

Trafikverkets arbete med kostnadskontroll – plan för granskning och uppföljning

Rapport: 2023:1

Datum: 2023-01-23

Trafikanalys

Adress: Rosenlundsgatan 54 118 63 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 20

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Mattias Viklund

Datum: 2023-01-23

Förord

I augusti 2022 fick Trafikanalys regeringens uppdrag att genomföra en granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll i syfte att förbättra deras rutiner och arbetssätt. Uppdraget löper till den 30 april 2028. Trafikanalys ska senast den 31 januari 2023 redovisa en plan för hur arbetet avses genomföras. I föreliggande rapport sker den redovisningen.

Gunnar Eriksson har varit projektledare för arbetet med att ta fram projektplanen. Vid Trafikanalys har också Patrik Tornberg, Linda Ramstedt och Anders Ljungberg deltagit i arbetet. Utomstående experter har anlitats för att bidra med underlag till arbetet. Diskussioner har skett med Trafikverket och med Ekonomistyrningsverket. Vi vill tacka alla inblandade för ett gott samarbete.

Stockholm i januari 2023

Mattias Viklund

Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	5
Summary	7
1 Inledning	9
1.1 Uppdraget	9
1.2 Uppdraget i programteori	9
1.3 Avgränsningar och definitioner	11
1.4 Metod	12
2 Projektstruktur	13
2.1 Utgångspunkter	13
2.2 Genomförandemoment	14
2.3 Ett huvudprojekt och tre delprojekt	15
3 Externa kontakter	17
3.1 Regeringskansliet	17
3.2 Trafikverket	17
3.3 Ekonomistyrningsverket	18
3.4 Forskare och konsulter	18
3.5 Referenspersoner	18
3.6 "Öppet forum"	18
4 Tidplan	19
5 Kommunikationsplan	21
6 Resurser	23
7 Uppdateringar av projektplanen	25
8 Projektplanen i förhållande till uppdraget	27
9 Referenser	29
Bilaga regeringsuppdrag	30

Sammanfattning

Trafikanalys har regeringens uppdrag att genomföra en granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll avseende nationell plan. Uppdraget pågår till 2028.

Trafikanalys ska årligen redovisa en övergripande beskrivning av problembilden med kostnadsökningar inom verksamheten, en utvärdering av Trafikverkets arbete inom området och redogöra för de förbättringsområden Trafikanalys föreslår för vidare analys. Senast den 31 januari 2023 ska en plan för uppdragets genomförande redovisas.

Uppdraget omfattar nationell plan för transportinfrastrukturen för perioden 2022 till 2033 i sin helhet. Trafikanalys avsikt är att ha ett särskilt fokus på:

- namngivna objekt,
- vidmakthållande, reinvesteringar och underhåll samt
- trimning och miljöåtgärder.

Föreliggande projektplan tar sin utgångspunkt i skilda analyser och underlag som Trafikanalys tagit fram vid tidigare tillfällen samt inspel från utomstående experter som anlitas för att skriva idépapper med förslag till angreppssätt och metoder. Under arbetet med planen har uppdrags-specifika kontakter etablerats och dialog inletts med Trafikverket liksom med Ekonomi-styrningsverket.

Enligt Trafikanalys uppfattning handlar kostnadskontroll främst om att ta fram och tillämpa rättvisande beslutsunderlag och att ha hög produktivitet och effektivitet i verksamhetens genomförande. Det innebär att kostnads- och nyttokalkyler måste vara träffsäkra och att genomförandet av projekt sker effektivt.

Vidare krävs tillfredsställande dokumentation som gör det möjligt att följa eventuella förändringar av åtgärder och kostnadsutveckling. Det behöver också finnas rutiner för uppföljning och kunskapsöverföring från analyser av utfall för genomförda projekt.

Arbetet med föreliggande regeringsuppdrag avses rikta uppmärksamhet mot olika analysnivåer. En grundläggande nivå utgörs av konkreta objekt och åtgärder i den nationella planen, där de faktiska kostnaderna uppstår.

På en annan nivå ligger de processer, rutiner och metoder som styr hur arbetet genomförs. Ovanför det ligger en nivå med verksamhetsutveckling inom området.

Trafikanalys avser att organisera arbetet i ett huvudprojekt och tre delprojekt. Huvudprojektet har fokus på frågor som spänner över delprojekten, har en samordnande roll och säkerställer leveranser till regeringen. De tre delprojekten följer indelningen i nationell plan. Ett projekt handlar sålunda om namngivna investeringar, ett andra delprojekt om trimnings- och miljöåtgärder och de regionala planerna och ett tredje projekt om vidmakthållande.

Delprojekten inleds med kartläggningsmoment som bland annat omfattar beskrivning av hur beslutsunderlag ska se ut och tas fram och om hur beslutsprocesser organiseras. Under arbetets första år kommer fokus att ligga på de två delprojekten Namngivna objekt samt på Vidmakthållande.

Trafikverket är viktigt både som uppgiftslämnare och som sekundär målgrupp för analys och resultat. Trafikanalys och Trafikverket har kommit överens om att kontaktytan mellan myndigheterna från Trafikanalys sida är projektgruppen och från Trafikverkets sida myndighetens kostnadsstyrningsprojekt. Möten ska hållas löpande.

Ekonomistyrningsverket kommer att ha en reaktiv roll med uppgift att lämna synpunkter på förslag och underlag som Trafikanalys tar fram. Extern expertis avses engageras genom upphandlingar av konsult- och forskarinsatser, men också genom en referensgrupp och genom ett "Öppet forum".

Summary

Transport Analysis to review Swedish Transport Administration's work on better cost control

Transport Analysis, which is an expert authority for transport policy, has been commissioned by the Swedish government with conducting a review and follow-up of the Swedish Transport Administration's cost control efforts with respect to the national transport infrastructure plan. This task will continue until 2028. Transport Analysis is to present an annual review of the problems associated with cost increases within the operations and an assessment of the Swedish Transport Administration's work in this area, and report on the areas for improvement that Transport Analysis proposes for further analysis. A plan for carrying out this task was presented on the 23rd of January 2023.

This commission pertains to the national transport infrastructure plan for the period from 2022 to 2033 in its entirety. Transport Analysis intends to focus in particular on three parts of the national plan, namely:

- named investments, i.e., major investments with an estimated cost of over MSEK 100,
- trimming and environmental measures, i.e., measures with an estimated cost of under MSEK 100,
- maintenance.

The present project plan is based on various analyses and documents prepared by Transport Analysis on earlier occasions, and on input from outside experts engaged to prepare concept papers setting out proposed approaches and methods. Task-specific contacts have been established and dialogues initiated with both the Swedish Transport Administration and the Swedish National Financial Management Authority while working on the plan.

In Transport Analysis' view, cost control primarily regards preparing and applying an accurate documentary basis for decision-making, and with achieving high productivity and efficiency in carrying out the operations in question. This means that cost and benefit calculations must be precise, and that projects must be carried out efficiently. Satisfactory documentation that makes it possible to track cost trends and any changes in the actions being taken is also essential. Routines for following up and learning from the outcomes of completed projects are needed as well.

The work on the present government task is intended to focus attention on different levels of analysis. One basic level pertains to the concrete investments and measures in the national plan, where the actual costs originate. The processes, routines and methods which govern how the work is being carried out are on a second level. Above this is a level pertaining to operational improvements in this area.

