



Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll – delredovisning 3

Rapport: 2026:5

Datum: 2026-04-30

Trafikanalys

Adress: Rosenlundsgatan 54 118 63 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Omslagsbild: Adobe Stock

Ansvarig utgivare: Mattias Viklund

Datum: 2026-04-30

Förord

I augusti 2022 fick Trafikanalys regeringens uppdrag att granska och följa upp Trafikverkets arbete med kostnads kontroll i syfte att förbättra deras rutiner och arbetssätt. Uppdraget löper till den 30 april 2028 och ska årligen delredovisas till Regeringskansliet senast den 30 april från och med 2024. En första sådan delredovisning överlämnades till regeringen i april 2024 och den andra delredovisningen överlämnades i april 2025. Föreliggande rapport är den tredje årliga delredovisningen.

Framtagandet av den tredje delredovisningen har projektletts av Linda Ramstedt. Under 2025 har även Patrik Tornberg och Michelle Benyamine bidragit i projektledningen. Ansvarig avdelningschef har varit Anna Ullström. Övriga medverkande i Trafikanalys projektgrupp för uppdraget under året har varit Samuel Andersson, Eva Lindborg, Frida Mattsson, Björn Olsson och Saman Rashid. Från Trafikanalys har också Filippa Egnér, Lisa Eriksson och Krister Sandberg bidragit till arbetet. Trafikanalys vetenskapliga råd har under arbetets gång tagit del av arbetet och lämnat synpunkter.

Under arbetet har vi haft löpande kontakter med företrädare för Trafikverket som har bistått oss på ett förtjänstfullt sätt och bidragit till en konstruktiv dialog – både på projektgruppsnivå och i individuella kontakter på flera håll i organisationen. Samverkan har även skett med Statskontoret.

En extern referensgrupp bestående av Lars Hultkrantz, Anna Kadefors, Per Lindroth, Siv Living, Anna Lundman och Morten Welde har varit knuten till projektet.

Governo, Gunnar Alexandersson, Sweco, VTI och WSP har på Trafikanalys uppdrag tagit fram underlagsrapporter som har publicerats på Trafikanalys webbplats. Textfixarna har bidragit med klarspråk.

Vi vill rikta ett stort tack till alla som på olika sätt har bidragit till detta arbete!

Stockholm i april 2026

Mattias Viklund
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Våra utgångspunkter	7
Vår analys	7
Våra förslag och rekommendationer	10
Ordlista	12
Inledning	15
1.1 Fokus på investering, LCC och vidmakthållande	15
1.2 Regeringens uppdrag till Trafikanalys	18
1.3 Trafikanalys syn på kostnadskontroll i uppdraget	19
2 Samlad analys.....	29
2.1 Ändamålsenlig styrning.....	29
2.2 Ändamålsenliga beslutsunderlag	44
2.3 Ändamålsenlig informationshantering.....	48
2.4 Ändamålsenliga rutiner för lärande	50
3 Förslag och rekommendationer.....	53
3.1 Rekommendationer till Trafikverket om förändringsarbete	53
3.2 Rekommendationer till Trafikverket om investeringsverksamheten	56
3.3 Rekommendationer till Trafikverket om LCC	60
3.4 Förslag på förbättringsområden till regeringen	61
3.5 Förbättringsområden som vi ser ett behov av att studera vidare	64
4 Referenser	67
Bilaga A. Trafikverkets arbete med kostnadskontroll	73
A.1 Trafikverkets uppföljning av interna mål	73
A.2 Trafikverkets förändrings- och utvecklingsarbeten för förbättrad kostnadskontroll.....	81
Bilaga B. Studier av investeringsverksamheten.....	89
B.1 Kostnadsförändringar i namngivna investeringar.....	90
B.2 Kvalitativ fördjupningsstudie av kostnadsförändringar i tre väginvesteringsobjekt (fallstudien).....	95
B.3 Kravens påverkan på kostnader (kravstudien)	101
B.4 Projektledares förutsättningar och incitament för kostnadskontroll (projektledarstudien).....	108
B.5 Upparbetning av medel för regionala investeringar	112

Bilaga C. Studier om LCC och underhållsverksamheten.....	117
C.1 Livscykelkostnadshänsyn inför internbeställning	118
C.2 Styrning och förändringsarbete rörande livscykelkostnader (Livscykelkostnadshänsyn i planeringsprocessen)	122
C.3 Anslagsstrukturens betydelse för incitament till LCC-hänsyn	126
C.4 Tillämpningen av LCC-analys i Trafikverkets projekt	127
C.5 Utvecklingen av de ekonomiska behoven för vidmakthållande.....	130
C.6 Uppföljning av åtgärdsförslag i Utredningen om järnvägens organisation	135
Bilaga D. Regeringsuppdrag	138

Sammanfattning

Våra utgångspunkter

Den här rapporten är den tredje delredovisningen i Trafikanalys uppdrag att granska och följa upp Trafikverkets arbete med kostnadskontroll. Årets studier bygger vidare på våra studier och analyser av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll som vi har presenterat i de tidigare delredovisningarna. Vi har därför fortsatt fokusera våra studier på problem som rör kostnadskontroll inom investeringsverksamheten, Trafikverkets beaktande av anläggningens kostnader över hela livscykeln (LCC)¹ och vidmakthållande.

Utgångspunkten i vår analys är vår syn på kostnadskontroll, som kortfattat kan sammanfattas i uppfattningen att god kostnadskontroll innebär ett medvetet agerande och beslutsfattande om centrala frågor. Analysen av Trafikverkets kostnadskontroll har i våra tidigare delredovisningar kretsat kring centrala aspekter, vilka vi i årets redovisning utvecklar. Vi ser att god kostnadskontroll kan nås genom att:

- *styrningen* är ändamålsenlig och skapar *incitamentsstrukturer* som främjar ett agerande och beslutsfattande som är i linje med god kostnadskontroll.

För att möjliggöra ändamålsenlig styrning behövs:

- ändamålsenliga *beslutsunderlag*
- ändamålsenlig *informationshantering*
- ändamålsenligt *lärande*.

Genom att ha ändamålsenliga beslutsunderlag, informationshantering och lärande kan incitamentsstrukturer skapas som ger förutsättningar för en ändamålsenlig styrning i linje med god kostnadskontroll. Vårt resonemang kring vad som karakteriserar god kostnadskontroll är därmed cykliskt och iterativt.

Vår analys

Majoriteten av våra observationer och slutsatser från årets studier kretsar kring styrning. Vi drar också slutsatser kring Trafikverkets informationshantering, beslutsunderlag och lärande.

I organisationer sker styrning på olika sätt för att nå de mål som finns. Styrningen på Trafikverket är omfattande och årets studier synliggör bland annat att det påverkar projektledarnas incitament och förutsättningar att arbeta med kostnadskontroll i investeringsprojekt. Projektledare uppmanas att "utmana regelverken" och att agera pragmatiskt i förhållande till dessa. Det finns en förståelse bland projektledare att det är nödvändigt att projektanpassa de interna regelverken, men i intervjuer framkommer att det är otydligt hur kraven bör tolkas och anpassas till projekten. Tolkningsutrymmet kan leda till att de tolkningar och anpassningar som görs i projekten inte alltid ligger i linje med vad som karakteriserar

¹ LCC – livscykelkostnad

ändamålsenlig styrning, utifrån vår syn på kostnadskontroll eller de mål som styrningen är tänkt att styra mot.

Vi ser även att projektledarens erfarenhet har stor betydelse för hur den övergripande styrningen, och då inte minst de interna kraven, tolkas och hanteras i praktiken. De erfarna projektledarna upplever att deras praktiska erfarenhet har störst betydelse för deras förmåga att fatta välavvägda beslut och verka för en god kostnadskontroll, följt av det kollegiala erfarenhetsutbytet. De bedömer även att mer erfarna projektledare har en bättre förmåga att ifrågasätta kravens tillämpning, och mindre erfarna tenderar att följa kraven mer strikt. Detta ligger även i linje med organisationsforskning på området som pekar på att lång och praktisk erfarenhet sannolikt spelar en central roll för möjligheten att pragmatiskt hantera olika krav, samt för att kunna värdera och prioritera mellan olika styrsignaler.² Om ett pragmatiskt förhållningssätt ska vara vägledande, och en förutsättning för god kostnadskontroll i investeringsprojekt, bedömer vi att det är viktigt att Trafikverket tar vara på den kunskap och erfarenhet som de mer erfarna kollegorna har. Samtidigt ser vi ett behov av att se över den samlade styrningen och regelverken, så att omotiverade styrsignaler rensas bort och att det blir tydligare hur krav ska tolkas och anpassas till enskilda projekt. Ett samlat regelverk som är mer ändamålsenligt bedömer vi har bättre förutsättningar att främja god kostnadskontroll.

Trots att styrningen är mångfaldig ser vi att styrning mot totalkostnad, dvs. kostnader vid planering, projektering och under byggnation, i investeringsprojekt är överordnat övrig styrning i investeringsverksamheten. Trafikverket genomför flera satsningar kring kostnadsstyrning och det avspeglas i investeringsprojekten. Samtidigt ser vi risker med den starka styrningen mot totalkostnad. En risk med ett starkt fokus vid totalkostnader är att andra perspektiv såsom nyttor, helheten och LCC får mindre uppmärksamhet.

När det gäller kostnadsökningarna i investeringsverksamheten ser vi i stort sett samma mönster som vi har gjort tidigare, med de högsta kostnadsökningarna i tidiga planerings-skeden. Efter att ha uppdaterat kostnadsuppgifterna baserat på det senaste planförslaget för planperioden 2026–2037 ser vi dock ett delvis nytt kostnadsmönster. För objekt som genomgått samma planeringsskeden ser vi i genomsnitt lägre kostnadsökningar i planförslaget för 2026–2037 jämfört med den aktuella planen för 2022–2033. Det kan tolkas som en effekt av att Trafikverket har infört nya rutiner och processer för revision och omprövning av objekt, i syfte att hålla ner kostnaderna. Dessa nya rutiner kan ha haft en relativt snabb effekt på kostnadsökningarna. Att projekten styrs tydligt mot totalkostnad har också stor betydelse, men kan ha större effekter på längre sikt. Det är viktigt att komma ihåg att planeringsprocessen är lång och att det tar lång tid innan effekterna av en ny ordning blir synliga. Det kan därför finnas andra orsaker bakom det mönster av minskade kostnadsökningar som vi ser. Vi baserar också vår analys på ett urval av objekt vilket gör det osäkert att generalisera resultaten.

Tillkommande krav spelar en viktig roll för kostnadsökningar i objektens tidiga skeden. Kostnadsökningarna rör kostnadsuppskattningar för investeringskostnaden, vilket innebär att kostnaderna ännu inte är realiserade. För att förstå Trafikverkets rådighet att hantera dessa krav är det av vikt att särskilja både ursprung och tvingande grad; externa lagkrav är ofta tvingande, medan interna krav och externa önskemål (till exempel från kommuner) i ganska hög grad ligger inom myndighetens rådighet. Våra resultat visar att interna krav utgör en av de främsta orsakerna och står för drygt en tredjedel av de studerade objektens totala bedömda kostnadsökningar. Som jämförelse svarar externa krav för en fjärdedel, medan externa önskemål utgör den minsta delen. Granskningen belyser dock en målkonflikt: även för interna

² Ivarsson, A., Castillo, D. och Forsell, A. (2026) Administrationssamhällets expansion.

krav, där myndigheten i hög grad har rådighet, är handlingsutrymmet i praktiken mycket begränsat om kraven tillkommer efter att ett objekt inkluderats i nationell plan. Möjligheten att i efterhand reducera dessa kostnadsökningar är då ofta begränsad. För att undvika oönskade kostnadsökningar i objekt ser vi ett behov av att krav konsekvens- och kostnadsbedöms innan nya krav införs.

Vi ser att en tydlig kostnadsstyrning förefaller hänga samman med en tydlig projektstyrning. En fördel med en tydlig projektstyrning är att prioriteringar synliggörs, dvs. att prioriteringarna är transparenta. Dock kan det finnas nackdelar med en för strikt styrning om det i projektet inte ges möjlighet att omvärdera vägval i genomförandet av projektet för att nå det övergripande målet. Att omvärdera vägval kan vara särskilt viktigt då ny kunskap tas fram, vilket är fallet i utvecklingsprojekt. Vi har i våra studier av utvecklingsprojekt noterat att det finns risker för suboptimeringar och att Trafikverket missar möjligheten att hitta en bra helhetslösning, när utvecklingsprojekten är för styrda.

Våra studier av LCC bekräftar och utvecklar tidigare slutsatser om att styrningen inom Trafikverket är otydlig i hur LCC ska beaktas. Vi ser att problemet är starkt kopplat till avsaknaden av en tydlig och gemensam ambitionsnivå för LCC inom Trafikverket. Otydligheten märks främst genom att LCC inte är tydligt definierat och att en gemensam målbild saknas, vilket gör att även incitamenten för hur LCC-hänsyn bör tillämpas blir otydliga. Vi noterar även att det saknas en tydlig skrivning om att LCC ska beaktas i Trafikverkets instruktion. Samtidigt visar Trafikverket genom pågående utvecklingsarbeten en vilja att styrningen av LCC-hänsyn ska utvecklas och preciseras. Vår bedömning är att detta förutsätter att Trafikverket tydliggör ambitionsnivån och enas kring en gemensam målbild för LCC.

Våra studier visar dock att det finns möjlighet att stärka incitamenten för LCC-hänsyn även inom ramen för nuvarande styrning. Ett exempel är arbetet med anläggnings-specifika krav, där relativt små förändringar i styrningen kan stärka incitamenten för att mer systematiskt synliggöra LCC, vilket kan öka transparens och analysbarhet i Trafikverkets LCC-arbete. Vi ser det därför som angeläget att Trafikverket, där så är möjligt, stärker styrningen och tydliggör incitamenten i LCC-relaterade processer och beslutssituationer.

Vi konstaterar också att det inte förefaller vara prioriterat att beakta LCC i investeringsprojekt. Det riskerar att leda till att framtida drift- och underhållskostnader underskattas. Mot denna bakgrund menar vi att det är viktigt att Trafikverket tydliggör hur det pågående utvecklingsarbetet kring LCC är tänkt att påverka prioriteringarna i styrningen i investeringsprojekt. Detta kräver sannolikt att mandat och ansvar för LCC-styrningens tillämpning tydliggörs samt att prioriteringar mellan olika mål klargörs i den mån det är möjligt.

Vi föreslår också att regeringen fortsätter att följa Trafikverkets utvecklingsarbete med LCC och har beredskap att, om utvecklingen inte sker i tillräcklig takt eller riktning, förtydliga styrningen i myndighetens instruktion. I kontrast till den stärkta kostnadsstyrningen, ser vi att utveckling kring breda, komplexa områden som lyftes i *Utredningen om järnvägens organisation* går framåt, men långsamt. Detta gäller särskilt arbetet med att skapa en samlad och systematiserad kunskap om anläggningens tillstånd. Det kvarstår betydande utmaningar i att implementera en fungerande systemlösning för järnvägsverksamheten, som präglats av omtag, pausade projekt och reviderade målbilder, med en samlad bild av bristande koordination och avsaknad av gemensamt mål.

Frågan om hur underhållsåtgärder kan genomföras med mindre trafikpåverkan har successivt blivit alltmer politiskt prioriterad, men det finns trögheter i att få till förändringar av exempelvis

arbetsätt och upphandlingar som främjar detta. Till exempel har begreppets innebörd inte alltid hanterats konsekvent och direktiven i regeringsuppdragen till Trafikverket har i flera fall lämnat utrymme för alternativa förslag och bredare hänsynstaganden. Trafikverket själv har även genom åren framhållit en relativt skeptisk inställning till förändringar av beställar-rollen och en övergång till att utföra järnvägsunderhåll i egen regi. Utvecklingen på senare tid visar dock att Trafikverket rör sig mot en starkare projektledning och ökad involvering. Mängden regeringsuppdrag till Trafikverket har över tid ökat kraftigt och kan tillsammans med relativt korta utredningstider ha bidragit till begränsat djup och konkretion i vissa rapporter, trots komplexa frågor. Enligt uppföljningen av utredningen om järnvägens organisation kan detta försvåra bedömningen av genomslaget från utvecklingsarbetet inom ramen för regeringsuppdrag.

Vi har tidigare konstaterat att vidmakthållande är svårt att analysera och att det saknas vedertagna metoder för att analysera det ur ett kostnadskontrollsperspektiv. Samtidigt är vidmakthållande en stor del av den nationella planen och området har dessutom fått utökade anslagsmedel. De ekonomiska behoven för vidmakthållande har ökat. En del av de ökade behoven kan förklaras av för lite medel i förhållande till behov vid tidigare planperioder och av generella prisökningar för underhåll, men en relativt stor del kan det inte. De oförklarade ökningarna av de ekonomiska behoven är störst för vägunderhållet. Mot den bakgrunden ser vi att det är viktigt att fortsätta att undersöka hur området kan analyseras vidare.

Våra förslag och rekommendationer

Med utgångspunkt i de observationer och slutsatser vi drar från årets studier lämnar vi rekommendationer till Trafikverket och förslag till regeringen som rör olika förbättringsområden.

Rekommendationer till Trafikverket om förändringsarbete

Trafikanalys rekommenderar att Trafikverket,

- bevakar utvecklingsarbetets långsiktiga mål genom att skapa incitamentsstrukturer för lärande
- skapar rutiner för att systematiskt se över och rensa i den samlade styrningen för att minska motstridiga, överflödiga eller omotiverade styrsignaler
- genomför konsekvensbedömningar av planerade insatser för att utveckla verksamheten.

Rekommendationer till Trafikverket om investeringsverksamheten

Trafikanalys rekommenderar att Trafikverket,

- tydliggör hur interna krav och regelverk ska tolkas och tillämpas, samt skapar en samsyn om tolkningen i organisationen
- ser över och rensar bland de interna kraven för att minska mängden överflödiga eller omotiverade krav
- arbetar mer systematiskt med att analysera och beakta konsekvenserna av nya eller förändrade interna krav, särskilt för objekt som redan finns i den nationella planen

- prioriterar att vårda och, när det är möjligt, förbättra förutsättningarna för det kollegiala kunskaps- och erfarenhetsutbytet för projektledare
- fördjupar sin transparens och kommunikation gentemot regionerna om länsplanernas framdrift gentemot regionerna
- utvecklar styrningen och skapar incitament för att arbeta proaktivt med kostnadseffektivitet och kostnadsreducerande åtgärder även i investeringsprojekt där budgeten hålls.

Rekommendationer till Trafikverket om LCC

Trafikanalys rekommenderar att Trafikverket,

- redovisar LCC då anläggningskostnadskalkyl tas fram
- stärker styrningen och tydliggör incitamenten för LCC-hänsyn.

Förslag på förbättringsområden till regeringen

Trafikanalys föreslår att regeringen,

- främjar ett långsiktigt fokus på kostnadskontroll på Trafikverket genom en ändamålsenlig styrning av myndigheten
- följer Trafikverkets arbete med LCC
- säkerställer fortsatt analys av underhållsverksamheten ur ett kostnadskontrollsperspektiv.

Ordlista

Begrepp	Innebörd
Anläggnings specifika krav för väg (AKV)	Objektspecifika krav och förutsättningar för åtgärder på väg.
Anläggnings specifika krav för järnväg (AKJ)	Objektspecifika krav och förutsättningar för åtgärder på järnväg.
Fastställd kalkyl-sammanställning (FKS)	En anläggningskostnads kalkyl avseende ett projekt enligt successivprincipen.
Funktionsutredning (FU)	Beslutsunderlag som syftar till att pröva tänkbara åtgärdsalternativ och rekommendera lämpligaste åtgärd för att tillgodose skalkrav och/eller önskat bör läge.
GD-risk	En verksamhetskritisk risk på Trafikverket som Trafikverket har identifierat som är av sådan betydelse att ansvar och hantering ligger på den högsta ledningsnivå.
Genomlysningen	Intern genomlysning av organisationen och leveranser som genomfördes 2023 med syfte att öka kund- och omvärldsfokus, samt stärka myndighetens inre effektivitet och leveransförmåga.
Grov kostnadsindikation (GKI)	Grov kostnadsbedömning för ett investeringsobjekt i tidiga skeden, såsom åtgärdsvalsstudier och funktionsutredningar. Ger en första kostnadsindikation för investeringsobjekt samt en insikt om osäkerheten. Förfaringssättet är av enklare karaktär med syftet att få en enhetlig dokumentation även för de objekt som inte är långt gångna och därmed väldigt osäkra.
Kraftsamlingen	Ett centralt förändrings- och utvecklingsarbete på Trafikverket med fokus på övergången till en värde- och tillitsbaserad styrningsmodell.
Livscykelkostnad (LCC)	Den totala kostnaden för ett objekt under hela dess livslängd. Omfattar kostnader för investering, drift, underhåll, reinvesteringar och avveckling.
Nationella revisionsmöten (NRM)	Möten där Trafikverket nationellt tar ställning till förändringar som påverkar ett objekts kostnader, ändamål, innehåll, omfattning eller utformning jämfört med hur det såg ut i den senast beslutade nationella planen. Endast för objekt som befinner sig i planläggnings- eller projekteringskedet.
Program Kostnadsstyrning	Ett centralt förändrings- och utvecklingsarbete på Trafikverket med uppgiften att leda, följa upp och utvärdera ett antal prioriterade initiativ som Trafikverket genomför för att förbättra förmågan till kostnadsstyrning och kostnads kontroll.

Sammanhållna systemansvar	Systemansvar för väg respektive järnväg har inrättats, till följd av Kraftsamlingen, med övergripande syfte att skapa mål och strukturer för att optimera värdeflödet utifrån respektive systems villkor och förutsättningar.
TDOK	Trafikverkets styrande och stödjande dokument.
Tid, Kostnad, Innehåll (TKI)	Tre grundläggande parametrar för styrning och uppföljning av ett investeringsprojekt (tid, kostnad och innehåll).
TKI-säkring	Internt arbetssätt för avstämning och överenskommelse mellan VO Planering och VO Investering om tid, kostnad och innehåll i projektbeställningen.
TRVINFRA	Trafikverkets regelverk för tekniska krav på infrastrukturen.
Totalkostnad	Den samlade kostnaden för att genomföra ett investeringsobjekt fram till färdig anläggning. Omfattar samtliga kostnader som uppstår i planering, projektering, markåtkomst och byggande. Inkluderar inte drift- och underhållskostnader efter färdigställande eller reinvesteringar.
Verksamhetsområde (VO)	Verksamhetsområde
Verksgemensam styrning (GDv)	Funktion inom Trafikverket placerad direkt under generaldirektören. GDv har i uppgift att arbeta med den finansiella styrningen och övrig verksamhetsstyrning samt ansvara för verksgemensam beredning av myndighetsövergripande frågor.
Vägar och gators utformning (VGU)	Regelverk för utformning vid nybyggnad och större ombyggnad av statliga vägar, ingår i TRVINFRA.

Inledning

Den här rapporten är den tredje delredovisningen i Trafikanalys uppdrag att granska och följa upp Trafikverkets arbete med kostnadskontroll. I rapporten presenterar vi våra analyser och förslag som syftar till att öka kunskapen om, och bidra till ökade möjligheter till, kostnadskontroll i genomförandet av nationell plan.

1.1 Fokus på investering, LCC och vidmakthållande

Årets studier bygger vidare på våra studier och analyser av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll som vi har presenterat i de tidigare delredovisningarna. Vi har fortsatt att fokusera våra studier på problem som rör kostnadskontroll inom investeringsverksamheten, Trafikverkets beaktande av anläggningens kostnader över hela livscykeln (LCC) och vidmakthållande.

1.1.1 Rapportens disposition

Kapitel 1 ger en introduktion till årets arbete. Kapitel 2 presenterar den samlade analysen av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll utifrån årets studier. Kapitel 3 presenterar de förslag och rekommendationer vi lämnar utifrån den samlade analysen.

Bilaga A, Bilaga B och Bilaga C summerar de studier och det kontinuerliga följandearbete som ligger till grund för den samlade analysen som presenteras i kapitel 2. Tabell 1.1 sammanställer årets studier och vilka avsnitt i Bilaga A, Bilaga B och Bilaga C som beskriver dem.

Parallellt med våra fördjupade studier har vi genomfört ett kontinuerligt följandearbete av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll. I kapitel 4 sammanfattar vi det kontinuerliga följandearbetet. Syftet med följandet är att hålla oss uppdaterade om Trafikverkets utvecklingsarbete samt ge underlag för att beskriva verksamheten och stärka våra analyser.

Tabell 1.1. Översikt över årets studier och följandearbete.

Studie	Avsnitt i bilagor
Följandearbetet: Trafikverkets arbete med kostnads kontroll	Bilaga A
Kostnadsstudien: Kostnadsförändringar i olika skeden	B.1
Fallstudien: Kvalitativ fördjupningsstudie av kostnadsförändringar i tre väginvesteringsobjekt	B.2
Kravstudien: Kravens betydelse för kostnadsökningar i investeringsverksamheten	B.3
Projektledarstudien: Projektledares förutsättningar och incitament för kostnads kontroll	B.4
Studien om upparbetning av medel för regionala investeringar	B.5
Studien om livscykelkostnadshänsyn inför internbeställningar	C.1
Studien om styrning och förändringsarbete rörande livscykelkostnader	C.2
Studien om anslagsstrukturens betydelse för incitament till livscykelkostnadshänsyn	C.3
Studien om tillämpning av LCC-hänsyn i Trafikverkets projekt	C.4
Studien om utveckling av de ekonomiska behoven för vidmakthållande	C.5
Uppföljningen av åtgärdsförslag i Utredningen om järnvägens organisation	C.6

En av regeringsuppdragets viktigaste utgångspunkter är kostnadsökningarna i *investeringsverksamheten*. I bakgrunden till vårt uppdrag konstaterade regeringen att kostnaderna för de objekt som namnges i den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastrukturen (nationell plan) för perioden 2018–2029 hade ökat med 33 procent från fastställelsebeslutet. I det sammanhanget betonar regeringen att kunskapsnivån om kostnadsutvecklingen och lärandet från tidigare erfarenheter behöver öka hos Trafikverket. Som ett led i att möta det behovet har Trafikanalys genomfört fördjupade studier för att belysa orsakerna bakom kostnadsökningarna.

Trafikanalys har i tidigare rapporter konstaterat att kostnadsökningar i Trafikverkets investeringsobjekt främst uppstår i de tidiga planeringsskedena. För att fördjupa kunskapen om drivkrafterna bakom dessa ökningar, samt om vilka mekanismer och styrmedel som påverkar kostnads kontrollen, har vi genomfört fem studier. Studierna belyser olika aspekter av kostnadsförändringar och ger en flerdimensionell bild av hur planering och genomförande påverkar de ekonomiska förutsättningarna. I Bilaga B redovisar vi de fem studierna.

Avsnitt B.1 innehåller en analys av hur kostnader förändras i övergången mellan olika planeringsskedena. Avsnitt B.2 beskriver en kvalitativ fördjupningsstudie av tre väginvesteringsobjekt som undersöker bakomliggande mekanismer för kostnadsökningar i enskilda projekt. Avsnitt B.3 beskriver en analys av hur tillkommande interna och externa krav påverkar investeringsobjektens kostnadsutveckling. Avsnitt B.4 analyserar

hur den styrning som riktas mot projektledare, tillsammans med deras förutsättningar och incitament, ser ut för att verka för en god kostnadskontroll. Avsnitt B.5 presenterar en analys av upparbetningen av medlen för länstransportplanerna. Tillsammans ger dessa studier förståelse för vilka faktorer som driver kostnadsökningar, samt vilka delar av processen som är mest relevanta ur ett kostnadskontrollperspektiv.

Trafikverket visar med den handlingsplan om åtgärder för att hantera internrevisorernas synpunkter i revisionsrapporten *Anläggningens LCC* att Trafikverket vill utveckla området mot ett mer systematiskt och integrerat arbetssätt för LCC-hänsyn. Som vi beskriver i 2025 års delredovisning finns det olika svårigheter för att nå en systematisk hantering av LCC. Problemen skiljer sig åt i olika delar av Trafikverkets verksamhet. Under året har vi fördjupat kunskapen om hur Trafikverket arbetar med LCC i investeringsprojekt i ytterligare fyra studier som vi presenterar i Bilaga C.

