kriterier för urval. Trafikanalys ger därefter några exempel på hur Trafikverkets redovisning skiljer sig åt i omfattning för objekt i nationell plan respektive objekt i Sverigeförhandlingen.

³⁰ Trafikverket (2017), *Namngivna investeringar. Underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, publikation 2017:158

³¹ Trafikverket (2017), *Namngivna investeringar*, s. 15

³² Trafikverket (2017), *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 36

³³ I underlagsrapporten *Investeringar för ökat bostadsbyggande* (s 4) antyder Trafikverket att skillnader finns när de skriver att "det är svårt att jämföra åtgärder som har varit en del av en förhandling med åtgärder som inte har varit det".

³⁴ Sverigeförhandlingen (2017), *Slutrapport från Sverigeförhandlingen. Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge* (SOU 2017:107)

³⁵ Sverigeförhandlingen (2017), *Slutrapport från Sverigeförhandlingen. Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge* (SOU 2017:107), avsnitt 3.5 Samhällsekonomi, s. 90 ff.

Sverigeförhandlingen utgår från nyttoanalyser

Sverigeförhandlingen har således inte bedömt objekten utifrån samma kriterier och krav på kalkyler, osäkerhetsintervall, lönsamhetsberäkningar och effektbedömningar som Trafikverket har när det gäller objekt som ingår i eller har varit aktuella för det nationella planförslaget. Enligt Sverigeförhandlingen har förhandlingsparterna inkommit till Sverigeförhandlingen med så kallade nyttoanalyser för de åtgärder man velat förhandla om. Enligt ett formulär från Sverigeförhandlingen ska dessa nyttoanalyser ha omfattat följande:³⁶

- Bostadsnytta
- Restidsvinster
- Arbetsmarknadsnytta
- Miljönytta
- Näringslivsnytta
- Social nytta
- Övriga nyttor

Kommunerna ska enligt Sverigeförhandlingens instruktion bedöma nyttorna (i miljoner kronor) utifrån egna antaganden och kalkyler, samt, i den mån det är möjligt, avläsa eventuella nyttor ur Trafikverkets samhällsekonomiska kalkyler.

Sverigeförhandlingen har egna kriterier för urval

Sverigeförhandlingen har mottagit sammantaget omkring 60 olika förslag till utbyggnader av kollektivtrafiksystemet i storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Skåne. De objekt som Sverigeförhandlingen har valt att förhandla om har prioriterats utifrån följande kriterier:³⁷

- Åtgärden ska med minsta möjliga investeringskostnad leda till ett så högt bostadsbyggande som möjligt, genom kommunala åtaganden, i resurseffektiva stadsmiljöer.
- Åtgärden ska ha god resenärsnytta och andra nyttor.
- Åtgärden ska ha en kommunal eller regional huvudman, staten blir medfinansier.
- Åtgärden ska i första hand vara spårbunden och motivera statligt engagemang.

Närmare hälften av förslagen som skickades in till Sverigeförhandlingen har varit åtgärder på statlig infrastruktur såsom dubbelspår, nya stationer, med mera. Dessa har enligt Sverigeförhandlingen hänvisats till ordinarie finansieringsprocesser i nationell plan och länsplan.³⁸

Trafikverket är tydliga med kostnader men redovisar inte effekter på bostadsbyggande inom Sverigeförhandlingen

Trafikanalys har jämfört Trafikverkets och Sverigeförhandlingens redovisningar avseende de två kollektivtrafiksatsningarna inom de så kallade storstadsåtgärderna, där den statliga medfinansieringen är störst i miljoner kronor.

³⁶ Sverigeförhandlingen (2015), *Metoder och redovisning av nyttoberäkningar i Sverigeförhandlingen*, <http://media.sverigeforhandlingen.se/2015/01/Sverigeforhandlingen-Nyttoberakningar-redovisning-2.pdf>

³⁷ Sverigeförhandlingen (2016), *PM Kriterier för urval: Storstadsobjekt*, 2016-02-08, <http://media.sverigeforhandlingen.se/2015/01/PM-Kriterier-for-urval-Storstadsobjekt-2016-02-08.pdf>

³⁸ Ibid.

Göteborg, Spårväg norra Älvstranden

Av de investeringar inom Sverigeförhandlingen som Trafikverket föreslår för byggstart under den första treårsperioden 2018–2020, är statens medfinansieringsdel störst för objektet *Göteborg, Spårväg norra Älvstranden*.

Enligt Trafikverkets underlagsrapport³⁹ är objektets totalkostnad 4 901 miljoner kronor (i prisnivå februari 2017), varav 501 miljoner kronor belastar nationell plan under planperioden 2018–2029. Statens totala medfinansiering är 2 124 miljoner kronor (i prisnivå februari 2017), vilket framgår av planförslagets bilaga 1. De förväntade effekterna på bostadsbyggandet framgår dock inte av Trafikverkets redovisning.

Enligt Sverigeförhandlingens slutrapport åtar sig staten att, under förutsättning att bostäder byggs, medfinansiera 2 400 miljoner kronor (i prisnivå januari 2016).⁴⁰ Denna siffra är högre än Trafikverkets motsvarande siffra, vilket är förvirrande då det skulle betyda en negativ prisuppräknning från år 2016 till år 2017.

Enligt Sverigeförhandlingens slutrapport åtar sig Göteborgs stad att färdigställa 32 000 bostäder till år 2035, inom ramen för överenskommelsen.

Älvsjö-Fridhemsplan, tunnelbana och nya stationer

Det största objektet inom ramen för Sverigeförhandlingen är tunnelbana och nya stationer på sträckan Älvsjö-Fridhemsplan i Stockholm. Enligt Sverigeförhandlingens slutrapport består statens åtagande i att medfinansiera utifrån bostadsåtagande och trängselskatt med totalt 9 166 miljoner kronor (i prisnivå januari 2016). Stockholm stad åtar sig att färdigställa 48 500 bostäder fram till år 2035.⁴¹

Enligt Trafikverket har objektet en beräknad totalkostnad på 11 742 miljoner kronor (i prisnivå februari 2017) varav 8 646 miljoner kronor utgörs av sam- och medfinansiering inklusive trängselskatt och avgifter.⁴² Statens finansiering i nationell plan uppgår till den resterande delen på 3 096 miljoner kronor, varav 907 miljoner kronor belastar planperioden 2018–2029.⁴³

När det gäller dessa två fall har Trafikverket en mer utförlig och tydlig redovisning av de olika kostnadsposterna jämfört med Sverigeförhandlingen, vilket är positivt. Trafikverket redovisar dock inte de förväntade effekterna på bostadsbyggande för dessa objekt inom Sverigeförhandlingen, till skillnad från övriga namngivna investeringar.

Sverigeförhandlingens redovisning är inte lika tydlig och utförlig som Trafikverkets när det gäller de olika kostnadsposterna och deras tidsutdräkt, vilket är olyckligt. Det gör det svårt att matcha Trafikverkets uppskattningar med Sverigeförhandlingens ibland mer uppdaterade siffror.

Trafikanalys slutsats om Trafikverkets redovisning

Regeringens direktiv till Trafikverket innebär enligt Trafikanalys uppfattning att Trafikverket har ett ansvar för att det nationella planförslaget ska innehålla redovisningar av ekonomiska ramar, prioriteringsgrunder, osäkerhetsbedömningar, hantering av osäkerheter med mera, för

³⁹ Trafikverket (2017), *Namngivna investeringar*, s. 221.

⁴⁰ Sverigeförhandlingens slutrapport, s 50, http://media.sverigeforhandlingen.se/2017/12/Slutrapport-från-Sverigeförhandlingen-SOU-2017_107.pdf

⁴¹ Sverigeförhandlingens slutrapport, s 211.

⁴² Trafikverket (2017), *Namngivna investeringar*, s. 220.

⁴³ Trafikverket (2017), *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, Bilaga 1

de objekt som redovisas i förslaget.⁴⁴ Eftersom Trafikverket redovisar objekt som ingår i Sverigeförhandlingen bör även dessa objekt omfattas av samma redovisningskrav som övriga objekt. Framförallt när det gäller den förväntade effekten på bostadsbyggande skiljer sig Trafikverkets redovisning från Sverigeförhandlingens. När det gäller kostnadsposter är dock ofta Trafikverkets redovisning mer utförlig än Sverigeförhandlingens, vilket är positivt.

För att ge ett tydligt planförslag hade det varit lämpligt om Trafikverket redovisat vilka skillnader som finns för dessa två typer av objekt. Enligt Trafikanalys kan det finnas problem med att den traditionella planeringsprocessen och förhandlingsprocessen pågår parallellt, när beslutsunderlagen har kvalitetskillnader för objekt som konkurrerar om samma medel. Därför hade en diskussion om dessa skillnader mellan Trafikverkets och Sverigeförhandlingens beslutsunderlag inom ramen för Trafikverkets redovisning breddat och fördjupat förståelsen för de risker och osäkerheter som är förknippade med investeringar inom respektive planeringsprocess.

Trafikanalys menar också att de kortfattade beskrivningar som Trafikverket ger, borde vara konsekventa åtminstone när det gäller de uppgifter som finns att tillgå ur Sverigeförhandlingens olika underlag, till exempel när det gäller antalet bostäder som förväntas från de olika objekten, samt mer detaljerade beloppsuppgifter om sam- och medfinansieringen. Vissa detaljuppgifter kan dock förstås skilja sig åt beroende på att Trafikverket och Sverigeförhandlingen har redovisat vid olika tidpunkter.

Bedömningen av hur många bostäder som kan förväntas av olika åtgärder kan också variera beroende på vem som har gjort beräkningen och bedömningen. Av Trafikanalys läsning av förslagen till länsplaner framgår det att länen har haft olika grunder för sina bedömningar, och det framgår sällan i vilken utsträckning bostäderna är resultatet av omflyttning respektive befolkningstillväxt. Svårigheterna med att beräkna det förväntade behovet av bostäder som en följd av ny infrastruktur beskrivs i Trafikverkets underlagsrapport *Investeringar för ökat bostadsbyggande*. I Trafikverkets planförslag saknas dock hänvisningar till denna underlagsrapport i samband med att Sverigeförhandlingens objekt tas upp.

3.3 Det internationella perspektivet

Regeringen understryker i sina direktiv till Trafikverket den gränsöverskridande dimensionen. Trafikanalys granskar därför i vilken grad Trafikverket har ett internationellt, gränsöverskridande perspektiv som en av sina utgångspunkter i sitt planförslag.

Trafikverket beskriver i avsnitt 2.2 *Internationella transportrelationer* i planförslaget det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) och de mål som finns för dess utbyggnad. Inom EU har så kallade stamnätsskorridorer inrättats för att understödja en samordnad gränsöverskridande utveckling. Trafikverket säger sig delta aktivt i arbetet med stamnätsskorridoren mellan Skandinavien och Italien (ScanMed) som leds av en koordinator utsedd av EU-kommissionen. Trafikverket skriver att man har fått ett positivt ömsesidigt utbyte med övriga aktörer längs ScanMed-korridoren.

Vidare beskriver Trafikverket det nordiska myndighetssamarbete om transportplanering som Trafikverket har tagit initiativ till under våren 2017. Det är ett forum mellan Banedanmark och Vejdirektoratet i Danmark, Liikennevirasto (Trafikverket) i Finland samt Jernbanedirektoratet och Statens Vegvesen i Norge. Samarbetet syftar bland annat till att skapa samsyn om

⁴⁴ Se t.ex. dnr N2017/02312/TIF m.fl., sid 4.

flaskhalsar och brister i gränsöverskridande relationer i transportsystemet. Syftet är också att kunna dela med sig av information och diskutera varandras underlag och förslag till planer, för att utveckla planeringsanalysen i tidiga skeden för gränsöverskridande åtgärder.

Trafikverket skriver vidare att åtgärdsvalsstudier har genomförts på de flesta gränsöverskridande stråken, och att regioner, län, kommuner och näringslivsrepresentanter på båda sidor av gränsen har bjudits in och deltagit i dessa åtgärdsvalsstudier. Resultaten av dessa samarbeten utgör enligt Trafikverket underlag för planförslaget.⁴⁵ I en figur beskriver också Trafikverket genomförda och pågående gränsöverskridande åtgärdsvalsstudier.⁴⁶ Det har också enligt Trafikverket påbörjats ett internationellt samarbete med syfte att skapa en gemensam nordisk utrikestransportmodell och för att kunna utbyta data och statistik för planeringsändamål.⁴⁷ I Trafikanalys instruktionsuppdrag att följa Trafikverkets arbete med modeller för samhällsekonomiska analyser har Trafikanalys också uppmärksammat att sådana samtal pågår. Trafikverket uppger även att en gemensam plan för Barentsregionen har tagits fram i samarbete med Norge, Finland och Ryssland.⁴⁸

I avsnitt 3.2 redovisar Trafikverket behov i det nationella och internationella perspektivet. Här beskrivs de stora transportstråken för gods- respektive persontrafik. Ett exempel på ett stort problem är den skillnad i spårvidd som finns mellan Sverige och Finland och som försämrar möjligheterna för överflyttning av gods till järnväg. Även en åldrad anläggning och brister i kraftförsörjningen är problem som Trafikverket tar upp.

När det gäller flödena till kontinenten förväntas Fehmarn-Bält-förbindelsen öka flödena på landvägen till Sverige och Norge. När det gäller flödena i stråken österut tar Trafikverket bland annat upp kraven på hamnarna när det gäller kapaciteten för att ta emot större fartyg, i syfte att uppnå bättre transporteffektivitet och konkurrenskraft.⁴⁹

I underlagsrapporten *Namngivna investeringar*⁵⁰ under rubriken "Status för planeringen av anslutande infrastrukturinvesteringar i andra länder och koppling till genomförande av andra åtgärder" beskriver Trafikverket för respektive namngiven investering om det finns nära eller direkt anslutande investeringar i andra länder.

Trafikanalys bedömer att Trafikverkets redovisningar visar att myndigheten har haft ett övergripande internationellt perspektiv vid upprättandet av planförslaget, och i högre grad än i arbetet med föregående planförslag för perioden 2014–2025.

3.4 Den samlade effektbedömningen av planförslaget

I Trafikverkets delrapport *Samlad effektbedömning av förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029* levererad den 30 oktober 2017 redovisar Trafikverket effekter av det nationella planförslaget ur ett samhällsekonomiskt och fördelningsmässigt perspektiv samt hur det bedöms bidra till de transportpolitiska målen. Delrapporten uppvisar emellertid en rad kvalitetsbrister vilka vi ger exempel på nedan. Det förefaller som att delrapporten inte har

⁴⁵ Trafikverket (2017). Trafikverket (2017), *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 49

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid. s. 82

⁵⁰ Trafikverket (2017), *Namngivna investeringar*, Underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029, publikation 2017:158.

varit föremål för en intern kvalitetsgranskningsprocess på Trafikverket. En sådan process eller en förbättrad sådan hade minskat de brister i redovisningen Trafikanalys noterat.

Under kvalitetsgranskningens genomförande har Trafikverket förklarat för Trafikanalys att myndigheten valt att ersätta delrapporten med den samlade effektbedömningen där länsplanerna inkluderas. Med denna information har Trafikanalys valt att inte gå på djupet i kvalitetsgranskningen men vill ändå ge exempel på brister i delrapporten då rapporten ingick som underlag vid remitteringen av planförslaget och därmed i vårt granskningsuppdrag.

Trots ansträngning otydligt vad effekterna jämförs mot

I inledningen av delrapporten försöker Trafikverket på ett tydligt sätt beskriva vad de effekter som presenteras jämförs mot vilket är olika för olika områden i planförslaget. I den vidare läsningen är det dock många gånger oklart om de håller sig till denna indelning. Det är också otydligt hur den nu gällande planen har hanterats i de olika jämförelserna. Till exempel inleds avsnitt gällande bedömningar av miljömål med skrivningar som "Den aktuella situationen före planen är att..." Det är inte tydligt varken vilken plan som avses eller vilken tidpunkt.

Onyanserade kvalitativa bedömningar

Trafikanalys bedömer också att Trafikverket många gånger drar på för stora växlar när de beskriver effekter kvalitativt. Ett exempel är att myndigheten hoppar över steg i en analys. Det är framförallt tydligt i skrivningar om planförslagets trafikala effekter. Om vidmakthållandeåtgärder inom järnväg skriver Trafikverket följande:

Minskade förseningar innebär en ökad efterfrågan på järnväg och fler personer väljer då järnväg. Detta innebär att trafikarbetet på järnväg ökar till följd av vidmakthållande på järnvägssidan. Det har dock inte varit möjligt att beräkna effekten av överflyttning till järnväg från andra trafikslag.⁵¹

Att trafikarbetet på järnväg skulle öka är inte självklart. Det beror på om förbättringarna är så pass stora att det leder till beslut om att järnvägen ska trafikeras med fler tåg. Däremot leder de till ökat transportarbete på järnvägen om fler väljer att resa med tåg. Motsvarande onyanserade bedömningar om trafikala effekter gör Trafikverket också vad gäller nationella projekt som signalsystemet ERTMS och fjärrstyrning. Möjligen har Trafikverket ibland blandat ihop begreppen trafikarbete och transportarbete?