Transport Analysis intends to organize the work into one main project and three subprojects. The main project, which will focus on issues that overarch the subprojects, will play a coordinating role and ensure the deliveries to the government. The three subprojects reflect the breakdown of the national plan. One subproject thus has to do with named investments, a second with trimming and environmental measures, including investments in the regional transport infrastructure plans, while a third subproject will address maintenance. The subprojects will begin with a mapping process, which will include a description of how the

documentary basis for decision-making is to be configured and generated, and how the decision-making processes will be organized. The focus during the first year of the work will be on two of the subprojects, i.e., named infrastructure projects and maintenance.

The Swedish Transport Administration is important both as a data provider and as a secondary target group for analyses and results. Transport Analysis and the Swedish Transport Administration have agreed that the contact interface between the agencies will consist of the project group from Transport Analysis and, from the Swedish Transport Administration, its cost management projects. Meetings will be held on a regular basis. The Swedish National Financial Management Authority will have a reactive role, with the task of offering its views on the proposals and documentation generated by Transport Analysis. The intention is to engage outside experts by procuring the services of consultants and researchers, as well as via a reference group and an 'Open Forum'.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen har givit Trafikanalys i uppdrag¹ att genomföra en granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll inom nationell plan för transportinfrastrukturen för perioden 2022 till 2033 (som vi framöver benämner nationell plan). Uppdraget pågår till och med den 30 april 2028 och syftar till att förbättra Trafikverkets rutiner och arbetssätt.

Från och med den 30 april 2024 till och med 2028 ska Trafikanalys årligen redovisa följande:

- en övergripande beskrivning av problembilden med kostnadsökningar för verksamheten inom nationell plan,
- en utvärdering av Trafikverkets arbete med planering och upphandling av verksamheten inom nationell plan som innefattar såväl större namngivna investeringar som reinvesteringar och underhåll, och
- en redogörelse för förbättringsområden som Trafikanalys föreslår för vidare uppföljning och analys i syfte att öka produktivitet, effektivitet, framdrift och förbättrad kostnadskontroll hos Trafikverket.

I genomförandet av uppdraget ska Trafikanalys beakta den inriktning på Trafikverkets kostnadskontrollarbete som regeringen anger i beslutet² att fastställa den nationella planen för transportinfrastrukturen. Det är en inriktning som framhåller behovet av förbättrade arbetssätt och metoder för att effektivisera planeringen och genomförandet av både investeringar och väg- och järnvägsunderhåll, förbättrade kostnadsprognoser och kostnadskontroll med fokus på investeringarnas tidiga planeringsskeden samt ökad transparens kring kostnadsökningar och orsakerna till dessa.

Trafikverket ska enligt uppdraget bistå Trafikanalys i arbetet och Trafikanalys ska ha en löpande dialog med Regeringskansliet.

Trafikverkets kostnadskontroll ska enligt uppdraget ske inom de ramar som sätts av det ekonomiadministrativa regelverk som gäller för staten. Med anledning av det ska Trafikanalys samverka med Ekonomistyrningsverket.

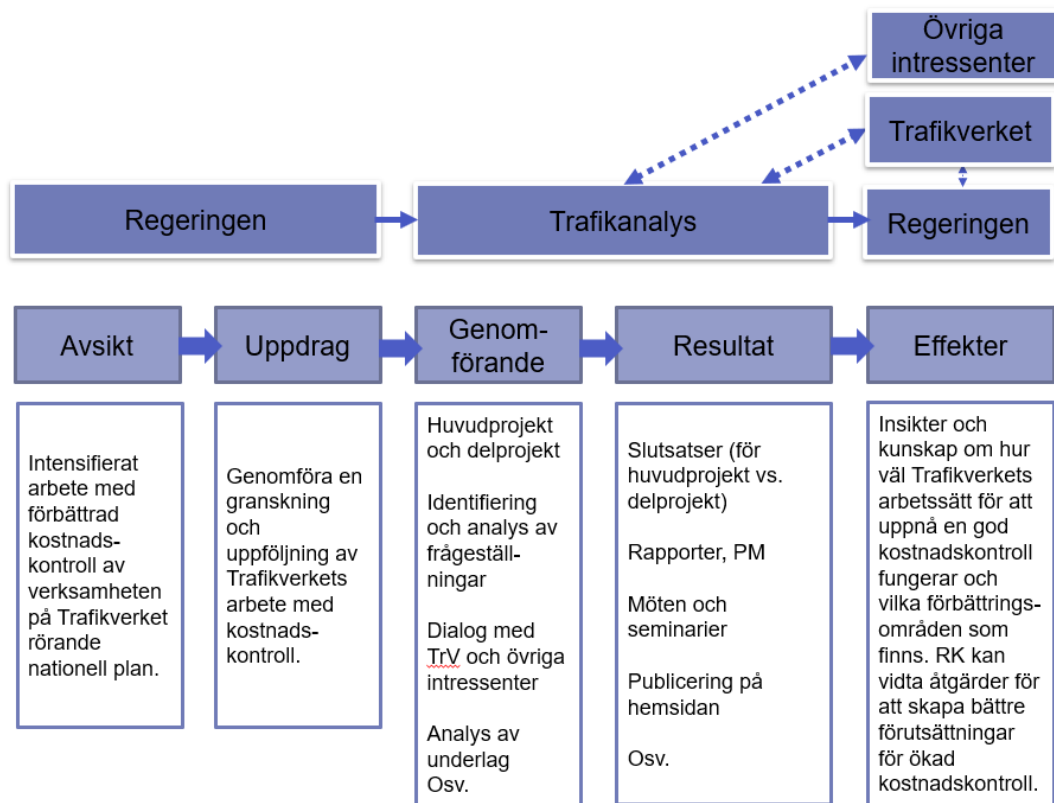
Enligt uppdraget ska Trafikanalys senast den 31 januari 2023 redovisa en plan för hur myndigheten avser genomföra uppdraget. Den delen av uppdraget redovisas i föreliggande rapport.

1.2 Uppdraget i programteori

För föreliggande uppdrag och dess kontext har vi formulerat en programteori, se Figur 1.

¹ Regeringen (2022). Uppdrag att genomföra en granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll i syfte att förbättra Trafikverkets rutiner och arbetssätt.

² Regeringen (2022). Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2022–2033, beslut om byggstarter 2022–2024, beslut om förberedelse för byggstarter 2025–2027 samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2022–2033 (rskr. 2020/21:409), Regeringsbeslut I 13, 2022-06-07.



Figur 1. Programteori över Trafikanalys uppdrag.

Regeringen har för avsikt att ytterligare intensifiera arbetet med förbättrad kostnadskontroll av verksamheten på Trafikverket som rör nationell plan. Som ett led i det har Trafikanalys givits ett uppdrag att genomföra en granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete inom området. Trafikanalys presenterar i denna redovisning en plan för hur uppdraget ska genomföras ("Genomförande" i figuren), vilken beskrivs närmare i följande kapitel.

Projektets genomförande kommer att resultera i slutsatser, både från huvudprojektet och från de delprojekt vi planerar att genomföra. Resultat kommer bland annat att beskrivas i rapporter och promemorior. Projektets resultat kommer även att diskuteras med olika aktörer, både i samband med redovisning av rapporter och löpande under uppdragstiden.

De slutsatser som projektet kommer fram till ska bidra till insikter och kunskap om hur väl Trafikverkets arbetssätt för att uppnå en god kostnadskontroll fungerar och vilka förbättringsområden som finns. Regeringen är primär mottagare av projektets resultat och väljer att, bland annat utifrån de insikter och den kunskap projektet har bidragit till, vidta åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för ökad kostnadskontroll. Det kan handla om författningsändringar eller uppdrag till Trafikverket. Kunskap som projektet bidragit med kan också vara ett viktigt underlag i myndighetsdialoger mellan regeringen och Trafikverket.