Avsnitt C.1 presenterar en studie om hur LCC beaktas i verksamhetsområde Planerings (VO Planerings) kravställande i internbeställningar till verksamhetsområde Investering (VO Investering). Avsnitt C.2 presenterar en studie om hur LCC ska beaktas på Trafikverket enligt befintliga styrdokument och hur Trafikverkets utvecklingsarbete om LCC bedrivs. Avsnitt C.3 undersöker anslagsstrukturens roll för att skapa incitament för att beakta underhållsperspektivet i investeringsprojekt. Avsnitt C.4 sammanfattar erfarenheterna från tillämpningen av LCC-analyser i investeringsprojekt.

Vi har i tidigare delredovisningar konstaterat att beräkningar av det ekonomiska behovet för *vidmakthållande* inte presenteras tillräckligt transparent, vilket innebär att området är svårt att studera för externa granskare. Avsnitt C.5 undersöker bakomliggande orsaker till det ökade behovet mellan de två senaste planomgångarna för nationell plan.

I tidigare delredovisningar har vi pekat på trögheter i förändringsarbetet i frågor om kostnadskontroll. För att öka förståelsen av hur Trafikverket hanterar utvecklingsarbete kring kostnadskontroll, har vi genomfört en uppföljning av *Utredningen om järnvägens organisation*. I avsnitt C.6 presenterar vi uppföljningen, där åtgärder som rör kostnadskontroll som har riktats till Trafikverket har följts upp.

1.1.2 Så har vi arbetat

Arbetet som redovisas i den här rapporten är en fortsättning på det arbete som ledde fram till 2025 års delredovisning. Arbetet har genomförts av en projektgrupp på Trafikanalys, med stöd av konsulter, samt en extern referensgrupp. Trafikanalys vetenskapliga råd har under arbetets gång tagit del av arbetet och lämnat synpunkter. Vi har även haft regelbundna avstämningar med Statskontoret³, som gett oss inspel för att säkerställa att det ekonomiska administrativa regelverk som gäller för staten beaktas.

Arbetet har också skett i dialog med Trafikverket, som vi har haft ett flertal möten och avstämningar med under året. Trafikverket har bistått Trafikanalys med kunskap, material och kontaktpersoner. Vi har också fått särskilda föredragningar om pågående arbete inom Trafik-

³ Den 1 januari 2026 har Ekonomistyrningsverket (ESV) som mottagande myndighet inordnat Statskontorets verksamhet. ESV har därefter bytt namn till Statskontoret. Myndighetens roll i Trafikanalys uppdrag har inte påverkats av denna förändring.

verket, dels inom ramen för särskilda projekt, dels på ett mer övergripande plan kring exempelvis Program Kostnadsstyrning och Kraftsamlingen.

Ett antal underlagsrapporter har tagits fram som grund för Bilaga A, Bilaga B och Bilaga C. Underlagsrapporterna är publicerade på Trafikanalys webbsida, eller står i begrepp att bli publicerade. För närmare hänvisning till underlagsrapporterna, se bilagorna.

Innan publicering har utkast av denna rapport skickats till Trafikverket och Statskontoret som har givits möjlighet att lämna synpunkter.

1.2 Regeringens uppdrag till Trafikanalys

Trafikanalys uppdrag innebär att, 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 kostnads kontroll av verksamheten som bedrivs inom ramen för den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastrukturen för perioden 2022–2033 (nationell plan).⁴ Trafikverket ska bistå Trafikanalys i arbetet. Uppdraget pågår t.o.m. den 30 april 2028 och delredovisas årligen i april. Den första delredovisningen gjordes 29 april 2024⁵ och den andra delredovisningen gjordes 29 april 2025. En plan för Trafikanalys genomförande av uppdraget togs fram 2023.

Enligt uppdraget ska delredovisningarna ge,

- 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 innehåller både större namngivna investeringar samt reinvesteringar och underhåll
- en redogörelse för förbättringsområden som Trafikanalys föreslår för vidare uppföljning och analys, för att öka produktivitet, effektivitet, framdrift och förbättrad kostnads kontroll hos Trafikverket.

Inom ramen för uppdraget har Trafikanalys publicerat,

- en särskild rapport 2023 om Trafikverkets redovisning till regeringen av kostnadsutveckling i investeringsverksamheten⁶
- ett pm om kostnadsutvecklingen för objekt i nationell plan⁷
- ett pm om utvecklingen av de ekonomiska behoven för att vidmakthålla väg- och järnvägsinfrastrukturen⁸.

Analysen kommer att utvecklas i den kommande delredovisningen och slutredovisas 2028.

⁴ Regeringen (2022) Uppdrag att genomföra en granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnads kontroll i syfte att förbättra Trafikverkets rutiner och arbetssätt.

⁵ Trafikanalys (2024a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnads kontroll - delredovisning.

⁶ Trafikanalys (2023) Trafikverkets redovisning till regeringen av kostnadsutveckling i investeringsverksamheten.

⁷ Trafikanalys (2024b) Kostnadsutveckling för objekt i Nationell infrastrukturplan.

⁸ Trafikanalys (2025c) Utveckling av de ekonomiska behoven för att vidmakthålla väg- och järnvägsinfrastrukturen.

I detta sammanhang är det viktigt att notera att uppdraget är avgränsat till den gällande nationella planen för perioden 2022–2033. Analyser av planförslaget för perioden 2026–2037 ingår därför inte. Trafikanalys har dock, på uppdrag av regeringen, kvalitetsgranskat planförslaget för 2026–2037, och granskningen redovisas i en separat rapport.⁹

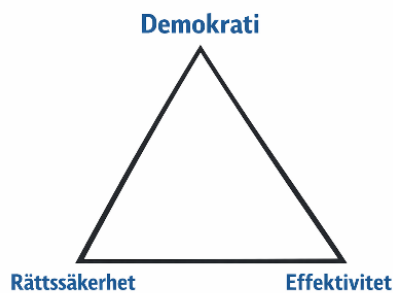
1.3 Trafikanalys syn på kostnads kontroll i uppdraget

I de två tidigare delredovisningarna och i uppdragets projektplan till regeringen beskrev vi hur vi ser på innebörden av begreppet kostnads kontroll.¹⁰ I det här avsnittet utvecklar vi den diskussionen. Syftet är att bidra till en djupare förståelse för innebörden med kostnads kontroll och underlätta analyser av kostnads kontroll. Vår syn på kostnads kontroll är under utveckling, vilket bland annat innebär att vår begrepps användning kan variera något mellan olika studier. Beskrivningen av vår syn på kostnads kontroll har sin utgångspunkt i Trafikverkets verksamhet för nationell plan, men beskrivningen är delvis generell för liknande organisationer och andra myndigheter.

1.3.1 Trafikverket verkar i ett demokratiskt sammanhang

I en demokratisk rättsstat måste myndigheter som Trafikverket ta hänsyn till såväl effektivitet, rättssäkerhet och demokratiska aspekter. Demokratiska aspekter kan vara sådana saker som att planer och förslag får granskas och överklagas. Ett exempel är att arbetet med väg- och järnvägsplaner har lagstadgade krav på att:¹¹

- genomföra samråd med en lagstadgad samrådkrets
- genomföra miljöbedömning
- kungöra förslaget till väg- eller järnvägsplan och låta det granskas.



Figur 1.1. Demokratitriangeln.
Källa: Egen bearbetning¹²

⁹ Trafikanalys (2025b) Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037.

¹⁰ Trafikanalys (2025a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnads kontroll - delredovisning 2. Trafikanalys (2024a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnads kontroll - delredovisning.

¹¹ Svensk författningssamling (1971:948) Väglag (1971:948). Svensk författningssamling (1995:1649) Lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

¹² Blomquist, O. och Wihlborg, E. (2026) Kommunerna och AI; En studie baserad på intervjuer med kommunala tjänstepersoner om möjligheter, utmaningar och risker med AI. s. 15

Rättssäkerhet och effektivitet kan i praktiken skapa målkonflikter eftersom hänsyn till rättssäkerhet kan minska effektiviteten i arbetet, medan ett för stort fokus på effektivitet kan leda till brister i rättssäkerheten. På motsvarande sätt kan en hög grad av inslag som kan sägas kännetecknas av demokrati, till exempel i form av samråd, innebära utmaningar för effektivitet och rättssäkerhet (till exempel om samråd tar väldigt mycket tid, eller om det är ett skevt deltagande på samråden). I praktiken blir detta en balans som Trafikverket, och de aktörer som tillsammans med Trafikverket arbetar med planering av statlig infrastruktur, behöver förhålla sig till. Figur 1.1 illustrerar den balansgången.

Vi talar i denna rapport om *kostnadskontroll* och vi beskriver nedan vår syn på begreppet. Trafikverket själva har ett internt arbete kring liknande frågor som heter *Program Kostnadsstyrning*. Dessa begrepp ligger ganska nära varandra, men betoningen är olika. Enligt Trafikverket är kostnadsstyrning en process för att planera, följa upp och kontrollera projektkostnader i förhållande till budget, dvs. för att uppnå kostnadskontroll.¹³ Trafikanalys syn på kostnadskontroll är bredare och fokuserar på agerande och beslutsfattande som sker med en medvetenhet om bland annat vilka mål som styrningen fokuserar på, vilka nyttor man strävar efter och konsekvenser av beslutsfattande. Då vi ser att problem som rör kostnadskontroll är breda och komplexa, så menar vi att ett brett synsätt möjliggör att belysa grundorsakerna till problemen och att de åtgärdsförslag vi lämnar kan bidra till klokare och mer långsiktiga lösningar för en stärkt kostnadskontroll.

Ett annat relaterat begrepp är *kostnadseffektivitet* som handlar om att uppnå ett maximalt resultat i förhållande till de resurser och kostnader som satsas. Om resultatet som ska nås omfattar en nytta som kan mätas i förhållande till kostnaderna kan man tala om en *kostnadsnytto-analys*. För en myndighet kan det vara svårt att tydligt omvandla myndighetens resultat till mätbar nytta. Om kostnaderna och nyttorna är samhällsekonomiska talar man om en *samhällsekonomisk kostnads-nytto-analys*. För infrastrukturobjekt finns metoder för att beräkna samhällsekonomiska nyttor och kostnader, och om nyttorna överstiger kostnaderna talar man om att den samhällsekonomiska lönsamheten är positiv.

Produktivitet är ett annat relaterat begrepp. Det är ett mått på hur effektivt resurser omvandlas till nyttiga resultat som varor eller tjänster, dvs. hur effektivt produktionen sker per tidsenhet eller per kostnadsenhet. Ofta uttrycks produktivitet som produktion per arbetad timme. Hög produktivitet innebär mer värdeskapande.

1.3.2 Agerande och beslutsfattande sker med en medvetenhet om centrala frågor

Trafikanalys betraktar som nämnts kostnadskontroll ur ett brett perspektiv. På ett kortfattat sätt utgår vår syn på vad som karakteriserar god kostnadskontroll ifrån att agerandet och beslutsfattandet i en organisation sker på ett medvetet sätt kring centrala frågor.

Centrala frågor är sådana frågor som har en väsentlig påverkan på verksamheten, inklusive kostnader och nyttor. I det här sammanhanget gäller det frågor inom dels planeringen och genomförandet av enskilda projekt, dels den samlade åtgärdsportföljen i nationell plan ur både ett kort- och ett långsiktigt perspektiv i förhållande till de transportpolitiska målen. De kostnadskontrollfrågor vi har studerat i årets arbete introduceras i avsnitt 1.1.

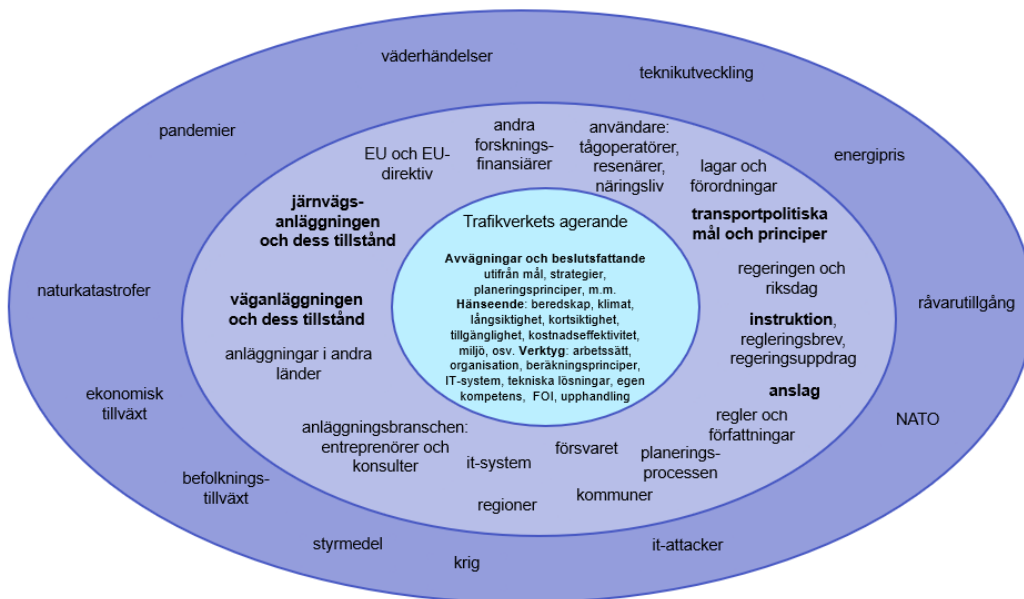
Ett *medvetet agerande och beslutsfattande* handlar om att beakta relevanta avvägningar som rör olika hänseenden och möjliga konsekvenser av olika beslutsalternativ. Vi menar att det

¹³ Se även Trafikverket (2021c) Transportekonomi - termer förklarade på ett enklare sätt; Med engelsk – svensk ordlista .

handlar om att sträva efter att använda de statliga medlen till transportsystemet effektivt, dvs. att använda resurserna till åtgärder som ger störst nytta för pengarna. Valet av åtgärder bör därför utgå ifrån beslutsunderlag som ger en rättvisande bild av kostnader och nyttor, som både är kortsiktiga och långsiktiga. Vi menar också att planeringen och genomförandet av åtgärder bör ske med beaktande av kostnadsutvecklingen.

Trafikanalys menar att låga kostnader bör eftersträvas för att hushålla med statens medel. Men beslut som fattas med god kostnadskontroll kan också innebära val av alternativ med högre kostnad, så länge det leder till större samhällsnytta. Högre kostnader för en investering kan också motiveras av att den högre kostnaden ger en lägre livscykelkostnad. Sådana val kan vara motiverade om avvägningarna har gjorts på ett medvetet sätt utifrån en sammanvägd bedömning av möjliga konsekvenser och måluppfyllelse. Att Trafikverket håller sig inom beslutad budget är generellt i linje med god kostnadskontroll, även om det exempelvis inom ramen för projekt kan finnas enskilda situationer som kräver nödvändiga förändringar eller åtgärder som motiverar en ökad kostnad. Tilldelade anslagsmedel kan dock inte överskridas.

Som vi har beskrivit i 2024 års delredovisning sker Trafikverkets agerande och beslutsfattande i en omvärld som Trafikverket både interagerar med och blir påverkad av, se Figur 1.2.¹⁴ Lagstiftning är en viktig förutsättning, liksom de transportpolitiska målen. Aktörer med intresse i transportinfrastruktur påverkar också Trafikverket. Trender i omvärlden kan påverka Trafikverket genom vilka hänseenden som får störst vikt. I dagsläget har exempelvis beredskapsfrågor fått ett större fokus jämfört med tidigare. Vilka hänseenden som är viktigast att beakta bör avspeglas i den sammantagna styrningen av myndigheten.



Figur 1.2. Översikt av den omvärld som Trafikverket verkar i. Invärld (turkos), närvärld (lila) och omvärld (mörklila).

Källa: (Trafikanalys 2024a).

¹⁴ Se Trafikanalys (2024a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning. s.17–18.

1.3.3 Förutsättningar för god kostnadskontroll utifrån centrala aspekter

Vi har i tidigare delredovisningar beskrivit följande aspekter som centrala förutsättningar för god kostnadskontroll:

- Trafikverket har förmågan att med hjälp av sina *kalkylmetoder* bedöma framtida kostnader och nyttor av åtgärder.
- Det finns ett *lärande* inom Trafikverket som innebär att man tar tillvara tidigare erfarenheter från kostnadsförändringar och kostnadskontroll.
- Underlagen för beslut om plan och åtgärder är *transparenta* på ett sätt som ger förutsättningar för god kostnadskontroll.
- Trafikverkets *system och rutiner för informationshantering* ger möjligheter att följa och spåra kostnadsförändringar och orsaker till hanteringen på ett rättvisande sätt.
- Det finns *incitamentsstrukturer* som bidrar till att kostnadskontroll är prioriterat.
- *Styrningen* av Trafikverkets arbete med i nationell plan sker på ett sätt som skapar förutsättningar för alla aspekter som vi räknar upp här.

Dessa centrala aspekter ser vi alltså inte som mål i sig, utan som viktiga förutsättningar för att god kostnadskontroll ska vara möjlig. De är områden som Trafikverket aktivt kan arbeta med och utveckla för att stärka sin förmåga att fatta medvetna och välinformerade beslut i nationell plan och de åtgärder som den leder till utifrån de transportpolitiska målen. Hänsyn måste tas till kostnader, samhällsnytta och andra relevanta konsekvenser.

I årets delredovisning utvecklar vi framställningen av de centrala aspekterna. Det handlar framför allt om en justering av hur aspekterna beskrivs sammantaget, där vi ser styrningen som överordnad övriga aspekter. Vi har också breddat aspekten kalkylmetoder till det bredare begreppet beslutsunderlag, som inkluderar hur ändamålsenliga underlagen är. I aspekten beslutsunderlag ingår även kalkylresultat. Vi ser att god kostnadskontroll kan nås på följande sätt:

- *Styrningen* är ändamålsenlig och skapar *incitamentsstrukturer* som främjar ett agerande och beslutsfattande som är i linje med god kostnadskontroll.

För att möjliggöra ändamålsenlig styrning behövs:

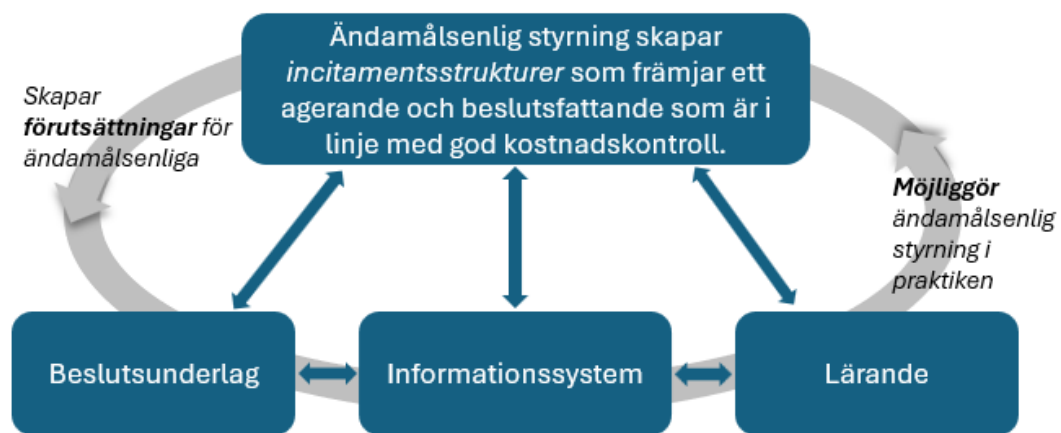
- ändamålsenliga *beslutsunderlag*
- ändamålsenlig *informationshantering*
- ändamålsenligt *lärande*.

Genom att ha ändamålsenliga beslutsunderlag, informationshantering och lärande kan incitamentsstrukturer skapas som ger förutsättningar för en ändamålsenlig styrning i linje med god kostnadskontroll. För att beslutsunderlag, informationshantering och lärande ska kunna bidra till sådana incitamentsstrukturer är det en förutsättning att de är tillräckligt *transparenta*. Med transparens menar vi exempelvis sådant som att det är tydligt varifrån den information som används kommer ifrån, att central information är tillgänglig, hur beslutsunderlagen är uppbyggda, vilka osäkerheter som är förknippade med de metoder som används i beslutsunderlagen och hur nya insikter bidrar till att införa förändrade arbetssätt i organisationen.

Vårt resonemang kring vad som karakteriserar god kostnadskontroll är cykliskt och iterativt, vilket avspeglar vår syn på god kostnadskontroll. En ändamålsenlig styrning skapar

incitamentsstrukturer i linje med god kostnadskontroll och möjliggör för en ändamålsenlig styrning i praktiken. Ändamålsenliga beslutsunderlag, informationssystem och lärande är viktiga förutsättningar som möjliggör för en ändamålsenlig styrning i praktiken och som även möjliggör för att utveckla styrningen. Styrningen menar vi är överordnad då den bidrar till att främja och synliggöra hur agerandet och beslutsfattandet bör ske för att vara i linje med god kostnadskontroll.

Figur 1.3 åskådliggör hur vi ser på förutsättningarna för god kostnadskontroll i en organisation med hjälp av de centrala aspekterna.



Figur 1.3. Sambandsfigur över hur vi ser på förutsättningarna för god kostnadskontroll i en organisation (till exempel Trafikverket) med hjälp av de centrala aspekterna.

I de följande avsnitten beskriver vi närmare hur vi ser på förutsättningarna för god kostnadskontroll utifrån de centrala aspekterna.

1.3.4 Ändamålsenlig styrning

En organisation kan nå god kostnadskontroll när det finns incitamentsstrukturer som främjar ett beslutsfattande och agerande som är i linje med god kostnadskontroll. En sådan styrning kan anses vara ändamålsenlig.

Mål

Vad som kan anses vara god kostnadskontroll beror på hur agerande och beslutsfattande sker i förhållande till vilka mål verksamheten styrs mot. Alla myndigheter ska följa aktuell lagstiftning och myndighetsövergripande förordningar som myndighetsförordningen. Den övergripande inriktningen för Trafikverkets verksamhet styrs av Trafikverkets instruktion och i de årliga regleringsbrev. Den övergripande styrningen av Trafikverket konkretiseras sedan på myndigheten. Exempelvis omsätts riksdagens övergripande mål om att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet av Trafikverket genom framtagandet av beslutsunderlag i form av samlade effektbedömningar (SEB:ar) som summerar effekterna av investeringsåtgärder, bland annat den samhällsekonomiska lönsamheten. De samlade effektbedömningarna blir sedan en del av underlaget till förslag till nationell plan som Trafikverket redovisar till regeringen vart fjärde år.

Trafikverket har egna mål för verksamheten, som är myndighetens tolkning av den övergripande styrningen. I årsredovisningen beskriver Trafikverket de strategiska målen som myndigheten strävar efter. Trafikverket har även formulerat verksamhetsmål. Olika delar av verksamheten har också ytterligare mål, exempelvis i olika typer av projektplaner.

Styrmekanismer

En organisation kan styra mot ett beslutsfattande och agerande som är i linje med god kostnadskontroll på flera sätt med olika typer av styrmekanismer. Styrningen sker på olika sätt, från en mer formell styrning till en mer informell styrning. Den formella styrningen på en myndighet kommer från ledningen (GD med delegation från styrelsen). GD delegerar till närmaste chefer som verkställer styrningen inom respektive verksamhet. Den ekonomiska styrningen sker från ledningen via verksamheten för ekonomi.

Processen för planeringen av transportinfrastruktur är en annan formell styrform som styr Trafikverkets arbete med nationell plan via dess bestämmelser om hur planeringen av transportinfrastrukturen ska genomföras.¹⁵ Styrningen omsätts praktiskt på Trafikverket via processer och styrdokument, intern uppföljning med mera. Verksamheten organiseras och verkställs av medarbetare på Trafikverket i projekt och löpande verksamhet. Genomförandet av verksamheten kan präglas mer av informella styrmekanismer där verksamhetens värden exempelvis kan avspeglas genom att en viss typ av beslutsfattande och agerande premieras i organisationen. Exempel på agerande som kan premieras i projekt är framdrift i projektet. Inom ramen för planeringsprocessen interagerar Trafikverket med olika aktörer, exempelvis länsplaneupprättare, allmänheten i samband med samråd, konsulter och entreprenörer som utför olika uppdrag åt Trafikverket. Se Figur 1.2 för fler exempel på aktörer som Trafikverket interagerar med.

De olika styrmekanismerna samverkar och skapar en sammantagen styrning som påverkar agerandet och beslutsfattandet i organisationen, dvs. planeringen och genomförandet av verksamheten. Genom att utforma formella och informella styrmekanismer på ett väl avvägt sätt kan incitamentsstrukturer skapas som främjar god kostnadskontroll. De olika styrmekanismerna bör också styra mot samma mål.

Omvärdering och förändring av styrningen

I en organisation med god kostnadskontroll menar vi att det även bör finnas strukturer för att möjliggöra omvärdering av styrningen allteftersom ny kunskap tillkommer. Omvärdering av styrningen kan leda till att förändringsarbeten initieras för att förändra styrprocesserna eller att enskilda beslut omvärderas, exempelvis om investeringsåtgärder i transportinfrastrukturen.

1.3.5 Ändamålsenliga beslutsunderlag

För att kunna styra organisationen på ett ändamålsenligt sätt som främjar god kostnadskontroll, finns det behov av beslutsunderlag som stödjer en sådan styrning. Beslutsunderlagen kan se olika ut beroende på vilket sätt de är tänkta att stödja beslutsfattande och agerande. Exempelvis kan det handla om underlag för beslut som genomförs av Trafikverket eller av regeringen (till exempel i samband med byggstartsforslag och byggstartsbeslut), eller om

¹⁵ Regeringen Förordning om ändring i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur., Regeringen Förordning om ändring i förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur., Regeringen (2012) Prop. 2011/12:118. Planeringssystem för transportinfrastruktur., Regeringen (2024) Prop. 2024/25:28. Vägen till en pålitlig transportinfrastruktur – för att hela Sverige ska fungera.

underlag för uppföljning av löpande verksamhet i förhållande till verksamhetsmål (till exempel TKI¹⁶). Det kan också handla om underlag som externa granskare (till exempel Trafikanalys och Riksrevisionen) ska kunna använda i sina analyser och granskningar. Beslutsunderlagen kan innehålla sammanställningar av kostnader och nyttor för åtgärder, beskrivningar av åtgärdsbehov och anläggningens status. Beslutsunderlagen kan inkludera nyckeltal, indikatorer, statistik och beskrivningar i text.

Beslutsunderlagen behöver ha tillräckligt hög kvalitet och vara tillräckligt transparenta och tillgängliga för syftet, för att till exempel externa granskare ska kunna förstå och bedöma kvaliteten på underlagen. Underlagen behöver alltså vara anpassade till de beslut som de ska stödja, dvs. alla som är delaktiga i att ta fram underlag behöver förstå hur beslutsunderlagen och utformningen av beslutsunderlagen påverkar beslutsfattandet.

För att beslutsunderlagen ska ha tillräckligt god kvalitet och fungera som ändamålsenliga beslutsunderlag menar vi att det förutsätter goda rutiner, arbetssätt, metoder och data. Exempelvis behöver det finnas kalkylmetoder av tillräckligt god kvalitet för att till exempel synliggöra kostnadsuppskattningar som olika beslut leder till, liksom vilka osäkerheter som kostnadsuppskattningarna är behäftade med. Vi menar också att det är viktigt att det finns rutiner för att hantera de osäkerheter som finns i beslutsunderlagen, liksom rutiner för att tillvarata de erfarenheter som framkommer i arbetet med att ta fram beslutsunderlag. Hur organisationen väljer att avgränsa vad som inkluderas i beslutsunderlagen och (kalkyl)metoderna påverkar kvaliteten på beslutsunderlagen och hur väl de kan stödja beslutsfattandet. Avgränsningar kan exempelvis handla om vilka planeringsskeden som inkluderas, vilket tidsperspektiv som används, hur detaljerade kostnadsposter som redovisas och vilka samhällsekonomiska nyttor som inkluderas.

1.3.6 Ändamålsenlig informationshantering

För att kunna ta fram beslutsunderlag och följa upp exempelvis kostnadsförändringar krävs åtkomst till data och information. En ändamålsenlig informationshantering är därför en förutsättning för att relevanta och nödvändig information ska finnas tillgänglig där den behövs. En ändamålsenlig informationshantering möjliggör att relevanta uppföljningar och utvärderingar av verksamheten kan genomföras. Det bidrar till att organisationen kan lära av tidigare erfarenheter. En aspekt av en ändamålsenlig informationshantering är att information är spårbar, dvs. att det är möjligt att spåra varifrån informationen kommer ifrån.