Trafikverket skriver att "Med förutsättningen att cykelåtgärderna faktiskt leder till ett ökat cyklande, ger åtgärderna minskad klimatpåverkan till följd av minskad användning av bil."⁵² Trafikanalys vill poängtera att ett ökat cyklande inte behöver bero på att det är bilister som börjar cykla och ställer bilen hemma, utan det kan också exempelvis bero på att de som redan cyklar börjar cykla mer eller att kollektiva resor eller resor till fots ersätts med cykelresor. Trafikverket gör dock bättre och mer nyanserade skrivningar om effekter på resor med cykel i andra delar av rapporten.⁵³

Flera av de effektbedömningar Trafikverket gör är kvalitativa eftersom det saknas samband som kvantitativt kan beskriva hur vissa åtgärder påverkar olika faktorer såsom trafiksäkerhet eller hälsa. Eftersom effekterna är osäkra bör Trafikverket generellt vara försiktig med att

⁵¹ Trafikverket (2017), *Samlad effektbedömning av förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–*

2029, s. 40

⁵² Ibid. s. 63

⁵³ Ibid. s. 90

använda sig av förstärkande ord som *stort* bidrag eller *betydande* effekt utan att också utveckla skrivningarna.

Vissa otydligheter i den samhällsekonomiska redovisningen

När Trafikverket genomför samhällsekonomiska kalkyler är verket noga med att skilja på om den så kallade nettonuvärdeskvoten inkluderar drift- och underhållskostnader eller inte (NNK_{idu} respektive NNK_i). I delrapporten klargör dock inte Trafikverket vilken kvot deras redovisningar avser förutom för typåtgärderna i bilaga 3. De känslighetsanalyser Trafikverket genomfört för namngivna investeringar sammanställs i en tabell.⁵⁴ Resultaten i tabellen skulle dock bli lättare att tolka om Trafikverket lagt till information om hur många kalkyler myndigheten genomfört för respektive känslighetsanalys. Tabellen som beskriver trafikarbetsförändringar till följd av de namngivna investeringarna skulle också tjäna på förtydliganden om vad den visar.⁵⁵

Få källor och hänvisningar

Trafikanalys kan konstatera att även detta beslutsunderlag innehåller få källor eller hänvisningar till bakomliggande material och beräkningar. Det gäller exempelvis beräkningar om Stadsmiljöavtalens potentiella effekter på personbilstrafiken. Detta minskar möjligheten att kvalitetsgranska de uppgifter som presenteras. I de fall Trafikverket använder interna ord som inte förklaras, t.ex. "riskklass 3" eller rangerbangårdar av "kategori 1" är det än svårare att göra en bedömning av de uppgifter myndigheten presenterar.

3.5 Omställning till ett av världens första fossilfria välfärdsländer

I delredovisningen⁵⁶ av kvalitetsgranskningen, kommenterar Trafikanalys hur Trafikverket beskriver hur planförslaget beaktat regeringens prioriterade samhällsutmaning "Omställning till ett av världens första fossilfria välfärdsländer". Nedan följer kompletterande resonemang baserat på de underlag Trafikverket redovisar i den samlade effektbedömningen av det nationella planförslaget⁵⁷ respektive i den samlade effektbedömningen av planförslaget och länsplanerna tillsammans⁵⁸.

För att bedöma hur känsliga de samhällsekonomiska kalkylerna för namngivna investeringar är för förändringar i antaganden om framtiden har Trafikverket genomfört känslighetsanalyser. En av dessa är ett scenario där vägtrafiken antas ha minskat med 12 procent jämfört med idag. Trafikverket kallar det "robust planering" om en namngiven (väg)investering är samhällsekonomiskt lönsam även i ett sådant scenario där klimatmålen kan tänkas vara nådda.

⁵⁴ Trafikverket (2017), *Samlad effektbedömning av förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, Tabell 7, s. 50

⁵⁵ *Ibid.* s. 39

⁵⁶ Trafikanalys (2017), *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029 – delredovisning*.

⁵⁷ Trafikverket (2017), *Samlad effektbedömning av förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*

⁵⁸ Trafikverket (2018), *Samlad effektbedömning av förslag till nationell plan och länsplaner för transportsystemet 2018–2029*

I planförslaget redovisar Trafikverket vilka av de nya namngivna objekt som föreslås till planen som blir samhällsekonomiskt olönsamma i detta scenario (tre stycken). I den samlade effektbedömningen av planförslaget från 30 november presenterar myndigheten en lista över samtliga namngivna investeringar som ingår i planförslaget som blir olönsamma i scenariot (13 stycken). I ingen av redovisningarna ställer dock Trafikverket antalet i relation till hur många namngivna (väg)investeringar som ingår i planförslaget som helhet. Att informationen saknas gör det svårt att bedöma huruvida planförslaget är att betrakta som ett "robust förslag" utan att behöva gå djupare i redovisningen. Det ska tilläggas att det förutom de 13 namngivna investeringarna finns tre vägobjekt som är samhällsekonomiskt olönsamma redan i huvudkalkylen och som således också är det i känslighetsanalysen med minskad trafiktillväxt. Dessa objekt nämner inte Trafikverket i sin redovisning. Trafikanalys noterar dock att Trafikverket nämner att det finns ett mindre antal sådana objekt i den samlade effektbedömning som myndigheten redovisade den 31 januari 2018.⁵⁹ Genom en egen analys konstaterade Trafikanalys dock i delredovisningen att det för de föreslagna nya namngivna väginvesteringarna handlar om tre av 22 objekt som är olönsamma i detta känslighetsscenario,⁶⁰ medan de tre objekten är samhällsekonomiskt lönsamma i huvudkalkylen. I effektbedömningen från januari 2018 är det inte tre utan fyra objekt som presenteras.⁶¹ Skillnaden förefaller vara att Trafikverket utgått från olika nettonuvärdeskvoter i redovisningarna (NNK_i eller NNK_{idu}). Trafikverket redogör också för två järnvägsobjekt i nu gällande plan som går från olönsamma i huvudkalkylen till lönsamma i ett scenario med högre trafiktillväxt på järnvägen jämfört med basprognosen.⁶²

I direktiven för åtgärdsplaneringen anger regeringen att

De namngivna objekt som ingår i den av regeringen fastställda nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025 (dnr 2014/1779 /TE m.fl.) har tidigare bedömts vara angelägna för transportsystemet. Om förutsättningarna för ett enskilt objekt tydligt förändrats ska Trafikverket göra en bedömning om objektet även fortsatt ska ingå i planförslaget.⁶³

Det är öppet för tolkning vilka förutsättningar detta kan vara. Den som enbart fokuserar på klimatfrågan skulle kunna tolka skrivningen som att det inte är lämpligt att föreslå objekt som bidrar till ökade utsläpp av växthusgaser nu när Sverige har ett klimatmål eller, av samma anledning, att Trafikverket inte borde föreslå objekt som är samhällsekonomiskt olönsamma i ett scenario där omfattningen av vägtrafiken har minskat jämfört med idag. Regeringen skriver dock att det är förutsättningarna för *enskilda objekt* som tydligt ska ha förändrats. Eftersom klimatmålet omfattar hela transportsystemet i Sverige går det också att säga att klimatmålet inte är en förutsättning regeringen syftar på. I de fall Trafikverket har bedömt att ett objekt inte ska ingå i planen fortsättningsvis handlar det om argument som att en avsiktsförklaring saknas, att det krävs ett stort omtag som också beaktar bostadsutveckling eller att det inte är tillräckligt planeringsmoget.⁶⁴ Utsläpp av växthusgaser lyfts inte fram som ett eget argument. Detta och att det trots allt förekommer objekt som är olönsamma i ett scenario med minskad vägtrafik talar för att Trafikverket inte har låtit klimatmålet vara en styrande del av

⁵⁹ Trafikverket (2018), *Samlad effektbedömning av förslag till nationell plan och länsplaner för transportsystemet 2018–2029*, publikation 2018:042, s. 81

⁶⁰ Trafikanalys (2017), *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029 – delredovisning*, s. 32

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ Dnr N2017/02312/TIF m.fl. s. 14

⁶⁴ Trafikverket (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, s. 156 ff.

omprövningen. Trafikanalys bedömning är att Trafikverkets förfarande inte står i strid med direktiven.

Även om det ingår namngivna investeringar som enskilt beräknas bidra till ökade koldioxidutsläpp på grund av att de bedöms generera ny trafik bedömer Trafikverket att det nationella planförslaget och länsplaneförslagen sammantaget innebär att "klimatpåverkan från inrikes transporter minskar jämfört med om planförslagen inte genomförs, genom att de bidrar till en dämpad tillväxt av vägtrafiken och utsläppen från trafiken. Det beror främst på åtgärder som leder till överflyttning av godstrafik till järnväg och på stadsmiljöavtalen."⁶⁵ Samtidigt poängterar Trafikverket att byggande, drift och underhåll av väg- och järnvägsinfrastruktur innebär klimatpåverkande utsläpp.⁶⁶

Trafikverket bedömer att planförslagen sammantaget minskar utsläppen från trafiken med drygt en procent jämfört med om planförslagen inte genomförs. Minskningen uppges vara en följd av namngivna investeringar som leder till överflyttning av godstrafik till järnväg och stadsmiljöavtal. Både de namngivna investeringarna och stadsmiljöavtalen bedöms minska vägtrafiken med 0,7 procent vardera.⁶⁷ Det framgår dock inte vilka antaganden potentialberäkningen för stadsmiljöavtalen är baserad på vilket gör att Trafikanalys inte kan bedöma kvaliteten på uppgiften. Men resultatet är intressant eftersom det visar att stadsmiljöavtalen om 24 miljarder kronor⁶⁸ är mer kostnadseffektiva när det gäller att bidra till klimatmålet jämfört med de namngivna investeringarna om knappt 193 miljarder i det nationella planförslaget och ytterligare kostnader i länsplaneförslagen. Det är emellertid inte förvånande i sig eftersom stadsmiljöavtalen just syftar till att bidra till klimatmålet medan de namngivna investeringarna genomförs av främst andra syften.

Sammantaget baserat på analysen i delredovisningen och resonemanget ovan anser Trafikanalys att även om Trafikverket har vissa brister i sina redovisningar och underlag rörande hur planförslaget beaktar omställningen av ett fossilfritt välfärdsland så är de av tillräcklig kvalitet.

3.6 Objektegenskaper som ökat sannolikheten att ingå i planförslaget

I delredovisningen av kvalitetsgranskningen poängterade Trafikanalys att Trafikverket vid denna planeringsomgång har varit bättre på att presentera motiv till varför en namngiven åtgärd föreslogs till planförslaget jämfört med föregående planeringsomgång. Vi konstaterade också att Trafikverket i större omfattning tagit fram beslutsunderlag i termer av samlade effektbedömningar jämfört med föregående planförslag. Denna gång har Trafikverket också tagit fram underlag för fler namngivna investeringar än vad som ryms i planförslaget. Det gör det möjligt att bygga ett planförslag baserat på mer jämlika planeringsunderlag och det möjliggör en planering utifrån exempelvis samhällsekonomisk lönsamhet.

I ett forskningsprojekt har Trafikanalys tillsammans med WSP genomfört en studie för att studera vilka egenskaper och effekter hos de namngivna investeringarna som ökar

⁶⁵ Trafikverket (2018), *Samlad effektbedömning av förslag till nationell plan och länsplaner för transportsystemet 2018–2029*, publikation 2018:042, s. 48

⁶⁶ *Ibid.* s. 48

⁶⁷ *Ibid.* s. 48

⁶⁸ 12 miljarder i statlig medfinansiering och 12 miljarder i kommunala medel

sannolikheten för att de ska tas med i planförslaget.⁶⁹ Studien utgår från en sammanställning av informationen i de samlade effektbedömningar som avser objekt som kandiderade till att ingå i det nationella planförslaget. De egenskaper och effekter vi studerade utgår således från hur de beskrivs i de samlade effektbedömningarna. I studien ställde vi upp en rad hypoteser om vad som kunde ha haft betydelse vid valet av namngivna investeringar, bland annat baserat på direktiven för åtgärdsplaneringen. Genom att vi hade information om vilka namngivna investeringar som faktiskt föreslogs ingå i planen kunde vi få kunskap om vilka egenskaper hos objekten som ökade sannolikheten för att de skulle föreslås.⁷⁰ Som komplement till dessa studier genomförde vi även intervjuer med tjänstemän på Trafikverket som arbetat med att sammanställa planförslaget. Intervjuerna syftade till att få stöd i att tolka modellresultaten.

Analyserna visade att namngivna investeringar med gott resultat i den samhällsekonomiska kalkylen hade större sannolikhet att föreslås till planen än andra åtgärder. Detta stämmer väl in med det som framkommer i intervjuerna där den samhällsekonomiska kalkylen bland annat sades användas som en självsaneringsfunktion.

Det var emellertid inte bara den beräknade lönsamheten, alltså nettonuvärdeskvoten, som påverkade resultatet utan det verkar också som att den samlade lönsamhetsbedömningen där kvalitativa bedömningar av effekter som inte ingår i kalkylen också vägs in, påverkar vilka objekt som föreslås. Resultaten visade också att om de icke-värderade miljöeffekterna bedömdes vara negativa så minskade det sannolikheten för ett objekt att komma med i planförslaget. De intervjuade bedömde det som ett rimligt resultat då det varit ett stort fokus på miljöfrågor vid denna planeringsomgång.

Intressant var att egenskaper och effekter så som de beskrivs i den transportpolitiska måluppfyllelseanalysen och fördelningsanalysen inte påverkade valsannolikheten. Detta framkom ur den kvantitativa analysen medan intervjuerna däremot inte gav en entydig bild i detta avseende. Även de som menade att måluppfyllelse påverkar prioriteringarna ansåg dock att det finns problem med hur målanalysen är uppbyggd och dess metodik. Ur intervjuerna framkom också att andra analyser hade genomförts som underlag för att utforma planförslaget. Det handlade om bidrag till Trafikverkets leveranskvaliteter och kopplingar till bostadsbebyggelse vilket är perspektiv som bara delvis eller inte alls fångas i en samlad effektbedömning. Resultatet från den kvantitativa analysen kan dock inte tolkas som att de transportpolitiska målen inte har varit styrande i planeringen. Det är bidragen till måluppfyllelsen så som beskrivs i de samlade effektbedömningarna som förefaller inte ha varit avgörande. Trafikverket kan i andra delar av planeringen studerat de transportpolitiska målen. Ett exempel är de tillstånds- och bristbeskrivningar myndigheten arbetat med där en utgångspunkt var brister utifrån de transportpolitiska målen. Åtgärder som bedömdes lösa en utpekad brist bör rimligen ha haft större sannolikhet att bli valda.

För fler resultat och diskussioner kring dessa hänvisar vi till forskningsrapporten som avses att publiceras i CTS working paper-serie⁷¹ under mars månad 2018.

⁶⁹ Trafikanalys ärende Utr 2016/101

⁷⁰ Detta genom att skatta så kallade diskreta valmodeller av typen logit

⁷¹ <https://swopec.hhs.se/ctswps/>

4 Granskning av förslag till länsplaner

I föreliggande kapitel redovisar Trafikanalys de kvalitetsgranskningar som genomförts avseende förslagen till länsplaner för regional transportinfrastruktur. Granskningen är i ett första steg genomförd på remissversionerna av förslagen och sedan justerad med hänsyn till de slutliga förslag länsplaneupprättarna redovisat till regeringen. I justeringen har fokus legat på att undersöka huruvida en tidigare avsaknad av analys eller underlag har kompletterats i de slutliga förslagen.

4.1 Transportpolitiska mål och klimatmålet

En av flera utgångspunkter för länsplaneupprättarna i upprättande av planförslagen var de transportpolitiska målen. Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Under det övergripande målet finns funktions- respektive hänsynsmålet som fokuserar på tillgänglighet respektive säkerhet, miljö och hälsa.