Då projektet även bidrar till att Trafikverket får djupare insikter, perspektiv och ny kunskap, skapar det samtidigt bättre förutsättningar för Trafikverket att internt arbeta vidare mer medvetet och strukturerat med sina processer för att uppnå en bättre kostnadskontroll i verksamheten. Dialogen som kommer att ske i projektet mellan Trafikverket och Trafikanalys beskrivs närmare i avsnitt 3.2. I förlängningen ska uppdraget leda till ett förbättrat arbete med kostnadskontroll på Trafikverket, vilket i sin tur bör bidra till mer nytta för pengarna.

Kontakt med andra aktörer under projektets gång kommer att leda till att insikter och kunskap från projektet även sprids till dessa aktörer, och vi kommer även att få kunskap från dem. Projektresultat i form av rapporter och promemorior publiceras på Trafikanalys webbplats,

vilket innebär att projektresultaten sprids till en vidare publik. I Figur 1 ovan representeras de av "övriga intressenter".

1.3 Avgränsningar och definitioner

I uppdragstexten använder regeringen olika begrepp för att beskriva det arbete Trafikanalys ska genomföra: Granska, följa upp, analysera och utvärdera. Trafikanalys tolkning är att detta är ett uttryck för att myndigheten ges vida ramar för metodval och angreppssätt. Det väsentliga är med andra ord att utredningens insatser bidrar till att förbättra Trafikverkets rutiner och arbetssätt – inte om insatsen bör beskrivas som granskning, utvärdering eller något annat.

Uppdraget omfattar nationell plan för transportinfrastrukturen för perioden 2022 till 2033 i sin helhet. Uppdragstexten nämner specifikt att arbetet ska omfatta såväl större namngivna investeringar som reinvesteringar och underhåll. Samtidigt utesluter uppdragstexten ingenting av det som ligger inom nationell plan från arbetet. Vad som omfattas av nationell plan i uppdragets mening förändras i den utsträckning riksdagen eller regeringen fattar eventuella beslut som påtagligt påverkar planens innehåll. Den nu gällande planen beslutades i juni 2022.

Vårt arbete omfattar objekt och andra åtgärder som finns med i aktuell nationell plan. Uppdraget kräver emellertid att analysen, i förekommande fall, även omfattar insatser rörande dessa objekt och åtgärder som skett inom ramen för tidigare nationella planer, inklusive föregående åtgärdsvalsstudier och annat underlagsmaterial. Sannolikt kommer även äldre beslutsunderlag, exempelvis också förstudier, som togs fram innan det nuvarande planerings-systemet, att i någon mån behöva analyseras inom ramen för uppdraget. Det gäller för större projekt med lång planeringshorisont och långa genomförandeperioder.

Av de insatser som omfattas av nationell plan avser Trafikanalys att ha ett särskilt fokus på namngivna objekt, vidmakthållande (reinvesteringar, underhåll och drift) samt trimnings- och miljöåtgärder. Det ska samtidigt inte uteslutas att andra delar av den nationella planen såsom forskning och innovation samt krisberedskap och civilförsvar också kommer att uppmärksammas särskilt.

I nationell plan är begreppen vidmakthållande respektive utveckling av transportsystemet centrala:

- Utveckling omfattar så kallade namngivna objekt som per definition har en totalkostnad på över 100 miljoner kronor, men också så kallade trimnings- och miljöåtgärder, med en totalkostnad under 100 miljoner.
- Vidmakthållande omfattar såväl underhåll och reinvestering, som drift. Medan underhåll och reinvestering handlar om att bibehålla infrastrukturen i skick trots slitage och åldrande handlar drift om insatser för att infrastrukturen ska kunna brukas. Snöröjning är ett exempel på drift.

Objekt respektive åtgärd är två begrepp som återkommande används i detta arbete:

- Med objekt avses här, liksom i rådande planeringsmodell, infrastrukturprojekt och vissa andra större satsningar (exempelvis tågtrafikledningssystemet ERMTS) som planeringsmässigt hanteras, värderas och följs upp som en enhet – ett projekt.
- Med åtgärd avses andra insatser Trafikverket gör inom ramen för nationell plan för att leverera transportpolitisk nytta enligt gällande regelverk och enligt regeringens beslut.

1.4 Metod

Denna projektplan har tagits fram under hösten 2022 av en projektgrupp på Trafikanalys, baserat på några olika typer av underlag. Trafikanalys har för egen del tidigare genomfört omfattande analysarbete inom området, dels i samband med granskning av beslutsunderlag inför så kallade byggstartsbeslut³ och förslag till nationell plan⁴ samt remisser av Trafikverkets inriktningsplanering⁵, dels i andra sammanhang såsom nordisk bänkmärkning av beslutsunderlag och processer inför beslut om transportinfrastrukturinvesteringar.⁶ Trafikanalys har också tagit del av den relativt omfattande analys av relaterade frågeställningar som genomförts av forskare, konsulter och av Riksrevisionen.

Underlag har också tagits fram av ett antal utomstående experter som anlits för att med utgångspunkt i vårt regeringsuppdrag skriva "idépapper" rörande problembild, förslag till metod, med mera. De konsulter som anlits för detta ändamål är VTI, Mapit AB, Bengt Jäderholm Konsult, Nyström FoU AB, MTO Säkerhet samt Capgemini Invent.⁷

Under framtagandet av planen har uppdragsspecifika kontakter etablerats och dialog inletts med Trafikverket samt Ekonomistyrningsverket. Avstämningar har hållits under hand med dåvarande Infrastrukturdepartementet.

³ Bland annat Trafikanalys (2020). Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2020, Trafikanalys (2021). Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2021.

⁴ Bland annat Trafikanalys (2018). Kvalitetsgranskning av förslag till planer för transportsystemet 2018–2029 – slutredovisning, Trafikanalys (2022). Granskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen.

⁵ Bland annat Trafikanalys (2022). Yttrande över Trafikverkets inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2022-2033 och 2022-2037 Remiss (dnr 2020/73376).

⁶ Trafikanalys (2012), Kvalitetssäkring och kostnadskontroll i de nordiska länderna. Rapport 2012:6

⁷ Konsulternas idépapper har inte publicerats men finns tillgängliga hos Trafikanalys, dnr. Utr 2022/57.

2 Projektstruktur

2.1 Utgångspunkter

Regeringen konstaterar i uppdragsbeskrivningen att kostnaderna för de namngivna objekten i nationell plan 2018 till 2029 har ökat med 33 procent sedan planen fastställdes av regeringen 2018. Liknande iakttagelser har gjorts av bland annat Riksrevisionen avseende Trafikverkets investeringsverksamhet såväl som underhållsverksamheten. Till exempel pekar Riksrevisionen på systematiska kostnadsökningar i investeringsprojekt mellan nationella planer och att det huvudsakligen är under planeringsfasen som kostnaderna stiger.⁸ Inom underhållsverksamheten på både väg- och järnvägssidan visar Riksrevisionens analys att exempelvis skillnader mellan olika leverantörer, hur Trafikverket organiserat arbetet och kontraktens längd utgör systematiska faktorer som påverkar kostnadsavvikelser.⁹

Detta är enligt regeringen en ohållbar utveckling. Regeringen har också tidigare framhållit att en bättre kostnadskontroll behöver uppnås, samt att kunskapsnivån om kostnadsutvecklingen och lärandet från tidigare erfarenheter behöver öka hos Trafikverket för att insatser för tidiga kostnadsbesparingar ska kunna göras.¹⁰ Behovet av god kostnadskontroll poängteras även i budgetpropositionen för 2023.¹¹

Enligt Trafikanalys bedömning är problemet med bristande kostnadskontroll komplext och kan brytas ner i flera dimensioner. Trafikverket har ansvar för de kostnads- och nyttokalkyler som ligger till grund för prioriteringen och planeringen av transportinfrastrukturen. De har samtidigt ett ansvar för att genomförandet, inte minst upphandling, sker på ett effektivt sätt och inom ramen för de kalkyler som ligger till grund för regeringens beslut. En god kostnadskontroll avser därmed förmågan att dels kalkylera kostnader och nyttor, dels skapa förutsättningar för och driva ett effektivt genomförande. Kostnadskontroll handlar således om både:

- rättvisande beslutsunderlag samt
- hög produktivitet och effektivitet i verksamhetens genomförande.