Informationshanteringen kan vara mer eller mindre avancerad och systematisk, men den bör vara anpassad till behov och syfte.

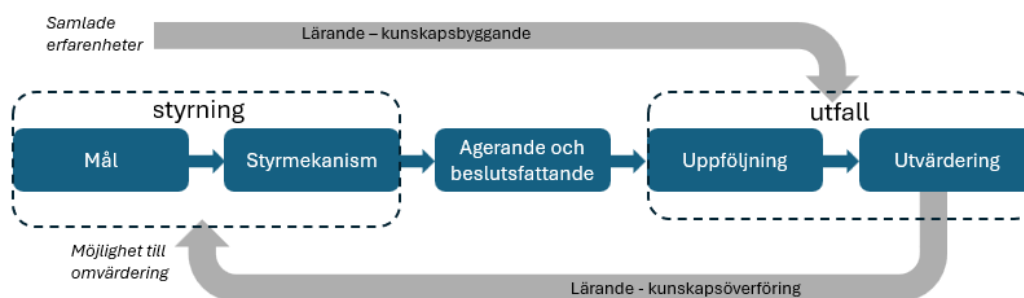
1.3.7 Ändamålsenliga rutiner för lärande

Verksamheten, och förutsättningarna för verksamheten, förändras kontinuerligt, samtidigt som ny kunskap utvecklas. Den erfarenhet och kunskapsutveckling som skapas genom en verksamhet i förändring kan tillvaratas och bör kunna bidra till bättre förutsättningar att arbeta mer medvetet med kostnads kontroll. Vi menar att det är viktigt att organisationen främjar ett ändamålsenligt lärande genom att skapa goda förutsättningar för lärande, dvs. att det finns rutiner och strukturer i organisationen som främjar lärande och att omsätta ny kunskap i verksamheten. Då det finns ändamålsenliga rutiner för lärande skapar det förutsättningar för att omvärdera styrningen av verksamheten på ett klokt och väl avvägt sätt. Uppföljning av utfall och utvärdering av verksamheten kan bidra till ett lärande av hur väl styrningen fungerar i

¹⁶ TKI – tid, kostnad, innehåll.

praktiken, exempelvis genom att utvärdera hur väl verksamheten *fungerar* i förhållande till hur man *vill* att den ska fungera. Uppföljning och utvärdering kan vara formaliserade i arbetsprocesser (till exempel genom fördefinierade beslutspunkter (tollgates) och milstolpar som ingår i projektprocessen för investeringar och i summeringar av verksamhetsåret i årsredovisningen), men det kan också fungera mer informellt och löpande mellan kollegor. Samtidigt är det viktigt att vara medveten om att uppföljning skapar ett tydligt fokus på det som anses vara särskilt viktigt i verksamheten, vilket kan innebära att mindre uppmärksamhet riktas på det som inte följs upp. Uppföljning riskerar därför att bidra till att verksamhetens fokus blir på mätbara nyckeltal i stället för sådant som är svårare att mäta och följa upp. Om organisationen inte har tydliggjort vad som framför allt är viktigt så kan uppföljningen skapa incitamentsstrukturer som inte är ändamålsenliga för de mest centrala målen i verksamheten.

Figur 1.4 illustrerar vår förståelse av hur vi ser att styrningen i en organisation bör fungera då den är ändamålsenlig. Styrningen utgår ifrån ett mål, eller intention, som omsätts i en styrmekanism, vilket skapar förutsättningar för agerande och beslutsfattande. Då detta följs upp och utvärderas på ett relevant sätt, skapar det förutsättningar för ett systematiskt lärande. Detta skapar möjligheter/förutsättningar för att omvärdera styrningen. Samtidigt är detta en förenklad beskrivning av en styrkedja, då det även kan finnas informella och outtalade mål och styrmekanismer som påverkar agerandet och beslutsfattandet. Lärandet i organisationen sker också löpande och är inte enbart knutet till uppföljning och utvärdering.



Figur 1.4. Schematisk bild av styrkedjan i en organisation. Styrningen påverkar agerande och beslutsfattande i verksamheten, vilket leder till ett utfall, som kan följas upp och utvärderas och bidra till lärande. Lärandet möjliggör en omvärdering av styrningen.

1.3.8 Avvägningar

I avsnitten ovan har vi lyft exempel på avvägningar som bör beaktas i strävan efter en ändamålsenlig styrning, ändamålsenliga beslutsunderlag, ändamålsenlig informationshantering och ändamålsenliga rutiner för lärande. I det här avsnittet återkommer vi till några generella frågor som rör avvägningar i syfte att nå en god kostnadskontroll.

I samband med utvecklingsarbete menar vi att en avvägning bör göras ifall den arbetsinsats som krävs för att till exempel förbättra kvaliteten i ett beslutsunderlag svarar upp mot den nytta som arbetsinsatsen ger. Arbetsinsatsen kan ses som en kostnad för att förbättra kostnadskontrollen. En avvägning kan därför handla om att hitta en *tillräckligt hög kvalitet* på ett beslutsunderlag för att man ska kunna se en förbättring i kostnadskontrollen eller en *tillräckligt god och systematisk* informationshantering för de behov som finns i organisationen.

En annan aspekt på avvägningarna vid beslutsfattande är att ju mer fokus och arbetsinsatser som läggs på frågor om kostnadskontroll, allt annat lika, desto mindre utrymme ges till kärn-

verksamheten. Det här är en återkommande kritik mot new public management där mycket vikt läggs vid uppföljning.¹⁷ Ytterligare en risk med uppföljning, om den inte är genomtänkt, är att det genom uppföljning av en särskild parameter skapas incitament för att förbättra just den parametern, vilket möjligtvis kan ske på bekostnad av annat. Ett exempel på detta är att om alltför mycket fokus riktas mot att minska kostnaden av en åtgärd, finns risken att nyttan med åtgärden försämras så mycket att den inte längre kan anses vara samhällsekonomiskt lönsam.

En ytterligare aspekt som lyfts i litteraturen om administrationsförändringar är att offentliga organisationer i dag lägger betydande tid på frågor om de interna förhållandena. Det handlar exempelvis om förbättrad samordning och styrning, mer funktionell arbetsdelning och olika former av omorganisation. Initiativen kan komma både från ledningen och medarbetarna, och kraven kan vara allt från tvingande till frivilliga. Däremot tenderar många krav som från början var frivilliga att med tiden uppfattas som bara delvis frivilliga eller till och med som tvingande. Mängden krav ackumuleras dessutom över tid, och i kombination med inkonsistens, målkonflikter och en komplex kravbild bidrar det till en administrativ expansion. Vidare beskrivs administrationssamhället ofta som att det skapar arbete som tär på kärnverksamheten, och att det leder till olika slags kostnader för organisationen och individen. Ökningen av administration beskrivs även som en smygande, ofta långsam, omvandlingsprocess där fler och fler administrationsuppgifter förväntas ingå i kärnverksamheten. Den samlade effekten blir att kärnverksamheten successivt får ge vika till förmån för mer administration. Vidare pekar även litteraturen på att det generellt finns ett för stort fokus på formella regler, dokumentation och styrning i relation till verksamhetens utförande.¹⁸

Sammanfattningsvis menar vi att för att nå en god kostnadskontroll, bör ansträngningarna vara tillräckligt höga, men också vägas mot de risker som finns med för mycket fokus på att utveckla kostnadskontrollen. Följaktligen ser vi att en viktig förutsättning för arbete med kostnadskontroll är att insatser för att utveckla kostnadskontrollen konsekvensbedöms på en rimlig nivå för att undvika oönskade konsekvenser och öka sannolikheten för att insatserna i faktiskt leder till en förbättrad kostnadskontroll.

¹⁷ Thoresson, K. och Witzell, J. (2026) Projektledares förutsättningar och incitament för kostnadskontroll. s. 19

¹⁸ Ivarsson, A., Castillo, D. och Forsell, A. (2026) Administrationssamhällets expansion.

2 Samlad analys

I det här kapitlet presenterar vi en samlad analys av våra observationer och slutsatser om Trafikverkets arbete med kostnadskontroll, med utgångspunkt i årets studier. Vi beskriver den samlade analysen utifrån vår syn på kostnadskontroll, som beskrivs närmare i avsnitt 1.3.

Majoriteten av våra observationer och slutsatser från årets studier kretsar kring styrning. Vi drar också slutsatser kring Trafikverkets informationshantering, beslutsunderlag och lärande. Vi konstaterar att olika typer av styrning och styrsignaler kan tolkas på olika sätt beroende av var i organisationen man befinner sig. Då styrningen är mångfaldig, och delvis motstridig, är det svårt att nå en styrning som inte alls motsäger någon annan styrsignal. Vi har i våra analyser noterat att kommunikation är en central fråga för kostnadskontroll.

2.1 Ändamålsenlig styrning

2.1.1 Styrningen är mångfaldig med olika styrsignaler

Trafikanalys ser att Trafikverket nu genomför olika förändringsarbeten som syftar till att öka ändamålsenligheten i verksamhetsstyrningen. Enligt 9 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) ska myndigheten pröva ändamålsenligheten i de regler som styr verksamheten. Vi har dock inte bedömt i vilken utsträckning Trafikverket har genomfört sådana prövningar jämfört med tidigare.

Flera av de analyser som vi har genomfört under året pekar på att styrningen i olika delar av verksamheten på Trafikverket uppfattas ha otydliga mål. Trafikverket har bland annat i *Genomlysningen* och *Styrtredningen* identifierat problem som handlar om organisatoriska stuprör och otillräckligt fokus på helhetsperspektivet, vilket bland annat riskerar att leda till bristande leveransförmåga och ett ineffektivt utnyttjande av statens resurser.¹⁹ Trafikverket genomför nu ett omfattande förändringsarbete via framför allt *Kraftsamlingen*, där ett av syftena är att renodla styrningen mot tydligare mål utifrån ett helhetsperspektiv (se Bilaga A, avsnitt A.2.1). De studier vi har genomfört visar att det ökade fokuset från Trafikverkets ledning på att stärka kostnadsstyrningen har fått effekt i investeringsprojekten. I det här avsnittet sammanfattar vi våra slutsatser från årets studier om den övergripande styrningen.

Fallstudien och projektledarstudien (se Bilaga B, avsnitt B.2 och B.4) pekar samstämmigt på att styrningen upplevs som både omfattande och mångfaldig. Styrningen tenderar att läggas lager på lager, med inslag av olika logiker som regler, resultat och omdöme/tillit. Utifrån den teoretiska begreppsapparaten, som används i projektledarstudien, kan styrningen förklaras som en blandning av regelstyrning, processtyrning och resultatstyrning.

Regelstyrningen kännetecknas av en tydlig fördelning av arbetsuppgifter och vilken kompetens som ska göra vad. Regelstyrningen präglas av att varje uppgift bryts ner i små beståndsdelar som är enkla att följa, och på så sätt är lätta att kontrollera.²⁰ *Processtyrning* kännetecknas i stället av att verksamheten styrs utifrån arbetsflöden och beslutsprocesser.

¹⁹ Trafikverket (2026a) Dokument. E-post. Handling #120 i Trafikanalys ärende Utr 2022/57.

²⁰ Weber, M. (1947) *The Theory of Social and Economic Organizations*.

Fokus ligger inte på regler i sig och *vad* som beslutas, utan på *hur* processen utformas samt *hur* beslut fattas och implementeras.²¹ *Resultatstyrning* beskrivs ofta som en motsats till process- och regelstyrning. I stället för att styra på procedurer och processer för att uppnå önskat utfall sker styrningen genom formuleringar av övergripande mål. Utförarna tillåts att, inom anvisade budgetramar, fritt välja processer, procedurer och medel för att uppnå målen.²² Resultatstyrningen innebär alltså minskad detaljstyrning, större frihet för den som styrs att välja medel och tillvägagångssätt, samt ett större ansvar för utförandet av uppgiften. Ansvar och beslutsfattande flyttas även närmare den operativa verksamheten och/eller lokala och regionala beslutsfattare. Samtidigt åtföljs denna styrning ofta av ett ökat inslag av kontroll och granskning.

Att en organisation tillämpar olika styrformer är naturligt, men det kan bli problematiskt när prioriteringen mellan de olika styrformerna inte har klargjorts och det övergripande målet inte är tydligt för alla. Den här mångfaldiga styrningen innebär att det kan finnas incitament för olika handlingsalternativ och hänsyn, och att de kan vara olika starka.

Resultaten från samma studier pekar emellertid på att de intervjuade uppfattar kostnadskontroll som mer prioriterat nu än tidigare, och då särskilt att det finns en tydligare styrning mot totalkostnaden i investeringsprojekt, dvs. kostnaderna för planläggning, projektering och produktion (se mer i avsnitt 2.1.6). Samtidigt uppfattar projektorganisationerna att de uppmanas att "utmana regelverken". Trafikanalys anser att det framstår som både paradoxalt och problematiskt att de interna regelverken är så omfattande, samtidigt som projektledarna upplever att de aktivt uppmanas att utmana dem. Se mer i avsnitt 2.1.2 och 2.1.5.

Den här tendensen beskrivs även i litteraturen som berör administrationsförändringar i offentliga organisationer. Det framgår att kraven i offentliga organisationer ofta kommer från olika håll och att de varierar i styrka, vilket skapar en komplex kravbild. Det är även vanligt att många av dessa krav är motstridiga eller att de inte harmoniserar med varandra. Mycket tyder också på att krav sällan tas bort, utan att de läggs ovanpå varandra. Samtidigt pekar litteraturen på att det är svårt att bedöma den administrativa förändringen för varje nytt krav som ställs på den offentliga organisationen, och hur det kan påverka den samlade administrativa belastningen för kärnverksamheten. Det är således snarare mängden och summan av olika krav som skapar den administrativa belastningen. Det finns inte heller någon enkel lösning som medför att administrationen minskar eller försvinner. Däremot pekar litteraturen på att en möjlig utväg är att mobilisera motstånd mot administrativa krav och administration som anses vara illegitima eller onödiga. Det kan med andra ord anses förnuftigt att systematiskt ifrågasätta varför vissa administrativa rutiner eller processer överhuvudtaget ska utföras.²³

Fallstudien visar att projektorganisationerna upplever att Trafikverkets kostnadsstyrning i nuläget är för inriktad på att hålla sig inom givna budgetramar, snarare än att optimera förhållandet mellan kostnad och samhällsnytta. Många av de intervjuade upplever även att projekt inte styrs i tillräcklig utsträckning utifrån vad ett objekt bör få kosta jämfört med den nytta det skapar. Läs mer om den styrningen mot totalkostnaden i förhållande till samhällsnyttan i avsnitt 2.1.6.

Flera intervjupersoner menar även att det saknas incitament för projekten att arbeta proaktivt med kostnadsreducerande åtgärder när projekten inte överskrider budgeten. Det är särskilt relevant ur ett projektportföljsperspektiv, eftersom projekt som håller eller underskrider budget

²¹ Peters, B. G. (2010) *The politics of bureaucracy : an introduction to comparative public administration*.

²² Hertting, N. och Vedung, E. (2009) *Den utvärderingstäta politiken - styrning och utvärdering i svensk storstadspolitik*.

²³ Se exempelvis Ivarsson, A., Castillo, D. och Forsell, A. (2026) *Administrationssamhällets expansion*.

kan frigöra medel till andra investeringar genom att genomföra motiverade kostnadsreducerande åtgärder.

2.1.2 Otydligt hur tillämpningen och tolkningen av interna krav ska projekthanteras

Projektledarstudien och fallstudien (se Bilaga B, avsnitt B.2 och B.4) pekar på att det successivt har tillkommit mer styrning, vilket också innefattar fler krav på anläggningens utformning. Den rådande uppfattningen är att nya krav i stor utsträckning har tillkommit, medan få har avvecklats.²⁴ Det ställer krav på ett pragmatiskt förhållningssätt i investeringsprojekten, där styrningen behöver anpassas till projektets lokala förutsättningar. Uppmaningar om att utmana interna regelverk förekommer ofta från närmaste chefen och andra ledningsnivåer samt den interna beställaren VO Planering, vilket förutsätter välavvägda bedömningar och ett flexibelt förhållningssätt till regler och krav. Styrningen mot totalkostnaden förefaller dock ha ökat, se avsnitt 2.1.1 och 2.1.6.

Samtidigt som det finns en samstämmighet bland de intervjuade i fallstudien och projektledarstudien om att det är nödvändigt att projekthanteras tillämpningen av krav, saknas det en tydlig vägledning om hur det ska ske. De intervjuade i fallstudien upplever att det finns en viss otydlighet kring hur krav ska tolkas och tillämpas i praktiken. Det råder också olika uppfattningar om vad som är skall-krav och inte. Otydligheten återspeglas även i hur vissa av de intervjuade uttrycker sig om att det finns begränsade möjligheter att anpassa tillämpningen av krav och regler till lokala förutsättningar.

Det här indikerar att Trafikverket kan behöva förbättra samsynen om hur de interna kraven och regelverken ska tolkas och tillämpas, framför allt de tekniska interna kraven och regelverken. På så sätt kan Trafikverket tydliggöra var, när och hur dessa kan anpassas eller frångås i enskilda projekt. Det skulle också kunna bidra till en bättre förståelse mellan ledningsnivåer och de operativa delarna av Trafikverket om hur kraven ska tolkas och tillämpas i praktiken, samt vad som avses med att "utmana regelverken". Det skulle även kunna öka tydligheten gentemot de som upplever styrningen som alltför stelbent och styrande, inte minst för projektledare med mindre erfarenhet.

Detta är särskilt relevant med hänsyn till att representanter för funktionen Verksgemensam styrning (GDv) påtalar att intentionen med uppmaningen att "utmana regelverken" inte enbart är att spara kostnader, utan även att utveckla regelverken.²⁵ För att denna intention ska få genomslag bedömer vi att den behöver kommuniceras och förankras tydligt även i de operativa delarna av organisationen.

En ökad tydlighet och samsyn i hur styrningen bör tillämpas och tolkas bidrar enligt vår bedömning till en förbättrad kostnads kontroll i enskilda projekt, och i förlängningen även på projektportföljsnivå.

2.1.3 Styrningen förutsätter att det finns erfarna projektledare

Styrningen i dess nuvarande form förutsätter även att det finns erfarna och drivna projektledare som vågar utmana krav och som har en god förmåga att anpassa tillämpningen, vilket i sig inte behöver vara problematiskt.

²⁴ Trafikanalys (2025a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnads kontroll - delredovisning 2. s. 22–26.

²⁵ Trafikverket (2026d) Epost. Handling #128 i ärende Utr 2022/57 Delredovisning 3 - Rapportutkast2 200313 - TRV.

Däremot när det mer pragmatiska förhållningssättet som nu krävs sätts i relation till forskning om ökad administration och tjänstemäns syn på regler, framträder faktorer som Trafikverket behöver vara medvetna om. Administrationssamhällets expansion handlar om administrationsförändringar i offentliga organisationer och beskriver tre typer av byråkrater utifrån hur de förhåller sig till styrning och administrativa krav: ängsliga, flitiga och pragmatiska. De ängsliga och flitiga byråkraterna tenderar att följa alla råd, rekommendationer och riktlinjer, vilket ofta leder till överproduktion av administration och ett alltför nitiskt förhållningssätt till kraven. Den pragmatiska byråkraten har i sin tur en känsla för vad som är en rimlig nivå av administration. Personen utgår i högre grad från verksamhetens praktiska behov och kan sortera bland krav och styrsignaler. På så sätt fungerar den pragmatiska byråkraten som ett administrativt filter.²⁶

Denna beskrivning ligger även i linje med hur Susanna Alexius och Janet Vähämäki i *Obsessive Measurement Disorder or Pragmatic Bureaucracy* definierar den pragmatiska byråkraten. Regelefterlevnad är viktigt, men reglerna följs inte blint av de pragmatiska byråkraterna. I stället är flexibilitet och professionellt omdöme baserat på erfarenhet och expertis överordnat. Den pragmatiska byråkratin kan därmed tjäna som ett effektivt medel mot dysfunktionella konsekvenser av kontroll, men även som ett vaccin som över tid kan förhindra överreglering och i stället främja konstruktivt lärande och goda resultat.²⁷

Ivarsson, Westerberg m.fl. pekar även på att lång och praktisk erfarenhet sannolikt spelar en central roll när det gäller möjligheterna att förhålla sig pragmatiskt till olika typer av krav. De mer erfarna tjänstemännen har en bättre förmåga att sortera mellan olika styrsignaler, medan de mindre erfarna har svårt att rangordna styrsignalerna och ser alla som lika viktiga. Samtidigt visar forskarna att de pragmatiska byråkraterna har blivit mindre vanliga i offentlig sektor, medan ängsliga och flitiga byråkrater verkar ha blivit vanligare. Förklaringen beskrivs kunna vara ökad reglering, fler policys och detaljerade interna riktlinjer, vilket har gjort det svårare att hantera krav selektivt och agera mer pragmatiskt.²⁸

Trafikanalys bedömer att ett ökat beroende av pragmatiska projektledare kan skapa en sårbarhet i organisationen på Trafikverket, både på ett generellt och regionalt plan. Om organisationen i hög grad ska förlita sig på individers förmåga att filtrera, prioritera och anpassa tillämpningen av krav behöver Trafikverket säkerställa att förutsättningarna för sådana bedömningar är likvärdiga i hela organisationen. Det är särskilt relevant med hänsyn till att intervjuade i fallstudien nämner att det förekommer en brist på erfarna projektledare i vissa regioner samt att de upplever att det saknas tydlig vägledning för hur tillämpning av krav ska anpassas till enskilda projekt. Trafikverket måste också vara medvetna om de risker som finns när dessa avvägningar i hög grad vilar på enskilda personers erfarenhet och förmåga. Inte minst utifrån aspekten att det finns en risk att det saknas tillräckligt många pragmatiska tjänstemän som kan göra dessa avvägningar.

Trafikverket behöver vara medvetna om att ett starkt personberoende kan påverka hur infrastrukturen i praktiken utformas. Bristande erfarenhet eller svagt kollegialt stöd kan också försvaga projektledarnas förutsättningar att fatta välavvägda beslut. Detta kan i sin tur leda till onödigt omfattande lösningar eller i en omotiverat hög standard i projekt, och kan därmed påverka kostnadskontrollen negativt. Det kan även påverka Trafikverkets förmåga att utmana krav på ett ändamålsenligt sätt, såsom att nödvändiga avsteg uteblir.

²⁶ Ivarsson, A., Castillo, D. och Forsell, A. (2026) Administrationssamhällets expansion.

²⁷ Alexius, S. och Vähämäki, J. (2026) *Obsessive Measurement Disorder or Pragmatic Bureaucracy?*

²⁸ Ivarsson, A., Castillo, D. och Forsell, A. (2026) Administrationssamhällets expansion.

2.1.4 Hantering av dispenser för tekniska interna krav upplevs som oförutsägbar

Hantering av dispenser i investeringsprojekt är ett annat exempel som vi kopplar till otydlig styrning som riskerar att leda till ett för stort tolkningsutrymme. Fallstudien (se Bilaga B, avsnitt B.2) visar att projektorganisationerna upplever att hanteringen av dispenser för tekniska interna krav är alltför oförutsägbar, tidskrävande och byråkratisk, vilket kan vara kostnadsdrivande. De intervjuade pekar även på att det finns en risk att dispenser bedöms utifrån för snäva utgångspunkter, där samhällsnytta och kostnadseffektivitet inte får tillräckligt stort genomslag. Dessutom lyfter projektorganisationerna fram att det saknas en lägre beslutsnivå för komplexa eller prejudicerande ärenden, vilket skulle kunna öka effektiviteten och minska behovet av att lyfta upp frågor till en alltför hög chefsnivå.

Dessa aspekter anser Trafikanalys tyder på att det finns anledning att fortsätta att analysera vidare hur dispenser ska hanteras optimalt för att uppnå önskad effekt, samt för att minska risken för att dispenser får avslag även i de fall där det finns goda skäl att bevilja dem. Trafikanalys anser också att Trafikverket behöver säkerställa att det inte råder en kultur där projektorganisationer avstår att ansöka om dispens trots att det finns skäl att göra det.

2.1.5 Trafikverket bör ha mer inflytande över kravrelaterade kostnadsökningar

För att förstå kostnadsutvecklingen i investeringsverksamheten krävs analyser av vilka faktorer som driver kostnadsökningar och hur dessa kan hanteras. Enligt Trafikverkets egna uppgifter utgör tillkommande krav eller önskemål en betydande kostnadsdrivande faktor i tidiga skeden. Detta gäller för namngivna objekt i den icke beställda verksamheten, som har behandlats vid nationella revisionsmöten. Dessa nationella revisionsmöten syftar till att dokumentera förändringar av namngivna objekt för att möjliggöra transparens, spårbarhet och kunskapsuppbyggnad. 2024 hänfördes 19 procent av kostnadsökningarna till kategorin tillkommande krav.²⁹ Det kan handla om ändrade tekniska standarder, lagar eller önskemål från externa aktörer. Det är dock viktigt att särskilja om kraven är interna eller externa, eftersom det påverkar Trafikverkets handlingsutrymme. Interna krav kan myndigheten i större utsträckning påverka, medan externa ofta är tvingande. Det styr vilka åtgärder Trafikverket kan genomföra för att hantera kostnadsökningarna.

Baserat på föredragnings-PM som upprättas inom ramen för nationella revisionsmöten indikerar våra resultat (se Bilaga B, avsnitt B.3) att en av de främsta orsakerna till kostnadsökningar i de studerade namngivna objekten är interna krav, som står för drygt en tredjedel. Externa krav står för en fjärdedel av den totala ökningen, medan externa önskemål står för den minsta delen.³⁰ Fördelningen visar dock på en tydlig skiljelinje mellan projektyperna. Järnvägsprojektens kostnader drivs ofta av externa krav och önskemål, medan vägprojekten oftare förklaras av interna krav och genomförandeförutsättningar, som geotekniska förhållanden, behov av sanering och kalkylmognad. Det visar att en betydande del av kostnadsutvecklingen ligger inom områden där Trafikverket har en relativt stor rådighet.

Det återspeglas även i Trafikverkets hantering av kostnadsökningarna i samband med nationella revisionsmöten där åtgärderna primärt riktas mot orsaker av intern karaktär. Åtgärdernas omfattning motsvarar dock endast närmare en fjärdedel av kostnadsökningarna,

²⁹ Trafikverket (2025d) Orsakskategorisering revisionsmöten 2024. PowerPoint.

³⁰ Observera att drygt en fjärdedel av kostnadsökningarna förklaras av *genomförandeförutsättningar*, i termer av exempelvis ökad kunskap om geotekniska förhållanden, sanering av markföroreningar och kalkylmognad.

vilket sammantaget indikerar en begränsad påverkan på totalnivå i detta skede. Trots den rådigheten indikerar vår analys att möjligheten att i efterhand reducera effekterna av tillkommande interna krav är begränsad, särskilt för objekt som redan ingår i den nationella planen. En bidragande orsak till svårigheten att reducera kostnader relaterade till interna krav är Trafikverkets uppdrag att se till hela anläggningens livscykel, inklusive drift.³¹ Det innebär att krav inte enbart prövas utifrån deras påverkan på investeringskostnaden, utan utifrån en sammanvägd bedömning av kostnader och nyttor över tid. I detta perspektiv kan krav som initialt framstår som kostnadsdrivande ändå vara motiverade för att säkerställa en långsiktigt effektiv och funktionell anläggning.

Trafikverket lyfter i sitt inriktningsunderlag att "tillkommande krav sällan kostnadsbedöms tillräckligt väl för att en effektiv avvägning mellan positiva effekter och kostnader ska kunna göras. Även om försök till konsekvens- och kostnadsbedömningar görs ibland, sker det inte alltid. Det är dessutom svårt att överblicka vilka konsekvenser ett nytt krav får för alla de investeringar som kan påverkas".³²

Konsekvensbedömningarna av de kostnadsreducerande åtgärderna i föredragnings-PM:en framstår som något obalanserade. För vissa projekt redovisas effekterna relativt transparent, medan motsvarande beskrivningar för andra projekt är mer översiktliga. Generellt saknas en systematisk bedömning av hur den ursprungliga nyttan påverkas. Redovisningarna fokuserar i huvudsak på kostnad och genomförbarhet, snarare än på konsekvenserna för objektens nytta. Samtidigt beviljas kostnadsökningar i hög utsträckning när de kan hänföras till externa krav, medan orsaker av intern karaktär oftare möts av krav på reducerande åtgärder. Denna asymmetri återspeglas i beslutsunderlagen, där lagkrav och genomförbarhet ges företräde. Hanteringen speglar att sådana krav i regel ligger utanför Trafikverkets rådighet. Sammantaget ger detta intryck av att beslutsförslagen i första hand syftar till att realisera besparingar, snarare än att utgöra balanserade avvägningar mellan kostnader och nyttor. Detta försvårar i sin tur en bedömning av ifall besluten är samhällsekonomiskt motiverade eller främst är ett uttryck för kortsiktig budgetdisciplin.