Transportpolitiska målanalyser görs i varierande omfattning

Enligt direktivet⁷² ska länsplaneupprättarna redovisa vilka effekter planförslagen bedöms ha på de transportpolitiska målen. Av de 21 länsplaneupprättarna har alla utom tre län gjort någon form av sådan analys. Region Gotland, Region Halland och Region Blekinge har inte redovisat någon bedömning, varken för hur planförslagen som helhet bidrar till de transportpolitiska målen eller hur de ingående åtgärderna bidrar var för sig. Region Gotland anger visserligen att planförslaget har en positiv inverkan på relevanta mål och planer,⁷³ men Trafikanalys anser att denna bedömning är så pass oprecis att det inte kan tolkas som man genomfört en bedömning av de transportpolitiska målen. Jämfört med Trafikanalys granskning av länsplanerna för planperioden 2014–2025⁷⁴ är detta en försämring då Trafikanalys i den tidigare granskningen inte identifierade någon länsplaneupprättare som inte på något sätt följde upp planförslagets effekter mot de transportpolitiska målen.

Trafikanalys har i sin granskning uppmärksammat att endast ett fåtal av länsplaneupprättarna gör bedömningar av det övergripande transportpolitiska målet om samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet. Dessa slutsatser stämmer väl överens med vad Trafikanalys kom fram till i granskningen av länsplaner för perioden 2014–2025⁷⁵. De

⁷² Dnr N2017/03638/TIF

⁷³ Region Gotland (2018), s. 36

⁷⁴ Trafikanalys (2014) *Genomgång och granskning av föreslagen till länsplaner för regionaltransportinfrastruktur 2014–2025*, s. 13ff

⁷⁵ Trafikanalys (2014) *Genomgång och granskning av föreslagen till länsplaner för regionaltransportinfrastruktur 2014–2025*, s. 14

länsplaneupprättare som i någon form gjort bedömningar av det övergripande transportpolitiska målet är Region Norrbotten, Region Dalarna, Regionförbundet i Kalmar län och Västra Götalandsregionen. Även Region Örebro behandlar det övergripande transportpolitiska målet genom att konstatera att "Planen kan dock inte ensamt åstadkomma en hållbar utveckling vad gäller transportsystemets klimat- och miljöpåverkan men leder mot en hållbarare utveckling än tidigare länstransportplaner."⁷⁶ Dock saknas en bedömning av planförslagets samhällsekonomiska effektivitet. Gemensamt för planupprättarna i Dalarna, Västra Götaland och Kalmar är att de i bedömningen av det övergripande transportpolitiska målet har utgått från hållbarhet i tre aspekter; ekonomisk, social och ekologisk/miljömässig. Medan Region Dalarna och Västra Götalandsregion gjort bedömningar för hela planförslaget har region Kalmar genomfört bedömningen för de namngivna åtgärderna. Region Norrbotten är inte fullt lika tydlig i vilka perspektiv det transportpolitiska målet bedömts utifrån, men det framgår att regionen har gjort sina bedömningar utifrån åtminstone en samhällsekonomisk och en ekologisk aspekt av hållbarhet.⁷⁷

Intressant är att Trafikanalys genomgång visar att samtliga 21 länsplaneupprättare också uppger att de har utgått från regionala mål vid upprättandet av planförslagen. Det går dock inte att läsa sig till vilka mål som har varit mest styrande i de fall det uppstått målkonflikter mellan de nationella transportpolitiska målen och de regionala målen.

Trafikanalys kan genom sin granskning konstatera att vissa länsplaneupprättare tillämpat de preciseringar som beskrivs i proposition 2008/09:93⁷⁸ för de transportpolitiska målen medan andra använder sig av Trafikverkets utvärdering av preciseringar enligt den inledning som görs i Trafikverkets metod för samlade effektbedömningar.

Länsplaneupprättarna har genomgående gjort kvalitativa bedömningar av hur planförslagen påverkar de transportpolitiska målen. Analyserna skiljer sig dock både till omfattning och tillvägagångssätt. Ett gott exempel på en väl strukturerad analys är Region Skåne som i sitt förslag till länsplan redovisar en analys av både hänsynsmålet och funktionsmålet genom att för varje precisering visa på effekterna av åtgärderna i planförslaget. Dock saknas en sammantagen bedömning om påverkan på det övergripande transportpolitiska målet. Även Region Dalarna genomför en bra och strukturerad analys med utgångspunkt i de transportpolitiska målen. Region Dalarna utgår från de transportpolitiska målen och redogör för åtgärder i planförslaget som bidrar till dessa.

Bland de länsplaneupprättare som redovisar mindre strukturerade och genomarbetade analyser finns Region Gävleborg. Region Gävleborg gör endast bedömningarna av utpekade åtgärder och i fler fall framgår det endast att åtgärden har tydlig måluppfyllelse för både funktions- och hänsynsmålet. Det framgår inte för vilka transportpolitiska målpreciseringar effekterna uppkommer eller om det finns några målkonflikter. Detta medför att det är svårt att få en helhetsbild av hur planförslaget bidrar till målen. Trafikanalys har i sin vidare granskning uppmärksammat att länsplaneupprättare vid analys av de transportpolitiska målen i fler fall endast ser till funktions- och hänsynsmålet, utan att vidare inkludera dess preciseringar. Region Värmland är ett exempel på detta, i planförslaget har de ett tydligt och systematiskt

⁷⁷ Region Norrbotten (2018) *Länstransportplan 2018–2029 Norrbottens län*, s. 39

⁷⁸ Prop. 2008/09:93 *Mål för framtidens resor och transporter*

angreppssätt i analysen, men då bedömningar endast sker för funktions- och hänsynsmålet blir analysen grov.

I arbetet med granskningen av länsplaneförslagen har Trafikanalys uppmärksammat att för Region Västernorrland har bedömningar kring hur planen bidrar till de transportpolitiska målen plockats bort från remissversionen till slutversion. Region Västernorrland anger i den version som redovisades till regeringen att kapitlet kommer att kompletteras.⁷⁹ Det är dock oklart när.

Svårt att förstå stegen mellan prioriteringsgrunder och planförslag

Regeringens direktiv⁸⁰ föreskriver att länsplaneupprättarna ska motivera prioriteringar som görs inom ramen för förslagen. Trafikanalys uppfattning efter att ha gått igenom de 21 länsplaneförslagen är att länsplaneupprättarna i stor utsträckning beskriver vilka prioriteringsgrunder respektive planförslag utgår från. Men trots detta är det inte alltid enkelt att följa hur prioriteringarna har lett fram till de åtgärder som ingår i planförslagen. En anledning till detta är att länsplaneupprättarna i låg utsträckning redovisar vilka andra åtgärder eller storlekar på potter som prövats.

För att tydligt möta direktiven om att motiv till prioriteringar ska framgå anser Trafikanalys att länsplaneupprättarna behöver arbeta mer med att beskriva på vilka grunder en åtgärd och särskilt en namngiven investering har valts ut till planförslagen. Möjligen med information om vad som fått stå tillbaka och prioriterats bort.

Målkonflikter diskuteras och i större utsträckning än tidigare

Förutom att regeringen ställer krav på att prioriteringarna ska motiveras så ska planupprättarna i det också beskriva hur eventuella målkonflikter hanterats. Då beskrivningar av steget mellan prioriteringsgrunder och planförslag är svaga är det också svårt att utläsa hur målkonflikterna har hanterats. Trafikanalys kan dock konstatera att länsplaneupprättarna nämner målkonflikter i större utsträckning än tidigare.

Trafikanalys har vid genomgången studerat hur länsplaneupprättarna har beskrivit målkonflikter mellan de olika transportpolitiska målen. Genomgången visar att 16 av 21 län har någon typ av diskussion kring målkonflikter, där man i det enklaste fallet endast konstaterar att det finns. I några fall blir målkonflikterna tydliga genom matriser för bedömningar av de transportpolitiska målen. Exempel på detta finns bland annat i konsekvensbeskrivningen för Stockholms län⁸¹, i vilken läsaren tydligt kan se vilka positiva och negativa effekter åtgärderna från de olika åtgärdskategorierna väntas medföra. Region Örebro gör en översiktlig analys av målkonflikter där det i planförslaget står,

I planens strategier, funktioner och åtgärder finns en rad inbyggda målkonflikter. Förbättrad tillgänglighet leder till ökat transportarbete och en ökad miljö- och klimatpåverkan samtidigt som förtätning för att minska behovet av transporter ofta påverkar den bebyggda miljön och människors hälsa negativt. Det finns

⁷⁹ Region Västernorrland (2018), *Regional transportplan för Västernorrland 2018–2029*, s. 57

⁸⁰ Dnr N2017/02312/TIF m.fl

⁸¹ Trivector (2017). *Samlad konsekvensbedömning av Stockholms länsplan för transportinfrastrukturen 2018–2029. Miljö, jämlikhet och jämställdhet*, s. 82

även fördelningsmässiga konflikter som uppstår när nyttor och kostnader fördelas mellan olika geografier, grupper och transportslag.⁸²

Denna typ av sammanfattande analys av målkonflikter är representativ för merparten av de redovisningar som görs kring målkonflikter. Trafikanalys granskning av länsplaneförslagen vid föregående planperiod⁸³ visade att beskrivningar av målkonflikter förekom i viss utsträckning. Trafikanalys bedömer att det skett en positiv utveckling vad gäller antalet länsplaneupprättare som diskuterar målkonflikter. Däremot bedöms innehållet i diskussionerna kring målkonflikter ligga på samma nivå som vid Trafikanalys föregående granskning⁸⁴ och hur eventuella målkonflikter har hanterats framgår i liten utsträckning.

Oklart hur tongivande klimatmålet har varit

I samband med att regeringen lyfter fram att de transportpolitiska målen ska vara en utgångspunkt för planupprättarnas analyser och förslag nämner regeringen även att riksdagens då kommande ställningstagande om ett sektorsmål för transportsektorns utsläpp av växthusgaser (se prop 2016/17:146) ska utgöra en utgångspunkt för uppdraget.⁸⁵

Trafikanalys kan konstatera att länsplaneupprättarna främst nämner det nu så kallade klimatmålet i samband med föreslagna satsningar på kollektivtrafik, gång och cykel. Det är dock i fler fall svårt att se kopplingen mellan åtgärden och dess bidrag till målet mer än att den är förutsättningsskapande på regional eller lokal nivå. Ansvaret för klimatmålet verkar hos ett par länsplaneupprättare mer ses som en nationell än regional fråga. Region Västra Götaland skriver exempelvis,

"För att vända utvecklingen och få ett långsiktigt hållbart transportsystem krävs därmed insatser utöver den idag beslutade politiken. Den nationella och regionala infrastrukturplaneringen har en roll att fylla i detta hänseende. [...]. Den regionala planen bygger dock på investeringar i framtida resande och för att uppnå klimatmålen räcker det inte med att resa på andra sätt, det krävs även att resorna minskas. Detta omfattas inte av den regionala planen enligt regeringens direktiv."⁸⁶

Region Västerbotten skriver att "Planen kan endast i begränsad utsträckning bidra till att nå klimatmålen."⁸⁷

Trafikanalys håller förvisso med om att insatser i länsplanerna endast i begränsad utsträckning kan bidra till att nå klimatmålet. Men det är samtidigt viktigt att beakta att direktivet betonar det då kommande klimatmålet. Generellt sett ger planförslagen en begränsad uppfattning om hur länsplaneupprättarna har arbetet med klimatfrågan och vilken betydelse klimatmålet givits.

⁸² Region Örebro län (2017), *Länsplan för regional transportinfrastruktur i Örebro län 2018–2020. Beslutsversion, version 1.4*, s. 83

⁸³ Trafikanalys (2014), *Genomgång och granskning av föreslagen till länsplaner för regionaltransportinfrastruktur 2014–2025*, s. 14

⁸⁴ Trafikanalys (2014), *Genomgång och granskning av föreslagen till länsplaner för regionaltransportinfrastruktur 2014–2025*, s. 14

⁸⁵ Dnr N2017/02312/TIF m.fl. s. 3

⁸⁶ Västra Götalandsregionen (2018), *Regional plan för transportinfrastrukturen i Västra Götaland 2018–2029*, s. 13

⁸⁷ Region Västerbotten (2017), *Länstransportplan 2018–2029. Beslutad av förbundsstyrelsen 2018-01-17*, s. 4

Generellt otydligt vad bedömningar baseras på för underlag

Trafikanalys kan konstatera att de 21 länsplaneförslagen generellt brister i transparens och tydlighet vad gäller referenser. Källhänvisningar saknas i flertalet av planförslagen och där de finns är det endast generella beskrivningar av varifrån bedömningar är hämtade. Det går alltså inte att utläsa vilken information som kommer från vilken källa. Det är inte heller möjligt att följa upp vilka underlag som ligger till grund för bedömning av de transportpolitiska målen och brister därför i spårbarhet och minskar möjligheten till granskning. Trafikanalys anser att detta område kan förbättras hos samtliga länsplaneupprättare. Slutsatserna ligger i linje med vad Trafikanalys konstaterade i granskningen av föregående planperiods länsplaneförslag⁸⁸ och ingen förbättring har kunnat konstateras.

4.2 Samhällsekonomisk effektivitet

Regeringen anger i direktiven för åtgärdsplaneringen att de transportpolitiska målen ska vara en utgångspunkt för planarbetet. För att bidra till det övergripande målet som handlar om att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet bör föreslagna åtgärder rimligen vara samhällsekonomiskt effektiva. För att bedöma huruvida en åtgärd är samhällsekonomiskt effektiv kan dess samhällsekonomiska lönsamhet användas som en indikator. Trafikanalys har i granskningen av förslagen till länsplaner därför följt upp om länsplaneupprättarna redovisar och resonerar kring resultat av samhällsekonomiska kalkyler och analyser.

Resultatet av granskningen visar att 12 av de 21 länsplaneupprättarna inte redovisar någon form av kvantitativt mått på samhällsekonomisk effektivitet. Av de länsplaneupprättare som redovisar mått så redovisas nettonuvärdeskvoten för ett eller flera av de namngivna objekten i planförslagen.

För de länsplaneförslag där det redovisas kvantitativa samhällsekonomiska mått kommer majoriteten av underlagen från Trafikverkets samlade effektbedömningar. Flera länsplaneupprättare anger att källan till uppgifterna är underlag från Trafikverket, men få hänvisar direkt till den aktuella samlade effektbedömningen. Detta minskar transparensen och försvårar spårbarheten kring vilka material som använts i processen att upprätta förslagen till länsplaner. Detta gäller speciellt då de samlade effektbedömningarna ibland förekommer i flera olika versioner och varianter.

För endast tre av de 21 planförslagen har Trafikanalys identifierat att länsplaneupprättarna redogör för osäkerheter i de samhällsekonomiska kalkylresultat som presenteras. Region Örebro redovisar att osäkerheterna i planförslaget främst är kopplade till att faktisk fördelning mellan åtgärder sker succesivt genom politiska beslut, att ett stort antal utpekade brister saknar avsatta medel och att trender och generella beteendeförändringar kommer påverka utfallet av planförslaget.⁸⁹ Trafikanalys hade av samtliga länsplaneupprättare önskat en tydligare diskussion kring osäkerheter i de samhällsekonomiska bedömningar och kalkyler som planförslagen är baserade på, samt vilka åtgärder som genomförts för att hantera dessa osäkerheter.

⁸⁸ Trafikanalys (2014), *Genomgång och granskning av förslagen till länsplaner för regionaltransportinfrastruktur 2014–2025*, s. 14

⁸⁹ Region Örebro (2017), *Länsplan för regional transportinfrastruktur i Örebro län 2018–2020*, Beslutsversion, version 1.4, s. 84

Trafikanalys har observerat att Region Västernorrland från remissversionen av sitt länsplaneförslag till det förslag som redovisades till regeringen, har plockat bort intressant information gällande bland annat bedömning av transportpolitiska mål, nettonuvärdeskvoter och analyser av samhällsekonomiska kalkyler. Varför detta har skett är oklart för Trafikanalys.

4.3 Samlade effektbedömningar av åtgärder

Regeringen anger i direktivet för åtgärdsplaneringen att:

Samtliga samlade effektbedömningar för enskilda åtgärder och typer av åtgärder i den nationella planen och länsplanerna ska vara aktuella, kvalitetssäkrade, väl dokumenterade, finnas samlade och hållas tillgängliga för alla i anslutning till planförslagen från den tidpunkt då planförslagen skickas ut på remiss. De samlade effektbedömningarna för åtgärder i planerna ska innehålla samhällsekonomisk analys inklusive icke prissatta effekter, transportpolitisk målanalys samt fördelningsanalys. Analyserna ska tydligt visa i vilken utsträckning åtgärderna bidrar till att det övergripande transportpolitiska målet samt de jämbördiga funktions- och hänsynsmålen nås och vilka målkonflikter som uppstår.⁹⁰

Trafikanalys konstaterar att upprättande av samlade effektbedömningar för namngivna åtgärder berör 20 av de 21 länsplaneupprättarna då planförslaget från Region Gotland inte omfattar några namngivna åtgärder.