Dessa utgör två områden som är lika viktiga för god kostnadskontroll men som innebär olika fokus och upplägg.

För att kostnadskontrollen i dessa två avseenden ska kunna vara god bedömer Trafikanalys att ett flertal förutsättningar behöver vara uppfyllda. Bland annat behöver de metoder som tillämpas för att göra kostnads- och nyttokalkyler vara träffsäkra och genomförandet av projekt ske effektivt. Därtill behöver dokumentationen av projekt vara tillfredsställande så att det är möjligt att följa utformning och förändring av åtgärder och deras kostnader från åtgärdsvalsstudie tills de driftsätts, utvärderas och kunskap återförs i organisationen. Det behöver finnas rutiner för uppföljning och kunskapsåterföring från analyser av utfall till tidiga skeden som möjliggör för tidigare erfarenheter av kostnadsförändringar att tas tillvara och främjar ett systematiskt lärande.

När god kostnadskontroll prioriteras behöver också styrningen av verksamheten vara sådan att Trafikverkets ledning, projektledare, med flera har incitament att presentera träffsäkra tidiga kostnadskalkyler samt ompröva genomförande och utformning av objekt vid

⁸ Riksrevisionen (2021). Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar.

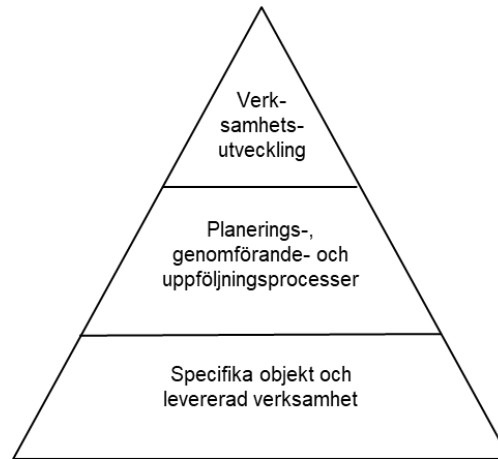
⁹ Riksrevisionen (2019). Drift och underhåll av statliga vägar – betydligt dyrare än avtalat, Riksrevisionen (2020). Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelser.

¹⁰ Prop. 2020/21:151. *Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige*.

¹¹ Prop. 2022/23:1. Utgiftsområde 22 Kommunikationer

kostnadsökningar. Frågeställningar kring aspekter som dessa kommer att tydliggöras efterhand som uppdraget fortskrider och problembilden utvecklas.

Vidare gör Trafikanalys bedömningen att en förståelse av förutsättningarna för förbättrad kostnadskontroll underlättas av att uppmärksamheten riktas mot olika analysnivåer, se Figur 2. En grundläggande nivå utgörs av de konkreta objekt och åtgärder inom den nationella planen där de faktiska kostnaderna uppstår och där det går att följa vad som sker på objekts- och åtgärdsnivå. På en nivå ovanför ligger de processer, rutiner, metoder, med mera som styr hur arbetet med att ta fram, genomföra och följa den nationella planen ser ut och ska gå till. Rutiner för redovisning och ekonomisk uppföljning ingår också i detta. Ovanför det ligger en nivå med verksamhetsutveckling av Trafikverkets eget arbete med att identifiera behov och genomföra förbättringar inom kostnadsstyrning, produktivitet och kostnadseffektivitet.



Figur 2. Tre analysnivåer för en ökad förståelse av förutsättningarna för förbättrad kostnadskontroll.

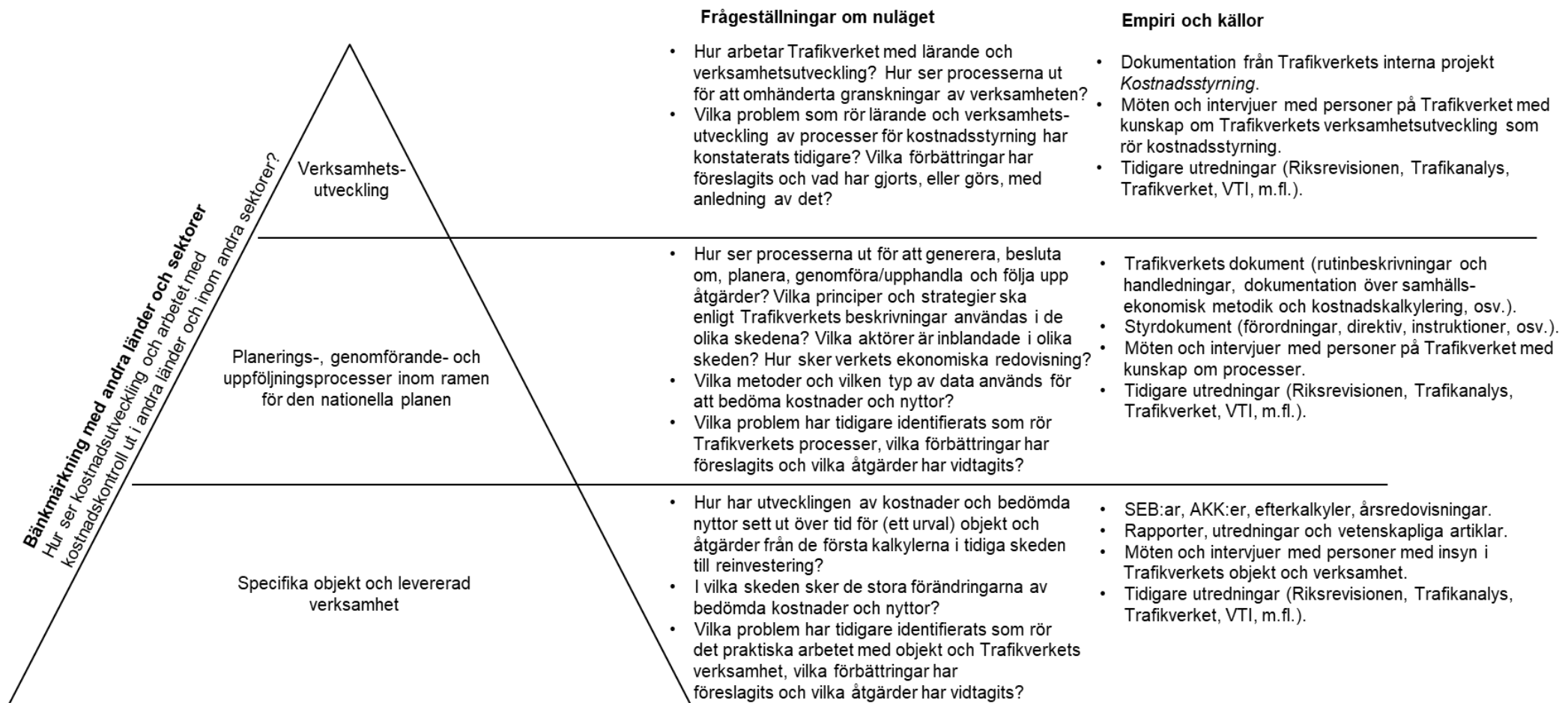
Dessa nivåer är starkt relaterade till varandra men är samtidigt lämpliga som analysdelar i sig. Genom att inte bara granska infrastrukturobjekt, underhållsåtgärder med mera och de direkta kostnadsökningarna i verksamheten som är kopplade till dem, utan också analysera processen som genererar objektens/åtgärdernas och verksamhetens egenskaper – och dessutom analysera hur denna process kontinuerligt förbättras – skapas förutsättningar för en empiriskt grundad analys av förutsättningarna för förbättrad kostnadskontroll på både kortare och längre sikt.