För namngivna objekt som ses över vid de nationella revisionsmötena drar vi slutsatsen att Trafikverket har goda möjligheter att påverka kostnadsutvecklingen genom att nyttja sin rådighet över interna krav. Vi bedömer att det är här den största potentialen för kostnadsreducering finns. Ett pågående utvecklingsarbete inom Trafikverket syftar till att effektivisera kravhanteringen, exempelvis genom differentiering av regelverk, anpassning av kriterier efter lokala förutsättningar samt ett utvecklat dispensförfarande.³³

Vi bedömer att det arbetet är nödvändigt och bör kompletteras med systematiska konsekvens- och kostnadsbedömningar av nya eller förändrade interna krav. Vad gäller externa krav och önskemål ser vi ett behov av att deras konsekvenser för kostnaderna, i den mån de är kända, analyseras och beaktas redan i planeringens tidiga skede. På så sätt kan Trafikverket minska risken för kostnadsdrivande effekter under projektets senare skeden, eftersom myndighetens möjligheter att påverka dessa i praktiken är mycket begränsade.

Vi bedömer vidare att konsekvensbedömningarna av reduceringsåtgärderna i nationella revisionsmöten bör göras mer enhetliga och systematiska, med tydligare koppling mellan åtgärder, kostnader och ursprunglig nytta. Systematik och tydliga kopplingar skapar förutsätt-

³¹ Trafikverket (2026e) Frågor om pågående arbete med kostnadsdrivande krav!.

³² Trafikverket (2024d) Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen för perioden 2026-2037.

³³ Trafikverket (2026e) Frågor om pågående arbete med kostnadsdrivande krav!.

ningar för beslutsunderlag där kortsiktiga besparingskrav kan balanseras mot långsiktig samhällsnytta, vilket i sin tur stärker möjligheten till god kostnadskontroll.

2.1.6 Stärkt styrning mot total kostnad riskerar att minska fokus på nyttor, helhetsperspektiv och framtida underhållskostnader

Våra analyser och vårt följandearbete visar att Trafikverket har ett tydligt fokus på kostnadsstyrning i sin verksamhet. Det avspeglas bland annat genom det pågående *Program Kostnadsstyrning* och verksamhetsmålet *Ökad kostnadseffektivitet* som årligen följs upp i verksamhetsplaneringen. Flera av våra analyser visar även att Trafikverkets fokus på kostnadsstyrning får genomslag i den praktiska verksamheten, framför allt genom att projekten tydligt styrs mot mätbara resultat som kostnad och leveranser.

Fallstudien och projektledarstudien (se Bilaga B, avsnitt B.2 och B.4) visar att tendensen är en ökad styrning mot objektens total kostnad i investeringsprojekt. Detta ökade fokus innebär inte en renodlad övergång till en enskild styrprincip, utan snarare är en styrning där olika styrformer kombineras. Resultatstyrningen blir mer framträdande genom en tydligare styrning mot angivna budgetramar (total kostnaden i investeringsprojekten), medan hur projekten når de förväntade projektmålen/resultaten i viss mån lämnas öppet för projektorganisationerna. Samtidigt sker detta arbete med viss ökad systematik och uppföljning, såsom förändrad avvikelshantering. Parallellt kvarstår inslag av regelstyrning som kännetecknas av tydligt definierade arbetsuppgifter, ansvarsfördelning och uppdelning av arbetet i kontrollerbara moment. Skillnaden jämfört med tidigare är att projektorganisationerna nu uppmanas av närmaste chefen, andra ledningsnivåer samt den interna beställaren VO Planering att "utmana regelverket". Detta tydliggör att reglerna måste anpassas om det leder till bättre resultat, exempelvis genom att välja lösningar som är bättre anpassade till projektets lokala förutsättningar (se avsnitt 2.1.1 och 2.1.2). Dessa olika delar indikerar även ett ökat inslag av den tillitsbaserade styrningen som Trafikverket ska implementera (se Bilaga A avsnitt A.2). Sammantaget handlar det om en kombination av styrformer, där fokus på total kostnad och tillit ökar, men utan att regelstyrningen försvinner.

Det finns ett antal kritiska faktorer som vi bedömer att Trafikverket bör beakta med hänsyn till detta. Studierna visar att det finns en risk att projektens nyttor påverkas av den starka styrningen mot total kostnad, exempelvis genom en bortrationalisering av vissa funktioner, att LCC-perspektivet prioriteras bort, eller att helhetsperspektivet går förlorat. Ett exempel från fallstudien är att ett objekts vägsträcka behövde kortas ner efter ett beslut om kostnadsreducering vid ett nationellt revisionsmöte, vilket medförde att objektets samhällsekonomiska lönsamhet minskade betydligt. Trafikverket på regional nivå ansåg att objektet inför ny nationell plan 2026–2037 snarare borde ha prövats utifrån den högre kostnaden, så att objektets ursprungliga nytta kunde prövas. Dvs. utan att de kostnadsreducerande åtgärderna genomfördes. Vi har också fått exempel på att Trafikverket väljer bort att genomföra LCC-analyser, med hänvisning till hög osäkerhet i tidiga skeden. Detta trots att de enligt upphandlingsunderlaget skulle ha genomförts.³⁴ Exemplet visar att helhetsperspektivet och analysen av långsiktig kostnadseffektivitet kan brista i projekten, trots att de från början var avsedda att finnas med.

Den stärkta styrningen mot total kostnaden ger också upphov till en viss frustration hos projektorganisationerna över att projekten styrs för hårt mot att hålla sig inom givna budgetramar,

³⁴ Egebrand, F. och Wilhelmsson, O. (2026) PM – LCC i Trafikverkets projekt. Erfarenheter, iakttagelser och förbättringsförslag från Sweco.

snarare än mot att optimera förhållandet mellan kostnad och samhällsnytta (se avsnitt 2.1.1). Denna styrning beskrivs även förekomma under beslutprocessen på nationella revisionsmöten³⁵, vilket tyder på att Trafikverkets styrning mot totalkostnad hanteras konsekvent.

Sammantaget indikerar våra analyser att Trafikverket fokuserar på en styrning mot objektens kostnad i nationell plan, och att det sker på bekostnad av styrning mot objektens samhälls-ekonomiska nytta och långsiktig kostnadseffektivitet. Denna styrning riskerar att medföra att det blir ett alltför stort fokus på den kortsiktiga kostnadsstyrningen, snarare än att optimera förhållandet mellan kostnad och samhällsnytta över investeringens hela livscykel.

För att nå en god kostnadskontroll menar vi att en viktig förutsättning är att kostnaderna för investeringsprojekt ställs i relation till den nytta som investeringarna leder till, och att objektets livscykelkostnad beaktas. Det är också viktigt att samhällsnyttan i ett objekt jämförs med andra likvärdiga objekt, och sedan prioriteras utifrån det. Vi ser att det finns anledning att fortsätta att belysa och undersöka hur Trafikverket prioriterar mellan objekts totalkostnad, samhälls-ekonomiska nytta och livscykelkostnad.

Våra studier indikerar också att det saknas incitament för projekten att arbeta proaktivt med kostnadsreducerande åtgärder när projekten inte överskrider budget. Projekt som håller sig inom sina medel ifrågasätts sällan, vilket ökar risken att kostnadseffektivitet inte systematiskt följs upp eller prioriteras för de projekten. Detta kan medföra att medel som skulle kunna frigöras från projekt som håller budgeten, och som då kan användas till att finansiera andra investeringar, går förlorade. Vi ser därmed att det finns möjligheter att stärka Trafikverkets kostnadsstyrning genom att förbättra det proaktiva arbetet med kostnadseffektivitet och kostnadsreducerande åtgärder för projekt som håller sin budget. Detta kan i sin tur bidra till en mer effektiv användning av medel på projektportföljnivå.

2.1.7 Otydligt hur Trafikverket vill att LCC beaktas vilket skapar tolkningsutrymme i arbetet med LCC

Att arbeta systematiskt med LCC är viktigt för att ha en långsiktigt god kostnadskontroll. Trafikverkets ambition är att LCC ska beaktas och att styrningen av LCC-hänsyn ska utvecklas och preciseras. Att beakta LCC i infrastrukturplaneringen innebär att beakta kostnader som uppstår längre fram i tiden för att förvalta anläggningen. Både Trafikverkets internrevisorer och flera tidigare utredningar pekar på brister i Trafikverkets styrning mot LCC-hänsyn.³⁶ I 2025 års delredovisning pekade vi på att det finns tecken på att incitamenten för att arbeta systematiskt med LCC-hänsyn inte är tillräckligt starka.³⁷ I samma delredovisning lämnade vi därför två förslag om LCC för att stärka och skärpa hur Trafikverket arbetar systematiskt med LCC-hänsyn. Det ena förslaget handlade om att Trafikverket även ska redovisa LCC, vid sidan av investeringskostnaden, för de namngivna objekten i samband med byggstartsförslag. Det andra förslaget handlade om årlig redogörelse av Trafikverkets utvecklingsarbete om mer systematisk LCC-hänsyn. I årets studier om LCC bekräftas och utvecklas problembilden vi beskrev i förra årets delredovisning, se vidare Bilaga C.

En förutsättning för att Trafikverket ska kunna nå en systematisk styrning av LCC är att det är tydliggjort vad ambitionsnivån för LCC-hänsyn är, liksom hur myndigheten vill arbeta för att nå den ambitionsnivån. Våra studier av hur Trafikverket arbetar med LCC-hänsyn idag visar att

³⁵ Se avsnitt B.3 för en beskrivning av de nationella revisionsmötena.

³⁶ Trafikverket (2024e) Revisionsrapport. Anläggningens livscykelkostnad. Trafikanalys (2016) Så tar Trafikverket hänsyn till underhåll vid beslut om investeringar.

³⁷ Trafikanalys (2025a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning 2.

det utifrån styrdokumenterna finns en otydlighet kring ambitionsnivån och hur det är tänkt att Trafikverket ska sträva efter LCC-hänsyn. Otydligheterna om ambitionsnivån ser vi framför allt genom att definitionen av vad LCC innebär fortfarande inte är klargjord och att det saknas en tydlig målbild. Det medför att medarbetare och konsulter behöver göra egna tolkningar och antaganden kring hur LCC bör hanteras. Vi har fått exempel på att LCC-analys i vissa projekt blir ett integrerat beslutsstöd, medan det i andra reduceras till ett formellt krav utan faktisk påverkan.³⁸ I slutändan kan det innebära att arbetet inte får avsedd effekt.

En stor del av den tekniska delen av Trafikverkets verksamhet styrs utifrån det interna tekniska regelverket TRVINFRA. Vi uppfattar det som att TRVINFRA därför borde ha en viktig roll för LCC-hänsyn då den anger grundläggande standarder för hur nya anläggningar ska utformas. I det pågående utvecklingsarbetet som handlar om att systematisera hanteringen av LCC på Trafikverket har problem identifierats om hur TRVINFRA i praktiken hanterar LCC. Problemet handlar om att det inte tydligt är anpassat till livscykelbaserade beslut.³⁹ I den åtgärdsplan som finns framtagen för att utveckla Trafikverkets LCC-hänsyn handlar en identifierad åtgärd om att på sikt anpassa regelstyrningen mot LCC-hänsyn.⁴⁰ Våra studier bekräftar också att det i vissa sammanhang inte tydligt framgår hur LCC beaktas genom de tekniska kraven, exempelvis genom att begreppet LCC inte används. I princip bör det viktigaste vara att LCC faktiskt beaktas då anläggningen utformas och inte vilka benämningar som används. Samtidigt finns det en risk att LCC-hänsynen överskattas då det är otydligt hur LCC-hänsynen görs i TRVINFRA i förhållande till andra styrdokument.

Otydligheterna i vart Trafikverket strävar leder också till att incitamenten för hur det är önskvärt att man ska arbeta med LCC-hänsyn blir otydliga. Det förefaller också finnas olika typer av incitament för att arbeta med LCC-hänsyn beroende av var i Trafikverket man arbetar. Det finns kopplingar mellan *LCC*, *samlad effektbedömning* och *samhällsekonomisk analys* å ena sidan och *LCC* och *tillgångsförvaltning* å andra sidan.⁴¹ Att beakta LCC är en viktig förutsättning för att ge en rättvisande bild av en åtgärds kostnader och nyttor, vilket är en grundläggande förutsättning för Trafikverkets prioritering och styrning av åtgärder. Samtidigt motiveras LCC i Trafikverkets styrdokument *Livscykelkostnad (LCC) (TDOK 2016:0281)* med hänvisning till styrdokumentet *Trafikverkets strategi för tillgångsförvaltning*. Det kan å ena sidan ses som att det finns ett engagemang i LCC från båda dessa håll. Å andra sidan kan det skapas en otydlighet i inriktningen på Trafikverkets LCC-arbete eftersom utgångspunkten är diffus. Uppgifter om framtida drift och underhåll behövs som underlag till LCC-analyser, samhällsekonomiska bedömningar och klimatkalkyler inom samma investeringsprojekt, vilket i praktiken ofta tas fram parallellt utan tydlig samordning.⁴²

Otydligheter om hur det är tänkt att LCC-hänsynen bör ske visar sig även genom oklarheter kring tänkt hantering och styrning av LCC, exempelvis i interna styrdokument som AKJ. LCC som begrepp definieras mycket kortfattat i rutinbeskrivningen för AKJ och sätts inte i ett konkret sammanhang.⁴³ Rutinbeskrivningen anger bara "Tänk LCC när krav ställs", utan att

³⁸ Egebrand, F. och Wilhelmsson, O. (2026) PM – LCC i Trafikverkets projekt. Erfarenheter, iakttagelser och förbättringsförslag från Sweco.

³⁹ Trafikverket (2025m) Underlagsrapport – Åtgärdsplan för hantering av Internrevisionens observationer på "Anläggningens LCC". Steg 1 Planeringskedje – Samlad helhetsanalys och åtgärdsförslag. s. 34

⁴⁰ Ibid. s. 47

⁴¹ Ridderstedt, I. och Sjöstrand, H. (2026) Trafikverkets LCC-hänsyn: Från styrdokument till tillämpning. s. 17–18, Egebrand, F. och Wilhelmsson, O. (2026) PM – LCC i Trafikverkets projekt. Erfarenheter, iakttagelser och förbättringsförslag från Sweco.

⁴² Egebrand, F. och Wilhelmsson, O. (2026) PM – LCC i Trafikverkets projekt. Erfarenheter, iakttagelser och förbättringsförslag från Sweco.

⁴³ Trafikanalys (2026c) Livscykelkostnad inför internbeställning.

förtydliga hur arbetet ska bedrivas i praktiken.⁴⁴ De vaga riktlinjerna för att beakta LCC återspeglas i AKJ:er för objekt, där det sällan tydligt framgår om LCC-perspektivet har beaktats i kravställningen.⁴⁵ Att styrningen i AKJ-rutinen ger begränsade incitament för kravställare att motivera och beskriva konsekvenser av olika vägval med avseende på LCC är sannolikt kopplat till att ambitionsnivån och målbilden för LCC inte är fastslagen inom Trafikverket.

I regeringens styrning av Trafikverket, till exempel i förordningen om Trafikverkets instruktion⁴⁶, saknas en tydlig skrivning om att LCC ska beaktas. Däremot anger regeringen i det senaste direktivet till Trafikverket inför framtagning av förslag till i nationell plan att "Anläggningarnas livscykelkostnad, däribland klimatförändringars påverkan på infrastrukturen, ska beaktas".⁴⁷ Det är ett tydligare fokus på LCC jämfört med direktivet till förra planomgången, som i stället betonade anläggningens livscykel.⁴⁸

2.1.8 Förutsättningarna för att arbeta utifrån ett LCC-perspektiv förefaller inte begränsas av anslagsstrukturens uppdelning

Studien om LCC och anslagsstrukturen undersöker huruvida uppdelningen i anslag för genomförandet av i nationell plan i anslag för vidmakthållande respektive utveckling av transportinfrastrukturen påverkar Trafikverkets möjligheter att beakta LCC.⁴⁹ Studiens slutsats är att anslagsstrukturen i sig inte *förefaller* ha en negativ inverkan på möjligheten till LCC-hänsyn. Däremot innebär organisationens utformning, som speglar anslagsstrukturen, att uppdelningen mellan olika verksamhetsområden inte främjar en flödesorienterad helhetssyn som är i linje med LCC-hänsyn. Det ökade fokuset på kostnadsstyrning i investeringsprojekt under det senaste decenniet främjar inte heller LCC-hänsyn. Önskemål som kan finnas att få med investeringsobjekt i nationell plan ger även det incitament att presentera låga investeringskostnader, vilket medför att incitamenten för att beakta LCC försvagas då styrningen idag är starkt fokuserad på investeringskostnaden. Det finns dock invändningar mot studiens resultat, som att anslagsstrukturens uppdelning innebär att det är svårt att motivera en extra ansträngning i projekten att beakta LCC eftersom det saknas tydliga incitament för att göra det.⁵⁰ Man kan se den här tendensen som att det inte finns några hinder i teorin att beakta LCC, men däremot saknas det tillräckligt starka incitament för att beakta LCC i praktiken.

Detta menar vi stärker vår bedömning om att det är viktigt att det finns tydliga incitament för att möjliggöra ett systematiskt beaktande av LCC-hänsyn i investeringsprojekt. Erfarenheter från personer som arbetar i investeringsprojekt visar på att framtagning av LCC-underlag inte är en prioriterad arbetsuppgift.⁵¹ Huruvida denna brist på incitament härrör från anslagsstrukturens uppdelning eller inte bedömer vi är svårt att avgöra. Trots att vi inte tydligt har kunnat avfärda att anslagsstrukturen påverkar Trafikverkets möjlighet att beakta LCC, bedömer vi att

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Svensk författningssamling Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

⁴⁷ Regeringen (2025) Uppdrag till Trafikverket att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen och möjlighet för länsplaneuppdragen att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2024/25:102). s. 6.

⁴⁸ Ibid. s. 9–10.

⁴⁹ Se vidare Bilaga C avsnitt C.3.3 och

Governo (2025) Livscykelkostnader och anslagsstruktur. Påverkar Trafikverkets anslag incitamenten att utveckla LCC?

⁵⁰ Anna Lundman, som ingår i Trafikanalys externa referensgrupp, har framfört denna synpunkt vid ett möte 2025-12-09.

⁵¹ Se Bilaga B avsnitt B.4 och Egebrand, F. och Wilhelmsson, O. (2026) PM – LCC i Trafikverkets projekt. Erfarenheter, iakttagelser och förbättringsförslag från Sweco.

Trafikverket kan göra väldigt mycket kring LCC-frågan utan att vi i det här skedet ser ett behov av att ändra anslagsstrukturens uppdelning. Vi bedömer att andra åtgärder, som tydligare styrning, är viktigare att satsa på än att förändra anslagsstrukturen.

2.1.9 Risk att utvecklingsarbetet om LCC inte leder till ett mer systematiskt arbetssätt

Det pågår nu ett ambitiöst utvecklingsarbete på Trafikverket för att implementera en mer systematisk styrning av LCC-hänsyn. Utgångspunkten är de synpunkter som Trafikverkets internrevisorer framförde i *Anläggningens LCC*, efterföljande åtgärdsplan samt GD-risk 3250⁵², vilket framgår av studien om LCC-styrning och förändringsarbete.⁵³ Det pågående utvecklingsarbetet befinner sig i en förberedande fas. Bland annat ingår att ta fram vägledande dokument för LCC för väg respektive järnväg och en grundutbildning om LCC samt lämna förslag på anpassningar i utvalda styrdokument. Ambitionen är att utvecklingsarbetet på sikt ska bidra till att anpassa styrningen så att mål och åtgärder utgår från ett LCC-perspektiv i hela Trafikverkets verksamhet.

LCC förefaller vara ett prioriterat utvecklingsområde på Trafikverket, vilket vi bedömer är positivt för att förbättra Trafikverkets förmåga att hantera kostnadskontroll i ett längre tidsperspektiv. Utvecklingsarbete om LCC har dock pågått under en längre tid på Trafikverket, vilket tyder på svårigheter och trögheter i utvecklingsarbetet.⁵⁴ Vi ser därför att det är viktigt att beakta risker och utmaningar i styrningen av det fortsatta utvecklingsarbetet för att säkerställa att utvecklingsarbetet når resultat och åstadkommer ett förbättrat arbetssätt med LCC-hänsyn.

Trots att utveckling av LCC förefaller vara prioriterat på Trafikverket, har vi i avsnitt 2.1.6, avsnitt 2.1.7 och Bilaga C, avsnitt C.1.2 pekat på att det förefaller som att LCC *inte* är ett prioriterat perspektiv i investeringsprojekt, eftersom andra perspektiv har högre prioritet och projektledare uppmanas att utmana regelverken. Eftersom det inte är tydligt hur Trafikverket ser att LCC bör beaktas i förhållande till andra mål ser vi att det finns en risk att implementering av utvecklade LCC-arbetssätt inte kommer att prioriteras i investeringsprojekt.

För att undvika att Trafikverket inte kan dra nytta av det utvecklingsarbete om LCC som bedrivs för att förbättra den långsiktiga kostnadskontrollen, bedömer vi att det är viktigt att beakta hur utvecklingsarbetet konkret kan komma att införas i investeringsprojekt. Det kräver troligtvis att mandat och ansvar för hur LCC-styrningen ska omsättas tydliggörs samt att prioriteringar mellan olika mål tydliggörs i den mån det är möjligt. Respondenter i studien om LCC-styrning och förändringsarbete pekar på ett behov av ett tydligt mandat, ansvar och kompetens för LCC-frågan, snarare än ökad detaljstyrning i styrdokument. Det kan tolkas ligga i linje med Kraftsamlingens ambition att minska styrningen genom centrala dokument och öka tilliten till enskilda medarbetares kompetens.⁵⁵ Uppföljning av LCC i investeringsprojekt pekas dock ut av respondenter som ett verktyg som troligtvis kan bidra till ett mer systematiskt arbetssätt om LCC. Det bör också vara prioriterat att så långt det är möjligt

⁵² Trafikverket använder begreppet GD-risk för att beskriva en verksamhetskritisk risk på Trafikverket som Trafikverket har identifierat som är av sådan betydelse att ansvar och hantering ligger på den högsta ledningsnivån. GD-risk 3250 innebär att "Det saknas sammanhållande styrning och arbetssätt som utgår från helhets- och livscykelperspektiv för våra vägar och järnvägar, vilket leder till sub-optimering". Trafikverket (2022-11-13) FöredragningsPM GD-Risk Livscykel och helhetsperspektiv.

⁵³ Se Bilaga C avsnitt C.2 och Ridderstedt, I. och Sjöstrand, H. (2026) Trafikverkets LCC-hänsyn: Från styrdokument till tillämpning.

⁵⁴ Trafikanalys (2015) Granskning av Trafikverkets byggstartsforstag 2015. Tyréns (2019) Utvärdering av Trafikverkets ramverk för LCC. Trafikverket (2025m) Underlagsrapport – Åtgärdsplan för hantering av Internrevisionens observationer på "Anläggningens LCC". Steg 1 Planeringsskede – Samlad helhetsanalys och åtgärdsförslag.

⁵⁵ Se vidare Bilaga A avsnitt A.2.1.

konkretisera definitionen av LCC och målbilden för detaljnivån i LCC-analyser (se avsnitt 2.1.6).

Studien om LCC-styrning och förändringararbete lyfter även fram Trafikverkets pågående besparingsarbete som en risk, eftersom besparingarna kan komma att ske på bekostnad av en förbättrad LCC-hänsyn. Besparingarna kan dels begränsa möjligheterna till finansiering av verksamhetsutveckling inom det området, dels leda till mer allmänt snedvrida incitament till att premiera kortsiktiga besparingar som blir kostsamma ur ett livscykelperspektiv. Det senare kan exempelvis gälla hur mycket resurser som avsetts för att utreda livscykeleffekter vid utformningen av åtgärder.

Att det finns starka incitament på Trafikverket till kostnadsstyrning kan ha bidragit till att både investeringsprojekt och utvecklingsprojekt styrs mot tydliga projektleveranser (i form av innehållet i projektleveransen, tidplan och kostnad för projektet). Studien om LCC-styrning och förändringararbete visar att styrningen av åtgärdsarbetet är inriktat mot att beakta internrevisorens synpunkter och GD-risken. Respondenterna i studien pekar på att den korta tiden som finns för att genomföra åtgärderna, leder till att det inte finns utrymme att vid behov stämma av mellan de olika åtgärderna. Respondenterna lyfter exempelvis fram att ett område där det finns behov av samordning mellan åtgärderna är hur LCC definieras, eftersom definitionen av LCC inte var klargjord inför arbetet. Inom åtgärderna har det varit svårt att prioritera samordningen eftersom det varit prioriterat att åtgärderna har framdrift, vilket har lett till att olika tolkningar av definitionen har utvecklats för de olika åtgärderna. Det kan ses som ett exempel på att utvecklingsprojekt inte bör vara för styrda mot fördefinierade leveranser, eftersom det finns en risk att huvudsyftet med utvecklingsarbetet missas.

Parallellt med utvecklingsarbetet med LCC genomförs utvecklingsarbeten för att få fram en gemensam informationsmodell för anläggningsdata, vilket är en förutsättning för god tillgångsförvaltning och att kunna genomföra tillförlitliga LCC-analyser. Som beskrivs i Bilaga A, avsnitt A.1.1 planerar Trafikverket även att genomföra en översyn av sitt mål- och riskarbete kopplat till kostnads kontroll i sin helhet. Det är ett viktigt tillfälle att tydliggöra mål med LCC som ett prioriterat perspektiv i investeringsverksamheten.

2.1.10 Riskerna med förändringsarbetet måste bli tydligare

Trafikanalys ser att det förändringsarbete som sker på Trafikverket, via framför allt *Kraftsamlingen*, påverkar verksamheten. Vi uppfattar att den pågående omställningen till en värde- och tillitsbaserad styrning är lovvärd i teorin, och att ambitionen att effektivisera verksamhet och arbetssätt – till följd av regeringens besparingskrav – sannolikt kan ge flera positiva effekter.

Den påverkan som vi bedömer framträder tydligast med Kraftsamlingen just nu är de besparingsåtgärder som genomförs, vilka innebär utmaningar för Trafikverket när det gäller prioriteringar. Åtgärder som under det gångna året har riktats mot utvecklingsprojekt för it-stöd har lett till att flera viktiga initiativ för att stärka Trafikverkets datainsamling och dataanalys har pausats.⁵⁶ Vi har återkommande pekat på att systematisk informationshantering är avgörande för att uppnå god kostnads kontroll, och att det därför är viktigt att Trafikverket får på plats de systemstöd och systemlösningar som krävs för detta.

Vi ser också en risk i att naturliga avgångar för egen personal som inte ersätts samt minskat konsultberoende, till följd av dessa besparingar, kan leda till en resursbrist inom kritiska områden. När uppgifter omfördelas internt för att täcka upp för vakanser och naturliga

⁵⁶ Se Bilaga A avsnitt A.2.1.

avgångar finns en uppenbar risk att strategiskt viktiga frågor tappar fart, särskilt sådana som kräver fördjupad kompetens och långsiktigt fokus. Att verksamhetskritiska områden redan före besparingskraven upplevde begränsade resurser kan förstärka oron för att den nuvarande strategin i det här avseendet kan vara ohållbar. Exempelvis pekade vi i 2025 års delredovisning på att dåvarande Expertcenter upplevde utmaningar med att utveckla metoder för effektsamband och samhällsekonomiska metoder för drift- och underhållsåtgärder på grund av brist på resurser.⁵⁷ En central fråga framöver är hur Trafikverket ska kunna upprätthålla framdrift i komplexa utvecklingsfrågor när personal i praktiken förväntas hantera parallella ansvarsområden, vilket riskerar att ske på bekostnad av både kvalitet och långsiktig kompetensförsörjning.