Trafikanalys granskning visar att en majoritet av förslagen till länsplaner uppvisar brister i redovisningen av samlade effektbedömningar. För 12 av 20 länsplaneupprättarna har inga samlade effektbeskrivningar redovisats i planförslagen. Detta inkluderar både samlade effektbeskrivningar som bilaga eller som källhänvisningar till samlade effektbedömningar hos annan part, exempelvis Trafikverket.

De län som redovisar samlade effektbedömningar är länsplaneupprättarna för Jämtland, Kronoberg, Norrbotten, Dalarna, Sörmland, Västerbotten samt Östergötland. Region Östergötlands utmärker sig genom att redovisa effektbedömningar för alla 6 namngivna investeringar. För de övriga planförslagen redovisas samlade effektbedömningar för mellan 83 och 25 procent av de namngivna investeringarna. Att en stor majoritet av länsplaneupprättarna brister i att redovisa samlade effektbeskrivningar för samtliga namngivna investeringar känns igen från Trafikanalys granskning av föregående planperiods länsplaner. Även då konstaterades att få planförslag presenterat samlade effektbeskrivningar för samtliga namngivna investeringar.⁹¹

Trafikanalys har i granskningen även tittat på i vilken utsträckning länsplaneupprättare som redovisat samlade effektbedömningar har valt att kommentera resultaten. Genomgången visar att omkring hälften av de länsplaneupprättare som redovisar samlade effektbedömningar även har kommenterat resultaten. I ett av fallen har länsplaneupprättaren kommenterat åtgärder i planförslaget som är samhällsekonomiskt olönsamma.⁹² Trafikanalys anser att det är viktigt att resultaten av de samlade effektbedömningarna kommenteras och diskuteras, inte bara för de

⁹⁰ Dnr N2017/02312/TIF m.fl., s. 5

⁹¹ Trafikanalys (2014), *Genomgång och granskning av föreslagen till länsplaner för regionaltransportinfrastruktur 2014–2025*

⁹² Har negativa nettonuvärdeskvoter

fall då planförslagen innehåller objekt som är olönsamma. Trafikanalys hade exempelvis önskat tydligare diskussion om bland annat de känslighetsanalyser som genomförts. Känslighetsanalyser är ett bra verktyg som skulle kunna användas för att visa hur man exempelvis undersökt hur lönsamheten för ett objekt med ett svagt resultat i huvudkalkylen förändras vid olika förutsättningar, som till exempel minskad trafik tillväxt. Trafikanalys konstaterar samtidigt att de även saknas redovisningar av hur länsplaneupprättarna har hanterat osäkerheter kopplat till de samhällsekonomiska bedömningarna och kalkylerna.

Region Norrbotten redogör i sitt förslag till länsplan för att de använde de så kallade typ-SEB:arna för åtgärdsområdet gång- och cykelåtgärder.⁹³ Trafikanalys anser att det är positivt att länsplaneupprättarna använt samhällsekonomiska underlag i större utsträckning än samlade effektbeskrivningar för namngivna investeringar.

Trafikanalys har gjort försök att på Trafikverkets hemsida hitta samlade effektbedömningar som inte redovisas i förslagen till länsplaner. I några fall har samlade effektbeskrivningar gått att finna. I de fall Trafikanalys inte direkt hittat samlade effektbeskrivningar som till namnet motsvarar de åtgärder som finns i planförslagen har ingen vidare ansats gjort för att hitta dessa.

Trafikanalys vet av erfarenhet att namnet på en åtgärd kan ändras underhand som planeringen fortgår. Det samma gäller för de samlade effektbedömningarna som trots det inte alltid har samma namn som den åtgärd den avser. Av denna anledning är det viktigt att länsplaneupprättarna kan länka och länkar till de samlade effektbedömningar som utgör underlag för planförslaget.

4.4 Miljökonsekvensbeskrivningar

I regeringens uppdrag till länsplaneupprättarna framgår att:

Trafikverket och länsplaneupprättarna ska i åtgärdsplaneringen tillämpa 6 kap. miljöbalken i syfte att kontinuerligt integrera miljöaspekter i den kommande planen så att en hållbar utveckling främjas. Miljökonsekvenser ska därvid identifieras, beskrivas och bedömas.⁹⁴

Trafikanalys har därvid undersökt huruvida en miljökonsekvensbeskrivning har tagits fram för respektive förslag till länsplan.⁹⁵ Genomgången visar att nästan alla remissversioner av planförslagen innehöll eller bifogade någon form av beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser. Undantagen var Jämtlands och Gotlands län. I remissversionerna av dessa planförslag framgick att de skulle kompletteras med miljökonsekvensbeskrivningar till det slutliga förslaget. Trafikanalys kan konstatera att det också finns miljökonsekvensbeskrivningar tillhörande de planförslag för Jämtlands och Gotlands län som redovisats till regeringen.

⁹³ Region Norrbotten (2018), *Länstransportplan 2018–2029 Norrbottens län*, s. 37

⁹⁴ Dnr N2017/02312/TIF m.fl.

⁹⁵ Trafikanalys har baserat sin granskning på de miljökonsekvensbeskrivningar som var framtagna till remissversionerna av planförslagen, samt de konsekvensbeskrivningar som finns för de slutliga förslagen. För sex av länen har Trafikanalys dock inte mottagit någon uppdaterad miljökonsekvensbeskrivning, och två miljökonsekvensbeskrivningar är samma för remissversionen som för det färdiga planförslaget. Trafikanalys reserverar sig för att granskningen delvis är baserad på underlag som möjligen kan ha uppdaterats (sex stycken av 21).

Enligt förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar (1998:905) ska länsplaner för regional transportinfrastruktur alltid antas medföra betydande miljöpåverkan. Syftet med en miljöbedömning är att det ska vara en integrerad process som kan påverka planförslagets innehåll.

Trafikanalys har studerat hur väl integrerat arbetet med miljöbedömningar har varit i arbetet med länsplanerna utifrån vad som är möjligt att läsa sig till ur planförslagen och miljökonsekvensbeskrivningarna. Däremot har miljökonsekvensbeskrivningarna inte bedömts utifrån huruvida de svarar mot 6 kap 12 § miljöbalken (1998:808), vilken beskriver vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla.

Länsplaneupprättarna har valt att redovisa sina miljökonsekvensbeskrivningar på lite olika sätt. Vissa har redovisat miljökonsekvensbeskrivningar i ett kapitel i plandokumentet (t.ex. Kalmar läns planförslag)⁹⁶ medan andra har separata miljökonsekvensbeskrivningar och en sammanfattning av denna i plandokumentet.

Det råder även stor diskrepans för hur de olika länsplaneupprättarna har valt att redogöra för arbetet av miljöbedömningarna. Endast åtta av de 21 länsplaneförslagen har en så pass detaljerad beskrivning av arbetsprocessen att Trafikanalys bedömer att miljöbedömningen har varit en integrerad del av arbetet med länsplanen. Ytterligare sex förslag till länsplaner nämner att det ska vara en integrerad process, eller uppger att miljöbedömningar och arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen har gjorts parallellt med länsplanen, men utan att de redogör för arbetsprocessen. För de två län där det saknades en miljökonsekvensbeskrivning i remissversionen, förefaller det som att det inte har varit en integrerad process, det är något som även Trafikverket påtalar i sitt remissvar gällande länsplaneförslaget för Jämtland.⁹⁷

I miljökonsekvensbeskrivningen tillhörande slutversionen av planförslaget för Jämtlands län finns ingen beskrivning av tillvägagångssätt eller arbetsprocess. Återstoden av länsplanerna, fem till antalet, har inte beskrivit eller nämnt huruvida miljöbedömningar har varit en del av arbetet med förslaget till länsplan, eller om miljöbedömningar har haft möjlighet att påverka förslaget.

Trafikanalys kan sammanfattningsvis konstatera att nästan samtliga länsplaneförslag innehåller någon form av miljökonsekvensbeskrivning, men att det är stora variationer i beskrivningen av hur miljöbedömningsarbetet har gått till. Avsaknad av processbeskrivning innebär inte per automatik att miljöbedömningen inte har varit en integrerad del av arbetet med länsplaneförslaget. Men avsaknaden av beskrivning får till följd att det inte går att bedöma miljöbedömningarnas inverkan på planförslagen och huruvida miljöbedömningarna fungerat som en integrerad del av processen. Detta är besvärande i och med att det är ett av de grundläggande syftena med lagen.

4.5 Länsöverskridande, nationellt och internationellt perspektiv

Enligt regeringens direktiv till länsplanupprättarna ska de åtgärder som prioriteras vara inriktade mot de viktigaste stråken vad gäller arbetspendling, viktiga transportleder för näringslivet samt gränsöverskridande transporter. Direktiven anger vidare att ”det förutsätts att

⁹⁶ Regionförbundet i Kalmar län (2018) *Regional transportplan för Kalmar län 2018–2029*, kap 5

⁹⁷ Trafikverket (2017). Remissvar: Yttrande Länstransportplan 2018–2029, Jämtland län

länsplaneupprättarna i sina prioriteringar också utgår från ett länsöverskridande och ett nationellt perspektiv". I granskningen har Trafikanalys därför undersökt om det framgår av länsplaneförslagen att planupprättarna har haft ett stråkperspektiv i sitt arbete, och i vilken utsträckning planen beskriver kopplingar till andra länsplaner, eller till den nationella eller internationella nivån.

I länsplaneförslagen beskrivs ofta tydligt hur länet/regionen är beroende av och interagerar med angränsande län samt med den nationella respektive internationella nivån. Utifrån dessa beskrivningar identifieras brister på olika nivåer. I många länsplaneförslag framgår det att analysen utgått från en regional systemanalys. Många länsplaneförslag innehåller också en karta över länet där det framgår vilka stråk som olika åtgärder ingår i. Det görs ofta hänvisningar till den nationella planen, men däremot sällan till planer i andra regioner eller internationellt.

I flera fall har mer än ett län samarbetat kring en regional systemanalys. Norrbotten och Västerbotten har gjort en gemensam regional systemanalys. Båda beskriver Norrbotten-banans betydelse som nord-sydligt stråk men medan Norrbotten pekar på vikten av goda flygförbindelser söderut har Västerbotten ett tydligt det öst-västligt perspektiv och pekar på sjöfartsstråket mellan Umeå och Vasa och även vägstråket till Norge. Stockholms län beskriver inte något internationellt perspektiv österut, men däremot ett tydligt Mälarperspektiv västerut och norrut till Uppsala. Mälardalslänen hänvisar till den storregionala systemanalysen "En bättre sats".⁹⁸

Hallands och Västra Götalands län hänvisar till det gränsöverskridande nord-sydliga stråket mellan Osloregionen och Danmark. Båda länen hänvisar också till väst-östliga stråk mot Jönköping och Stockholm. Västra Götalands län framhåller även de nordostliga stråken E45 och Göta älv mot Vänernområdet och vidare norrut samt de globala transportnätverken via Landvetter och Göteborgs hamn.

I södra Sverige har sex regioner bildat Regionsamverkan Sydsverige⁹⁹ och gemensamt tagit fram en systemanalys för den sydsvenska infrastrukturen. Dessa regioner hänvisar alla till det gemensamma arbetet och beroendet av infrastrukturen i Sydsverige. Jönköping beskriver utförligt stråk i flera riktningar och betydelsen av stråket söderut till Köpenhamn.

Sammanfattningsvis är Trafikanalys bedömning att länsplanerna generellt sett innehåller ett relativt tydligt stråkperspektiv, som främst omfattar den regionala och nationella nivån. Några mindre län har ett mer uttalat internationellt perspektiv, medan storstadsregionerna i allmänhet har ett mindre uttalat internationellt perspektiv.

4.6 Trafikslagsövergripande perspektiv

Alla länsplaneförslag är trafikslagsövergripande

Det trafikslagsövergripande perspektivet som ska prägla den nationella planen ska enligt regeringens direktiv¹⁰⁰ även gälla för länsplaneupprättarnas arbete med att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur. Vid granskning av denna fråga har Trafikanalys studerat

⁹⁸ En bättre sats (2016) *En bättre sats – storregional systemanalys*, september 2016, <http://enbattresits.se/app/uploads/2016/12/systemanalys.pdf>

⁹⁹ Landstinget i Kalmar län, Regionförbundet i Kalmar län, Landstinget Blekinge, Region Blekinge, Region Skåne, Kommunförbundet Skåne, Region Kronoberg, Region Halland och Region Jönköpings län.

¹⁰⁰ Dnr N2017/02312/TIF m.fl.

dels om länsplaneupprättarna beskriver övergångar mellan trafikslag och strategier för detta, dels om planupprättarna beskriver att man har haft ett trafikslagsövergripande perspektiv.

Flertalet av länsplaneupprättarna tar upp det trafikslagsövergripande perspektivet som en förutsättning för arbetet med planen medan andra inte skriver detta uttryckligen men ändå har inkluderat åtgärder inom olika trafikslag. Samtliga länsplaneförslag är trafikslagsövergripande i det att de föreslår åtgärder inom mer än bara ett enda trafikslag.

Bytespunkter mellan trafikslag och strategier för detta tas upp i samtliga län i någon form. Många länsplaneförslag innehåller satsningar på resecentrum, kopplat såväl till utbyggnad av höghastighetsjärnväg och andra järnvägssträckor som till busstrafik. I andra förslag till länsplaner beskriver man istället främst resecentrum som en viktig del av transportsystemet men utan att föreslå riktade satsningar mot bytespunkter eller beskriva särskilda strategier kopplat till dessa.

I majoriteten av länsplaneförslagen diskuteras i huvudsak endast bytespunkter utifrån persontrafikens förutsättningar. Några länsplaneupprättare tar dock även upp kombiterminaler och att det är viktigt att säkerställa god tillgänglighet till dessa för att svara upp mot näringslivets behov. Det förekommer också att länsplaneupprättare beskriver utpekade åtgärder som trafikslagsövergripande utan att samtidigt tydligt redovisa att så verkligen är fallet.

Bristfälligt redovisat val mellan trafikslag

En generell synpunkt som återkommer såsom vid Trafikanalys föregående granskning av länsplaneförslagen för perioden 2014–2025¹⁰¹ är att länsplaneupprättarna inte redovisar huruvida åtgärder i olika trafikslag diskuterats för att lösa en viss brist i transportsystemet. Planupprättarna redovisar inte heller vilka åtgärder som valts bort. Fokus ligger i de flesta fall på stråk som är tydligt kopplade till ett visst trafikslag istället för att ha ett bredare trafikslagsövergripande perspektiv.

4.7 Regionala systemanalyser och andra regionala utgångspunkter

Regionala systemanalyser är en utgångspunkt

Regeringen anger i direktiven att för länsplaneupprättarna utgör regionala systemanalyser eller motsvarande regionala inriktningsunderlag en generell utgångspunkt för åtgärdsplaneringen.¹⁰² Trafikanalys granskning visar också att regionala systemanalyser, som i många fall har tagits fram tillsammans med de omkringliggande länen, tas upp som en förutsättning för arbetet i samtliga länsplanförslag. I ett antal planförslag uppger man endast att det finns en regional systemanalys, ett regionalt utvecklingsprogram eller liknande och att den har varit en utgångspunkt för framtagande av planförslaget. I andra fall har man mer tydligt kopplat planförslaget mot innehållet i den regionala analysen, t.ex. i planförslaget för Kalmar län där de regionala underlagen ges ett relativt stort utrymme.

¹⁰¹ Trafikanalys (2014). *Genomgång och granskning av förslagen till länsplaner för regionaltransportinfrastruktur 2014–2025*

¹⁰² Dnr N2017/02312/TIF m.fl. s. 3

I många av länsplaneförslagen har man lyft in delar av de regionala analyserna och planförslaget har i några fall delvis samma struktur som systemanalysen. I andra fall har länsplaneupprättarna istället beskrivit att det finns en regional systemanalys som man hänvisar till men i planförslaget presenteras inte dess innehåll som sådant.