2.2 Genomförandemoment

Enligt uppdraget ska Trafikanalys årligen redovisa en övergripande beskrivning av problembilden med kostnadsökningar, en utvärdering av Trafikverkets arbete med planering och upphandling av verksamheten samt en redogörelse för vilka förbättringsområden som Trafikanalys föreslår för vidare uppföljning och analys. Uppdragets genomförandemoment är strukturerade enligt motsvarande struktur. En initierad förståelse för problembilden och nuläget är nödvändig för att utvärdering och analys ska kunna göras på ett relevant sätt och följaktligen en förutsättning för förslag till förbättringsområden. I uppdragets inledande skede ligger därför tonvikten naturligt vid beskrivning av problembilden.

2.2.1 Kartläggning av problembild och nuläge

Inledningsvis kommer fokus i uppdragets genomförande ligga på kartläggning och beskrivning av problembild och nuläge, vilket därför blir huvudsyftet med det första årets arbete, även om såväl utvärdering och analys som identifierande av förbättringsområden också kommer att inledas under första året. Den beskrivande delen tar avstamp i de ovan beskrivna analysnivåerna. För varje analysnivå har vi formulerat ett antal övergripande frågeställningar som rör nuläget, se Figur 3.



Figur 3. Principmodell för kartläggning av problembild och nuläge. Frågeställningar, empiri och källor kommer att utvecklas under projektets gång.

Den understa nivån rör frågor om hur Trafikverket arbetar med kostnadsstyrning i projekt och annan verksamhet som rör nationell plan. För att förstå detta samlar vi in underlag som beskriver hur utvecklingen av kostnader och nyttor har sett ut över tid för (ett urval) objekt och åtgärder. Den mellersta nivån rör frågor om hur Trafikverket har definierat att processer kring kostnadsstyrning är tänkta att fungera och vilka metoder, principer och strategier som Trafikverket har beslutat att använda.

Den översta nivån rör frågor om hur lärande och verksamhetsutveckling är tänkta att omhändertas i processerna och hur de faktiskt omhändertas i processerna. För alla tre nivåerna, och särskilt för den översta nivån, kommer vi att undersöka vilka problem som tidigare studier och utredningar har identifierat och hur dessa frågor har omhändertagits på Trafikverket.

För att besvara dessa frågeställningar utgår vi i huvudsak från den empiri och de källor som presenteras i Figur 3. Under arbetets gång kommer uppsättningen frågeställningar justeras och relevant empiri och källor tillkomma. För att få en vidare förståelse för andra sätt att arbeta med frågor som rör kostnadsstyrning, planerar vi att genomföra bänkmärkningar med andra länder och sektorer. Lärdomarna från andra länder och andra sektorer kan förväntas ha bäring på samtliga nivåer och ge en bild av förtjänster i nuvarande planeringsordning, liksom av utvecklingsmöjligheter.

Baserat på resultat från dessa kartläggande moment kommer analytiska frågeställningar att preciseras för var och en av nivåerna och för kopplingarna mellan dem.

Dessa kartläggande uppgifter är centrala för övriga delar av uppdraget och efterföljande analyser och kommer att utgöra uppdragets huvudfokus i redovisningen till regeringen i april 2024.

2.2.2 Utvärdering och fördjupad analys av identifierade problemområden

Med den inledande kartläggningen av problembild och nuläge som grund kommer en utvärdering av Trafikverkets arbete med planering och upphandling av verksamheten att genomföras och ett antal områden att preciseras som föremål för fördjupad analys. Vilka dessa områden är kommer att identifieras efterhand som problembilden tydliggörs.

Exempel på teman som kan bli aktuella att ta upp är transparensen i Trafikverkets verksamhet, kvaliteten på metoder och data för att kalkylera och uppskatta kostnader och nyttor, huruvida kostnadsökningar vägs upp av ökade nyttor, hur väl uppföljning och lärandet i organisationen fungerar, om de faktiska processerna överensstämmer med de planerade, hur incitamentsstrukturen ser ut vid olika beslutstillfällen och hur den bidrar till kostnadsstyrningen, hur tillämpningen av olika upphandlingsstrategier och utformningen av kontrakt och avtalsformer påverkar kostnadsstyrningen, med mera. För att kunna besvara de analytiska frågeställningarna kommer vi bland annat att identifiera och studera ett antal, kvantitativa såväl som kvalitativa, resultatindikatorer.

Den fördjupade analysen kommer att inledas efterhand som relevanta områden identifieras och delredovisas i april 2024, men kommer ha sin tyngdpunkt på tiden efter första redovisningen 2024 och framåt.

2.2.3 Identifiering av förbättringsområden

En närmare identifiering av förbättringsområden behöver grunda sig i både problembilden som på den fördjupade analysen och utvärderingen enligt ovan. Detta kommer att inledas under första året men i större utsträckning ske efter den fördjupade analysen vilket innebär att den tidsmässiga tyngdpunkten för identifierandet av förbättringsområden ligger efter

projektperiodens första år. Preliminära och identifierade förbättringsområden kommer dock att diskuteras under hela projektiden och skapa förutsättningar för löpande förbättringar.

Redovisningen av förbättringsområden vid första redovisningstillfället i april 2024 kommer således ha en mer översiktlig och preliminär karaktär. Redovisningen blir mer utförlig vid efterföljande redovisningstillfällen efterhand som den fördjupade analysen fortskrider.

2.3 Ett huvudprojekt och tre delprojekt

2.3.1 Huvudprojektet

Huvudprojektets uppgift är att säkerställa leveranserna till regeringen enligt uppdraget vilket innebär en samordning av de olika delar som omfattas av uppdragets breda syfte. Det innebär, förutom en samordnande roll för delprojekten (se nedan), ett fokus på sådana frågor som spänner över delprojekten.

Uppgifter som hör till huvudprojektet är exempelvis att:

- beskriva tillämpliga delar av statens ekonomiadministrativa regelverk. Förordningen om myndigheters bokföring¹², Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag¹³, med flera är central i det sammanhanget. Därtill är Ekonomistyrningsverkets allmänna råd och föreskrifter väsentliga. I denna uppgift blir samverkan med ESV viktig.
- följa Trafikverkets projekt Kostnadsstyrning, där Trafikverket har samlat ett antal prioriterade åtgärder som genomförs för att stärka förmågan till kostnadsstyrning. Projektet utgör en samlad ledning och uppföljningsfunktion för det arbete som pågår runt om inom Trafikverket. En kontakt mellan Trafikanalys och Trafikverkets projektledare för detta är etablerad.
- årligen följa hur frågor kring kostnadskontroll och produktivitet redovisas och utvecklas enligt Trafikverkets årsredovisning.
- följa hur frågorna hanteras i uppdrag och propositioner från regeringen, inklusive budgetpropositionen.
- hantera projektadministration för uppdraget som helhet. Här ingår att sammanställa slutsatserna och lärdomarna från delprojekten i samlade redovisningar till regeringen.