Trafikanalys bedömer alltså att de interna besparingsåtgärder som genomförs riskerar att hämma ett långsiktigt perspektiv på kostnadskontroll. Vi bedömer att besparingsåtgärderna framför har allt ett kortsiktigt fokus på inre effektivitet, vilket kan hamna i konflikt med ett medvetet agerande och beslutsfattande som vi menar bör genomsyra centrala frågor kring kostnadskontroll (se avsnitt 1.2.2).

Övergripande ser vi även att de risker som följer av de omfattande förändringarna i styrningen och de parallella besparingsinsatserna, som båda genomförs med utgångspunkt i Kraftsamlingen, inte framgår tydligt i Trafikverkets externa kommunikation till regeringen. Årsredovisningen nämner inga sådana risker explicit, utan konstaterar bara kortfattat att riskanalyser och riskreducerande åtgärder pågår. I interna beslutsunderlag kopplat till den nya styrningen anges, om än översiktligt, ett antal risker som Trafikverket bedömer kan uppstå i förändringsarbetet.⁵⁸ Myndigheten pekar bland annat på att resursbrist och otidigheter i övergångsfasen är riskfaktorer som kan hindra en ändamålsenlig process. Givet de stora förändringar som Kraftsamlingen faktiskt innebär, anser vi att en mer grundlig redovisning av dessa risker i den externa redovisningen hade varit motiverad.

2.1.11 Trögt utvecklingsarbete i stora komplexa områden

Uppföljningen av *Utredningen om järnvägens organisation* visar att samma problemområden fortfarande är aktuella på Trafikverket ungefär tio år efter att utredningen genomfördes och det pågår fortfarande betydande utvecklingsarbete kring dessa.⁵⁹ Områdena är var för sig breda och komplexa, men utvecklingsarbetet har ett mer eller mindre utdraget förlopp. Detta är i linje med våra tidigare analyser, som visar att det ofta förekommer trögheter i det förändringsarbete som rör mångbottnade problem med kostnadskontroll.⁶⁰ Uppföljningen synliggör att frågan om systematiserad kunskap om anläggningens tillstånd är särskilt angelägen. Detta är en central förutsättning för möjligheten att ta fram beslutsunderlag som kan användas för att planera, beställa och utföra drift, underhåll och reinvesteringar på ett effektivt sätt. Samtidigt har det varit svårt för Trafikverket att styra implementeringen av en fungerande systemlösning för verksamheten inom järnväg och det kvarstår alltså betydande utmaningar i detta. Flera större initiativ har startats sedan 2015, bland annat projektet Anläggningsdata (ANDA) (som dock initierades 2013), som syftade till att skapa ett heltäckande anläggningsregister och GUS (Gemensamt Underhållsstöd) för underhållssystem. Implementeringen har dock präglats av omtag, pausade projekt och reviderade målbilder, med den samlade bilden att förflyttningen

⁵⁷ Trafikanalys (2025a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning 2. s. 80.

⁵⁸ Trafikverket (2025r) Verksgemensamt beslut – Beslut besparingar i befintlig förvaltningsstruktur.

⁵⁹ Se vidare Bilaga C avsnitt C.5 och Alexandersson, G. (2025) Utredningen om järnvägens organisation. En uppföljning avseende Trafikverkets verksamhet.

⁶⁰ Trafikanalys (2025a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning 2.

skett med brist på koordination och utan ett gemensamt mål.⁶¹ Detta har medfört att äldre system har fått vara kvar parallellt med att nya lösningar införts, vilket försvårar en enhetlig informationshantering.

Uppföljningen av utredningen visar också att vissa omvärldsfaktorer kan ha en påverkan på trögheten i förändringsarbetet. Omvärldsfaktorer såsom en ökad trafikering på järnvägen och den växande underhållsskulden har en stor påverkan på bland annat Trafikverkets möjligheter att genomföra underhållsåtgärder med mindre trafikpåverkan, men gör också frågan om ett effektivt genomförande av underhållsåtgärder än mer angelägen. En annan omvärldsfaktor som skapar utmaningar för Trafikverket i sitt utvecklingsarbete är de skiftande förutsättningarna vad gäller anslagsmedel och annan styrning från olika regeringar. Ett sådant exempel är frågan om en övergång till utförande av *järnvägsunderhåll i egen regi*, där begreppets innebörd inte alltid har hanterats konsekvent. Exempelvis ansåg en senare statlig utredning att det var förenligt med en långtgående användning av externa underentreprenörer, samtidigt som direktiven i regeringsuppdragen till Trafikverket i flera fall har lämnat utrymme för alternativa förslag och bredare hänsynstaganden.

Mängden regeringsuppdrag till Trafikverket har dessutom ökat kraftigt över åren. Mellan 2012 och 2020 ökade uppdragen i de årliga regleringsbrev till Trafikverket från 5 till 50, för att sedan minska något.⁶² Det här skulle kunna tolkas som en större involvering och en starkare styrning av Trafikverket från regeringens sida. Ökningen, i kombination med korta utredningstider, kan ibland ha bidragit till begränsat djup och konkretion i vissa rapporter, trots att frågorna har varit stora och komplexa. Detta kan enligt uppföljningen av utredningen om järnvägens organisation göra det svårare att bedöma det faktiska genomslaget från utvecklingsarbetet som sker inom ramen för regeringsuppdrag. För att resultaten från regeringsuppdrag inte enbart ska stanna vid rapportleveransen kan det enligt Gunnar Alexanderssons bedömning behövas någon form av uppföljning i ett senare skede, både från Trafikverkets sida och från regeringens sida. Det här är också något som sker inom ramen för regeringsuppdrag.⁶³

Som vi bland annat beskriver i Bilaga A pågår det en rad olika utvecklingsarbeten på Trafikverket som rör kostnadskontroll. Utvecklingsarbeten bedrivs på olika sätt och resultaten av olika initiativ är olika lätta att bedöma. För de områden där det förekommer mått och indikatorer är det lättare att följa utvecklingen. Exempelvis har det under året för verksamhetsmålet *Ökad kostnadseffektivitet* tagits fram två mått, i form av uppföljning av andelen genomförda efterkalkyler samt uppföljning av spridning av å-priser i BAS-kontrakt på vägsidan, med ett stort fokus på att stärka lärandet i organisationen (se Bilaga A, avsnitt A.1.2). Samtidigt är det också en välkänd och väldokumenterad risk att om verksamheten fokuserar på att optimera de mått och indikatorer som följs upp, finns det en risk att verksamhetsutvecklingen inte fokuserar på det som är viktigast för att nå en förbättrad kostnadskontroll.⁶⁴ Utvecklingsområden som handlar om att förändra organisationsstrukturen kan också anses vara ett förändringsarbete som visar på synliga resultat.

Enligt vår syn på kostnadskontroll är det viktigt att resultaten av förbättringsarbete kan åskådliggöras. Men minst lika viktigt är att förändringen leder till en faktisk och bestående förbättring av kostnadskontrollen. Det är viktigt att vara medveten om att Trafikverket har press på sig från regeringen att visa upp att förändringsarbetet leder till konkreta resultat.

⁶¹ ANDA lades ner 2019 och GUS är ännu inte fullständigt implementerat i Trafikverkets verksamhet.

⁶² Se Hall, P. (2025) Varför ökar den offentliga byråkratin i Sverige? s. 133 ff.

⁶³ Trafikverket (2024i) Åtgärder för att stärka genomförandet av järnvägsunderhåll : på väg mot ökad operativ förmåga.

⁶⁴ Thoresson, K. och Witzell, J. (2026) Projektledares förutsättningar och incitament för kostnadskontroll. s. 19.

Trafikanalys ser att det är positivt att Trafikverket bedriver ett ambitiöst utvecklingsarbete. Vi bedömer också att det är viktigt att följa utvecklingsarbetet för att bidra med förslag som säkerställer att utvecklingsarbetet leder till faktiska förbättringar. Det är också viktigt att beakta att dessa förbättringar inte sker på bekostnad av andra viktiga aspekter.

2.1.12 Centrala frågor och avvägningar om ändamålsenlig styrning

Våra studier har belyst flera frågor och avvägningar som är viktiga för att nå en ändamålsenlig styrning. I det här avsnittet sammanfattar vi några av de centrala frågorna och avvägningar kring de frågor som vi har observerat.

Förändrade styrprinciper kan göra styrning mer ändamålsenlig men förändringsarbetet riskerar att öka på otydligheter i styrningen

På Trafikverket pågår nu ett förändringsarbete mot en värde- och tillitsbaserad styrning. De mål Trafikverket vill uppnå med den förändrade styrningen ser vi som positiva. Däremot pekar projektledarstudien på att förändringar i styrningen tenderar att läggas lager på lager, vilket bland annat riskerar att bidra till en ökad otydlighet i organisationen om *i vilken riktning* styrningen sker och *hur* arbetet bör ske. Vi anser därför att det är viktigt att Trafikverket beaktar den risken i det fortsatta förändringsarbetet. I avsnitt 3.1.3 lämnar vi en rekommendation till Trafikverket som handlar om den här frågan.

Den samlade styrningen framstår som så omfattande och mångfaldig att den inte går att omsätta i praktiken, bland annat för att den är oförenlig med en god kostnadskontroll. Intrycket är även att det över lång tid har skett en standardisering av arbetsprocesser och en tillkomst av fler regler och krav⁶⁵, som de senaste åren inte väger lika tungt. För att förbättra kostnadskontrollen behövs troligtvis inte mer standardisering av arbetsprocesser, regler och administration, utan mindre. Utvecklingsarbete pågår nu på Trafikverket för att se över den samlade styrningen (se Bilaga A, avsnitt A.2), vilket exempelvis är viktigt för att nå en systematisk styrning av LCC-hänsyn. Vi ser att det är ett utvecklingsarbete som är centralt för att nå en förbättrad kostnadskontroll på Trafikverket.

Vi bedömer att Trafikverket bör vara medvetna om de risker som är förknippade med ett ökat utrymme för anpassning och flexibilitet som kommer med en värde- och tillitsbaserad styrning som Trafikverket nu vill införa, för att på så sätt kunna agera proaktivt och förhindra riskerna. Till dessa risker hör bland annat ojämnt införda krav, att en svagare styrning kan leda till att helhetsperspektivet går förlorat, samt att ett större glapp uppstår mellan de centrala delarna och de mer projektnära delarna.

Ökat fokus på uppföljning och risker med mindre fokus på aspekter som rör helheten och den sammantagna lösningen

Våra studier pekar också på att en tydligare styrning mot investeringsprojektens totalkostnad riskerar att leda till mindre fokus på mer vaga och otydliga mål, som LCC och andra typer av hänsynstagande som inte är lika tydliga eller framträdande. Vi ser att en tydlig styrning mot investeringsprojektens totalkostnad är klokt. För att minska risken med att den stärkta kostnadsstyrningen leder till ett svagare fokus på nyttor, framtida underhållskostnader och

⁶⁵ Detta omfattar i första hand att det över tid har vuxit fram "mallar och rutiner för allt", samt att det tillkommit fler och fler krav och standarder som rör anläggningens utformning, men också hur anläggningen och arbetet i projekten dokumenteras.

helhetsperspektiv i investeringsprojekten, menar vi att det är viktigt att parallellt beakta dessa effekter. Vi menar att dessa effekter kan beaktas med hjälp av arbetsprocesser där dessa effekter beaktas och i möjligaste mån synliggörs. I avsnitt 3.2.6 lämnar vi en rekommendation till Trafikverket kring det här.

Ökad styrning av Trafikverket mot ökad kostnadskontroll och risker med för mycket styrning och administrativ börda

Arbetet kring nationell plan är ett långsiktigt arbete där ett investeringsprojekts planerings- och genomförandetid nästan alltid sträcker sig över flera mandatperioder. Det kan innebära skiftande prioriteringar i den politiska styrning av vilka frågor som är mest aktuella i infrastrukturplaneringen. Hur angelägen frågan om kostnadskontroll är förefaller ha ökat över tid.⁶⁶

Utifrån Trafikanalys syn på vad som karakteriserar god kostnadskontroll handlar det om medvetna avvägningar i samband med beslutsfattande, vilket innebär att Trafikverket kan agera i enlighet med god kostnadskontroll även om beslutsfattandet sker på olika sätt. Avgörande är att agerandet har föregåtts av avväganden som kan anses vara välgrundade och transparenta.

Vi ser därför att det är viktigt att undvika att styrningen av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll blir för fragmenterad och att Trafikverkets eget arbete blir alltför knutet till riktade insatser. Vi menar att det är viktigt att skapa förutsättningar för Trafikverket att ha ett kontinuerligt arbete med kostnadskontroll och att undvika onödig administrativ börda vilket kan vara en konsekvens av krav på redovisning av uppdrag. I avsnitt 3.4.1 lämnar vi ett förslag till regeringen om att främja ett långsiktigt fokus på kostnadskontroll.

2.2 Ändamålsenliga beslutsunderlag

2.2.1 Tidiga kostnadsuppskattningar påverkar hela processen

När det gäller mönstret av kostnadsökningar i investeringsverksamheten ser vi i stort sett samma mönster som vi har gjort tidigare, med de högsta kostnadsökningarna i tidiga planeringsskeden. Efter att ha uppdaterat kostnadsuppgifterna baserat på det senaste planförslaget 2026–2037 ser vi dock ett delvis nytt kostnadsmönster. För objekt som genomgått samma planeringsskeden, ser vi i genomsnitt lägre kostnadsökningar i planförslaget för 2026–2037 jämfört med planen 2022–2033. Det kan tolkas som en effekt av att Trafikverket har infört nya rutiner och processer för revision och omprövning av objekt, i syfte att hålla ner kostnaderna. Dessa nya rutiner har förmodligen relativt sett snabbare effekt på kostnadsökningarna, jämfört med hårdare totalkostnadsstyrning i tidigare skeden. Planeringsprocessen är lång och att det tar lång tid innan effekterna av en ny ordning blir synliga. Det kan därför finnas andra orsaker bakom det mönster av minskade kostnadsökningar som vi ser. Men de tidiga kostnadsuppskattningarna har fortfarande stor betydelse.

Fallstudien och projektledarstudien (Bilaga B, avsnitt B.2 och B.4) visar att tidiga kostnadsuppskattningar är förenade med stora osäkerheter, men att de ändå tenderar att bilda en normativ referenspunkt för resten av processen. Det innebär att den efterföljande uppföljningen av projektets resultat därmed styrs av de tidiga kostnadsuppskattningarna. De

⁶⁶ Trafikanalys (2025a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning 2. s. 75–76.

tidiga kostnadsuppskattningarna påverkar den ekonomiska planeringen i projekten, exempelvis genom att skapa förutsättningar för den fysiska planläggningen och potentiella behov av att be om mer pengar till projektet.

De intervjuade projektledarna understryker också vikten av TKI-säkring när de tar emot den interna beställningen från VO Planering, samt att inte ta emot medel för mer än ett skede i taget. TKI-säkringen innebär att ta ställning till kostnad i relation till tid och innehåll, och det är bland annat ett sätt att hantera osäkerhet och skapa rimliga förutsättningar. Representanter på funktionen Verksgemensam styrning (GDv), som är direkt placerad under GD, menar dock att en uppdelad process med många avstämningstillfällen riskerar att bidra till suboptimering av den övergripande processen. De betonar också att det är viktigt att projekten styr mot totalkostnaden även om medel inte tas emot för hela produktionskedet.⁶⁷ Systemansvar och delflödesägare har införts för att optimera värdeflödet utifrån den samlade nyttan för hela Trafikverket.

2.2.2 Analys av underhållsverksamheten behöver bli lättare

I föregående års delredovisningar pekade vi på problem med transparensen i beslutsunderlag som rör drift och underhåll, vilket försvårar möjligheten för externa granskare att analysera underhållsverksamheten ur ett kostnadskontrollsperspektiv.⁶⁸ För att stärka Trafikverkets utvecklingsarbete om metoder för att analysera underhållsverksamheten lämnade vi därför i 2025 års delredovisning ett förslag om årlig redovisning till regeringen av det utvecklingsarbete som bedrivs. I dialog med representanter från Trafikverket har det framkommit att det kan vara svårt att prioritera utvecklingsarbetet, på grund av de besparingar som nu genomförs, vilket bland annat innebär anställningsstopp. En annan svårighet är att utvecklingsarbetet är beroende av drivande personer, och när de inte längre arbetar med frågorna påverkas utvecklingsarbetet negativt. Detta gäller framför allt analyser som rör samhällsekonomi och underhåll, eftersom personer med kompetens inom samhällsekonomi framför allt befinner sig på VO Planering, medan sakkompetensen för underhåll framför allt finns på VO Underhåll. Samtidigt pågår utvecklingsarbeten som bidrar till att förbättra förutsättningarna för att analysera underhållsverksamheten, exempelvis genom att ta fram Nationell databas BAS väg samt utveckla automatisk mängduppföljning (se Bilaga A, avsnitt A.1.2 samt Tabell A.2).

Eftersom Trafikanalys ser ett behov av att utveckla möjligheten att studera och analysera underhållsverksamheten ur ett kostnadskontrollsperspektiv, har vi under året fortsatt att studera inriktningsunderlagen som rör vidmakthållande, för att bättre förstå underlagen och undersöka hur det kan vara relevant att analysera underlagen ur ett kostnadskontrollsperspektiv (se Bilaga C, avsnitt C.5). I studien har vi undersökt orsaker till ett ökat ekonomiskt behov för vidmakthållande mellan de senaste planomgångarna som Trafikverket anger i inriktningsunderlaget.⁶⁹ Studien undersöker om för lite anslagsmedel och prisökningar i branschen kan ha bidragit till att de ekonomiska behoven har ökat mellan planomgångarna. Studien visar att en del av kostnadsökningarna kan förklaras av prisökningar i branschen och att Trafikverket tidigare fått mindre medel jämfört med de behov som angavs, men att stora delar inte kan förklaras av de orsakerna. Framför allt basunderhåll väg är ett område där behoven har ökat mellan planperioderna och som inte kan förklaras av för lite medel och

⁶⁷ Trafikverket (2026h) VTI's rapportutkast projektledarstudien. E-post. Handling #121 i Trafikanalys ärende Utr 2022/57 ibid.

⁶⁸ Trafikanalys (2024a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning. Trafikanalys (2025a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning 2.

⁶⁹ Se Bilaga C, avsnitt C.5.

prisökningar.⁷⁰ Vi menar att analysen som presenteras i studien visar ett sätt som kostnads-kontrollen för vidmakthållande kan analyseras, vilket kan vara användbart för både Trafikverket själva och för externa aktörer som Trafikanalys och Regeringskansliet.

Samma studie presenterar även diagram över hur Trafikverket anger att behovet fördelar sig mellan olika områden, eller kostnadsposter. Vi har tidigare konstaterat att området är omfattande och inkluderar en mängd olika åtgärdstyper, vilket innebär att det är svårt att få en överblick.⁷¹ Vi visar i studien om ekonomiska behov för vidmakthållande att det är möjligt att framställa kostnadsuppgifterna för vidmakthållande mer översiktligt, och därmed bidra till en ökad transparens för området.

Utifrån årets studie bedömer Trafikanalys att det finns ett behov av att fortsätta att undersöka och analysera underlaget, bland annat för att kunna bedöma kvaliteten på beslutsunderlagen och för att ringa in de viktigaste orsakerna till de ökade ekonomiska behoven för vidmakthållande. I studien om utveckling av de ekonomiska behoven för vidmakthållande har vi identifierat möjliga uppslag på nya analyser av området i syfte att förbättra möjligheten att analysera underhållsverksamheten ur ett kostnadskontrollsperspektiv.⁷² Andra uppslag på analyser har bland annat framkommit i dialog med Trafikverket⁷³ och vid diskussioner med Trafikanalys vetenskapliga råd.⁷⁴ Vid ett möte med Trafikverket framkom att det pågår diskussioner på Trafikverket om en mängd frågor som handlar om att förbättra Trafikverkets förmåga att analysera underhållsverksamheten och frågor som är centrala för kostnads-kontroll. Exempelvis är en fråga som är särskilt aktuell på Trafikverket nu, med anledning av de kraftigt ökade anslagen till vidmakthållande till framför allt väg, hur man får ut så många underhållsåtgärder som möjligt för det anslag Trafikverket har till sitt förfogande. I 2025 års delredovisning identifierade vi också tre huvudsakliga områden där vi ser ett behov av metodutveckling. Det viktigaste området vi såg var att redogöra för vilka nivåer för infrastrukturens standard och funktion som Trafikverket utgår ifrån när de beräknar underhållsbehovet.⁷⁵ Detta bedömer vi är särskilt aktuellt nu med anledning av regeringens önskan om att återta det eftersatta underhållet.⁷⁶ Samtidigt noterar vi att Trafikverket i verksamhetsplan (VP) för 2026–2028 har tagit fram mått för att följa återtagandet av det eftersatta vägunderhållet (se Bilaga A, avsnitt A.1.2).

Det finns alltså stora möjligheter att utforska underhållsverksamheten, med olika fokus och med olika metoder. Det finns behov av metodutveckling samt att arbeta mer med underlagen för att öka analysbarheten, koppla kostnaderna tydligare till de önskvärda nyttorna och i förlängningen kunna ringa in förbättringsförslag som bidrar till förbättrad kostnads kontroll. Trafikanalys anser också att det är bra att dra lärdom av hur andra länder arbetar med liknande frågor, exempelvis med tillgångs förvaltning.

⁷⁰ Trafikanalys (2025c) Utveckling av de ekonomiska behoven för att vidmakthålla väg- och järnvägsinfrastrukturen. s. 49.

⁷¹ Se Trafikanalys (2024a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnads kontroll - delredovisning. Trafikanalys (2025a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnads kontroll - delredovisning 2. och Trafikanalys (2025b) Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037.

⁷² Trafikanalys (2025c) Utveckling av de ekonomiska behoven för att vidmakthålla väg- och järnvägsinfrastrukturen. s. 51.

⁷³ Exempelvis vid ett möte med representanter på Trafikverket om vidmakthållande, 2025-12-05

⁷⁴ Trafikanalys (2026d) Minnesanteckningar från Vetenskapliga rådets möte nr 1, 2026.

⁷⁵ Trafikanalys (2025a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnads kontroll - delredovisning 2. s. 94.

⁷⁶ Regeringen (2025) Uppdrag till Trafikverket att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen och möjlighet för länsplaneupprättarna att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2024/25:102).

2.2.3 Ökad transparens och proaktiv kommunikation kan öka framdriften i regional planering

Analysen av underlaget i Bilaga B, avsnitt B.5 indikerar att den låga upparbetningstakten inte i första hand beror på enskilda faktorer, utan är resultatet av systematiska brister i samspelet mellan Trafikverket och regionerna. En förklaring är bristen på en väl fungerande kommunikation mellan parterna, bristande transparens kring interna processer för avräkning och indexing. Dessa tillsammans medför att regionerna ofta tvingas fatta beslut baserade på strategiska gissningar snarare än på faktiska förutsättningar. När kritisk information om resursbrist eller förseningar når regionerna för sent, stängs det tidsfönster där man annars kunnat aktivera alternativa lösningar.

Vidare synliggör analysen brist på proportionalitet i planeringsprocesserna, där mindre regionala åtgärder som cykelvägar tvingas genomgå samma rigorösa vägplansprocesser som stora nationella investeringar. Denna administrativa tyngd gör den regionala portföljen särskilt sårbar för den resursbrist och bristande personalkontinuitet som präglar Trafikverkets operativa arbete. När projektledarbyten sker under pågående process förloras inte bara tid, utan även det förtroendekapital och den lokalkännedom som krävs för att driva projekten framåt. Det riskerar att skapa en negativ spiral där fördröjningar leder till ökade kostnader, vilket i sin tur skapar ny osäkerhet och en rädsla för att tilldelade medel ska falla bort.

Problematiken förstärks av en kritisk avsaknad av en gemensam "Plan B" och en fungerande systematik kring reservobjekt. Eftersom det råder delade meningar om ansvarsfördelningen för att hålla sådana projekt planeringsmogna, skapas ett vakuum där medel inte kan omfördelas effektivt när ett huvudprojekt saktar ner. Det förefaller bottna i bristande synkronisering mellan Trafikverkets operativa logik och regionernas planeringsansvar. För att bryta denna utveckling krävs ett nytt, mer samverkansorienterat arbetssätt där Trafikverket i högre grad agerar som en kunskapsförmedlande partner. Genom att etablera tidig kommunikation och ökad transparens kring både ekonomi och genomförandekapacitet kan de organisatoriska hindren överbryggas (se Bilaga B, avsnitt B.5).

2.2.4 Centrala avvägningar kring ändamålsenliga beslutsunderlag

Våra studier har belyst flera frågor och avvägningar som är viktiga för att nå ändamålsenliga beslutsunderlag. I det här avsnittet sammanfattar vi en central fråga och avvägningar kring den.

Behov av att utveckla analyserbarheten av underhållsverksamheten och risk att det är svårt att prioritera den utvecklingen

Vi ser ett behov av att utveckla analyserbarheten av underhållsverksamheten ur ett kostnadskontrollsperspektiv då det saknas tillvägagångssätt för det. Vi noterar i vårt följandearbete av Trafikverket att det finns en vilja att utveckla analyserbarheten, men att det är svårt att prioritera och få framdrift i det arbetet. En risk med att introducera ambitiösa utvecklingsprojekt kring detta är att arbetet rinner ut i sanden. Vi menar att det är viktigt att försöka att utveckla analyserbarheten av underhållsverksamheten, men att ambitionsnivån inte ska vara för hög för att möjliggöra att det sker framdrift. I avsnitt 3.4.3 lämnar vi ett förslag till regeringen att främja analys av underhållsverksamheten ur ett kostnadskontrollsperspektiv.

2.3 Ändamålsenlig informationshantering

2.3.1 Projektledarna förlitar sig mest på erfarenhet och kollegialt stöd

Projektledarstudien (se Bilaga B, avsnitt B.4) visar att projektledarna i första hand förlitar sig på kollegialt stöd och egen erfarenhet för att bedöma risker och kostnadsutveckling i projekten. Intervjuerna visar att projektledarna i mindre utsträckning förlitar sig på it-system för bedömningarna. Det behöver inte i sig vara ett problem, men Trafikanalys bedömer att det kollegiala stödet rimligtvis bör utgöra ett komplement till pålitliga informationssystem.

En del av de intervjuade ger även uttryck för att det inte finns ett bra verktyg eller system för att följa produktionskostnaden tillräckligt väl i projekteringsfasen. De menar att det är viktigt att minimera eftersläpningen i tid, dvs. att hålla kalkylen uppdaterad, eftersom det är både kostsamt och svårt att göra ändringar i senare skeden. Att it-systemen inte tycks vara ändamålsenliga för projektledarnas behov av systemstöd, riskerar att bidra till en försämrad kostnadsstyrning i projekten.

2.3.2 Utvecklingen av Trafikverkets informationshantering är viktig att fortsätta att följa

Uppföljningen av *Utredningen om järnvägens organisation* (se Bilaga C, avsnitt C.6) visar att det fortfarande kvarstår utvecklingsarbete kring informationssystem för att stödja Trafikverkets arbete med kostnads kontroll. Uppföljningen visar att flera större initiativ har startats sedan 2015, men införandet av dessa har präglats av omtag, pausade projekt och reviderade målbilder. Den samlade bilden är att förflyttningen har skett med brist på koordination och utan ett gemensamt mål. Följden är att äldre system har fått kvarstå parallellt med nya lösningar, vilket har försvårat en enhetlig informationshantering.

I våra studier av Trafikverkets LCC-hänsyn ser vi att avsaknaden av en gemensam informationsmodell för anläggningsdata, vilket är en förutsättning för god tillgångs förvaltning, begränsar Trafikverkets möjligheter att genomföra tillförlitliga LCC-analyser (se Bilaga C, avsnitt C.1 och C.2).

Av uppföljningen av järnvägens organisation framgår att Trafikverket sedan november 2024 genomför en översyn av portföljerna för verksamhetsutvecklingsprojekt, där vissa projekt har pausats, stoppats eller nekats startbeslut. Vårt löpande följande av Trafikverkets utvecklingsarbete visar att vidtagna åtgärder inom Kraftsamlingen, till följd av regeringens besparingskrav, har haft betydande påverkan i sammanhanget (se Bilaga A, avsnitt A.1.2 och A.2.2).

Antalet initiativ inom området har nu blivit färre, och Trafikverket fokuserar på fyra projekt⁷⁷ som tillsammans ska leverera ett "ekosystem av systemstöd". Målet är att de ska säkerställa en fungerande masterdatahantering för de olika informationsmängderna anläggningsinformation, infrastrukturinformation och referensnät i olika register, samt kvalitetssäkring och hantering av informationskravställning av anläggningsinformationen.