Gemensamma länsöverskridande dokument är inte alltid utgångspunkten

I vissa fall förekommer regionala systemanalyser som omfattar flera län men där inte alla län utgår från systemanalysen, vilket gör att dess förankring och aktualitet kan ifrågasättas. Ett exempel berör *Regional systemanalys 2010–2020 för de fyra nordligaste länen*¹⁰³, det vill säga Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Denna analys har använts som utgångspunkt vid framtagande av länsplaneförslagen för Västernorrland och Jämtland medan Västerbottens och Norrbottens länsplaneförslag istället hänvisar till *Regional systemanalys Norrbotten och Västerbotten 2016*¹⁰⁴ som är framtagen 2016 och endast omfattar dessa två län. Trafikanalys ser en risk i att man utgår från en systemanalys som inte längre används av samtliga ingående län vilket gör att prioriteringar och ställningstaganden kan ha ändrats. Det medför också en otydlighet att planupprättarna i vissa fall hänvisar till underlag som delvis faller utanför den aktuella planperioden 2018–2029.

I andra fall är det otydligt om samma underlag avses eller inte för samtliga ingående län som systemanalysen omfattar. Ett exempel på detta berör samarbetet Östra Mellansverige som tagit fram *En Bättre Sits Storregional systemanalys*¹⁰⁵ som omfattar de sju länen Stockholm, Uppsala, Västmanland, Örebro, Sörmland, Östergötland och Gotland. Den omnämns eller hänvisas till i alla länsplaneförslagen förutom Gotland. Region Gotland tar istället upp det regionala utvecklingsprogrammet *Vision Gotland 2025*¹⁰⁶.

4.8 Regeringens prioriterade utmaningar

I direktiven för åtgärdsplaneringen presenterar regeringen sex prioriterade utmaningar. I direktiven står att "Trafikverket ska redovisa hur planförslaget beaktar de prioriterade utmaningar som beskrivs i propositionen *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling (prop. 2016/17:21)*". De prioriterade utmaningarna är:

- Omställning till ett av världens första fossilfria välfärdsländer
- Investeringar för ett ökat bostadsbyggande
- Förbättra förutsättningarna för näringslivet
- Förstärka sysselsättningen i hela landet
- Ta höjd för och utnyttja digitaliseringens effekter och möjligheter
- Ett inkluderande samhälle.

¹⁰³ ÄF (2008). *Regional systemanalys 2010–2020. De fyra nordligaste länen*. <http://www.lansstyrelsen.se/Vasternorrland/Sv/publikationer/2008/Pages/regional-systemanalys-2010-2010---de-fyra-nordligaste-lanen.aspx>

¹⁰⁴ Sweco (2016). *Regional systemanalys Norrbotten och Västerbotten 2016*. <http://regionvasterbotten.se/wp-content/uploads/2016/10/2016-10-25-systemanalys-ac-bd.pdf>

¹⁰⁵ En bättre sits (2016). *En Bättre Sits Storregional systemanalys*. <http://www.malardalsradet.se/app/uploads/2017/10/systemanalys.pdf>

¹⁰⁶ Gotlands kommun (2008). *Vision Gotland 2025, Regionalt utvecklingsprogram för Gotland – RUP*. <http://gotland.se/75704>

I beskrivningen av de prioriterade utmaningarna står det dock främst om vad Trafikverket ska redovisa i det nationella planförslaget. Endast i fallet med "förbättra förutsättningarna för näringslivet" står länsplanerna uttryckligen omnämnda genom att "redovisningen ska så långt som möjligt även omfatta åtgärder i länsplanerna."¹⁰⁷ Regeringen skriver dock i den del av direktiven som avser länsplanerna att "Länsplaneupprättarna ska vid framtagande av länsplanerna beakta de prioriterade utmaningar som beskrivs i propositionen Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling (prop. 2016/17:21)."¹⁰⁸ Regeringen ger också ytterligare direktiv om hur investeringar för ett ökat bostadsbyggande ska beaktas och redovisas i länsplanerna, se avsnitt 4.9.

Prioriterade utmaningar främst en förutsättning

Hälften av länsplaneförslagen, tio av 21 stycken, tar upp regeringens prioriterade utmaningar som en förutsättning för arbetet. I de flesta fall görs dock inte någon explicit uppföljning mot dessa prioriterade utmaningar. Endast Gävleborg gör en systematisk genomgång av samtliga av de prioriterade utmaningarna och kopplar dem till länsplaneförslagets innehåll. Vid genomgång av förslagen till länsplaner kan ändå konstateras att många länsplaneupprättare tar upp innehållet i en eller flera av de prioriterade utmaningarna, men utan att i klartext hänvisa till det som en av regeringen prioriterad samhällsutmaning, och planupprättaren återkopplar inte heller till direktiven i de fall man nämnt det som en förutsättning.

Sett till hur direktivet är formulerat har Trafikanalys svårt att kritisera länsplaneupprättarna för att de inte gör en tydlig uppföljning eller redovisning av samtliga av regeringens prioriterade utmaningar. För länsplaneupprättarna ställer regeringen främst krav på redovisning kopplat till ökat bostadsbyggande och i viss mån prioriteringen om att förbättra förutsättningarna för näringslivet.

I ett antal länsplaneförslag nämns att satsningar som förbättrar framkomlighet och/eller trafiksäkerhet även kan bidra till att stärka näringslivets förutsättningar. I länsplaneförslagen lyfter planupprättarna också fram att satsningar för att öka robustheten i järnvägssystemet och möjliggöra längre tåg, stärka sjöfartens förutsättningar och bygga ut hamnar samt åtgärda bärighetsproblem på det mindre vägnätet alla bidrar till att förbättra näringslivets förutsättningar. Trafikanalys konstaterar att detta är satsningar som främst omfattas av det nationella planförslaget och inte de regionala planerna. Trafikanalys får känslan av att länsplaneupprättarna främst ser näringslivets förutsättningar som något som hanteras av den nationella planen medan länsplaneförslagen i huvudsak saknar ytterligare satsningar.

Länsplaneförslagets kopplingar till ökat bostadsbyggande kommenterar Trafikanalys i nästkommande avsnitt.

¹⁰⁷ Dnr N2017/02312/TIF m.fl. s. 8 ff

¹⁰⁸ Dnr N2017/02312/TIF m.fl. s. 18

4.9 Ökat bostadsbyggande och Sverigeförhandlingen

Bostadsbyggande prioriteringsgrund för hälften av planförslagen

En viktig utgångspunkt för såväl den nationella planen som för länsplanerna är att väga in förutsättningarna för att möta behov av ökat bostadsbyggande genom statlig infrastruktur. I direktivet för åtgärdsplaneringen anges bland annat följande krav på länsplaneförslagen:

Vid prioriteringen av åtgärder bör förutsättningar för att möta behov av ökat bostadsbyggande, genom statliga infrastrukturåtgärder, vägas in tillsammans med de transportpolitiska målen. För att ett bostadsbyggnadsprojekt ska kunna påverka prioriteringen enligt ovan ska det präglas av hög genomförbarhet och en tidsmässig koppling till infrastrukturobjektet.¹⁰⁹

Vidare står att

Länsplaneupprättarna ska beskriva vilka effekter olika infrastrukturåtgärder i länsplanen väntas ge på förutsättningarna för bostadsbyggandet; hur många ytterligare bostäder som åtgärderna bedöms skapa förutsättningar för, i vilket planeringsskede de befinner sig, när de beräknas vara färdigställda och vilken typ av bebyggelse det rör sig om. Kartläggningen bör ske i dialog med berörda kommuner och relatera till Boverkets bedömningar av bostadsbyggnadsbehov. Vidare bör länsplaneupprättarna delta i dialog med samordnaren för Uppdrag att samordna större samlade exploateringar med hållbart byggande (dnr N2016/07177 /PBB). Om effekterna på bostadsbyggandet är betydande och behovet av bostäder i den aktuella kommunen är stort ska de redovisas för enskilda objekt. I redovisningen ska det även ingå en bedömning av vilka effekter på resandet som den nya bebyggelsen kan ha.¹¹⁰

I drygt hälften av länsplaneförslagen, 13 av 21 stycken, uppger länsplaneupprättarna att bostadsbyggande varit en grund för prioritering av åtgärder till planförslagen. I ett av dessa 13 planförslag redovisas dock inte några faktiska objekt som uppges påverka bostadsbyggandet. I fyra av de 13 länsplaneförslagen finns objekt som delvis kan kopplas till bostadsbyggandet även om det inte framstår som någon grund för prioritering då objekten beskrivs.

I sex av de 21 länsplaneförslagen diskuteras bostadsbyggande i mer allmänna termer men det finns inte redovisat huruvida sådana hänsynstaganden faktiskt påverkat prioriteringen av åtgärder eller ej. I två av dessa återfinns inte heller några objekt som man uppger har koppling till bostadsbyggande. I två av länsplaneförslagen, för Norrbottens och Västerbottens län, kopplar man bostadsbyggandet till namngivna objekt utan att detta uppges ha varit grund för prioritering av åtgärder till länsplanerna. I ytterligare två av länsplaneförslagen har man försökt koppla bostadsbyggande till åtgärder på delvis otydliga grunder. I Region Blekinges förslag till länsplan diskuteras man bostadsbyggande i stationsnära lägen och kopplar det till Blekinge kustbana där investeringen redan är pågående vilket gör att bostadsbyggande därmed inte framstår som en grund för prioritering. I Gävleborgs förslag kopplas bostadsbyggandet till omlokalisering av väg 76 där vägkorridor ännu inte valts, vilket gör det otydligt om objektet faktiskt möjliggör ökat bostadsbyggande eller ej.

¹⁰⁹ Dnr N2017/02312/TIF m.fl. s. 18

¹¹⁰ Dnr N2017/02312/TIF m.fl. s. 19

I två av de 21 länsplaneförslagen finns ingen redovisning alls huruvida man har vägt in förutsättningar för ökat bostadsbyggande i prioriteringen mellan åtgärder.

Planeringsmognaden för bostäderna är bristfälligt redovisat

I de länsplaneförslag som diskuterar namngivna objekt med koppling till bostadsbyggandet redovisas främst vilka investeringsobjekt det gäller och ungefärligt antal bostäder eller hur många som väntas bo i de tillkommande bostäderna som möjliggörs genom åtgärderna. Däremot saknar planförslagen i allmänhet information om i vilket planeringsskede bostäderna är, beräknad tid för färdigställande eller vilken typ av bostäder det rör sig om, vilket var uppgifter som efterfrågades av regeringen, se citat ovan.

I tio av 21 länsplaneförslag tar länsplaneupprättarna, åtminstone i någon form, upp vilka effekter olika infrastrukturåtgärder förväntas ge på bostadsbyggandet. Trafikanalys konstaterar dock att redovisningen skiljer sig kraftigt åt mellan länsplaneförslagen och att det i många fall saknas en överskådlig sammanställning, där framförallt planeringsskede och tid för färdigställande sällan redovisas, vilket gör det svårt att utläsa om det är bostadsbyggande som kopplar till infrastrukturåtgärden eller bostadsbyggande som ändå hade genomförts.

Oklar redovisning av bedömning av bostadsbyggnadsbehov

Fyra av 21 länsplaneupprättare beskriver att kartläggningen av effekter på bostadsbyggandet har gjorts baserat på Boverkets bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet. Region Skåne beskriver i sitt planförslag att man gjort en sammanställning av den så kallade planberedskapen utifrån översiktligare dokument såsom översiktsplaner, inte detaljplaner.¹¹¹ I planförslaget för Stockholms län¹¹² beskrivs att dialog förts med samordnaren för *Uppdrag att samordna större exploateringar med hållbart byggande*.¹¹³ I övriga förslag till länsplaner har man inte gjort någon beskrivning av om kartläggning gjorts i dialog med berörda kommuner alternativt relaterat till Boverkets bedömningar av bostadsbyggnadsbehov.

Åtta länsplaneupprättare redovisar i någon form betydande effekter på bostadsbyggandet för enskilda objekt. Länsplaneförslaget för Södermanland innehåller en kvantifiering av effekten för bostadsbyggande avseende Ostlänken, i övrigt görs en kvalitativ bedömning av påverkan på bostadsbyggandet. Exemplet visar att olika länsplaneupprättare hanterat och tolkat frågeställningen på olika vis vilket gör det svårt om staten vill ha en samlad och enhetlig bild.

Effekter på resandet hanteras i de flesta fall på en övergripande nivå i de fall de överhuvudtaget tas upp i planförslaget. I planförslagen återfinns exempel på att stationsnära bebyggelse bedöms öka andelen som reser med kollektivtrafik samt att man vill förtäta i områden som redan har tillfredsställande tillgänglighet alternativt då får underlag för bättre kollektivtrafik. Dessutom tas det upp att förbättrad tillgänglighet på en plats eller i ett område kan leda till att man väljer att bosätta sig på denna plats, men detta kopplas inte alltid till kvantifierade effekter på resandet eller vilka färdmedel som är aktuella.

I flera länsplaneförslag återfinns även skrivningar som innehåller en mer allmän förhoppning om att lokalisera nya bostäder i områden med god tillgänglighet och framförallt i kollektivtrafikhärlägen och/eller med goda möjligheter för gång och cykel.

¹¹¹ Region Skåne (2018), *Regional transportinfrastrukturplan för Skåne 2018–2029*, s. 72

¹¹² Länsstyrelsen Stockholm (2017), *Förslag till Länsplan för regionala transportinfrastruktur i Stockholms län 2018–2029*

¹¹³ dnr N2016/07177/PBB

Skiftande redovisning av Sverigeförhandlingen i planförslagen

De olika länsplaneupprättarna har hanterat Sverigeförhandlingen på väldigt olika sätt vilket tydligt visar att det är en komplex frågeställning. Redovisningarna skiljer sig även åt mellan planförslagen för storstadsregionerna Stockholm, Västra Götaland och Skåne som kanske berörs mest av förhandlingen.

I planförslaget för Stockholms län tar Länsstyrelsen i Stockholm upp såväl Sverigeförhandlingen som dess föregångare Stockholmsöverenskommelsen (2007) och 2013 års Stockholmsförhandling. I planförslaget skriver man att "Inom ordinarie plansystem kommer länsplanen 2018–2029 därmed att hanteras och styras av resultatet från tre statliga förhandlingar".¹¹⁴ Samt "Åtgärderna från förhandlingarna minskar möjligheten till fri hantering av länets övriga behov och önskemål av åtgärder att finansieras inom länsplanen."¹¹⁵ Länsplaneupprättaren beskriver det som en svårighet då Länsstyrelsen inte är en aktiv förhandlingspart men ska beakta resultatet av förhandlingen vid framtagande av planförslaget. Länsstyrelsen har ändå medverkat i dialog med samordnaren för *Uppdrag att samordna större samlade exploateringar med hållbart byggande* där man identifierat två potentiella större utbyggnadsområden i Stockholms län om sammanlagt cirka 10 000–20 000 bostäder; Segersång i Nynäshamns kommun och Hemfosa i Haninge kommun. Större namngivna objekt som delvis förhandlats inom Sverigeförhandlingen inkluderar Tunnelbana Älvsjö – Fridhemsplan, Spårväg Syd Flemingsberg – Älvsjö samt Roslagsbanans förlängning till city.

I planförslaget för Västra Götalands län tas Sverigeförhandlingen upp som en förutsättning. Inom *storstadsåtgärder inom Sverigeförhandlingen* finns sex kollektivtrafikinvesteringar upptagna i planförslaget; tre spårvägsobjekt, en linbanesatsning samt två citybussar av BRT-typ.¹¹⁶ Det beskrivs att dessa satsningar beräknas ge störst nytta utifrån framtagna nyttokalkyler samtidigt som de ligger i linje med såväl *Målbild koll 2035*¹¹⁷ som *Regionalt trafikförsörjningsprogram Västra Götaland*¹¹⁸.

I Region Skånes länsplaneförslag beskriver man att Sverigeförhandlingen delvis löper som en parallell process till den nationella planen och länsplanerna. I Skåne finns avtal tecknade för storstadsåtgärder i Lund, Helsingborg och Malmö vilket fastställer åtgärder, statlig medfinansiering och kommunernas åtagande gällande finansiering och bostadsbyggande. Endast avtalen för Malmö innehåller statlig medfinansiering som hanteras som extra utrymme i länsplanen och "ska läggas till länsplanen som ett extra tillskott av medel utöver angivet belopp i direktivet rskr. 2016/17: 101"¹¹⁹. Storstadsavtalen för de andra två kommunerna berör inte länsplanens investeringsram som sådant.