2.3.2 Tre delprojekt

Då verksamheten inom den nationella planen omfattar olika typer av åtgärder behöver också angreppssättet anpassas därefter. Den nationella planen är indelad i utveckling (framför allt investeringar) respektive vidmakthållande (underhållsverksamhet inklusive drift och reinvesteringar) av transportsystemet. Dessa verksamheter är av olika karaktär och bedrivs därför på olika sätt och i olika typer av processer. Medan investeringsåtgärder har en linjär karaktär från idé via planering och genomförande till förvaltning utgörs underhållsverksamheten av ett löpande och återkommande arbete som skiljer sig väsentligt från investeringsverksamheten.

Trafikanalys ser det därför som lämpligt och naturligt att dela upp investerings- och underhållsverksamheten i separata delprojekt. Då investeringar över 100 miljoner kronor ska namnges i den nationella planen medan mindre investeringar (trimnings- och miljöåtgärder) i stället finansieras genom så kallade pottor för kategorier av åtgärder är processerna för hur

¹² SFS 2000:606.

¹³ SFS 2000:605.

dess två typer av investeringsåtgärder också principiellt olika. Vi ser därför skäl att även dela upp dessa två i olika delprojekt.

Sammantaget innebär det att arbetet kommer att organiseras i tre delprojekt:

- Namngivna investeringar
- Trimmings- och miljöåtgärder samt regionala planer
- Vidmakthållande

Även inom de tre delprojekten är verksamheterna av varierande karaktär. Hur processerna ser ut för en investeringsåtgärd beror exempelvis på om det krävs planläggning eller inte och i Trafikanalys genomförandeupplägg finns det därför anledning att skilja mellan dessa. Inom vidmakthållande är det på motsvarande sätt meningsfullt att skilja mellan reinvesteringar, underhåll och drift.

En annan relevant underkategori är de objekt och åtgärder som hanteras i länstransportplanerna. De följer andra formella processer än övriga nationella planen, framför allt för att planerna antas av regionerna men också för att gränsen för när objekt ska namnges i länstransportplanerna går vid 50 miljoner kronor i stället för 100 miljoner kronor, som i den nationella planen. Då mycket av innehållet i länstransportplanerna utgörs av mindre åtgärder kommer dessa regionala planer att omfattas av samma delprojekt som trimmings- och miljöåtgärder men redovisas och analyseras separat mot denna bakgrund.

Hur delprojekten organiseras utifrån underkategorier preciseras efterhand när de inledande kartläggande momenten utvecklas och problembeskrivningen tydliggörs.

De genomförandemoment som beskrivits ovan kommer i princip att göras inom varje enskilt delprojekt, men anpassat efter de förutsättningar som gäller för dem och med hög grad av samordning så att våra resurser används effektivt och att lärdomar inom ett delprojekt kommer de andra till gagn.

Vi förväntar oss att i planeringsprocesser för trimmingsåtgärder hitta inslag av processer såväl för stora objekt som för underhåll och reinvesteringar. Mot den bakgrunden ser vi en rationalitet i att inleda analysen av trimmingsåtgärder i en andra fas. Ett motiv för den ordningen är också att trimmingsåtgärderna upptar en mindre del av planens ekonomiska utrymme jämfört med de namngivna investeringarna och underhållsverksamheten.

Delprojekt Namngivna investeringar samt Vidmakthållande kommer alltså att inledas omgående medan delprojekt Trimmings- och miljöåtgärder samt regionala planer planeras att inledas något senare, preliminärt mot slutet av 2023 eller under 2024.

3 Externa kontakter

3.1 Regeringskansliet

Regeringskansliet är huvudmottagare (primär målgrupp) för de analyser vi redovisar och de förslag vi lägger.

Trafikanalys avser ta initiativ till ett bilateralt möte med Regeringskansliet varje termin, men står naturligtvis till förfogande för ytterligare möten.

I samband med de årliga redovisningarna i april avser Trafikanalys att bjuda in Regeringskansliet och Trafikverket till ett möte där redovisat arbete presenteras och där det ges tillfälle till diskussion om genomfört och förestående analysarbete.

3.2 Trafikverket

Trafikverket har en viktig roll som uppgiftslämnare i arbetet. Myndigheten är också sekundär målgrupp för arbetet. Mot bakgrund av att ett syfte med uppdraget är att resultatet ska stödja Trafikverket i arbetet med att utveckla och förbättra kostnadskontrollen i verksamheten, är en interaktiv relation mellan Trafikanalys och Trafikverket viktig. Detta är även viktigt för att Trafikanalys ska få en god förståelse för Trafikverkets verksamhet och därmed få bra förutsättningar att landa i insiktsfulla slutsatser. Dialogen är central i uppdraget.

Enligt en överenskommelse mellan myndigheter är den formella kontaktytan mellan Trafikanalys och Trafikverket:

- från Trafikanalys sida projektgruppen vid myndigheten och
- från Trafikverkets sida myndighetens Kostnadsstyrningsprojekt.

Trafikanalys förfrågningar om information och behov av kontaktpersoner kopplat till skilda delar av följande och granskning kanaliseras således primärt via Trafikverkets kostnadsstyrningsprojekt. I samband med uppdragets genomförande kommer många frågor genereras efterhand som delprojekten fördjupas och behovet av följdkontakter att uppstå successivt. I den mån detta sker kommer nya kontakter initieras organiskt och kostnadsstyrningsprojektet hållas informerat så att Trafikverket har goda förutsättningar att säkerställa sin interna samordning.

Möten mellan Trafikanalys projektledning och Trafikverkets kostnadsstyrningsprojekt avses hållas regelbundet.

Vid sidan av föreliggande regeringsuppdrag har Trafikanalys återkommande, mer formaliserade kontakter med Trafikverket i andra sammanhang. Det handlar bland annat om instruktionsuppdraget att följa Trafikverkets arbete med samhällsekonomiska modeller och metoder samt omvärldsanalys och Trafikanalys granskningsuppgifter kopplat till nationell plan och byggstartsbeslut. I sådana sammanhang kommer det också fram information som är relevant för föreliggande uppdrag och ökar vår förståelse för uppdragets frågeställningar och problematik.

Det händer också att anställda vid Trafikverket spontant tar kontakt med Trafikanalys för att förmedla information de bedömer relevant för uppdrags genomförande. Kontakter av dessa

slag kommer vi fortsatt att ha. I den utsträckning Trafikanalys har kontakter av betydelse för detta uppdrag med företrädare för Trafikverket informeras Trafikverkets Kostnadsstyrningsprojekt om det.

3.3 Ekonomistyrningsverket

Ekonomistyrningsverkets (ESV) ges enligt uppdraget ett bidrag på 300 000 kronor årligen under perioden 2023 till 2028 för att delta i samråd kring detta uppdrag. Det motsvarar med dagens kostnadsläge och med den timtaxa ESV idag tillämpar cirka 200 timmar per år.

Under projektets inledande skede har vi konstaterat att ESV har en omfattande kompetens och erfarenhet som är värdefull för projektet. Trafikverkets kostnadskontroll ska ske inom ramen för det ekonomiadministrativa regelverk som gäller för staten. För att säkerställa ett beaktande av detta avser Trafikanalys ta hjälp av Ekonomistyrningsverket för att säkerställa att regelverk och ambitioner avseende finansiell styrning inom staten beskrivs och beaktas på ett för projektet relevant sätt. Med den tid ESV har till förfogande för samråd och med hänsyn tagen till uppdragets utformning har vi gemensamt kommit fram till att den mest ändamålsenliga samrådsformen är att Trafikanalys formulerar de specifika frågor som vi önskar ESV:s syn på och på motsvarande sätt skickar över texter (arbetsmaterial och rapportutkast) vi vill ha synpunkter på.