VTI har, i ett tidigare uppdrag inom kostnads kontrollområdet⁷⁸, analyserat framdriften i Trafikverkets it-system och konstaterar att grundproblematiken kvarstår (se Bilaga C, avsnitt C.6). Flera initiativ bedöms ha potential, men svårigheter i implementeringsfasen gör att

⁷⁷ Dessa är GUS, Stina, Dalmas och OTL.

⁷⁸ Ridderstedt, I. och Sjöstrand, H. (2024) Koll på kostnaderna : Kartläggning av Trafikverkets digitala infrastruktur för kostnads kontroll.

genomförandet drar ut på tiden. Som övergripande utmaningar i den fortsatta framdriften har Trafikverket identifierat bristande förändringsledning, svårigheter med informationsspridning, frånvaro av ägarskap för vissa frågor samt kompetensförsörjning, där Trafikverket anses ha för få medarbetare som kan omsätta teoretiska modeller i praktiskt genomförbara handlingsplaner.

Den samlade bilden i Trafikverkets Program Kostnadsstyrning pekar på att de största utmaningarna i arbetet med förbättrad kostnads kontroll alltjämt kvarstår inom förmågan utvecklad datainsamling och dataanalys (se Bilaga A, avsnitt A.2.2). En orsak till detta är de besparingsåtgärder som har påverkat verksamhetsutvecklingsprojekt. Enligt Trafikverket ska ett ytterligare omtag nu göras i förhållande till värdena Kraftsamlingen, i syfte att säkerställa gemensamma prioriteringar och helhetsnytta i initiativen.

Vi ser en risk i att besparingsåtgärder kopplade till förvaltningsanslaget kan påverka utvecklingsarbete som stärker kostnads kontrollen, exempelvis systemstöd och systemlösningar, och därmed leda till att sådana insatser uteblir eller fördröjs. Då vi ser en ändamålsenlig informationshantering som en förutsättning för god kostnads kontroll ser vi ett behov av att fortsätta följa framdriften av utvecklingsprojekt som rör informationshantering.

2.3.3 Centrala avvägningar kring systematisk informationshantering

Våra studier har belyst flera frågor och avvägningar som är viktiga för att nå en systematisk informationshantering. I det här avsnittet sammanfattar vi en central fråga och avvägningar kring den.

Utveckling av ändamålsenliga informationssystem och risker med att utvecklingen är komplicerad samt osäkerheter kring implementeringen

Ändamålsenliga informationssystem är centrala för god kostnads kontroll. Det är till exempel en förutsättning för att möjliggöra beslutsunderlag av god kvalitet, för spårbarhet och transparens i underlagen samt en förutsättning för att lärandet ska utgå ifrån rättvisande uppgifter. För att möjliggöra en god tillgångs förvaltning är en gemensam informationsmodell för anläggningsdata en förutsättning. Trafikverket bedriver därför flera utvecklingsarbeten för att nå ändamålsenliga informationssystem. Samtidigt finns svårigheter och flera risker i utvecklingsarbetet, exempelvis att utvecklingsarbetet drar ut på tiden och osäkra förutsättningar i projekten i form av resurstilldelning. Om utvecklingsarbetet drar ut på tiden väldigt mycket är risken att man aldrig når i mål, alternativt att det blir mer kostsamt än planerat. Vi menar också att det är viktigt att beakta hur arbetsätten på myndigheten påverkas då nya informationssystem är på plats. Att arbeta med systemstöd kan underlätta för vissa personer, men vara mer utmanande för andra.

Trots detta ser vi att det är viktigt att fortsätta arbetet mot ändamålsenliga informationssystem. Samtidigt är det viktigt att beakta att det finns många svårigheter kring utvecklingen, vilket möjligtvis kan tala för att ambitionsnivån för utvecklingen av informationssystemen bör anpassas efter förutsättningarna. I avsnitt 3.1.3 lämnar vi en rekommendation till Trafikverket om att genomföra konsekvensbedömningar inför insatser för verksamhetsutveckling.

2.4 Ändamålsenliga rutiner för lärande

2.4.1 Kollegialt utbyte av kunskap och erfarenheter är avgörande för projektledare

Kollegialt utbyte av kunskap och erfarenheter har stor betydelse för projektledarens förmåga att fatta omdömesgilla beslut och verka för en god kostnads kontroll. Det framgår både av fallstudien och projektledarstudien (se Bilaga B, avsnitt B.2 och B.4). Projektledarna framhåller att utbytet delvis sker i formaliserade former, som team och mentorskap, men i stor utsträckning även informellt genom personliga nätverk och sociala relationer. I den operativa verksamheten framstår den typen av återföring av erfarenheter som betydligt viktigare än den återföring som sker i skriftlig form, som databaser för tidigare utfall eller kvantitativa sammanställningar, vilket knappt nämns av projektledarna.

Det är dock svårt att avgöra om den skriftliga återföringen av erfarenheter inte nämns av projektledarna för att de inte anser att den är betydelsefull, eller om det snarare återspeglar att det saknas tillförlitliga eller ändamålsenliga verktyg eller system där de kan tillgodogöra sig sådana erfarenheter.

2.4.2 Indikationer om att rutinerna för omhändertagande av ny kunskap är bristfälliga

Lärande kan ske på olika sätt, där utvecklings- och forskningsprojekt kan bidra till att utveckla kunskap om nya arbetssätt som stärker Trafikverkets kostnads kontroll. Trafikverkets finansiering av forskningsprojekt kan bidra till stärkt kostnads kontroll. Vi har dock fått indikationer från personer med insyn i Trafikverkets forskningsverksamhet att det finns brister i omhändertagandet av forskningsresultaten.

Detta kan således innebära att resurser läggs på att finansiera framtagandet av ny kunskap, som bland annat syftar till att stärka kostnads kontrollen, men organisationen har svårt att omhänderta resultaten så att de kan göra nytta i organisationen. Detta skulle kunna bero på att det är otydligt för personer på Trafikverket hur forskningsresultaten kan implementeras, vilket i sin tur skulle kunna bero på att forskningsprojekten inte har haft i uppgift att presentera hur resultaten kan implementeras eller att behovet som forskningsprojektet ska möta inte är tillräckligt konkret beskrivet. Detta skulle kunna tyda på att det inte finns tillräckligt ändamålsenliga rutiner på Trafikverket för hur myndigheten kan omhänderta och lära sig av forskningen.

2.4.3 Centrala avvägningar kring ändamålsenligt lärande

Våra studier har belyst flera frågor och avvägningar som är viktiga för att nå ett ändamålsenligt lärande. I det här avsnittet sammanfattar vi några en central fråga och avvägningar kring den.

Utveckling av ny kunskap i syfte att stärka kostnads kontrollen och risker med att kunskapen inte tillvaratas

Vi bedömer att ett ändamålsenligt lärande är centralt för att möjliggöra god kostnads kontroll. Det handlar framför allt om att ta vara på den kunskap som utvecklas om frågor som rör kostnads kontroll. Vi bedömer att den största risken vad gäller lärande är att inte tillräckligt fokus är på att ta tillvara ta den kunskap som utvecklas, till exempel om hur det är lämpligt att

arbete med kostnadskontroll. En annan risk är att de medel som satsas på utveckling av ny kunskap inte kommer till tillräcklig användning.

I avsnitt 3.1.1 lämnar vi en rekommendation till Trafikverket om att skapa incitamentsstrukturer för lärande.

3 Förslag och rekommendationer

Enligt uppdraget ska vår årliga delredovisning innefatta en redogörelse för vilka förbättringsområden som Trafikanalys föreslår för vidare uppföljning och analys. I 2025 års delredovisning presenterade vi ett antal förslag som riktades till regeringen respektive Trafikverket.⁷⁹

Rekommendationerna till Trafikverket och förslagen till regeringen som vi presenterar i årets rapport är identifierade med syftet att bidra till en förbättrad kostnadskontroll inom ramen för den nationella planen. De har sitt ursprung i den samlade analysen i kapitel 2 och vår syn på kostnadskontroll som presenteras i avsnitt 1.3. Förslagen har inte kostnads- eller konsekvensbedömts, men vi resonerar om hur vi ser på förslagens påverkan på Trafikverket. De är heller inte rangordnade, utan är föreslagna för vidare uppföljning och analys enligt uppdraget. Det är till exempel viktigt att genomförandet av förslagen görs med hänsyn till risken för ökade administrativa kostnader och att en avvägning görs mot andra mål.

3.1 Rekommendationer till Trafikverket om förändringsarbete

Trafikanalys har löpande följt Trafikverkets arbete med kostnadskontroll. Ett av de förbättringsområden vi har identifierat är Trafikverkets förändringsarbeten. Våra rekommendationer handlar på en övergripande nivå om att Trafikverket i sitt förändringsarbete genomför förändringar med eftertänksamhet och att man under arbetets gång säkerställer att arbetet leder mot det långsiktiga målet med förändringsarbetet. Det kan göras genom att skapa strukturer och arbetsrutiner som möjliggör omvärdering av förändringsarbetet och att arbetsklimatet uppmuntrar till eftertanke. För att detta ska möjliggöras ser vi att det är viktigt att säkerställa att utvecklingsarbetet ges rätt förutsättningar, exempelvis i form av tillräckligt med arbetstid. Inom området ger vi tre rekommendationer: att Trafikverket skapar en rutin för att se över och rensa i den samlade styrningen av verksamheten, att Trafikverket gör konsekvensbedömningar inför planerade förändringsarbeten och att utvecklingsarbeten ges tillräcklig flexibilitet att nå sina långsiktiga mål.

3.1.1 Trafikanalys rekommenderar att Trafikverket stärker incitamenten för lärande från och i utvecklingsprojekt

Utifrån vårt sätt att se på kostnadskontroll är lärande en central förutsättning för att utveckla arbetssätt som stärker kostnadskontrollen. Vi ser goda exempel på Trafikverket där man utvecklar möjligheten till lärande. Ett sådant exempel är efterkalkyler, som Trafikverket beskriver som ett verktyg för att lära sig av utfallet från investeringsprojekt (se vidare Bilaga A, avsnitt A.1.2). Vi uppmuntrar Trafikverket att främja lärande genom att skapa incitamentsstrukturer där man tar vara på möjligheten att lära av tidigare erfarenheter kring frågor om

⁷⁹ Vissa av föregående års förslag har även föreslagits i Statens offentliga utredningar (2025) Effektivare organisering och genomförande av statlig väg och järnväg.

kostnadskontroll. Ett exempel kan vara att skapa rutiner för att ordna seminarier kring utvecklingsprojekt där resultaten som framkommer kan diskuteras.

Samtidigt har vi i våra studier sett exempel på att det finns utrymme för Trafikverket att stärka förutsättningarna för lärande i utvecklingsprojekt. I studien av Trafikverkets utvecklingsarbete av LCC framkommer att utvecklingsprojektet drivs genom en tydlig projektstyrning med starkt fokus på leveranser (se avsnitt 2.1.9). Vi ser en risk att ett för starkt fokus på enskilda leveranser kan försvaga incitamenten att beakta utvecklingsprojektens långsiktiga mål om det inte ges tillräckligt med utrymme för reflektion under arbetets gång, samt om långsiktiga mål inte förankras tillräckligt väl internt. Utvecklingsarbetet kring komplexa frågor kan ofta uppfattas som trögt (se avsnitt 2.4.2), vilket gör att man kan förstå Trafikverkets önskan att skärpa styrningen i utvecklingsprojekt mot tydliga leveranser. Samtidigt ser vi att ett alltför starkt fokus på tydliga leveranser i utvecklingsprojekt som rör komplexa och svårösta problem riskerar att leda till kortsiktiga resultat i stället för långsiktiga förbättringar. Den långsiktiga förbättringen som är anledningen till att utvecklingsprojekten har initierats kan då utebli. Vi rekommenderar därför Trafikverket att säkerställa att utvecklingsprojekt har tillräckligt mycket flexibilitet för att möjliggöra att projektplanen kan ändras under projektets gång och att det finns tillräckligt med tid för eftertanke i projekten. Det kan exempelvis ske genom att skapa rutiner för kunskapsutbyte. Vi rekommenderar Trafikverket att undvika en alltför stark projektstyrning mot enskilda leveranser.

3.1.2 Trafikanalys rekommenderar att Trafikverket skapar rutiner för att systematiskt se över och rensa i den samlade styrningen för att minska motstridiga, överflödiga eller omotiverade styrsignaler

Den samlade styrningen är så omfattande och mångfaldig att den inte helt går att omsätta i praktiken för projektorganisationerna, bland annat för att den är oförenlig med en god kostnadskontroll. Det har även över lång tid tillkommit mer styrning i form av fler standardiseringar av arbetsprocesser och dokumentation samt fler regler och krav, som de senaste åren inte väger lika tungt (se avsnitt 2.1.1).

Detta indikerar att det sammantaget inte behövs fler styrsignaler i form av arbetsprocesser, regler och administration, utan färre. Samtidigt finns dock områden där styrningen är svagare, där vi bedömer att det kan behövas en stärkt styrning och fler krav. Vi ser ett sådant behov för LCC och möjligtvis underhållsverksamheten, se vidare avsnitt 3.2.5, 3.4.2 och 3.4.3. Vi bedömer därför att Trafikverket bör göra en översyn av styrningen och minska mängden motstridiga, överflödiga eller omotiverade styrsignaler i form av till exempel mål, arbetsprocesser och TDOK. Syftet är att på sikt renodla och tydliggöra de prioriteringar och styrsignaler som Trafikverket anser är de mest centrala. En sådan översyn skulle enligt vår bedömning förbättra förutsättningarna för kostnadskontroll, särskilt i de operativa delarna av verksamheten där medarbetare löpande behöver göra avvägningar mellan olika styrsignaler.

För närvarande pågår insatser på Trafikverket, som översynen av mål- och riskstrukturen med avseende på kostnadskontroll, vilka Trafikanalys bedömer som positiva i sammanhanget. Trafikanalys anser dock att översyn och ifrågasättande av behovet av styrsignaler inte bör betraktas som en engångsinsats. Vi rekommenderar därför att Trafikverket inför rutiner för att systematiskt se över den samlade styrningen för att förhindra att Trafikverket hamnar i liknande situationer igen, särskilt med hänsyn till att det finns indikationer på att denna typ av styrning tenderar att öka över tid. Det är dock viktigt att Trafikverket genomför förändringar med eftertänksamhet och i möjligaste mål undviker att genomföra förhastade översyner och

förändringsinsatser, eftersom det riskerar att skapa förvirring på myndigheten vilket kan minska förtroendet för styrningen. Vi ser alltså att det finns en risk att insatser för att tydliggöra styrningen på Trafikverket får motsatt effekt om genomförandet inte är tillräckligt förankrat.

Rekommendationen ligger även i linje med vad som lyfts fram i *Administrationssamhällets expansion*⁸⁰ – att det är den samlade mängden krav som skapar den administrativa belastningen i offentliga organisationer, och att en väg framåt därför är att systematiskt pröva och ifrågasätta administration och administrativa krav som inte bedöms vara legitima eller nödvändiga.

3.1.3 Trafikanalys rekommenderar att Trafikverket genomför konsekvensbedömningar av planerade insatser för att utveckla verksamheten

Trafikverket bedriver omfattande förändringsarbeten för att förbättra sina arbetsätt så att de stämmer överens med myndighetens uppgift. Exempel på aktuella stora förändrings- och utvecklingsarbeten är Kraftsamlingen och Program Kostnadsstyrning. Det sker också mindre utvecklingsarbeten som initieras närmare verksamheten. Inom ramen för Kraftsamlingen syftar förändringsarbetena till att förändra den övergripande styrprincipen på Trafikverket genom att införa en värde- och tillitsbaserad styrning. Utvecklingen av ett sammanhållet systemansvar (se Bilaga A, avsnitt A.2.1) är också en del av den utvecklingen där Trafikverket ser över arbetsprocesserna. Trafikverket har även tidigare bedrivit stora förändringsarbeten.

Alla grundläggande styrformer har fördelar och nackdelar, önskade och oönskade effekter. Tidigare studier pekar även på att förändringsarbeten inte alltid leder till önskade effekter.⁸¹ Det är också vanligt att förändringsarbetet drar ut på tiden, vilket bland annat visas i uppföljningen av Utredningen om järnvägens organisation.⁸² Att förändra arbetsätt riskerar också att under en övergångsperiod innebära dubbla arbetsprocesser, vilket kan vara särskilt problematiskt om förändringsarbetet drar ut på tiden. Exempel på oönskade effekter är att ytterligare lager av styrning skapas genom att fler nya styrdokument tillkommer som ökar komplexiteten eller att genomförandet av förändringsarbetet drar ut på tiden. Det kan både bli kostsamt och leda till att det under tiden skapas en otydlighet om vilken styrning som gäller.

För att nå de önskade resultaten av förändringsarbeten, och minska risken för oönskade negativa konsekvenser, rekommenderar vi att Trafikverket genomför konsekvensbedömningar, med riskanalys, av planerade förändringsarbeten. Omfattningen av konsekvensbedömningen bör anpassas efter omfattningen på förändringsarbetet. Vi rekommenderar också Trafikverket att ta fram tydliga genomförandeplaner för planerade förändringsarbeten. Genomförandeplanerna bör beakta både önskade effekter och möjliga konsekvenser. Då förändringsarbete är kostsamt menar vi att det är viktigt att säkerställa att de resurser som satsas på förändringsarbeten också leder till de önskvärda förbättringarna. Vi har i vårt följandearbete av Trafikverket inte sett att riskerna med övergången till den nya styrningsformen har redovisats tydligt och transparent, se vidare Bilaga A.

⁸⁰ Ivarsson, A., Castillo, D. och Forsell, A. (2026) Administrationssamhällets expansion.

⁸¹ Thoresson, K. och Witzell, J. (2026) Projektledares förutsättningar och incitament för kostnadskontroll.

⁸² Se Bilaga C, avsnitt C.6 och Alexandersson, G. (2025) Utredningen om järnvägens organisation. En uppföljning avseende Trafikverkets verksamhet.

3.2 Rekommendationer till Trafikverket om investeringsverksamheten

Vår samlade analys av investeringsverksamheten indikerar att styrningen, i form av krav och regelverk, är tämligen omfattande och svåröverskådlig. Detta i en sådan utsträckning att styrningen riskerar att försvåra projektorganisationernas praktiska tillämpning och möjligheter att upprätthålla en god kostnadskontroll. Otydlighet i hur kraven ska tolkas och tillämpas bidrar samtidigt till osäkerhet och risk för mindre välavvägda beslut.

För att skapa bättre förutsättningar för ändamålsenliga avvägningar och minska risken för omotiverade kostnadsökningar lämnar Trafikanalys fyra rekommendationer. Dessa syftar till att möjliggöra kravhanteringen genom att både tydliggöra tillämpningen, minska mängden överflödiga krav och säkerställa att samhällsekonomiska konsekvenser analyseras innan beslut fattas.

En viktig aspekt för att styrningen ska få genomslag är dialogen mellan ledning och operativ verksamhet. Genom en förbättrad samsyn kring tolkningen av krav, i kombination med ett fokus på kollegialt erfarenhetsutbyte, skapas bättre möjligheter att göra anpassningar och avsteg i kravtillämpningen när det är motiverat och möjligt, särskilt i komplexa projekt.

3.2.1 Trafikanalys rekommenderar att Trafikverket tydliggör hur interna krav och regelverk ska tolkas och tillämpas, samt skapar en samsyn om tolkningen i organisationen

Trafikanalys bedömer att den samlade styrningen, inklusive krav, upplevs som så omfattande och mångfaldig att projektorganisationerna i investeringsprojekt har svårt att tillämpa den i praktiken. Det har successivt tillkommit allt fler interna regler och krav, medan få har tagits bort. Trafikanalys bild är att ledningen på olika nivåer uppmanar projektorganisationerna att "utmana kraven" (se avsnitt 2.1.1 och 2.1.2). Samtidigt beskriver personer i projektorganisationerna att de upplever att det finns ett begränsat utrymme för flexibilitet och anpassning till lokala förutsättningar. De intervjuade lyfter även fram att ledningen i vissa fall brister både i tydlighet och förståelse för hur de interna kraven tolkas och tillämpas i praktiken, samt för hur de ska anpassas till lokala förutsättningar. Det medför en känsla av osäkerhet inom projektorganisationerna om hur de i praktiken ska förhålla sig till kraven. Behovet av att tydliggöra vad som bör prioriteras i investeringsprojekt är även relevant ur ett LCC-perspektiv. I takt med införandet av ett mer systematiskt beaktande av LCC kommer det även att finnas behov av att skapa en gemensam bild i organisationen av hur LCC i praktiken ska hanteras.

Det finns därför ett behov att tydliggöra vilka krav och regelverk som måste uppfyllas eller följas, samt var, när och hur kraven och regelverken kan frångås. Detta gäller framförallt de tekniska interna kraven och regelverken. Parallellt ser Trafikanalys ett behov av att förbättra samsynen mellan ledningen (på olika nivåer) och den operativa verksamheten om tillämpningen av dessa krav och regelverk. Organisationen behöver ha en gemensam förståelse av hur krav och regelverk ska tillämpas samt av vad som avses med att "utmana regelverket".

Om samsynen inte förbättras ökar risken för att projektorganisationerna avstår från att tillämpa lösningar som innebär att frångå krav, även när det är motiverat. Det kan i sin tur leda till överstandard i objekt, till exempel genom att lösningar genomförs som uppfyller gällande krav trots att de inte är optimalt anpassade till det enskilda objektet eller inte är samhällsekonomiskt motiverade. Risken ökar även för att projektorganisationerna inte tolkar uppmaningen att

”utmana regler” på ett ändamålsenligt sätt, till exempel genom att LCC-perspektivet inte beaktas tillräckligt. Detta kan dessutom leda till förgävesarbete som hade kunnat undvikas, vilket i sig driver kostnader genom ökad resursåtgång inom projektorganisationerna. Dessa risker är särskilt stora för projektledare med begränsad erfarenhet att luta sig mot.

3.2.2 Trafikanalys rekommenderar att Trafikverket ser över och rensar bland de interna kraven för att minska mängden överflödiga eller omotiverade krav

Förslaget ovan lyfter fram behovet av en förbättrad samsyn inom Trafikverket kring hur interna krav och regelverk ska tolkas, tillämpas och anpassas. Samtidigt finns det också utmaningar kopplade till kravens omfattning och mångfald. Trafikanalys anser därför att det finns ett behov att se över och rensa bland de interna kraven, så att överflödiga eller otillräckligt motiverade krav tas bort. Förslaget kompletterar därmed rekommendationen ovan genom att inte bara skapa bättre förutsättningar för tolkning och tillämpning av krav, utan också genom att förenkla kravstrukturen och säkra att de gällande kraven de facto är tillräckligt motiverade.

Rekommendationen ligger även i linje med organisationsforskning på området.⁸³ Det är den samlade mängden krav som skapar den administrativa belastningen i offentliga organisationer. En väg framåt är därför att systematiskt pröva och ifrågasätta administrativa krav som inte bedöms vara legitima eller nödvändiga (se avsnitt 2.1.1).

Vidare bedömer Trafikanalys att det initiativ – ”*Samordning och översyn av kostnadsdrivande krav*” – som pågår inom Program Kostnadsstyrning är en betydelsefull insats, speciellt det arbete som innebär att minska antalet kostnadsdrivande krav. En viktig poäng i sammanhanget är dock att översyner av olika krav inte bör betraktas som engångsinsatser, utan det är viktigt att Trafikverket systematiskt och kontinuerligt ställer sig frågan om det finns motiv för att ett visst krav eller en viss regel fortsatt ska finnas kvar.

3.2.3 Trafikanalys rekommenderar att Trafikverket arbetar mer systematiskt med att analysera och beakta konsekvenserna av nya eller förändrade interna krav, särskilt för objekt som redan finns i den nationella planen

Som framgår av den samlade analysen (se avsnitt 2.1.5) har Trafikverket en betydande rådgivning över interna krav, men möjligheten att reducera deras kostnadspåverkan i efterhand är begränsad när ett objekt väl ingår i nationell plan. För att säkerställa att beslut baseras på en saklig avvägning mellan kostnad och samhällsnytta bör relevanta konsekvens- och kostnadsbedömningar därför göras systematiskt innan nya eller förändrade krav beslutas om.

Genom att genomföra dessa bedömningar på ett mer systematiskt sätt skapas ett bättre underlag för att vid behov justera kraven, medge avsteg eller uppdatera relevanta kalkyler för att hantera kostnadsutvecklingen. Arbetssättet ger Trafikverket möjlighet att säkerställa att kravförändringar prövas mot objektens specifika förutsättningar.

För att arbetet ska vara ändamålsenligt bör utformningen av dessa bedömningar ske med hänsyn till den administrativa bördan. Omfattningen av analysen bör stå i rimlig proportion till de förväntade effekterna, så att de administrativa resurserna riktas dit potentialen för kostnadskontroll är som störst.

⁸³ Ivarsson, A., Castillo, D. och Forsell, A. (2026) Administrationssamhällets expansion.

Rekommendationen ligger i linje med Trafikverkets pågående utvecklingsarbete för att effektivisera kravhanteringen, exempelvis genom en funktion (Change Control Board, CCB) vars övergripande syfte är att möjliggöra samlade bedömningar av kostnader nyttor samt en sammanhållen hantering av kravförändringar och avsteg från dessa.⁸⁴

3.2.4 Trafikanalys rekommenderar att Trafikverket prioriterar att vårda, och där det är möjligt, att förbättra förutsättningarna för det kollegiala kunskaps- och erfarenhetsutbytet för projektledare

Projektledarens erfarenhet har stor betydelse för hur den övergripande styrningen, och då inte minst de interna kraven, tolkas och hanteras i praktiken. De erfarna projektledarna bedömer att deras praktiska erfarenhet har störst betydelse för deras förmåga att fatta välvägdade beslut och verka för en god kostnads kontroll, följt av det kollegiala erfarenhetsutbytet. De pekar även på att erfarna projektledare har en bättre förmåga att ifrågasätta kravens tillämpning, och mindre erfarna tenderar att följa kraven mer strikt (se avsnitt 2.1.2 och 2.1.3). Det är alltså en central förutsättning för kostnads kontrollen och kostnadseffektiviteten i investeringsverksamheten att ta vara på den kunskap och erfarenhet som de mer erfarna kollegorna har. Detta är särskilt viktigt, eftersom det mer pragmatiska förhållningssätt till krav och regler som nu uppmuntras inom Trafikverket i hög grad förutsätter tjänstemän med betydande erfarenhet.

Erfarenhetsutbytet sker i dagsläget till stor del via informella kanaler i form av en hjälpsam arbetskultur och en vilja att dela med sig av sin kunskap (se avsnitt 2.4.1), vilket vi bedömer är en kultur som Trafikverket bör vårda.

Projektorganisationer har även framfört att det förekommer en brist på erfarna kollegor i vissa regioner. Detta åskådliggör att erfarenhetsutbytet kan vara sårbart på Trafikverket, samt att det är ett system som till viss del bygger på personberoende. Sårbarheten kan även förstås i relation till organisationsforskning, som framhåller att det ofta finns en brist på pragmatiska tjänstemän i offentliga organisationer.⁸⁵ Trafikanalys bedömer att den risken även gäller för Trafikverket.

Om det kollegiala erfarenhetsutbytet inte vårdas, och förbättras där det är möjligt, finns därför en risk att onödigt omfattande och kostnadsdrivande lösningar genomförs i investeringsverksamheten. Det ökar även risken för att det pragmatiska förhållningssättet inte kommer att kunna tillämpas på ett ändamålsenligt sätt, samt för att det blir regionala skillnader beroende på hur många erfarna kollegor som finns tillgängliga och hur erfarenhetsutbytet sker i respektive region.

Mot denna bakgrund bedömer Trafikanalys att Trafikverket ska prioritera att vårda och förbättra erfarenhets- och kunskapsutbytet. Myndigheten bör samtidigt vara medveten om de risker som är kopplade till ett alltför starkt beroende av enskilda individer, och hur det i förlängningen kan påverka hur infrastrukturen utformas i praktiken.

⁸⁴ Se Trafikverket (2026e) Frågor om pågående arbete med kostnadsdrivande krav!.

⁸⁵ Ivarsson, A., Castillo, D. och Forsell, A. (2026) Administrationssamhällets expansion.