Även Regionförbundet Sörmlands länsplaneförslag tar upp de avtal inom det egna länet som är kopplade till Sverigeförhandlingen och Ostlänken i Trosa (Vagnhärad) och Nyköping.¹²⁰

Det finns även exempel på länsplaneförslag som inte direkt omfattats av förhandlingar inom ramen för Sverigeförhandlingen men som ändå diskuterar denna. Region Kronoberg har ett

¹¹⁴ Länsstyrelsen Stockholm, *Förslag till Länsplan för regionala transportinfrastruktur i Stockholms län 2018–2029*, s. 10

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Västra Götalandsregionen (2018). *Regional plan för transportinfrastrukturen i Västra Götaland 2018–2029*

¹¹⁷ Västra Götalandsregionen m. fl. (2017) *Målbild Koll2035, Kollektivtrafikprogram för stommätet i Göteborg, Mölndal och Partille*

¹¹⁸ Västra Götalandsregionen (2016). *Regionalt trafikförsörjningsprogram Västra Götaland. Programperiod 2017–2020 med långsiktig utblick till 2035*.

¹¹⁹ Region Skåne (2018), *Regional transportinfrastrukturplan för Skåne 2018–2029*, s. 35

¹²⁰ Region Sörmland (2018), *Länsplan för regional transportinfrastruktur för Södermanlands län 2018–2029*

särskilt avsnitt där man ger sin syn på att man är positiv till en utbyggnad men att presenterade förslag varken gynnar hela landet eller den regionala utvecklingen och att man är orolig att projektet i för hög utsträckning bara fokuserar på kopplingar mellan de tre största städerna. Istället anser man att syftet måste omprövas så att en ny stambana bidrar till att knyta samman Sverige.¹²¹ Även Region Blekinge har kommenterat Sverigeförhandlingen i länsplaneförslaget och hänvisar till en separat utvärderingsrapport i vilken man ger sin syn på förhandlingen.¹²²

4.10 Redovisning av medelsfördelning

I regeringens direktiv för åtgärdsplaneringen framgår att:

Länsplaneupprättarna ska redovisa hur mycket medel som går till samfinansiering av åtgärder i nationell plan, hur mycket medel som avsätts till statlig medfinansiering, hur medlen fördelas mellan trafikslagen samt hur mycket medel som de planerar lägga på cykelinfrastruktur.¹²³

Det råder stor variation mellan hur de olika länsplaneupprättarna har valt att redovisa hur mycket medel som de avser att avsätta till samfinansiering och medfinansiering.¹²⁴ Generellt sett redovisas avsikterna med statlig medfinansiering betydligt mer utförligt än samfinansiering. I sex av de 21 länsplaneförslagen redovisas inte hur mycket medel som man avser avsätta till samfinansiering. De objekt som föreslås för samfinansiering är i huvudsak olika åtgärder inom järnväg, och några enstaka vägprojekt. En intressant iakttagelse är att det endast är planförslaget för Värmlands län som tydligt redovisar till vad man ämnar använda medlen som är avsatta för samfinansiering, om det föreslagna objektet inte kommer med i den nationella planen.

Redovisningen av hur mycket medel som avsätts för medfinansiering är mer utförlig än redovisningen gällande samfinansiering. Samtliga länsplaneförslag nämner statlig medfinansiering, men i tre av dessa är redovisningen av objekt och avsatta medel svårtolkade. I övrigt är redovisningen av medfinansiering tämligen varierande. I en del planförslag sker det i löptext på olika ställen i planen och utan sammanställning, vilket gör det svårt att få en enhetlig bild av hur mycket medel som avsätts för medfinansiering.

En del förslag till länsplaner, t.ex. förslagen för Hallands län och Västmanlands län, har tydliga redovisningar av medelsfördelning i tabellform. I en del planförslag finns det dock ingen sammanställning och exempelvis fördelningen av medel mellan de olika trafikslagen är därför ofta svår att tyda. Samtliga planupprättare redovisar dock hur mycket medel man avser att lägga på gång- och cykelåtgärder och där utgör planförslaget för Gotland ett gott exempel.¹²⁵

¹²¹ Region Kronoberg (2018). *Länstransportplan för Kronobergslän 2018–2029*. Version 2017-11-06. Fastställt av regionfullmäktige 2017-12-06.

¹²² Region Blekinge (2017), *Länstransportplan för Blekinge 2018–2029*, s. 31

¹²³ Dnr N2017/02312/TIF m.fl. s.19

¹²⁴ Samfinansiering innebär att ett objekt finansieras gemensamt med medel från den nationella planen och länsplanen. Medfinansiering innebär att kommunerna kan ansöka om medel från staten, via Trafikverket, för infrastrukturprojekt där kommunen och staten delar på kostnaden.

¹²⁵ Region Gotland (2018). *Länsplan för regional transportinfrastruktur 2018–2029*. Godkänd av regionstyrelsen 2018-02-01, sid 21, 31

4.11 Fyrstegsprincipen

I regeringens direktiv framgår att såväl den nationella planen som länsplanerna ska innehålla redovisningar av:

*Hur fyrstegsprincipen och ett trafikslagsövergripande perspektiv har tillämpats i förslagen till planer. Det ska tydligt framgå hur alla steg, inklusive steg 1- och steg 2-åtgärder bedömts. Om fyrstegsprincipen eller ett trafikslagsövergripande perspektiv inte tillämpats ska det redovisas och motiveras.*¹²⁶

Att finna belägg för att planering enligt fyrstegsprincipen har skett i praktiken är svårt utan att gå på djupet i underliggande material och processer som åtgärdsvalsstudier. Trafikanalys har i kvalitetsgranskningen endast studerat vilka redovisningar länsplaneupprättarna gör som kan kopplas till fyrstegsprincipen.

Otydlig redovisning av fyrstegsprincipens tillämpning

Trafikanalys genomgång av länsplaneförslagen visar att i två tredjedelar av länsplanerna tas fyrstegsprincipen upp som en förutsättning för arbetet med länsplanen men det går inte att utläsa hur man faktiskt tillämpat den i processen. Några av länsplaneupprättarna ger exempel på olika typer av åtgärder inom respektive steg i fyrstegsprincipen, men hänför sedan inte åtgärderna som föreslås i planförslaget till respektive steg.

I den övriga tredjedelen av länsplaneförslagen går det att utläsa att man faktiskt tillämpat fyrstegsprincipen på något vis. I till exempel planförslagen för Västernorrlands och Jönköpings län uppger länsplaneupprättarna att de tillämpar fyrstegsprincipen dels i åtgärdsvalsstudier, dels för att förstärka om-, eller tillbyggnadsåtgärder med hjälp av steg 1- och steg 2-åtgärder. Hälften av länsplaneupprättarna beskriver också att de vill arbeta mer med fyrstegsprincipen men att gällande förordningar hindrar dem från detta.

Majoriteten av planupprättarna har inte tydligt redovisat till vilket steg i fyrstegsprincipen som de föreslagna åtgärderna kan hänföras. Inte ens en handfull av länsplaneförslagen har någon form av redovisning över vilket steg i fyrstegsprincipen som olika åtgärder kan kopplas till. Länsplaneförslagen för Norrbotten, Dalarna, och Västra Götaland tillhör undantagen.

Länsplaneupprättarna känner sig begränsade av förordningar

Regeringen skriver i direktiven till länsplaneupprättarna att

*Åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur kan övervägas. Vad gäller persontransporter bör föreslagna åtgärder bidra till att andelen kollektivtrafik ökar.*¹²⁷

Det ger en signal om att det är möjligt att föreslå steg 1- och steg 2 åtgärder. Samtidigt finns det förordningar som reglerar vad länsplaneförslagen får omfatta och vad Trafikverket kan ge statlig medfinansiering till. Trafikverket, som har tolkningsföreträde, tolkar Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur och Förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. som att statlig medfinansiering inte får ges till mobility management-åtgärder annat än under byggskedet på

¹²⁶ Dnr N2017/02312/TIF m.fl. s. 4

¹²⁷ Dnr N2017/02312/TIF m.fl. s. 18

statlig anläggning. Region Kronoberg är här något innovativ och har avsatt 4,5 miljoner kronor för påverkansåtgärder ("mobility management") i sitt länsplaneförslag för att "visa på en beredskap under planperioden" och hänvisar till att man räknar med en lösning på frågan under kommande planperiod.¹²⁸ I Trafikverkets remissvar till Region Kronoberg poängterar Trafikverket hur de tolkar gällande förordning.¹²⁹ I det till regeringen redovisade planförslaget uppger Region Kronoberg att om inga förändringar kommer ske om hur medlen får användas vill regionen prioritera att medlen används till påverkansåtgärder på ett sätt som Trafikverket tillåter.¹³⁰

Problematik med gällande förordningar och möjligheten att föreslå och få statlig finansiering för steg 1- och steg 2 åtgärder lyfts i hälften av länsplaneförslagen på olika sätt.

¹²⁸ Region Kronoberg (2018). *Länstransportplan för Kronobergslän 2018–2029*. Version 2017-11-06. Fastställd av regionfullmäktige 2017-12-06.

¹²⁹ Trafikverket (2017). Remissvar – regional plan för transportinfrastruktur 2018–2029, Kronobergs län

¹³⁰ Region Kronoberg (2018). *Länstransportplan för Kronobergslän 2018–2029*. Version 2017-11-06. Fastställd av regionfullmäktige 2017-12-06.

5 Slutsatser och reflektioner

Trafikanalys har genomfört en kvalitetsgranskning av redovisningarna och beslutsunderlagen avseende Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029 samt länsplaneförslagen för regional transportinfrastruktur för samma period. Kvalitetsgranskningen har utgått från direktiven för åtgärdsplaneringen och har fokuserat på produktkvalitet. Utgångspunkten är att ett beslutsunderlag med god kvalitet är transparent och tydligt. Nedan presenterar Trafikanalys slutsatserna av de kvalitetsgranskningar som omfattas av föreliggande rapport samt reflekterar över resultaten av och kvalitetsgranskningen generellt.

En tydlig strategisk plan kring krisberedskap och totalförsvaret men utan konkreta mål

Trafikanalys bedömer att Trafikverkets särskilda redovisning kring krisberedskap och totalförsvaret är tydlig på ett strategiskt och övergripande plan, men Trafikverket redovisar inte vilka eventuella konkreta mål som finns för arbetet med säkerhet, krisberedskap och totalförsvaret. På ett mer taktiskt och operativt plan saknar Trafikverkets redovisning beskrivningar av hur arbetet ska ske konkret, hur ansvarsfördelningen ser ut, vilka målkonflikter som finns eller kan uppstå, samt hur de är tänkta att lösas. Trafikanalys kan konstatera att problemen liknar dem som finns för planförslaget avseende forskning och innovation.

Trafikverket har haft ett övergripande internationellt perspektiv

Regeringen understryker i sina direktiv till Trafikverket den gränsöverskridande dimensionen. Trafikanalys bedömer att Trafikverkets redovisningar visar att myndigheten har haft ett övergripande internationellt perspektiv vid upprättandet av planförslaget, och i högre grad än i arbetet med föregående planförslag för perioden 2014–2025.

Problematiskt med andra beslutsunderlag för Sverigeförhandlingen

Regeringens direktiv till Trafikverket innebär enligt Trafikanalys uppfattning att Trafikverket har ett ansvar för att det nationella planförslaget ska innehålla redovisningar av ekonomiska ramar, prioriteringsgrunder, osäkerhetsbedömningar, hantering av osäkerheter med mera, för de objekt som redovisas i förslaget. Eftersom Trafikverket redovisar objekt som ingår i Sverigeförhandlingen bör även dessa objekt omfattas av samma redovisningskrav som övriga objekt. För dessa objekt redovisar dock Trafikverket mindre information och inte med samma systematik som för övriga objekt.

Enligt Trafikanalys kan det finnas problem med att den traditionella planeringsprocessen och förhandlingsprocessen pågår parallellt, när beslutsunderlagen har kvalitetsskillnader för objekt som konkurrerar om samma medel. Därför hade en diskussion om dessa skillnader mellan Trafikverkets och Sverigeförhandlingens beslutsunderlag inom ramen för Trafikverkets redovisning, breddat och fördjupat förståelsen för de risker och osäkerheter som är förknippade med investeringar inom respektive planeringsprocess.

Positivt med känslighetsanalyser om trafikillväxten

Trafikanalys anser att det är positivt att Trafikverket har genomfört en rad känslighetsanalyser som syftar till att undersöka hur den samhällsekonomiska lönsamheten för namngivna investeringar står sig i ett scenario där vägtrafiken har minskat och järnvägstrafiken har ökat jämfört med idag. I framtida åtgärdsplaneringar och framförallt i den kommande inriktningsplaneringen anser Trafikanalys att det är relevant att föra detta tankesätt vidare genom att studera fler scenarier och i större utsträckning diskutera vilka styrmedel som krävs för att nå klimatmålet och ett hållbart samhälle. I detta sammanhang är det viktigt att det finns metoder och modeller för att genomföra dessa typer av analyser. Här har Trafikverket ett särskilt ansvar för att utveckla modeller för samhällsekonomiska analyser inom området. Trafikanalys följer Trafikverkets arbete på området och ser ett behov av att utveckla olika modeller som bättre kan hantera ekonomiska styrmedel.

Länsplaneförslag med varierande kvalitet och redovisningsformer

Vad gäller de 21 länsplaneförslagen är Trafikanalys slutsats att kvaliteten på dessa varierar vad gäller transparens och tydlighet. Både mellan olika länsplaneförslag och inom olika områden i länsplaneförslagen. Länsplaneupprättarna analyserar i varierande utsträckning hur planförslagen bidrar till de transportpolitiska målen och glömmer då ofta det övergripande transportpolitiska målet. Vissa länsplaneupprättare är tydliga med vilka beslutsunderlag i form av samlade effektbedömningar som tagits fram medan andra inte nämner något om dem eller diskuterar deras resultat. Länsplaneförslagen har ofta bristfälliga hänvisningar till vilka underlag som använts för olika bedömningar.

Trafikanalys anser att samtliga länsplaneförslag är trafikslagsövergripande. Generellt sett innehåller planförslagen ett relativt tydligt stråkperspektiv, som främst omfattar den regionala och nationella nivån. Några mindre län har ett mer uttalat internationellt perspektiv, medan storstadsregionerna i allmänhet har ett mindre uttalat internationellt perspektiv.

I runt hälften av länsplaneförslagen står det att behovet av ökat bostadsbyggande har utgjort en prioriteringsgrund för planarbetet. Men det är sedan många gånger svårt att förstå hur detta faktiskt har påverkat planförslagen. Att beskriva ett planförslags kopplingar till bostadsbyggande är svårt och Trafikanalys genomgång av förslagen visar att regeringens direktiv kring detta har mötts i varierande omfattning. De olika länsplaneupprättarna har också hanterat Sverigeförhandlingen på olika sätt vilket tydligt visar att det är en komplex frågeställning.

Det råder stor variation mellan hur de olika länsplaneupprättarna har valt att redovisa hur mycket medel som de avser att avsätta till samfinansiering och medfinansiering. Fördelningen av medel mellan de olika trafikslagen är också svår att tyda. En del länsplaneförslag har en föredömlig redovisning medan andra saknar en sådan sammanställning. Däremot har samtliga länsplaneupprättare redovisat hur mycket medel man avser att lägga på gång- och cykelåtgärder.

Så länge det inte ställs krav på *hur* redovisningen ska se ut kommer det alltid att bli lite disparat. Det är inte nödvändigtvis ett problem, men om regeringen (eller staten) vill ha en samlad bild över länsplaneförslagen behöver det ställas krav på redovisningsformer. I ett sådant arbete är det lämpligt att förtydliga begrepp såsom sam- respektive medfinansiering, trafikslag och transportslag för att kunna nå en enhetlighet. Förutom att samlade effektbedömningar ska hållas tillgängliga bör länsplaneförslagen också innehålla länkar till dessa så det är enkla att finna.

Oklart om och hur länsplaneupprättarna har hanterat målkonflikter

Kvalitetsgranskningen av länsplaneförslagen och dess tillhörande miljökonsekvensbeskrivningar visar att det bara genom att läsa dessa är svårt att få en bild över hur målkonflikter har hanterats och hur styrande olika mål, såsom klimatmålet och olika delar inom de transportpolitiska målen har varit för förslagen. Trafikanalys uppfattning efter att ha gått igenom de 21 länsplaneförslagen är att länsplaneupprättarna i stor utsträckning beskriver vilka prioriteringsgrunder respektive planförslag utgår från. Men det är inte enkelt att följa hur prioriteringarna har lett fram till de åtgärder som ingår i planförslagen. En anledning till detta är att länsplaneupprättarna i låg utsträckning resonerar kring vad som har fått stå tillbaka och vilka andra åtgärder eller storlekar på pottar som diskuterats inför planförslaget. Trafikanalys bedömer att målkonflikter diskuteras i större utsträckning än i länsplaneförslagen för föregående åtgärdsplanering men det är fortsatt oklart hur målkonflikterna har påverkat planförslagen.