Möten mellan Trafikanalys projektledning och ESV avses hållas regelbundet.

3.4 Forskare och konsulter

En viktig uppgift för projektet är att ta del av och beakta den kunskap som tas fram forskningsmässigt inom området – i Sverige och utomlands. Det kommer att ske på olika sätt, bland annat genom litteraturstudier, möten och seminarier samt genom riktade uppdrag.

3.5 Referenspersoner

Trafikanalys avser att engagera en extern referensgrupp med experter som är fristående från Trafikanalys såväl som från Trafikverket. Denna externa referensgrupp avses användas för att stämna av frågor som arbetsgruppen vid Trafikanalys ser som angelägna att få synpunkter på från experter. Arbetsformerna, liksom arbetsgruppens sammansättning, kan förändras under projektets gång.

Trafikanalys kommer också att utnyttja myndighetens Vetenskapliga råd för synpunkter på frågeställningar med mer vetenskaplig bäring.

3.6 "Öppet forum"

Trafikanalys vill uppmuntra aktörer i anläggningsbranschen, liksom forskare och konsulter, att bidra med synpunkter och perspektiv på arbetet inom ramen för uppdraget. En del i det är att planera för ett årligt "Öppet forum" dit intresserade bjuds in för att få en bild av arbetet inom ramen för regeringsuppdraget och för att lämna synpunkter på genomfört arbete, liksom att lämna förslag på viktiga aspekter att uppmärksamma i det fortsatta arbetet.

4 Tidplan

Uppdraget kommer tidsmässigt att struktureras kring de sex redovisningstillfällen som anges i uppdragsbeskrivningen, det vill säga 31 jan 2023 samt 30 april årligen 2024–2028 (inklusive slutredovisning 2028).

Uppdragets alla delar kommer att vara aktiva genom hela uppdragsperioden, men tyngdpunkten planeras variera enligt följande preliminära och grova tidsmässiga fördelning.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Tidigare utredningar om kostnadskontroll						
Process och verksamheter						
Faktisk kostnadsutveckling och bedömd nytta av åtgärder						
Bänkmärkning med andra länder och andra sektorer						
Utvärdering och fördjupad analys av identifierade problemområden						
Identifiering av förbättringsområden						
Uppdragsledning						

Figur 4. Tidplan för projektet. Mörkare färg indikerar när i tid olika moment främst genomförs.

I enlighet med uppdraget kommer varje årligt redovisningstillfälle 2024 till 2028 innehålla en uppdaterad problembild, utvärdering av Trafikverkets arbete samt redogörelse för förbättringsområden. Figuren ovan anger en successiv tyngdpunktsförskjutning från problembeskrivning via utvärdering och analys till förbättringsområden, men mot bakgrund av uppdragets omfattning behöver detta ses som indikativt och justeringar kommer behöva göras efterhand som ny kunskap kommer fram och omständigheter förändras.



5 Kommunikationsplan

Med uppdragets primära och sekundära målgrupper, det vill säga Regeringskansliet respektive Trafikverket, kommer möten och avstämningar att hållas löpande under uppdragsperioden. Tertiära målgrupper är riksdagen, andra myndigheter, forskare och anläggningsbranschen. Allmänheten och media är som målgrupp för detta specifika projekt perifer, men de ska likafullt ha möjlighet att följa arbetet.

Trafikanalys kommer att löpande kommunicera om uppdraget på vår webbplats. I uppdragets inledande skeden bedöms det inte finnas ett behov av riktade kommunikationsinsatser utanför de möten som hålls med ovan nämnda målgrupper. Eventuella frågor från olika aktörer besvaras reaktivt när de uppkommer. Längre fram under projektperioden kan det finnas anledning att vidta mer proaktiva externa kommunikationsåtgärder.

För att säkerställa en god beredskap att hantera de kommunikationsbehov som uppstår under projektperioden är Trafikanalys kommunikatör engagerad i uppdraget och kommer att hållas involverad under hela uppdragsperioden.

6 Resurser

Enligt uppdragsbeskrivningen får Trafikanalys årligen använda högst 7 miljoner kronor under perioden 2023–2027 och 2,5 miljoner kronor 2028. Trafikanalys avser att använda dessa medel till en kombination av interna och externa resurser. Båda dessa delar är av central betydelse för att vi ska kunna leverera ett resultat med hög kvalitet.

7 Uppdateringar av projektplanen

Projektplanen i dess nuvarande utformning omfattar primärt tiden fram till den första redovisningen av uppdraget i april 2024, men den ger samtidigt en bild av projektets långsiktiga inriktning.

Varje årlig redovisning kommer innefatta beskrivning av problembild, utvärdering och förslag till förbättringsområden men tyngdpunkten för arbetet under 2023 ligger på kartläggning av problembild och nuläge samt att identifiera de områden som bör analyseras mer ingående.

Efterhand som kunskapsläget i projektet, liksom Trafikverkets arbete, utvecklas behöver också inriktningen för projektet anpassas och projektplanen därmed justeras. Detsamma gäller om eventuella yttre omständigheter ändrar förutsättningarna för det planerade upplägget. Projektplanen är i det avseendet ett levande dokument. Projektarbetet väntas successivt ges mer fokus på de analytiska momenten. Uppdateringar av projektplanen görs lämpligen inför de årliga redovisningarna till regeringen.

8 Projektplanen i förhållande till uppdraget

Med det ovan beskrivna upplägget är förutsättningarna goda att svara upp mot uppdraget i sin helhet.

Tidplanen följer de ramar som angetts av regeringen, med denna delredovisning i januari 2023 och en årlig redovisning den 30 april 2024 till 2028 av problembild, utvärdering och förbättringsområden enligt avsnitt 2.2 ovan, där redovisningen 2028 utgör slutredovisning.

Upplägget är utformat för att beakta den inriktning på Trafikverkets kostnadskontrollarbete som regeringen anger i beslutet att fastställa nationell plan. Det innebär att Trafikanalys kommer att följa Trafikverkets arbete med att förbättra arbetssätt och metoder inom både investerings- och underhållsverksamheten genom uppdelningen av delprojekt enligt avsnitt 2.3.

Uppmärksammandet av hela kedjan från tidiga skeden till driftsättning inom investeringsverksamheten och betoningen på metoder för träffsäkra kostnadskalkyler i avsnitt 2.1 innebär också att ett viktigt fokus kommer att ligga på kostnadsprognoser och kostnadskontroll i investeringarnas tidiga planeringsskeden.

Regeringens betoning på ökad transparens kring kostnadsökningar och orsakerna till dessa kommer att aktualiseras i samband med beskrivningen av faktisk kostnadsutveckling och bedömd nytta av åtgärder enligt avsnitt 2.2.1 och väntas bli ett centralt tema i den fördjupade analysen enligt avsnitt 2.2.2.

Trafikanalys redovisningar till regeringen ska bidra till uppdragets syfte att stödja Trafikverkets arbete med kostnadskontroll. Även den dialog mellan myndigheterna, på olika nivåer, som kommer att vara ett återkommande inslag under uppdraget kan bidra till det. Denna dialog kommer att ha både formell och informell karaktär och säkerställer att slutsatserna från uppdraget förmedlas till Trafikverket, men också att problemställningar diskuteras gemensamt mellan Trafikverket och Trafikanalys och bidrar på så sätt till en förankring av resultaten hos Trafikverket.

9 Referenser

Regeringen (2022). Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2022–2033, beslut om byggstarter 2022–2024, beslut om förberedelse för byggstarter 2025–2027 samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2022–2033 (rskr. 2020/21:409), Regeringsbeslut I 13, 2022-06-07.