3.2.5 Trafikanalys rekommenderar att Trafikverket fördjupar sin transparens och sin kommunikation gentemot regionerna om länsplanernas framdrift

När det gäller den låga graden av upparbetning inom området regionala investeringar och regionernas tydliga oro kring detta ser Trafikanalys att flera av knutarna kan lösas upp genom en ökad kommunikation mellan Trafikverket och regionerna kring arbetssätten och flaskhalsarna som utgör hinder i planeringen.

Trafikverket bör införa systematiska rutiner för att tidigt kommunicera till regionerna om frågor som resursbrister, projektledarbyten och tidsförskjutningar. Det finns forum för kommunikation mellan Trafikverket och regionerna. Dels finns en etablerad dialog i form av den så kallade Regsam-gruppen, med representanter från såväl regionerna som Trafikverket. I den gruppen har även Trafikanalys en representant. Utöver Regsam finns även en samverkansgrupp för frågor mer specifikt kopplade till de regionala planerna som heter *Framdrift regionala planer*.

Regionerna har givit uttryck för låg grad av insyn i Trafikverkets arbete och en bristande förståelse för Trafikverkets processer och beslut. Trafikanalys bedömer att en fördjupad kommunikation kan generera åtminstone tre viktiga effekter för dialogen kring länsplanerna.

För det första kan en tidig information om störningar i genomförandet ge en ökad förutsägbarhet och en minskad osäkerhet hos regionerna. Trafikverkets behov av framtunga länsplaner kan genom en ökad insyn och transparens underlättas genom att regionerna får ökade möjligheter att agera proaktivt och styra om resurser till alternativa objekt.

För det andra bidrar kommunikation och transparens till en gemensam lägesbild. När både Trafikverket och regionerna har tillgång till samma underlag gällande projektens framdrift och ekonomiska prognoser, skapas en tydlighet kring rådighet och ansvar.

Slutligen möjliggör kommunikationen också ett systematiskt lärande mellan Trafikverket och regionerna. Trafikverket har ett övertag i förhållande till regionerna och kan behöva kliva fram i rollen som en kunskapsförmedlare. Genom att aktivt sprida erfarenheter om fungerande planeringsmodeller och genomförandestrategier kan Trafikverket öka den kollektiva förmågan att använda tilldelade medel på ett effektivt sätt och därmed få ökad kostnadskontroll. Sammanfattningsvis bedömer Trafikanalys att tidig kommunikation, transparens och erfarenhetsutbyte kan överbrygga de hinder som hämmar genomförandet i länsplanerna.

3.2.6 Trafikanalys rekommenderar att Trafikverket utvecklar styrningen och skapar incitament för att arbeta proaktivt med kostnadseffektivitet och kostnadsreducerande åtgärder även i investeringsprojekt där budgeten hålls

Trafikverket driver en tydlig linje mot att stärka styrningen mot investeringsprojektens totalkostnad. Vi ser att det är klokt med ett sådant fokus, men med ett särskilt fokus på kostnader är det särskilt angeläget att bevaka hur kostnadsreducerande åtgärder påverkar nyttor, helhetsperspektivet och framtida underhållskostnader. Med utgångspunkt i de transportpolitiska målen och det övergripande målet om samhällsekonomisk effektivitet, är det viktigt att notera att en åtgärd som sänker nyttan mer än kostnaden, inte leder till en effektivitetsökning. För att stödja detta behövs en systematisering av arbetet med efterkalkyler och en dokumentering av processen. Syftet är att synliggöra effekterna av kostnadsreducerande åtgärder och säkerställa att erfarenheter om vad som fungerat väl tas tillvara.

Genom att dokumentera och följa upp resultaten skapas dessutom förutsättningar för ett kollegialt erfarenhetsutbyte.

Vi ser också att det finns utrymme för Trafikverket att arbeta mer proaktivt med att hitta kostnadseffektiva och kostnadsreducerande investeringsåtgärder. Våra analyser synliggör att investeringsprojekt som håller sig inom sin budget sällan ifrågasätts, vilket innebär en risk att kostnadseffektivitet inte systematiskt följs upp eller prioriteras i dessa projekt. Detta indikerar att det saknas tillräckliga incitament för projektorganisationerna att arbeta proaktivt med kostnadsreducerande åtgärder när budgeten inte överskrids, vilket kan få negativa konsekvenser på projektportföljnivå (se avsnitt 2.1.6).

Mot denna bakgrund menar vi att det är motiverat att Trafikverket säkerställer att arbete med kostnadseffektivitet och kostnadsreducerande åtgärder uppmuntras och premieras även i projekt som håller sin budget. Detta kan bidra till att frigöra medel för andra investeringsobjekt, och till att de samlade investeringsmedlen används mer effektivt.

3.3 Rekommendationer till Trafikverket om LCC

Trafikverket och regeringen uttrycker en vilja att styra mot LCC för att beakta anläggningens kostnader på längre sikt. Trafikverkets internrevisorer har pekat på att trots att det finns en vilja att beakta LCC på Trafikverket, så gör man inte det systematiskt. Problemen handlar om skilda uppfattningar kring hur LCC bör beaktas, att beaktandet av LCC konkurrerar mot andra hänsyn såsom styrning mot totalkostnad i investeringsprojekt, otydliga definitioner kring LCC och fragmentariska data. Det pågår utvecklingsprojekt på Trafikverket som framför allt syftar till att skapa förutsättningar för ett mer systematiskt arbetssätt kring LCC.

Våra rekommendationer till Trafikverket handlar dels om att synliggöra LCC i beslutsunderlagen, dels om att Trafikverkets beaktande av LCC synliggörs. Vi bedömer att genom att synliggöra och tydliggöra Trafikverkets styrning och faktiska beaktande av LCC får Trafikverket bättre verktyg för en mer systematisk LCC-hänsyn, vilket leder till en stärkt kostnadskontroll, något som i sin tur möjliggör att statens medel används mer effektivt.

3.3.1 Trafikanalys rekommenderar att Trafikverket redovisar LCC då anläggningskostnadskalkyl tas fram

Årets studier bekräftar och stärker våra slutsatser i 2025 års delredovisning om behovet av att synliggöra LCC i investeringsprojekt. Projektledarstudien pekar på att en tendens är att Trafikverket stärker styrningen mot totalkostnad (dvs. kostnader för planläggning, projektering och produktion) i investeringsprojekt. Det ökade fokuset på totalkostnad i investeringsprojekt riskerar att ske på bekostnad av ett minskat fokus på kostnaden under hela livscykeln, dvs. LCC. Ur ett kostnadskontrollsperspektiv är det viktigt att utgångspunkterna kring centrala avvägningar framgår, vilket bland annat innebär att beslutsunderlagen behöver innehålla nödvändig information för att avvägningarna ska kunna sägas vara välinformerade och medvetna. Mot den bakgrunden är det viktigt att investeringsobjekts LCC redovisas i beslutsunderlagen.

Ett sätt att stärka LCC-hänsynen skulle kunna vara att ta fram nya eller uppdaterade LCC-analyser vid de tillfällen då nya eller uppdaterade anläggningskostnadskalkyler tas fram.

I nuläget sker inte detta samtidigt, se Figur C.3. Ytterligare att stärka förutsättningarna för att genomföra LCC-analyser och för att de även beaktas i projekten, skulle kunna vara att införa obligatorisk redovisning av total drift- och underhållskostnad i anläggningskostnadskalkylen och ta fram standardiserade resultatblad för LCC-analyser som biläggs anläggningskostnadskalkylen. Vi rekommenderar därför Trafikverket att överväga att införa ett internt krav att även LCC ska redovisas i samband med att anläggningskostnadskalkyler tas fram. Den här rekommendationen kan ses som en utökning av det förslag vi lämnade i 2025 års delredovisning då vi förslög att LCC ska redovisas i samband med redovisning av byggstartsförslag.⁸⁶ Rekommendationen är också i linje med regeringens direktiv till Trafikverket om att anläggningens LCC ska beaktas i förslag till nationell plan.⁸⁷

3.3.2 Trafikanalys rekommenderar att Trafikverket stärker styrningen och tydliggör incitamenten för LCC-hänsyn

Våra studier under året bekräftar och utvecklar tidigare slutsatser om att styrningen av LCC inom Trafikverket är otydlig. Det framgår bland annat av vaga definitioner av LCC och begränsad konkretisering för hur LCC ska tillämpas i olika styrdokument. Vi ser att problemet är starkt kopplat till avsaknaden av en tydlig och gemensam ambitionsnivå för LCC inom Trafikverket. Otydlighet i ambitionsnivån leder till att incitamenten för hur man bör arbeta med LCC-hänsyn också blir otydliga, vilket riskerar leda till att medarbetare agerar utifrån egna preferenser.

Trafikverket bedriver nu ett utvecklingsarbete för att systematisera arbetet med LCC, vilket vi ser är positivt. Ett medskick vi vill göra till Trafikverkets utvecklingsarbete kring LCC är att det är viktigt att enas kring en gemensam målbild, vilket bland annat inkluderar ambitionsnivå och definitioner kring LCC. I avsnitt 3.1.3 rekommenderar vi att Trafikverket ger utvecklingsprojekt tillräckligt med tid och utrymme för att skapa långsiktiga lösningar kring komplexa frågor.

Samtidigt som det är centralt för Trafikverket att klargöra ambitionsnivån för LCC-arbetet, visar våra studier att det finns möjlighet att stärka incitamenten för LCC-hänsyn även inom ramen för den nuvarande styrningen. Ett exempel är processen för anläggningsspecifika krav för järnväg (AKJ), där vår analys visar att relativt små förändringar i styrningen kan öka incitamenten att mer systematiskt synliggöra hur LCC beaktas och på så vis även bidra till ökad transparens och analysbarhet i Trafikverkets LCC-arbete (se C.1.1).

Trafikanalys rekommenderar därför Trafikverket att, där så är relevant och möjligt, stärker styrningen och tydliggör incitamenten för LCC-hänsyn i olika LCC-relaterade processer och beslutssituationer.

3.4 Förslag på förbättringsområden till regeringen

I det här avsnittet presenterar vi de förslag på förbättringsområden vi lämnar till regeringen utifrån våra studier om kostnadskontroll.

⁸⁶ Trafikanalys (2025a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning 2. s. 92–93.

⁸⁷ Regeringen (2025) Uppdrag till Trafikverket att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen och möjlighet för länsplaneupprättarna att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2024/25:102).

3.4.1 Främja ett långsiktigt fokus på kostnadskontroll på Trafikverket genom en ändamålsenlig styrning av myndigheten

Regeringen styr Trafikverkets arbete på ett övergripande sätt med hjälp av bland annat instruktionen och de årliga regleringsbrev. Riktade insatser görs via särskilda regeringsuppdrag och det sker löpande en myndighetsdialog.

Som vi beskriver i avsnitt 2.1.11 och som bland annat synliggörs i uppföljningen av utredningen av järnvägens organisation, har antalet särskilda regeringsuppdrag till Trafikverket ökat över tid.⁸⁸ Det leder till att en betydande del av Trafikverkets utvecklingsarbete sker inom ramen för olika regeringsuppdrag. Regeringsuppdragen har ofta fokus på aktuella frågor och tiden för genomförande är ofta kort. Vi förstår att regeringen vill se en tydlig framdrift i de aktuella frågorna, vilket är positivt, men en genomförandetid som uppfattas som kort kan ha bidragit till ett begränsat djup och konkretion i vissa rapporter. Vi menar att om utvecklingsarbetet i för stor utsträckning sker inom ramen för sådana uppdrag, dvs. med fokus på dagsaktuella frågor och utan tillräckligt med tid och resurser för att utreda frågan färdigt, riskerar det att ske på ett sätt som inte främjar en långsiktigt hållbar utveckling.

Vi har tidigare konstaterat att frågor som rör kostnadskontroll är mångbottnade och komplexa och vi bedömer att det är viktigt att ha ett långsiktigt och tydligt fokus på frågorna för att nå en långsiktig utveckling mot stärkt kostnadskontroll. Vi ser därför att det är viktigt att regeringen säkerställer att Trafikverket har resurser för nödvändigt utvecklingsarbete för att säkerställa en kontinuitet i utvecklingsarbete mot en stärkt kostnadskontroll. Det kan till exempel handla om utveckling av metoder för att samhällsekonomiskt bedöma nyttan av underhållsåtgärder. Det är också viktigt att Trafikverket har möjlighet att kontinuerligt arbeta med att utveckla kostnadskontrollen, utan alltför stor ryckighet i styrningen. Om Trafikverket till exempel får stora besparingskrav på förvaltningsanslaget är risken att det får en negativ påverkan på utvecklingsarbete som på sikt kan leda till en bättre kostnadskontroll på Trafikverket. Det pågår nu arbete på Trafikverket för att det utvecklingsarbete som hittills har skett inom ramen för Program Kostnadsstyrning ska inkluderas i den löpande verksamheten. Vi ser att det är viktigt att Trafikverket ges möjlighet att fortsätta det arbetet.

I avsnitt 1.3 resonerar vi kring vad som är viktigt att beakta för att nå god kostnadskontroll på en myndighet som Trafikverket. En central avvägning som behöver beaktas av regeringen i samband med styrningen av Trafikverkets arbete med stärkt kostnadskontroll är omfattningen av den administrativa bördan som styrningen av en myndighet orsakar och hur mycket styrningen faktiskt bidrar till förbättrade arbetssätt kring kostnadskontroll. Ett sådant exempel kan vara att resurser behöver fördelas till framtagande av rapporter som inte omsätts i åtgärder, och att förändringsarbetet inom myndigheten då försenas. Vi menar att det är viktigt att beakta hur den sammantagna styrningen av Trafikverket påverkar möjligheten att bedriva ett effektivt utvecklingsarbete.

3.4.2 Följ Trafikverkets arbete med LCC

Behovet av att arbeta mer systematiskt med LCC-hänsyn har uppmärksamats under lång tid av Trafikverket, regeringen, Trafikanalys och andra aktörer. I 2025 års delredovisning föreslog vi att regeringen följer Trafikverkets arbete med utveckling av arbetssätt för LCC. Som vi

⁸⁸ Se Bilaga C, avsnitt C.6.

beskriver i årets rapport pågår ett ambitiöst utvecklingsarbete på Trafikverket för att nå ett mer systematiskt arbete med LCC.

Samtidigt genomför Trafikverket nu besparingsåtgärder, vilket innebär ett stort fokus på kostnader. Detta drabbar utvecklingsarbetet på Trafikverket genom att vissa initiativ pausas och framdrift i enskilda initiativ får stort fokus. Det kan i sin tur leda till att det långsiktiga syftet med utvecklingsprojektet inte beaktas tillräckligt (se avsnitt 2.1.9). Trafikverket har samtidigt krav på sig att leverera många åtgärder i transportsystemet, vilket innebär att incitamenten för att arbeta med utvecklingsprojekt som kräver tid och eftertanke försvagas.

Trafikanalys bedömer att det finns behov av att stärka styrningen av Trafikverket avseende LCC och lämnade därför sådana förslag i vår delredovisning i april 2025. Dessa förslag bedömer vi fortsatt vara relevanta. Vi noterar också att regeringen gav Trafikverket i uppdrag att i framtagandet av förslag till nationell plan beakta anläggningarnas livscykelkostnad.⁸⁹ Vi är också medvetna om att det pågår ett utvecklingsarbete kring LCC inom Trafikverket, samt att för mycket kortsiktig styrning i form av exempelvis särskilda regeringsuppdrag eller uppdrag och återrapporteringskrav i regleringsbrev inte nödvändigtvis bidrar till en långsiktig och genomgripande tillämpning av LCC i genomförandet av nationell plan. Vi föreslår att regeringen fortsätter att aktivt följa Trafikverkets arbete med LCC, och har beredskap att längre fram, om arbetet inte utvecklas i rätt riktning i ett tillräckligt tempo, förtydliga styrningen av Trafikverket på denna punkt i myndighetens instruktion.

3.4.3 Säkerställ fortsatt analys av underhållsverksamheten ur ett kostnadskontrollsperspektiv

Det finns fortfarande ett behov att förbättra möjligheten till analys av underhållsverksamheten ur ett kostnadskontrollsperspektiv (se avsnitt 2.2.2), vilket vi framfört även i våra tidigare delredovisningar. Samtidigt visar vi att det är möjligt att med mindre insatser analysera området. Vi bedömer att det är viktigt att fortsätta att arbeta med underlagen. Dels för att öka kunskapen hos externa granskare om Trafikverkets underhållsverksamhet, dels för att öka kunskapen om hur underhållsverksamheten kan analyseras ur ett kostnadskontrollsperspektiv.

Det pågår utvecklingsarbete på Trafikverket som bidrar till att förbättra analysbarheten, och annat utvecklingsarbete genomförs av forskare och konsulter. Samtidigt konstaterar vi att det är svårt att få en överblick av Trafikverkets arbete på området. Vi har också fått vissa indikationer på att Trafikverket har svårt att prioritera utvecklingsarbete gällande samhällsekonomisk metodik för drift och underhåll, samtidigt som vi ser en vilja att förbättra möjligheten till analys. Trafikanalys anser att det är viktigt att Trafikverket fortsätter att arbeta för att göra det möjligt att analysera underhållsverksamheten genom att ha välunderbyggda och transparanta beslutsunderlag. Vi ser också att det är viktigt att Trafikverket och externa aktörer fortsätter att beskriva underhållsverksamheten på olika sätt som kan öka förståelsen för denna.

Det finns flera områden inom underhållsverksamheten som bör analyseras för att bidra till en bättre förståelse. För järnväg genomfördes för cirka 10 år sedan *Utredningen om järnvägens organisation* där ett gediget kunskapsunderlag togs fram som beskrev problembilden för järnväg. Inom ramen för vårt uppdrag har vi följt upp utredningen, vilket innebär att det finns ett uppdaterat kunskapsunderlag om järnväg.⁹⁰ Vi noterar att det inte finns ett motsvarande kunskapsunderlag för väg. I studien om utvecklingen av de ekonomiska behoven för vidmakt-

⁸⁹ Regeringen (2025) Uppdrag till Trafikverket att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen och möjlighet för länsplaneupprättarna att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2024/25:102).

⁹⁰ Se Bilaga C, avsnitt C.6.

hållande konstaterar vi att basunderhållet för väg är ett område där Trafikverket anger att de ekonomiska behoven har ökat mellan planperioden 2022–2033 och 2026–2037, samtidigt som det rör sig om mycket pengar. De ökade ekonomiska behoven för basunderhåll väg kan bara till en mindre del förklaras av för lite anslagsmedel och prisökningar.⁹¹ Basunderhållet för väg är ett område som undersöks på Trafikverket, exempelvis genom uppföljning av andelen å-priser i BAS-kontrakt enligt egenkalkyl (se Bilaga A, avsnitt A.1.2) samt utveckling av automatisk mängduppföljning (se Bilaga A, Tabell A.2) Detta bedömer Trafikanalys är positivt. Ur ett kostnadskontrollsperspektiv är det viktigt att medlen används på ett klokt och effektivt sätt. Vi bedömer att det finns ett behov av att öka kunskapen om hur vägunderhåll kan genomföras effektivt.

Mot denna bakgrund föreslår Trafikanalys att regeringen säkerställer att underhållsverksamheten fortsatt analyseras av externa aktörer. Vi anser att det finns ett särskilt behov av att ta fram ett bredare kunskapsunderlag för väg. Detta eftersom anslagen till vidmakthållande väg har ökat kraftigt, att fokus har legat på att återta eftersatt underhåll samt att regeringen vill fortsätta satsa medel på detta. Ett sådant bredare kunskapsunderlag, där verksamheten bland annat kan beskrivas mer samlat, kan vara ett sätt att bidra till en bättre förståelse för hur det är relevant att analysera underhållsverksamheten på väg ur ett kostnadskontrollsperspektiv.

3.5 Förbättringsområden som vi ser ett behov av att studera vidare

Trafikanalys ser ett fortsatt behov av att studera Trafikverkets arbete med kostnads kontroll. Vi bedömer att det finns flera områden som är särskilt viktiga att fördjupa kunskapen om.

Ett sådant område är hur den nuvarande mångfacetterade styrningen fungerar i praktiken, särskilt i relation till mål, styrsignaler och olika styrlogiker. Det finns behov av att analysera det pågående förändringsarbetet, både när det gäller mål- och riskstrukturen kopplat till kostnads kontroll och övergången till en mer värde- och tillitsbaserad styrning. I detta ingår att studera hur den nya styrningen är tänkt att utformas och implementeras, samt hur övergångsperioden kommer att fungera när den gamla och nya styrningen kommer att samexistera.

I årets studier framgår det att tekniska specialister har en central roll i Trafikverkets arbete med kostnads kontroll. De fungerar som stöd i projekten och har stor påverkan på hur interna krav tolkas, tillämpas och tas fram, inklusive dispenshantering. Det är därför relevant att undersöka vilka förutsättningar och incitament de har att arbeta med kostnads kontroll. Det finns också behov av att fördjupa förståelsen för hur tekniska krav tas fram och revideras, samt hur dispenshanteringen fungerar i praktiken.

Ett ytterligare prioriterat område är upphandling, kontrakt och pristransparens. Hur Trafikverket utformar och genomför upphandlingar påverkar kostnadsutvecklingen, liksom hur uppföljning och dialog med entreprenörer och konsulter sker. Exempel på frågor att fördjupa kunskapen inom är hantering av hävda kontrakt, ombudens roll och transparens kring kostnader.

Under året har vi studerat frågor om Trafikverkets arbete med LCC-hänsyn med utgångspunkt i investeringsprojekt. Att beakta framtida kostnader är möjligtvis ännu mer angeläget vid

⁹¹ Se Bilaga C, avsnitt C.5 och Trafikanalys (2025c) Utveckling av de ekonomiska behoven för att vidmakthålla väg- och järnvägsinfrastrukturen. s. 49.

förvaltningen av den befintliga anläggningen. Trafikanalys ser därför ett behov av att följa och belysa det arbetet. På Trafikverket sker detta framför allt inom ramen för tillgångsförvaltningen. Nära kopplat till tillgångsförvaltning är en ändamålsenlig informationshantering. Trafikverkets utveckling kring detta ser vi ett fortsatt behov av att följa. Vi ser också ett fortsatt behov av att ta fram kunskapsunderlag om kostnader för underhåll för att förbättra möjligheten för externa granskare att analysera den delen av verksamheten.

4 Referenser

- Alexandersson, G. (2025). Utredningen om järnvägens organisation. En uppföljning avseende Trafikverkets verksamhet.
<https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/underlagsrapporter/2025/uppfoljning-av-utredningen-om-jarnvagens-organisation.pdf>.
- Alexius, S. och Vähämäki, J. (2026). Obsessive Measurement Disorder or Pragmatic Bureaucracy?, emerald publishing <https://www.emerald.com/books/oa-monograph-pdf/9914584/9781801173773.pdf>.
- Blomquist, O. och Wihlborg, E. (2026). Kommunerna och AI; En studie baserad på intervjuer med kommunala tjänstepersoner om möjligheter, utmaningar och risker med AI. DINO Rapport 2025:2, ISSN 2004-8068. <https://diva-portal.org/smash/get/diva2:2043588/FULLTEXT01.pdf>.
- Bruzzone, F., Gasparetto, M., Cavallaro, F., Bouzouina, L., Khachatryan, M., och Nocera (2025). Construction costs of high-speed railways: A comparison of France and Italy., I F. Pagliara (Red.) Socioeconomic Impacts of High-Speed Rail Systems. IW-HSR 2023 (Springer Proceedings in Business and Economics). Springer, Cham.
- Chapman, P. (2024). "Revisiting Project Delivery Performance: Evidence from Swedish Transport Infrastructure." Project Management Journal 55(6): 689-707.
<https://doi.org/10.1177/87569728241257391>.
- Egebrand, F. och Wilhelmsson, O. (2026). PM – LCC i Trafikverkets projekt. Erfarenheter, iakttagelser och förbättringsförslag från Sweco.
- Eliasson, J. (2023). "Back to the future: a renewed infrastructure planning process." MPRA Paper 118658, University Library of Munich, Germany.
- Eliasson, J. (2025). "Cost overruns of infrastructure projects – distributions, causes and remedies." Transportation Research Part A: Policy and Practice, 198(104532).
- Eliasson, J. och Fosgerau, M. (2013). "Cost overruns and demand shortfalls – Deception or selection?" Transportation Research Part B: Methodological 57: 105-113.
- Governo (2025). Livscykelkostnader och anslagsstruktur. Påverkar Trafikverkets anslag incitamenten att utveckla LCC?
<https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/underlagsrapporter/2026/lcc-och-anslagsstruktur.pdf>.
- Hall, P. (2025). Varför ökar den offentliga byråkratin i Sverige?, Malmö University Press 2025
<https://books.mau.se/catalog/view/322/482/2046>.
- Hertting, N. och Vedung, E. (2009). Den utvärderingstäta politiken - styrning och utvärdering i svensk storstadspolitik.
- Ivarsson, A., Castillo, D. och Forsell, A. (2026). Administrationssamhällets expansion, Studentlitteratur
- Love, P. E. D., Ika, L. A., Matthews, J. och Fang, W. (2023). "Large-scale transport infrastructure project performance: Generating a narrative of context and meaning." IEEE Transactions on Engineering Management 70(10): 3637–3652.
- Odolinski, K. och Nilsson, J. E. (2025). Spekulation i vägunderhåll: mängd avvikelser och dess konsekvenser. 2025:1.

Peters, B. G. (2010). The politics of bureaucracy : an introduction to comparative public administration, Routledge

Regeringen (1997). Förordning om ändring i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Regeringen (2009). Förordning om ändring i förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur.

Regeringen (2012). Prop. 2011/12:118. Planeringssystem för transportinfrastruktur.

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

Regeringen (2023). Uppdrag att ta fram inriktningsunderlag inför den långsiktiga infrastrukturplaneringen för planperioden 2026–2037.

Regeringen (2024). Prop. 2024/25:28. Vägen till en pålitlig transportinfrastruktur – för att hela Sverige ska fungera.

<https://www.regeringen.se/contentassets/0c8564476c464dadb711939c039829d9/vagen-till-en-palittlig-transportinfrastruktur-for-att-hela-sverige-ska-fungera-prop.-20242528>.

Regeringen (2025). Uppdrag till Trafikverket att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen och möjlighet för länsplaneupprättarna att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2024/25:102).

Ridderstedt, I. och Sjöstrand, H. (2024). Koll på kostnaderna : Kartläggning av Trafikverkets digitala infrastruktur för kostnadskontroll. Linköping. VTI rapport 1219.
<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:vti:diva-21198>: 55.

Ridderstedt, I. och Sjöstrand, H. (2026). Trafikverkets LCC-hänsyn: Från styrdokument till tillämpning. VTI-rapport 1259.

Riksrevisionen (2021). Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar.
https://www.riksrevisionen.se/download/18_2008b69c18bd0f6ed3f2ddb6/1624875028494/RiR%202021_22%20Anpassad.pdf.

Statens offentliga utredningar (2025). Effektivare organisering och genomförande av statlig väg och järnväg. <https://www.regeringen.se/contentassets/7fbefb36c9d6428f97eda6f850d6e35c/effektivare-organisering-och-genomforande-av-statlig-vag-och-jarnvag-sou-2025120/> SOU 2025:120.

Statistik centralbyrå (2025). Kostnadsindex för drift och vedlikehold av veger (4. kv. 2024=100), efter vegvedlikehold og kvartal, Statistisk sentralbyrå. Nedladdad
<https://www.ssb.no/statbank/table/08663>.

Svensk författningssamling (1971:948). Vägslag (1971:948).

Svensk författningssamling (1995:1649). Lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

Svensk författningssamling (2010:185). Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Swärdh, J.-E. och Pyddoke, R. (2017). Principdiskussion kring LCC-kalkyler för väginvesteringar. Linköping. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:trafikverket:diva-5455>: 33.

Thoresson, K. och Witzell, J. (2026). Projektledares förutsättningar och incitament för kostnadskontroll, VTI. <https://vti.diva-portal.org/smash/get/diva2:2047319/FULLTEXT01.pdf>.

Trafikanalys (2015). Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2015. Rapport 2015:10.

Trafikanalys (2016). Så tar Trafikverket hänsyn till underhåll vid beslut om investeringar. Rapport 2016:10.

Trafikanalys (2023). Trafikverkets redovisning till regeringen av kostnadsutveckling i investeringsverksamheten. Rapport 2023:7.

Trafikanalys (2024a). Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning. Rapport 2024:5.