Det är heller inte möjligt att se hur väl integrerat arbetet med miljöbedömningar har varit i arbetet med planförslagen, även om det för vissa länsplaneförslag är uppenbart att processen inte har varit integrerad då miljökonsekvensbeskrivningar inte varit färdigställda i samband med att planförslagen lades ut på remiss. Den nya lagen avseende miljökonsekvensbeskrivningar som trädde i kraft 1 januari 2018 förtydligar att det handlar om en integrerad process där miljöbedömningen ska kunna påverka utformningen av planen. Denna förändring är något som behöver tas tillvara i kommande planeringsprocesser.

Otydlig redovisning av fyrstegsprincipens tillämpning

Trafikanalys genomgång av länsplaneförslagen visar att i två tredjedelar av länsplanerna tas fyrstegsprincipen upp som en förutsättning för arbetet med länsplanen men det går inte att utläsa hur man faktiskt tillämpat den i processen. I bara en tredjedel av länsplanerna går det att utläsa att man faktiskt tillämpat fyrstegsprincipen på något vis. Majoriteten av planupprättarna har dock inte tydligt redovisat till vilket steg i fyrstegsprincipen som de föreslagna åtgärderna kan hänföras.

Flera av länsplaneupprättarna beskriver att de vill arbeta mer med fyrstegsprincipen men att gällande förordningar hindrar dem från detta. Trafikanalys intryck efter att ha läst remissversionerna av länsplaneförslagen och Trafikverkets remissvar är att det vore bra om Trafikverket, länsplaneupprättare och Regeringskansliet samlas och samtalar gemensamt om upplevda problem. För att på så sätt reda ut om förordningarna behöver ändras.

Mer tid behövs för dialog mellan länsplaneupprättare och Trafikanalys

En brist i Trafikanalys kvalitetsgranskningsarbete är att tiden har varit för kort för Trafikanalys att låta länsplaneupprättarna ge synpunkter på ett utkast av föreliggande rapport. Länsplaneupprättarna skulle redovisa sina remitterade förslag till regeringen 31 januari 2018 och Trafikanalys skulle slutredovisa kvalitetsgranskningsuppdraget senast 15 februari 2018. Det innebär att Trafikanalys har haft mindre möjlighet att korrigera eventuella missförstånd eller faktafel. I framtida planeringsprocesser kan det vara lämpligt att ge Trafikanalys mer tid till förfogande för att Trafikanalys också ska kunna inkludera ett sådant moment och därmed höja kvaliteten på själva kvalitetsgranskningen.

Mer granskning och utvärdering borgar för bättre underlag i framtiden

Trafikverket har startat en intern utvärdering av åtgärdsplaneringen för planperioden 2018–2029. Den utvärderingen och andra, genomförda av exempelvis länsplaneupprättare, bör tillsammans med Trafikanalys kvalitetsgranskning kunna ge god kunskap för att kunna utveckla arbetsprocesser och underlag i framtida planeringsarbeten, i syfte att kunna förse beslutsfattare med tydliga och transparenta redovisningar och beslutsunderlag.

6 Referenser

Direktiv

Regeringsbeslut dnr N2016/07177/PBB *Uppdrag att samordna större samlade exploateringar med hållbart byggande.*

<http://www.regeringen.se/4afec3/contentassets/59427277119648eebd150192968ed996/updrag-att-samordna-storre-samlade-exploateringar-med-hallbart-byggande.pdf>

Regeringsbeslut dnr N2017/02312/TIF m.fl. *Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2016/17:101).*

<http://www.regeringen.se/4a7e83/contentassets/dcc0207e00fe459e8a4648fb82df60af/updrag-att-ta-fram-forslag-till-nationell-trafikslagsovergripande-plan-for-utveckling-av-transportsystemet-och-trafikslagsovergripande-lansplaner-for-regional-transportinfrastruktur>

Regeringsbeslut dnr N2017/03638/TIF *Ändrad tid för redovisning av uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur.*

<http://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2017/05/andrad-tid-for-redovisning-av-uppdrag-till-trafikverket-att-ta-fram-forslag-till-nationell-trafikslagsovergripande-plan/>

Regeringsbeslut dnr N2017/04671/TIF *Uppdrag att kvalitetsgranska förslag till planer inom åtgärdsplaneringen för transportinfrastruktur.*

<http://www.regeringen.se/49f638/contentassets/0e4ef41444e6495eb25532c976aa0a17/rb-ii-3-n2017-04671-tif-uppdrag-kvalitetsgranska-forslag-till-planer-inom-atgplaneringen.pdf>

Riksdagstryck

Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter.*

<http://www.regeringen.se/49bbc2/contentassets/80dd7d80fc64401ca08b176a475393c5/mal-for-framtidens-resor-och-transporter-prop.-20080993>

Prop. 2016/17:50 *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft.*

<http://www.regeringen.se/4adad0/contentassets/72faaf7629a845af9b30fde1ef6b5067/kunskap-i-samverkan--for-samhallets-utmaningar-och-starkt-konkurrenskraft-prop.-20161750.pdf>

Utredningar

En bättre sats (2016), *En bättre sats – storregional systemanalys. September 2016.*

<http://enbattersats.se/app/uploads/2016/12/systemanalys.pdf>

Sverigeförhandlingen (2015), *Metoder och redovisning av nyttoberäkningar i Sverigeförhandlingen.*

<http://media.sverigeforhandlingen.se/2015/01/Sverigeforhandlingen-Nyttoberakningar-redovisning-2.pdf>

Sverigeförhandlingen (2016), *PM Kriterier för urval: Storstadsobjekt, 2016-02-08.*

<http://media.sverigeforhandlingen.se/2015/01/PM-Kriterier-for-urval-Storstadsobjekt-2016-02-08.pdf>

- Sverigeförhandlingen (2017), Slutrapport från Sverigeförhandlingen. Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge (SOU 2017:107).
http://media.sverigeforhandlingen.se/2017/12/Slutrapport-från-Sverigeförhandlingen-SOU-2017_107.pdf
- Sweco (2016). *Regional systemanalys Norrbotten och Västerbotten 2016*.
<http://regionvasterbotten.se/wp-content/uploads/2016/10/2016-10-25-systemanalys-ac-bd.pdf>
- Trafikanalys (2014) Genomgång och granskning av föreslagen till länsplaner för regionaltransportinfrastruktur 2014–2025.
https://www.trafa.se/globalassets/pm/2011-2015/2014/pm_2014_1_genomgaang_och_granskning_av_foerslagen_till_laensplaner_foer_regionaltransportinfrastruktur_2014-2025.pdf? t_id=1B2M2Y8AsgTpgAmY7PhCfg%3d%3d& t_q=%c3%a4nsplan& t_tags=language%3asv%2csiteid%3af9e4ecf2-4fe2-49ec-bd2f-7b6540d3eb17& t_ip=185.125.224.18& t_hit.id=Knowit EPi Site Trafa KitModules Document Models Media DocumentFile/ 078186b6-c956-4972-a79d-40898b5c01ba& t_hit.pos=1
- Trafikanalys (2014), *Granskning av förslagen till länsplaner för transportinfrastrukturen 2014–2025*, PM 2014:1.
http://www.trafa.se/globalassets/pm/2011-2015/2014/pm_2014_1_genomgaang_och_granskning_av_foerslagen_till_laensplaner_foer_regionaltransportinfrastruktur_2014-2025.pdf
- Trafikanalys (2014), Granskning av Trafikverkets byggstartsforslag år 2014, rapport 2014:9.
http://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2010-2015/2014/rapport_2014_9_granskning_av_trafikverkets_byggstartsfoerslag_aar_2014.pdf
- Trafikanalys (2015), Granskning av Trafikverkets byggstartsforslag 2015, rapport 2015:10.
http://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2010-2015/2015/rapport-2015_10-granskning-av-trafikverkets-byggstartsfoerslag-2015.pdf
- Trafikanalys (2013), *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025*, rapport 2013:11.
http://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2010-2015/2013/rapport_2013_11_kvalitetsgranskning_av_trafikverkets_foerslag_till_nationell_plan_foer_transportsystemet_2014-2025.pdf? t_id=1B2M2Y8AsgTpgAmY7PhCfg%3d%3d& t_q=nationell+plan& t_tags=language%3asv%2csiteid%3af9e4ecf2-4fe2-49ec-bd2f-7b6540d3eb17& t_ip=185.125.224.18& t_hit.id=Knowit EPi Site Trafa KitModules Document Models Media DocumentFile/ 3100687d-0d1e-4bf1-9dbc-055294b3884f& t_hit.pos=3
- Trafikanalys (2017), Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029 – delredovisning, rapport 2017:22.
https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2017/rapport-2017_22-kvalitetsgranskning-av-trafikverkets-forslag-till-nationell-plan-for-transportsystemet-2018-2029---delredovisning.pdf? t_id=1B2M2Y8AsgTpgAmY7PhCfg%3d%3d& t_q=nationell+plan& t_tags=language%3asv%2csiteid%3af9e4ecf2-4fe2-49ec-bd2f-7b6540d3eb17& t_ip=185.125.224.18& t_hit.id=Knowit EPi Site Trafa KitModules Document Models Media DocumentFile/ 09ea7a3d-c77a-480e-a0ab-c45639f6a1b4& t_hit.pos=1
- Trafikverket (2017), *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, remissversion 2017-08-31, publikation 2017:165.
https://trafikverket.ineko.se/Files/sv-SE/42840/Ineko.Product.RelatedFiles/2018_058_forslag_till_nationell_plan_for_transportsystemet_2018_2029.pdf
- Trafikverket (2017), Miljökonsekvensbeskrivning av förslag till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029, publikation 2017:167.

https://trafikverket.ineko.se/Files/enUS/31299/Ineko.Product.RelatedFiles/2017_167_miljokonsekvensbeskrivning_av_forslag_till_nationell_plan_for_transportsystemet_2018_2029.pdf

Trafikverket (2017), Namngivna investeringar. Underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029, publikation 2017:158.

https://trafikverket.ineko.se/Files/en-US/31282/Ineko.Product.RelatedFiles/2017_158_namngivna_investeringar_underlagsrapport_till_nationell_plan_for_transportsystemet_2018_2029.pdf

Trafikverket (2017), *Särskild redovisning om krisberedskap och totalförsvaret - underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, publikation 2017:166.

<https://trafikverket.ineko.se/se/s%C3%A4rskild-redovisning-om-krisberedskap-och-totalf%C3%B6rsvar-underlagsrapport-till-nationell-plan-f%C3%B6r-transportsystemet-2018-2029>

Trafikverket (2017), *Samlad effektbedömning av förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, Delrapport till nationell plan för transportsystemet 2018–2029, publikation 2017:198

Trafikverket (2017), *Byggstartsrapport 2018–2020 och 2021–2023*, dnr TRV 2017/32405

Trafikverket (2018), *Samlad effektbedömning av förslag till nationell plan och länsplaner för transportsystemet 2018–2029*, publikation 2018:042

https://www.trafikverket.se/contentassets/040f8d0aafb643068cdd91609c3f63c2/samlad_effektbedomning_av_forslag_till_nationell_plan_och_lansplaner_for_transportsystemet_2018-2029.pdf

Västra Götalandsregionen (2016). *Regionalt trafikförsörjningsprogram Västra Götaland. Programperiod 2017–2020 med långsiktig utblick till 2035.*

<https://alfresco.vgregion.se/alfresco/service/vgr/storage/node/content/31069/Regionalt%20trafik%C3%B6rs%C3%B6rjningsprogram.pdf?a=false&guest=true>

Västra Götalandsregionen (2017). *Målbild koll2035. Kollektivtrafikprogram för stomnätet i Göteborg, Mölndal och Partille. Förslagshandling 2017.*

https://alfresco.vgregion.se/alfresco/service/vgr/storage/node/content/workspace/SpacesStore/c1fd9081-ed8f-4800-8cc6-80fb9c072962/Malbild_Koll2035_Forslagshandling_20170629_LOWRES.pdf?a=false&guest=true

ÅF (2008). *Regional systemanalys 2010–2020. De fyra nordligaste länen.*

<http://www.lansstyrelsen.se/Vasternorrland/Sv/publikationer/2008/Pages/regional-systemanalys-2010-2010---de-fyra-nordligaste-lanen.aspx>

Förslag till länsplaner

Länsstyrelsen Stockholm (2017). *Förslag till Länsplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2018–2029. Remissversion 2017-08-30.*

Länsstyrelsen Stockholm (2018). *Förslag till Länsplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2018–2029. Rapport 2018:25.*

Region Blekinge (2017). *Länstransportplan för Blekinge 2018–2029. Dnr 17/00411*

Region Blekinge (2017). *Länstransportplan för Blekinge 2018–2029. Version: PA1 Remissutgåva, beslutad av regionstyrelsen 2014-06-14 2017-05-18/PH*

Region Dalarna (2017). *Länsplan Regional transportinfrastruktur för Dalarna 2018–2029. Remissversion 2017-09-13.*

Region Dalarna (2018). *Länsplan Regional transportinfrastruktur för Dalarna 2018–2029. Preliminär plan 18-02-08.*

Region Gotland (2017). *Förslag – Länsplan för regional transportinfrastruktur 2018–2029.*
Region Gotland (2018). *Länsplan för regional transportinfrastruktur 2018–2029. Godkänd av regionstyrelsen 2018-02-01.*

Region Gävleborg (2017). *Regional infrastrukturplan Gävleborg 2018–2029. Remissversion 2017-10-19.*
Region Gävleborg (2018). *Regional infrastrukturplan Gävleborg 2018–2029. Länsplan för regional transportinfrastruktur. Hållbarhetsnämnden 2018-01-24*

Region Halland (2017). *Transportinfrastruktur för en hållbar utveckling i Halland. Remissversion.*
Region Halland (2017). *Transportinfrastruktur för en hållbar utveckling i Halland. Regional infrastrukturplan 2018–2029 antagen av regionfullmäktige 29 november 2017.*

Region Jämtland Härjedalen (2017). *Förslag till länstransportplan 2018–2029.*
Region Jämtland Härjedalen (2017). *Förslag till länsplan 2018–2029. RUN/412/2017*

Region Jönköpings län (2017). *Regional transportplan Jönköpings län 2018–2029. Samrådshandling.*
Region Jönköpings län (2018). *Regional transportplan Jönköpings län 2018–2029. Fastställd av nämnden för trafik, infrastruktur och miljö den 23 februari 2018.*

Region Kronoberg (2017). *Länstransportplan för Kronobergs län 2018–2029. Remissversion.*
Region Kronoberg (2018). *Länstransportplan för Kronobergslän 2018–2029. Version 2017-11-06. Fastställd av regionfullmäktige 2017-12-06.*

Region Norrbotten (2017). *Länstransportplan 2018–2029 Norrbottens län. Remissversion 2017-09-12.*
Region Norrbotten (2018). *Länstransportplan 2018–2029 Norrbottens län.*

Region Skåne (2017). *Regional transportinfrastrukturplan 2018–2029 i Skåne. Remissversion.*
Region Skåne (2018). *Regional transportinfrastrukturplan för Skåne 2018–2029.*

Region Uppsala (2017). *Länsplan för regional transportinfrastruktur i Uppsala län 2018–2029. Remissversion.*
Region Uppsala (2018). *Länsplan för regional transportinfrastruktur i Uppsala län 2018–2029. Antagandeverision.*

Region Värmland (2017). *Regional transportplan för Värmlands län 2018–2029. Remissversion juni 2017.*
Region Värmland (2017). *Regional transportplan för Värmlands län 2018–2029.*

Region Västerbotten (2017). *Länstransportplan 2018–2029 Västerbottens län. Remissversion 2017-08-31. Uppdaterad 2017-08-31*
Region Västerbotten (2018). *Länstransportplan 2018–2029 Västerbottens län. Beslutad av förbundsstyrelsen 2018-01-17.*

Region Västernorrland (2018). *Regional transportplan för Västernorrlands län 2018–2029. Redovisning till Regeringen 31 januari 2018.* Länsstyrelsen Stockholm (2018). *Förslag till regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2018–2029. Rapport 2018:25.*

Region Västernorrland (2017). *Regional transportplan för Västernorrlands län 2018–2029. Utkast remissversion 2017-08-25.*

Region Västmanland (2017) *Länsplan för regional transportinfrastruktur i Västmanlands län 2018–2029.*

Region Västmanland (2017). *Samrådsversion av Länsplan för regional transportinfrastruktur i Västmanlands län 2018–2029. Remissversion.*

Region Örebro Län (2017). *Samrådsversion av länstransportplan 2018–2029. 2017-06-30.*