Regeringen (2022). Uppdrag att genomföra en granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll i syfte att förbättra Trafikverkets rutiner och arbetssätt.

Riksrevisionen (2019). Drift och underhåll av statliga vägar – betydligt dyrare än avtalat.

Riksrevisionen (2020). Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelser.

Riksrevisionen (2021). Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar.

Trafikanalys (2018). Kvalitetsgranskning av förslag till planer för transportsystemet 2018–2029 – slutredovisning.

Trafikanalys (2020). Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2020.

Trafikanalys (2021). Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2021.

Trafikanalys (2022). Granskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen.

Trafikanalys (2022). Yttrande över Trafikverkets inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2022–2033 och 2022–2037 Remiss (dnr 2020/73376).

Bilaga regeringsuppdrag



Regeringen

Regeringsbeslut

12

2022-08-25
I2022/01644
I2021/01049

Infrastrukturdepartementet

Trafikanalys
Rosenlundsgatan 54
118 63 Stockholm

Uppdrag att genomföra en granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll i syfte att förbättra Trafikverkets rutiner och arbetssätt

Regeringens beslut

Regeringen ger Trafikanalys i uppdrag att till och med den 30 april 2028, med syftet att stödja Trafikverket, granska, följa upp och analysera Trafikverkets verksamhet och arbete med att vidareutveckla och förbättra sina processer för kostnadsreducerande åtgärder samt förbättrad kostnadskontroll av verksamheten, som bedrivs inom ramen för den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastrukturen för perioden 2022–2033 (nedan nationell plan för transportinfrastrukturen). Trafikverket ska bistå Trafikanalys i arbetet.

Trafikanalys ska senast den 31 januari 2023 till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) redovisa en plan för hur Trafikanalys avser att genomföra uppdraget.

Trafikanalys ska därefter till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) senast den 30 april årligen, från och med 2024 till och med 2028, redovisa:

- en övergripande beskrivning av problembilden med kostnadsökningar för verksamheten inom nationell plan för transportinfrastrukturen,
- en utvärdering av Trafikverkets arbete med planering och upphandling av verksamheten inom nationell plan för transportinfrastrukturen som innefattar så väl större namngivna investeringar, som reinvesteringar och underhåll m.m.,

- en redogörelse för vilka förbättringsområden som Trafikanalys föreslår för vidare uppföljning och analys i syfte att öka produktivitet, effektivitet, framdrift och förbättrad kostnadskontroll hos Trafikverket.

Trafikanalys ska beakta den inriktning på Trafikverkets kostnadskontrollarbete som regeringen anger i beslutet att fastställa den nationella planen för transportinfrastrukturen, beträffande bl.a. Trafikverkets arbetssätt och metoder avseende kostnadsreducerande åtgärder, förbättrade kalkyler och beräkningar samt förbättrade kostnadsprognoser etc.

Trafikanalys ska vid uppdragets genomförande samverka med Ekonomistyrningsverket. Den utveckling som behöver ske för att stärka Trafikverkets kostnadskontroll i verksamheterna ska ske inom ramen för det ekonomiadministrativa regelverk som gäller för staten. Det är därför viktigt att Trafikanalys tar hänsyn till och inhämtar den kompetens som Ekonomistyrningsverket har avseende finansiell styrning inom staten.

Trafikanalys ska vidare vid genomförandet av uppdraget föra en löpande dialog med Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet).

Trafikanalys ska senast den 30 april 2028 slutredovisa uppdraget i en avslutande rapport till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet).

För uppdragets genomförande får Trafikanalys för 2022 använda högst 1 miljon kronor. Under perioden 2023–2027 får Trafikanalys årligen använda högst 7 miljoner kronor. För 2028 får Trafikanalys använda högst 2,5 miljoner kronor. För samverkan för uppdragets genomförande får Ekonomistyrningsverket använda högst 300 000 kronor årligen under perioden 2023–2027. Under perioden 2023–2028 kan de medel som får användas rekvideras under förutsättning att riksdagen anvisar medel på det aktuella anslaget. Rekvirerade medel för uppdragets genomförande ska redovisas mot det under utgiftsområde 22 Kommunikationer uppförda anslaget 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur, anslagsposten 12.1 Planering, stöd och myndighetsutövning. Medlen betalas ut engångsvis efter rekvisition ställd till Trafikverket senast den 15 november respektive år med hänvisande till det diarienummer som detta beslut har. Medel som inte har använts för avsett ändamål ska återbetalas senast den 30 juni 2028 till

Trafikverket. Vid samma tidpunkt ska en ekonomisk redovisning av använda medel lämnas till Trafikverket.

I samband med den årliga redovisningen av uppdraget ska Trafikanalys lämna en detaljerad beskrivning av upplupna kostnader räknat från det senaste redovisningstillfället.

Skälen för regeringens beslut

Sedan regeringens beslut den 31 maj 2018 om fastställelse av den nationella trafikslagsövergripande planen för perioden 2018–2029 har kostnaderna för de i planen namngivna objekten ökat med 33 procent, vilket är en ohållbar utveckling. Regeringen konstaterar i propositionen Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige (prop. 2020/21:151) att en bättre kostnadskontroll behöver uppnås, samt att kunskapsnivån om kostnadsutvecklingen och lärandet från tidigare erfarenheter behöver öka hos Trafikverket för att insatser för tidiga kostnadsbesparingar ska kunna göras.

Genom beslut den 7 juni 2022 fastställde regeringen den nationella planen för transportinfrastrukturen (I2022/01294 m.fl.). Planen utgår från de ramar som riksdagen har beslutat (prop. 2020/21:151, bet. 2020/21:TU6, rskr. 2020/21:409). Kostnadsförändringar i objekt jämfört med ursprungliga kostnadsprognoser kan påverka genomförbarheten av andra objekt som ingår i planen. Det är därför viktigt att Trafikverket fortsätta arbete med att utveckla metoder för projektering, planering och kalkyler i syfte att åstadkomma en god kostnadskontroll sker effektivt.

I oktober 2020 gav regeringen Trafikverket i uppdrag att analysera kostnadsutvecklingen vid upphandling och genomförande av investeringsprojekt (I2020/02745). Bakgrunden var att regeringen sett en oroande kostnadsutveckling för byggandet av infrastrukturprojekt. Regeringen har vidare med detta som utgångspunkt gett Trafikverket i uppdrag att intensifiera arbetet med att förbättra arbetssätt och metoder för att effektivisera planeringen och genomförandet av både investeringar och väg- och järnvägsunderhåll i syfte att förbättra kalkyler och beräkningar, att öka produktiviteten och att minska kostnaderna, förbättra kostnadsprognoser och kostnadskontroll, med fokus på investeringarnas tidiga planeringsskeden, samt att öka transparensen kring kostnadsökningar

och orsakerna till dessa (I2021/01904 m.fl.). Arbetet ska leda till att förbättringar kommer till stånd och att det sker i ett högt tempo.

I beslutet att fastställa den nationella planen för transportinfrastrukturen aviserar regeringen att i närtid avser att ge ett flerårigt uppdrag till en lämplig myndighet att granska och följa Trafikverkets arbete med kostnadskontroll för att förbättra Trafikverkets rutiner och arbetssätt för att skärpa kostnadskontrollen.

Av 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) följer att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515) ansvarar en myndighets ledning inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

På regeringens vägnar

Tomas Eneroth

Magnus Axelsson

Kopia till

Finansdepartementet/BA och IEA
Infrastrukturdepartementet/TP och US
Ekonomistyrningsverket
Trafikverket

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 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.