Region Örebro Län (2017). *Länsplan för regional transportinfrastruktur i Örebro län 2018–2029. Beslutsversion. Version: 1.4*

Region Östergötland (2017). *Länsplan för regional transportinfrastruktur 2018–2029, Östergötlands län (länsplan LTP 2018–2029. Samrådsversion, 2017-08-24.*

Region Östergötland (2018). *Länsplan för regional transportinfrastruktur 2018–2029, Östergötlands län (Länstransportplan LTP 2018–2029). Trafik- och samhällsplaneringsnämnden, 2018-01-25.*

Regionförbundet i Kalmar län (2017). *Regional transportplan för Kalmar län 2018–2029. Samrådshandling. Utkast.*

Regionförbundet i Kalmar län (2018) *Regional transportplan för Kalmar län 2018–2029.*

Regionförbundet Sörmland (2017). *Länsplan för regional transportinfrastruktur för Södermanlands län 2018–2029. Remissversion.*

Regionförbundet Sörmland (2018). *Länsplan för regional transportinfrastruktur för Södermanlands län 2018–2029. DNR: 16-087.*

Västra Götalandsregionen (2017). *Förslag till regional plan för transportinfrastrukturen i Västra Götaland 2018–2029. Remissversion, juni 2017.*

Västra Götalandsregionen (2018). *Regional plan för transportinfrastrukturen i Västra Götaland 2018–2029. Januari 2018.*

Miljökonsekvensbeskrivningar i de fall de inte ingår i ovanstående plandokument

Atkins (2017). *Miljö- och hållbarhetsbedömning av länstransportplan 2018–2029 Region Örebro län.*

Enetjärn Natur (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning av Regional infrastrukturplan för Halland 2018–2029 Remissversion.*

Region Dalarna (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning – av förslag till Länsplan för regional transportinfrastruktur i Dalarna 2018–2029.*

Region Gotland (2018). *Miljökonsekvensbeskrivning. Länsplan för regional transportinfrastrukturplan för Gotland 2018–2029.*

Region Jämtland Härjedalen (2018). *Miljökonsekvensbeskrivning avseende förslag till Länstransportplan 2018–2029 för Jämtlands län.*

Region Kronoberg (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning av remissversion Länstransportplan för Kronobergs län 2018–2029.*

- Region Skåne (2017). *Miljökonsekvensbeskrivning för länsplan för regional transportinfrastruktur för Skåne 2018–2029.*
- Region Uppsala (2018). *Miljökonsekvensbedömning.* (PM)
- Sweco (2017) *MKB tillhörande Länstransportplan för Blekinge 2018–2029.*
- Sweco (2018). *Miljökonsekvensbeskrivning till länsplan för regional transportinfrastruktur för Gävleborgs län 2018–2029*
- Trivector (2017). *Samlad konsekvensbedömning av Stockholms länsplan för transportinfrastrukturen 2018–2029 Miljö, jämlikhet och jämställdhet.*
- Trivector (2017). *Samlad konsekvensbedömning av Västmanlands länsplan för transportinfrastrukturen 2018–2029 Miljö, jämlikhet och jämställdhet.*
- Västra Götalandsregionen (2018). *Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) av regional plan för transportinfrastrukturen i västra Götaland 2018–2029.*
- WSP (2018). *Miljökonsekvensbeskrivning för länsplan för regional transportinfrastruktur i Värmlands län 2018–2029.*

Online källor

- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag. <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Samhallsekonomiskt-beslutsunderlag/>
Hämtad: Löpande fram till 2017-01-31.

Övriga underlag

- Trafikverket (2017). Remissvar: *Yttrande Länstransportplan 2018–2029, Jämtlands län*
- Trafikverket (2017). Remissvar: *regional plan för transportinfrastruktur 2018–2029, Kronobergs län*

Icke publicerat material

- MTO Säkerhet (2017), *Granskning av hantering och krisberedskap i Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, handling # 33 i ärende Utr 2017/59.

Bilaga A Regeringsuppdrag



Regeringen

Regeringsbeslut

II 3

2017-07-06
N2017/04671/TIF

Näringsdepartementet

Trafikanalys
Torsgatan 30
113 21 Stockholm

Uppdrag att kvalitetsgranska förslag till planer inom åtgärdsplaneringen för transportinfrastruktur

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikanalys att kvalitetsgranska Trafikverkets förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2018–2029 och de regionalt utvecklingsansvarigas (länsplaneupprättarnas) förslag till trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för samma period.

Trafikanalys ska i sin granskning utgå från regeringens uppdrag till Trafikverket och länsplaneupprättarna den 23 mars 2017 att ta fram förslag till planer (dnr N2017/02312/TIF m.fl.). Trafikanalys ska analysera kvaliteten på de redovisningar och de planeringsunderlag, inklusive samlade effektbedömningar, som ligger till grund för Trafikverkets förslag respektive länsplaneupprättarnas förslag till länsplaner.

Trafikanalys ska vid genomförandet av uppdraget ha en löpande dialog med Regeringskansliet (Näringsdepartementet). Trafikanalys ska senast den 30 november 2017 till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) delredovisa uppdraget avseende granskning av Trafikverkets förslag till nationell plan förutom den del som avser granskning av de samlade effekterna av nationell plan och länsplanerna tillsammans. Trafikanalys ska slutredovisa uppdraget senast den 15 februari 2018 till Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Trafikanalys ska även bistå Regeringskansliet med granskningsunderlag och analyser i beredningsarbetet med en ny nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet respektive länsplanerna för regional transportinfrastruktur för perioden 2018–2029.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen uppdrog den 23 mars 2017 åt Trafikverket och länsplaneupprättarna att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (dnr N2017/02312/TIF m.fl.). Uppdraget ska genomföras i enlighet med de direktiv som framgår av bilagorna till regeringsbeslutet. Regeringen fäster stor vikt vid att beslutsunderlagen håller hög kvalitet.

På regeringens vägnar



Sven-Erik Bucht



Emma Hermansson

Bilaga B Granskningsfrågor

Följande frågeställningar har använts vid granskningen av länsplaneförslagen. Frågorna utgår från direktiven för åtgärdsplaneringen.

1. Uppfyllelse av de transportpolitiska målen och hantering av klimatmålet för transportsektorn

Hur görs redogörelsen för hur länsplanen väntas bidra till de transportpolitiska målen? (Att göra en sådan analys är ett skall-krav enligt direktiven)

Hur transparent och tydlig är redovisningen?

Vilka mål och preciseringar är det som tas upp?

Är det några mål eller preciseringar som *inte* tas upp och i så fall vilka då?

Tar man upp några målkonflikter vid redovisningen?

Hur hanteras klimatmålet för transportsektorn?

Hanteras även andra mål än de transportpolitiska målen och klimatmålet, t.ex. regionala mål?

Tar man upp några osäkerheter i målbedömningarna och i så fall beskriver man hur de har hanterats?

Kommentar aspekt 1

Skriv eventuella kommentarer, t.ex. om transparens och tydlighet generellt...

2. Åtgärdernas samhällsekonomiska effektivitet

Redovisas åtgärdernas eller länsplanens samhällsekonomiska lönsamhet eller samhällsekonomiska effektivitet?

Redovisas åtgärdernas eller länsplanens samhällsekonomiska lönsamhet eller samhällsekonomiska effektivitet?

Vilka belägg har man för bedömningen/bedömningarna?

Beskrivs osäkerheter och hur dessa har hanterats?

Kommentar aspekt 2

Skriv eventuella kommentarer, t.ex. om transparens och tydlighet generellt...

3. Motiv till prioriteringar ska redovisas

Redovisas motiv till de prioriteringar som görs?

Kommentar aspekt 3

Skriv eventuella kommentarer, t.ex. om transparens och tydlighet generellt...

4. Miljökonsekvenser ska identifieras, beskrivas och bedömas

Har det tagits fram en MKB?

Hur har processen gått till för att ta fram MKB:n? Har man t.ex. arbetat löpande och integrerat med miljöfrågan så att det kan ha påverkat planens utformning eller har man t.ex. bara beskrivit miljöeffekterna av det planförslag som tagits fram?

Kommentar aspekt 4

Skriv eventuella kommentarer, t.ex. om transparens och tydlighet generellt...

5. Omfattning av samlade effektbedömningar av föreslagna åtgärder

För hur många av de namngivna investeringarna (över 25 milj) redovisas det samlade effektbedömningar?

Är SEB:arna tillgängliga på Trafikverkets eller länsplanens hemsida?

Finns det SEB:ar på Trafikverkets eller länsplanens hemsida som tillhör länet men som inte kommenteras i länsplanen?

Hur hanteras resultaten av SEB:arna, skriver man att man har tillämpat dem på något sätt, kommenteras t.ex. NNK?

Redogör man för osäkerheter i analyserna och i så fall hur man har hanterat dem?

Redovisas det samlade effektbedömningar för andra typer av åtgärder än namngivna investeringar och hur hanteras i så fall resultatet av dessa analyser?

Kommentar aspekt 5

Skriv eventuella kommentarer, t.ex. om transparens och tydlighet generellt...

6. Det förutsätts att länsplaneupprättarna i sina prioriteringar också utgår från ett länsöverskridande och ett nationellt perspektiv samt i relevanta fall ett gränsöverskridande perspektiv

Redovisas på något sätt ett länsöverskridande eller nationellt perspektiv, t.ex. stråkperspektiv, kopplingar till nationell plan eller andra länsplaner?

Redovisas på något sätt ett gränsöverskridande perspektiv där så är relevant?

Kommentar aspekt 6

Skriv eventuella kommentarer, t.ex. ett internationellt perspektiv är redovisningen transparent och tydlig?

7. Länsplanerna för regional transportinfrastruktur ska vara trafikslagsövergripande och fyrstegsprincipen samt regionala systemanalyser eller motsvarande regionala inriktningsunderlag ska vara en utgångspunkt

Beskrivs övergångar mellan trafikslag och strategier för det? T.ex. kopplingar till hamnar, resecentrum, kombiterminaler med flera trafikslag.

Beskriver man på något sätt om man har jobbat med ett trafikslagsövergripande perspektiv?

Hur har man arbetat med fyrstegsprincipen? Framgår det av förslaget?

Framgår det i en tabell vilka steg i fyrstegsprincipen föreslagna åtgärder motsvarar?

Hur har man arbetat med de regionala systemanalyserna eller motsvarande regionala inriktningsunderlag?

Kommentar aspekt 7

Skriv eventuella kommentarer, t.ex. om transparens och tydlighet generellt...

8. Regeringens prioriterade utmaningar

Hur har länsplaneupprättarna hanterat regeringens prioriterade utmaningar?

Omställning till ett av världens första fossilfria välfärdsländer

Investeringar för ett ökat bostadsbyggande

Förbättra förutsättningarna för näringslivet

Förstärka sysselsättningen i hela landet

Ta höjd för och utnyttja digitaliseringens effekter och möjligheter

Ett inkluderande samhälle.

Tas alla utmaningar upp? Om inte, vilka är det som tas upp?

Kommentar aspekt 8

Skriv eventuella kommentarer, t.ex. om transparens och tydlighet generellt...

9. Det ska finnas en redovisning av medelsfördelning för olika typer av åtgärder

Redovisas hur mycket medel som går till samfinansiering av åtgärder i nationell plan? Framgår detta av en tabell och eller i en text? Uppge sida! (Om vi måste gå tillbaka senare)

Vilka är dessa åtgärder? Namnge dem nedan.

Nämner man något om vad de avser göra om det samfinansierade objektet inte kommer med i den fastställda nationella planen?

Nämner man något om de objekt Trafikverket förslår plockas ur nu läggande plan och de objekt Trafikverket föreslår senareläggs? Från sida 156 – 157 i planförslaget

Utgår

- Östlig förbindelse
- Mölnlycke–Bollebygd/Göteborg–Borås
- E20 genom Alingsås
- Riksväg 70 Simtuna–Kumla–Sala

Senarelagt

- Ostlänken
- E4/länsväg 259 Tvärförbindelsen Södertörn
- Väg 56 Hedesunda–Valbo/Gävle

Redovisas hur mycket medel som avsätts till statlig medfinansiering? Framgår detta av en tabell och eller i en text? Uppge sida!

Framgår fördelningen mellan trafikslagen? Framgår detta av en tabell och eller i en text? Uppge sida!

Framgår det hur mycket de planerar att lägga på cykelinfrastruktur? Framgår detta av en tabell och eller i en text? Uppge sida!

Kommentar aspekt 9

Skriv eventuella kommentarer, t.ex. om transparens och tydlighet generellt...

10. Beaktande av behov av ökat bostadsbyggande

Har man i prioriteringen av åtgärder vägt in förutsättningar för att möta behov av ökat bostadsbyggande genom statlig infrastruktur tillsammans med de transportpolitiska målen?

Finns det några objekt i planförslaget som uppges ha en koppling till bostadsbyggande?

Om inte... Hoppa över resterande frågor

För att ett bostadsbyggnadsprojekt ska kunna påverka prioriteringen enligt ovan ska det präglas av hög genomförbarhet och en tidsmässig koppling till infrastrukturobjektet. Framgår det av planerna om så är fallet?

Beskriver länsplaneupprättarna vilka effekter olika infrastrukturåtgärder i länsplanen väntas ge på förutsättningarna för bostadsbyggandet;

- hur många ytterligare bostäder som åtgärderna skapar förutsättningar för,
- i vilket planeringsstadium de befinner sig
- när de beräknas vara färdigställda och
- vilken typ av bebyggelse det rör sig om?

Beskriver man om kartläggningen har gjorts i dialog med berörda kommuner och relaterat till Boverkets bedömningar av bostadsbyggnadsbehov?

Beskriver man om länsplaneupprättarna har haft en dialog med samordnaren för Uppdrag att samordna större samlade exploateringar med hållbart byggande (dnr N2016/07177/PBB)?

Redovisas effekter för enskilda objekt i de fall effekterna på bostadsbyggandet är betydande och behovet av bostäder i den aktuella kommunen är stort?

Ingår det i redovisningen en bedömning av vilka effekter på resandet som den nya bebyggelsen kan ha?

Hur beaktas Sverigeförhandlingens pågående förhandlingar om åtgärder som förbättrar tillgängligheten och kapaciteten i transportsystemet och leder till ett ökat bostadsbyggande i storstadsregionerna? Detta är särskilt viktigt vid granskning av länsplanerna för Stockholm, Västra Götaland och Skåne.

Kommentar aspekt 10

Skriv eventuella kommentarer, t.ex. om transparens och tydlighet generellt...

11. Övervägande av åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur

Görs det någon redogörelse för övervägande av åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur?

Föreslås det några åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur?

Har Trafikverket nämnt något om dessa åtgärder i deras remissvar och i så fall vad?

Kommentar aspekt 11

Skriv eventuella kommentarer, t.ex. om transparens och tydlighet generellt...

Eventuella övriga kommentarer på länsplanen

Om du har några övriga kommentarer på länsplanen som du vill lyfta fram så gör det här. T.ex. har de jobbat med byggstartsförslag?

Bilaga C Transportpolitiska målen

TRANSPORTPOLITIKENS ÖVERGRIPANDE MÅL

Transportpolitikens mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transport-försörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Under det övergripande målet har regeringen satt upp funktionsmål och hänsynsmål med ett antal prioriterade områden.

FUNKTIONSMÅL

Tillgänglighet

Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet.

Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

HÄNSYNSMÅL

Säkerhet, miljö och hälsa

Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås och att ökad hälsa uppnås."

För att uppfylla funktionsmålet och hänsynsmålet anges följande preciseringar:

Preciseringar av funktions- och hänsynsmål

FUNKTIONSMÅL

Medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet.

Kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften.

Tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder.

Arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle.

Transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning.

Barns möjligheter att själva på ett säkert sätt använda transportsystemet, och vistas i trafikmiljöer, ökar.

Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras.

HÄNSYNSMÅL

Antalet omkomna inom väg-transportområdet halveras och antalet allvarligt skadade minskar med en fjärdedel mellan 2007 och 2020.

Antalet omkomna inom yrkessjöfarten och fritidsbåtstrafiken minskar fortlöpande och antalet allvarligt skadade halveras mellan 2007 och 2020.

Antalet omkomna och allvarligt skadade inom järnvägstransportområdet och luftfartsområdet minskar fortlöpande.

Transportsektorn bidrar till att miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen. År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen.

Transportsektorn bidrar till att övriga miljökvalitetsmål nås och till minskad ohälsa. Prioritet ges till de miljöpolitiska delmål där transportsystemets utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att nå uppsatta mål.

Källa: Proposition (2008/09:93), *Mål för framtidens resor och transporter*

Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades den 1 april 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.