Trafikanalys (2024b). Kostnadsutveckling för objekt i Nationell infrastrukturplan. PM 2024:8.

Trafikanalys (2025a). Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning 2. Rapport 2025:3. <https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2025/rapport-2025-3-granskning-och-uppfoljning-av-trafikverkets-arbete-med-kostnadskontroll---delredovisning-2.pdf>.

Trafikanalys (2025b). Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037. Rapport 2025:10. <https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2025/rapport-2025-10-kvalitetsgranskning-av-trafikverkets-forslag-till-nationell-plan-for-transportinfrastrukturen-20262037.pdf>.

Trafikanalys (2025c). Utveckling av de ekonomiska behoven för att vidmakthålla väg- och järnvägsinfrastrukturen. PM 2025:11.

Trafikanalys (2026a). Dokument. Minnesanteckningar. Handling # 125 i ärende Utr 2022/57.

Trafikanalys (2026b). Dokument. Minnesanteckningar. Handling # 133 i ärende Utr 2022/57.

Trafikanalys (2026c). Livscykelkostnad inför internbeställning. Rapport 2026:7.

Trafikanalys (2026d). Minnesanteckningar från Vetenskapliga rådets möte nr 1, 2026.

Trafikanalys (2026 (kommande)-a). Fallstudie – Orsaker till kostnadsförändringar i Trafikverkets investeringsverksamhet. PM 2026:6.

Trafikanalys (2026 (kommande)-b). Kostnadsförändringar i namngivna investeringar.

Trafikanalys (2026 (Kommande)-c). Tillkommande krav och kostnadsökningar i transportinfrastrukturprojekt: orsaker, rådighet och åtgärder.

Trafikverket. (2024-01-15). "Inriktningsunderlag." från <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/langsiktig-planering-av-infrastruktur/Inriktningsunderlag/>.

Trafikverket (2018). TDOK 2018:0070, Komma överens om åtgärdsbeskrivning och intern beställning.

Trafikverket (2021a). Kostnadsutveckling vid upphandling och genomförande av investeringsprojekt. Regeringsuppdrag. 978-91-7725-852-0 (ISBN). <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:trafikverket:diva-4560>.

Trafikverket (2021b). Regeringsuppdrag kostnadsutveckling vid upphandling och genomförande av investeringsprojekt. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1540112/FULLTEXT01.pdf>.

Trafikverket (2021c). Transportekonomi - termer förklarade på ett enklare sätt; Med engelsk – svensk ordlista Publikationsnummer: 2021:121 ISBN: 978-91-7725-884-1. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1607801/FULLTEXT01.pdf>.

Trafikverket (2022-11-13). FöredragningsPM GD-Risk Livscykel och helhetsperspektiv.

Trafikverket (2023a). TDOK 2016:0281. Livscykelkostnad (LCC). Riktlinje version 3.0.

Trafikverket (2023b). TDOK 2023:0122. Anläggningsspecifika krav väg. Rutinbeskrivning. Version 1.0.

Trafikverket (2024a). Förändring av objekt med påverkan på totalkostnad och ändamål. TDOK 2024:0045.

Trafikverket (2024b). Genomlysning av Trafikverket. 2023/126975.

Trafikverket (2024c). Inriktningsbeslut för användning av industrialiserade och standardiserade produkter.

Trafikverket (2024d). Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen för perioden 2026-2037. 2024:003.

Trafikverket (2024e). Revisionsrapport. Anläggningens livscykelkostnad. TRV 2023/116295.

Trafikverket (2024f). Slutrapportering av Vår egen analys. TRV 2024/47210.

Trafikverket (2024g). TDOK 2014:0111. AKJ, Anläggningsspecifika Krav Järnväg. Rutinbeskrivning. Version 5.0.

Trafikverket (2024h). Vidmakthållande av transportinfrastrukturen; underlagsrapport till Inriktningsunderlag för 2026–2037. Borlänge. 978-91-8045-245-8 (ISBN). <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:trafikverket:diva-12566>: 92.

Trafikverket (2024i). Åtgärder för att stärka genomförandet av järnvägsunderhåll : på väg mot ökad operativ förmåga. Borlänge. 978-91-8045-277-9 (ISBN). <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:trafikverket:diva-15936>: 48.

Trafikverket (2024j). Åtgärder utifrån Genomlysning av Trafikverket.

Trafikverket (2025a). Avveckling av nuvarande processer och förvaltningsobjekt som följd av Kraftsamlingen och övergång till ny styrmodell. TRV 2023/72575.

Trafikverket (2025b). E-post. Handling # 132 i Trafikanalys ärende Utr 2022:57. Avstämning SKR om regionernas upparbetning av medel.

Trafikverket (2025c). Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037. Borlänge. urn:nbn:se:trafikverket:diva-21055: 241.

Trafikverket (2025d). Orsakskategorisering revisionsmöten 2024. PowerPoint.

Trafikverket (2025e). PowerPoint december 2025. Översikt över initiativ och förmågor.

Trafikverket (2025f). Sammanfattningsrapport - Åtgärdsplan för hantering av Internrevisionens observationer på "Anläggningens LCC". Steg 1: Planeringsskede - Samlad helhetsanalys och åtgärdsförslag.

Trafikverket (2025g). Styrmodell i Trafikverket. TRV 2023/72575.

Trafikverket (2025h). Tertialrapport 1. TRV 2025/68379.

Trafikverket (2025i). Tertialrapport 2. TRV 2025/68379.

Trafikverket (2025j). Trafikverkets verksamhetsplan 2025-2027. TRV 2024/13120.

Trafikverket (2025k). Trafikverkets verksamhetsplan 2026-2028.

Trafikverket (2025l). Trafikverkets årsredovisning 2024. Borlänge. 978-91-8045-409-4 (ISBN). <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:trafikverket:diva-18080>: 2016.

Trafikverket (2025m). Underlagsrapport – Åtgärdsplan för hantering av Internrevisionens observationer på "Anläggningens LCC". Steg 1 Planeringsskede – Samlad helhetsanalys och åtgärdsförslag.

Trafikverket (2025n). Uppdrag Systemansvar väg och järnväg. TRV 2023/72575.

Trafikanalys Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll – delredovisning 3

Trafikverket (2025o). Uppföljning och analys av Trafikverkets strategiska mål. Januari 2025.

Trafikverket (2025p). VB: Fråga med anledning av Trafikanalys kostnadskontrollsuppdrag. E-post. Handling nr. 43 i Trafikanalys ärende Utr 2023/1.

Trafikverket (2025q). Verksamhetsuppföljning tertial 1 2025 Samordningsrapport (mål i verksamhetsplan).

Trafikverket (2025r). Verksgemensamt beslut – Beslut besparingar i befintlig förvaltningsstruktur. 2025/2337.

Trafikverket (2026a). Dokument. E-post. Handling #120 i Trafikanalys ärende Utr 2022/57.

Trafikverket (2026b). Dokument. E-post. Handling # 124 i ärende Utr 2022/57.

Trafikverket (2026c). Dokument. E-post. Handling # 130 i ärende Utr 2022/57.

Trafikverket (2026d). Epost. Handling #128 i ärende Utr 2022/57 Delredovisning 3 - Rapportutkast2 200313 - TRV.

Trafikverket (2026e). Frågor om pågående arbete med kostnadsdrivande krav!

Trafikverket (2026f). Tertialrapport 3. TRV 2025/68379.

Trafikverket (2026g). Trafikverkets årsredovisning 2025

Trafikverket (2026h). VTI's rapportutkast projektledarstudien. E-post. Handling #121 i Trafikanalys ärende Utr 2022/57

Trafikverket (uå). Trafikverket PowerPoint. Anläggningsspecifik kravställning – Översikt av arbetet med att förbättra kravställningen i AKJ.

Tyréns (2019). Utvärdering av Trafikverkets ramverk för LCC.

Weber, M. (1947). The Theory of Social and Economic Organizations., New York Inc.

Welde, M., Aass, T. och Haaskjold, H. (2025). Kostnadskontroll i projekters tidligfase: Erfaringer etter innføring av styringsmål og endringslogg.
https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept_79_web.pdf.

WSP (2026). LÅG UPPARBETNINGSTAKT I LÄNSPLANERNA OCH DESS KONSEKVENSER.

Bilaga A. Trafikverkets arbete med kostnadskontroll

I det här kapitlet redovisar vi resultatet av vårt löpande följandearbete av Trafikverkets arbete för förbättrad kostnadskontroll.

Inledningsvis belyser vi Trafikverkets interna uppföljning av mål, mått och indikatorer avseende kostnadskontroll, med utgångspunkt i tertiärrapportering, verksamhetsplan (VP) och årsredovisning (ÅR). Därefter beskriver vi status i Trafikverkets centrala förändrings- och utvecklingsarbeten.

Vårt fokus ligger här på *Kraftsamlingens* omställning till en värde- och tillitsbaserad styrning på organisationsnivå, inklusive de besparingsåtgärder som genomförs inom förvaltningsanslaget, samt på *Program Kostnadsstyrning* och framdriften i de initiativ som följs där. Vi tar också upp viktiga förändringar i Trafikverkets arbetssätt avseende kostnadskontroll, vilka har legat till grund för framtagandet av förslaget till ny nationell plan för transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037 (nationell plan).

Vår samlade bild av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll är att det befinner sig i en utvecklingsfas. Myndigheten har tagit fram nya mått och indikatorer för att bedöma förflyttningar för verksamhetsmålet *Ökad kostnadseffektivitet*, med fokus på lärande och erfarenhetsåterföring. Det kvarstår dock arbete med att utveckla måtten för konkret måluppfyllelse, vilket även gäller för de strategiska målen *Kostnad* och *Långsiktig nytta*.

Vår bild av Trafikverkets mål- och riskarbete kring kostnadskontroll idag är att den är svår att överblicka. Vi konstaterar samtidigt att Trafikverket avser att genomföra en översyn i syfte att förenkla och tydliggöra strukturen för dem, vilket vi ser är positivt.

Framdriften inom Program Kostnadsstyrning har under året varierat. Konkreta förflyttningar har skett genom införandet av standardiserade produkter och lösningar, medan implementeringen av viktiga systemstöd och systemlösningar har stora utmaningar. Delvis kan detta kopplas till de besparingskrav som Trafikverket har att hantera på sitt förvaltningsanslag, vilka genomförs inom ramen för Kraftsamlingen, vilket har inneburit utmaningar i prioriteringar och lett till att vissa utvecklingsinitiativ inom området har pausats under året. Övergripande bedömer vi att de åtgärder som nu genomförs, som även inkluderar besparingar på personalkostnader, riskerar hämma ett långsiktigt fokus på kostnadskontroll.

Samtidigt ser vi att omställningen till en värde- och tillitsbaserad styrning, som utgör kärnan i Kraftsamlingens förändringsarbete och bland annat inkluderar inrättandet av *sammanhållna systemansvar för väg respektive järnväg*, på sikt har potential att stärka LCC-perspektivet inom Trafikverket, vilket är i linje med långsiktig kostnadskontroll.

A.1 Trafikverkets uppföljning av interna mål

I det här avsnittet beskriver vi inriktningen för och Trafikverkets uppföljning av två strategiska mål (*Kostnad* och *Långsiktig nytta*) och ett verksamhetsmål (*Ökad kostnadseffektivitet*) som vi

bedömer är relevanta för kostnadskontroll. Vi analyserar översiktligt de nya mått och indikatorer som Trafikverket har infört för att bedöma förflyttningar inom verksamhetsmålet. Vi pekar även på potentiella risker i genomförda besparingsåtgärder inom myndighetens förvaltningsanslag samt kommenterar övergripande på transparensen i Trafikverkets redovisning av mål- och riskarbetet med bäring på kostnadskontroll i sin helhet, vilket följs upp på olika nivåer.

Det huvudsakliga dokumentet för uppföljning av nationell plan till regeringen är Trafikverkets årsredovisning. Den ska tas fram enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) och ge ett kortfattat underlag för regeringens uppföljning, prövning och budgetering av myndighetens verksamhet.

Årsredovisningens resultatredovisning ska utformas så att den kan utgöra ett underlag för regeringens bedömning av myndighetens resultat och genomförande av verksamheten samt redogöra för kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning. Årsredovisningen kompletteras av framför allt rapporter med förslag på objekt som kan börja byggas och redovisning av andra regeringsuppdrag.

En mer omfattande uppföljning av verksamheten görs också i samband med att Trafikverket tar fram inriktningsunderlaget samt förslaget till ny nationell plan, vanligtvis vart fjärde år. Inriktningsunderlaget omfattar Trafikverkets bedömning av ekonomiska ramar och en övergripande beskrivning av åtgärder samt deras konsekvenser för infrastrukturen och måluppfyllelsen.⁹²

Huvudsyftet är att ge regeringen ett underlag inför framtagandet av infrastrukturpropositionen. Hur denna uppföljning ser ut beror delvis på hur regeringen formulerat direktivet till Trafikverket. I inriktningsunderlaget för kommande planperiod angav regeringen exempelvis att möjligheten att ompröva objekt ska redovisas om den sammanlagda kostnaden för namngivna objekt i gällande plan bedöms bli högre under planperioden 2026–2037.⁹³

Internt i Trafikverket följs verksamheten upp mer detaljerat. På central nivå sker uppföljningen varje år utifrån myndighetens strategiska mål och genom tertialrapporter, med VP som utgångspunkt.

Vi beskriver premisserna för uppföljning av nationell plan mer utförligt i våra tidigare delredovisningar av uppdraget.⁹⁴

A.1.1 Kostnadskontroll i Trafikverkets strategiska mål

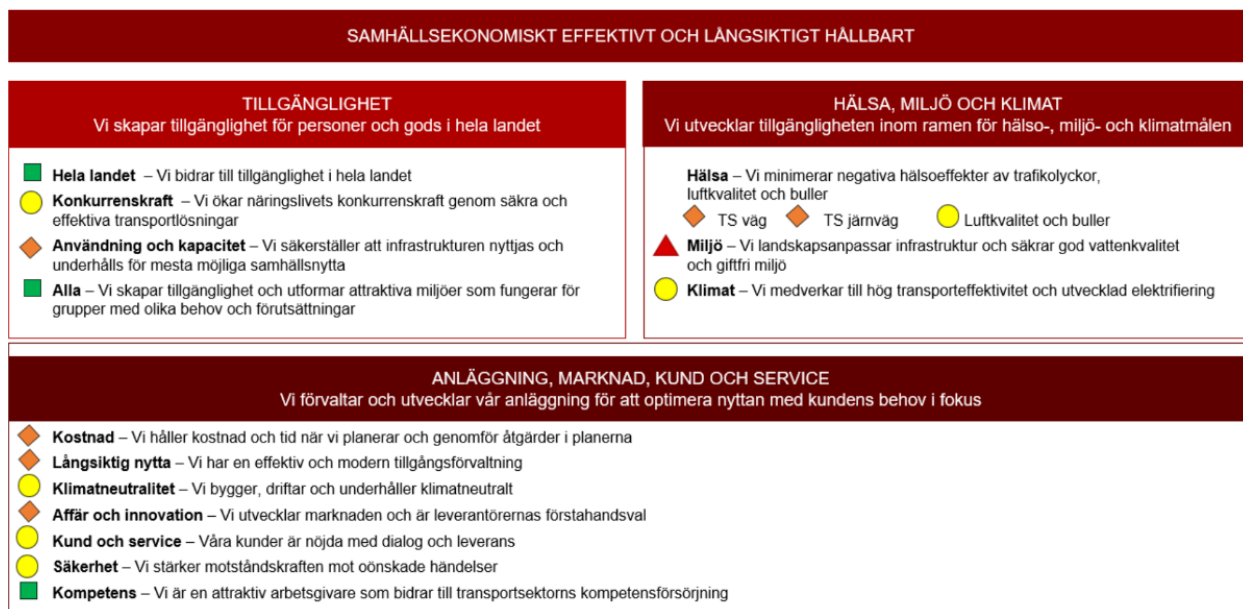
I december 2022 beslutade Trafikverkets styrelse om 14 strategiska mål. Målen anger den långsiktiga inriktningen för myndighetens verksamhet och är en övergripande ram för planering och styrning inom Trafikverket. Medan de strategiska målen speglar den långsiktiga utvecklingen, syftar målen i verksamhetsplanen till att konkretisera inriktningen för de

⁹² Trafikverket Inriktningsunderlag.

⁹³ Regeringen (2023) Uppdrag att ta fram inriktningsunderlag inför den långsiktiga infrastrukturplaneringen för planperioden 2026–2037.

⁹⁴ Trafikanalys (2024a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning. Trafikanalys (2025a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning 2.

närmaste åren.⁹⁵ Trafikverket illustrerar struktur och bedömning för respektive mål enligt Figur A.1.



Figur A.1. Trafikverkets struktur och bedömning för de strategiska målen.
Källa: (Trafikverket 2025o), s. 5.

Ett av de strategiska målen som har bäring på kostnadskontroll är *Kostnad*. Trafikverkets långsiktiga målbild för *Kostnad* är att "hålla kostnad och tid vid planering och genomförande av åtgärder i planen".⁹⁶ Målet är även identifierat som en strategisk risk, vilket kopplar till Trafikverkets övergripande förmåga till kostnadsstyrning och kostnadskontroll. Enligt Trafikverket beror risken på att kostnadsbedömningarna i tidiga skeden systematiskt underskattas, samtidigt som kostnaderna för att åtgärda det eftersatta underhållet bedöms vara omfattande.⁹⁷ Trafikverket preciserar dock inte riskens närmare innehåll, exempelvis vilken analys som ligger till grund, vilka konsekvenser myndigheten befarar eller var ägandeskapet för risken ligger.

De strategiska målen följs upp årligen med hjälp av en fyrgradig skala (illustrerad i färgerna grön, gul, orange och röd). Uppföljningen avser arbetets riktning och framdrift i förhållande till möjligheten att på sikt nå målen, snarare än graden av faktisk måluppfyllelse.⁹⁸

Vid uppföljningen i januari 2025 bedömde Trafikverket målet *Kostnad* som *orange*, vilket innebär: "Vi är delvis på rätt väg och har överblick över vad som behöver göras. Men större förändringar och omfattande insatser behövs".⁹⁹ Jämfört med uppföljningen 2024 är Trafikverkets sammanfattande bedömning i princip den samma – många initiativ inom Program Kostnadsstyrning (se avsnitt A.2.2 för beskrivning) återstår att införa och utmaningarna med att etablera livscykelkostnadsperspektivet (LCC) i verksamheten kvarstår.¹⁰⁰ Däremot identifierar Trafikverket inte längre totalkostnadsökningar som ett centralt

⁹⁵ Trafikverket (2025o) Uppföljning och analys av Trafikverkets strategiska mål. Januari 2025.

⁹⁶ Ibid. s. 24.

⁹⁷ Ibid. s. 24.

⁹⁸ Ibid. s. 5.

⁹⁹ Ibid. s. 5.

¹⁰⁰ Ibid. s. 25.

riskområde, vilket är en tydlig förändring jämfört med uppföljningen 2024.¹⁰¹ Möjligtvis kan man se det som ett resultat av Trafikverkets satsningar på att stärka kostnadsstyrningen (se avsnitt A.2.4).

Ett annat strategiskt mål som vi menar är relevant för kostnadskontroll är målet *Långsiktig nytta*, där Trafikverkets målbild är att "ha en effektiv och modern tillgångsförvaltning".¹⁰² Även det målet är markerat som orange. Trots det lyfts positiva exempel fram som, enligt Trafikverket, visar att utvecklingen går åt rätt håll jämfört med 2024 års uppföljning. Det handlar främst om förflyttningar inom Kraftsamlingen (se avsnitt A.2.1 för beskrivning), som ska främja införandet av utvecklad tillgångsförvaltning, samt åtgärderna inom Anläggningens LCC fas 2 (se Tabell A.2 och C.2.2).¹⁰³

Sammantaget kan vi konstatera att den övergripande statusen för de båda strategiska målen inte har förändrats nämnvärt sedan 2024. Samtidigt framstår beskrivningarna som något mer optimistiska och antalet identifierade riskområden har minskat.

Utöver de strategiska målen har Trafikverket identifierat ett antal andra risker på olika nivåer i organisationen som vi bedömer har bäring på arbetet med kostnadskontroll.¹⁰⁴ Exempelvis formuleras i tertialrapporteringen en risk om att kostnadsbedömningar av objekt vid beslut om förberedelse för byggstart avviker från ursprunglig bedömning i nationell plan.¹⁰⁵

På ett övergripande plan bedömer vi att de olika målen och riskerna i dagsläget inte är helt överblickbara. I 2025 års delredovisning pekade vi exempelvis på att kopplingen mellan verksamhetsmålet Ökad kostnadseffektivitet (se A.1.2) och de strategiska målen skulle kunna förtydligas.¹⁰⁶ Vi har samtidigt i årets arbete noterat att Trafikverket planerar att se över risk- och målstrukturen i sin helhet, för att förenkla och tydliggöra hur arbetet med dem ska bedrivas framöver.¹⁰⁷

En otydlighet som vi har noterat gäller att Trafikverket i årsredovisningen för 2024 uttrycker en övergripande risk att myndigheten inte ska nå verksamhetsmålet Ökad kostnadseffektivitet, men i Trafikverkets årsredovisning 2025 anges den varken som en hanterad eller som en kvarstående risk.¹⁰⁸ Trafikverket anger att risken för att objekt med underskattade kostnader föreslås i nationell plan 2026–2037 har minskat genom flera åtgärder. Det framgår dock inte om det avser samma risk som i årsredovisningen för 2024, om det är en avgränsad del av den eller om det är en helt annan risk.¹⁰⁹

Trots denna otydlighet bör det betonas att Trafikverket, enligt 2 kap. 9 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÄB), i formell mening inte är skyldigt att redovisa risker i årsredovisningen.

¹⁰¹ Ibid. s. 25.

¹⁰² Ibid. s. 26.

¹⁰³ Ibid. s. 27.

¹⁰⁴ Trafikverket (2026g) Trafikverkets årsredovisning 2025. s. 186.

¹⁰⁵ Trafikverket (2025q) Verksamhetsuppföljning tertial 1 2025 Samordningsrapport (mål i verksamhetsplan).

¹⁰⁶ Trafikanalys (2025a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning 2. s. 48.

¹⁰⁷ Trafikanalys (2026b) Dokument. Minnesanteckningar. Handling # 133 i ärende Utr 2022/57.

¹⁰⁸ Trafikverket (2025l) Trafikverkets årsredovisning 2024. s. 174; Trafikverket (2026g) Trafikverkets årsredovisning 2025. s. 186–187.

¹⁰⁹ Trafikverket (2026g) Trafikverkets årsredovisning 2025. s. 186–187.

A.1.2 Uppföljning av verksamhetsmål med koppling till kostnadskontroll

Målen i verksamhetsplanen syftar till att visa inriktningen för de närmaste åren.¹¹⁰ Verksamhetsplanen för 2026–2028 har tre verksamhetsmål, där målet Ökad kostnadseffektivitet har tydlig bäring på kostnadskontroll.¹¹¹

I verksamhetsplanen för 2024–2026 fanns inga mått framtagna för målet Ökad kostnadseffektivitet. I verksamhetsplanen för 2025–2027 aviserade Trafikverket framtagandet av ett antal mått och indikatorer för att ge en tydligare bild av hur myndigheten arbetar för att uppnå målet.¹¹² Flera mått och indikatorer har redovisats löpande under 2025 och inledningen av 2026 i myndighetens tertialrapporter samt i verksamhetsplanen för 2026–2028.

Två mått för Ökad kostnadseffektivitet redovisas i verksamhetsplanen för 2026–2028

I verksamhetsplanen för 2026–2028 redovisar Trafikverket två mått för målet Ökad kostnadseffektivitet. Trafikverket beskriver dessa som stöd för analyser vid bedömning av måluppfyllelse och om förflyttningar inom Ökad kostnadseffektivitet går som planerat. Det kan dock noteras att de här måtten inte finns i Trafikverkets resultatredovisning i årsredovisningen för 2025. I resultatredovisningen ska myndigheter, enligt FÅB 3 kap. 1 §, normalt analysera och bedöma verksamhetens resultat och utveckling i förhållande till de uppgifter som följer av myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen har angett.

De framtagna måtten är:

- TG5-beslut med efterkalkyler, andel
- Å-priser för upphandlade BAS-kontrakt väg som ligger inom +/- 20 % av egenkalkyl, andel.

Utöver dessa två mått redovisar Trafikverket även ett generellt mått, som inte är direkt kopplat till målet om Ökad kostnadseffektivitet, för *Återtaget eftersatt underhåll*. Mot bakgrund av den problembild som vi tidigare har beskrivit om drift- och underhållsverksamheten ur ett kostnadskontrollperspektiv,¹¹³ ser vi att det måttet också är relevant att lyfta i det här sammanhanget. Trafikverket anger en målnivå på 2 procent till 2026, 4 procent 2027 och 9,4 procent 2028.¹¹⁴

TG5-beslut efterkalkyler, andel

Det första måttet avser uppföljning av genomförda efterkalkyler. De ska upprättas efter avslutade investeringsåtgärder för att belysa hur kostnader och innehåll i projektet har förändrats över tid och i olika faser.¹¹⁵ Syftet är att ge förklaringar till avvikelser och därmed stärka lärandet och erfarenhetsåterföringen inom Trafikverket.¹¹⁶ Trafikverket redovisar att andelen

¹¹⁰ Trafikanalys (2025a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning 2. s. 42.

¹¹¹ De övriga målen är *Leverantörens förstaval* och *En av statens mest attraktiva arbetsgivare*.

¹¹² Trafikverket (2025j) Trafikverkets verksamhetsplan 2025-2027. s. 12–13.

¹¹³ Se Trafikanalys (2024a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning. och Trafikanalys (2025a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning 2. Se tidigare delredovisningar i uppdraget.

¹¹⁴ Trafikverket (2025j) Trafikverkets verksamhetsplan 2025-2027. s. 36.

¹¹⁵ Trafikanalys (2025a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning 2. s. 81.

¹¹⁶ Ibid. s. 81.

genomförda efterkalkyler i projekt med TG5-beslut¹¹⁷ har ökat från 35 procent i rapporteringen för tertial 1 (T1) till 65 procent i tertial 2 (T2).¹¹⁸ Målet för 2026 är att andelen ska öka ytterligare, till 80 procent.¹¹⁹ Levererade efterkalkyler för T1 har kvalitetssäkrats medan arbetet för T3 i skrivande stund pågår.¹²⁰

Uppföljning av genomförda efterkalkyler samt kvalitativ information av dessa är ett sätt att stärka medarbetarnas incitament till lärande och erfarenhetsåterföring och ses av Trafikverket som en förutsättning för att på sikt kunna följa investeringsverksamhetens produktivitet på ett mer ändamålsenligt sätt.¹²¹ Eftersom efterkalkylerna tidigare har fyllts i fragmentariskt av medarbetare på Trafikverket är förutsättningarna för att följa upp enskilda åtgärder över en längre tid i dag begränsade.¹²² Enligt Trafikverket tillämpas olika forum inom projektverksamheten för erfarenhetsåterföring och lärande av efterkalkyler, exempelvis inspirationsdagar, informations- och erfarenhetsåterföringsmöten, APT samt möjligheten till direktkontakter mellan projektledare.¹²³

Trafikanalys ser det som positivt att Trafikverket arbetar aktivt för att stärka medarbetarnas incitament att oftare tillämpa beslutade arbetssätt för dokumentation av kostnader. Det ligger i linje med ett förslag som vi lämnade i 2025 års delredovisning.¹²⁴ Centralt i förslaget var också att förbättra kvaliteten i efterkalkylernas innehåll. Trafikverket bedriver ett aktivt arbete med att utveckla en bättre struktur för att samla in underlag för kostnadsbedömningar. Det sker inom ett initiativ för att ta fram systemstöd för TMALL1001, där efterkalkyler för närvarande dokumenteras i Excel-format.¹²⁵ Systemstödet är under utveckling och ska både stärka efterkalkylernas kvalitet och hur de används som underlag för lärande i organisationen.¹²⁶

Det kvarstår alltså ett arbete för Trafikverket att stärka kvaliteten i efterkalkylerna, för att det på sikt ska kunna användas som ett konkret mått för måluppfyllelse. I årsredovisningen anger Trafikverket att ambitionsnivån för måttet ska höjas inför 2026.¹²⁷ Vi uppfattar att införandet av systemstödet för TMALL1001 åtminstone delvis är en förutsättning för detta.

Å-priser för upphandlade BAS-kontrakt väg som ligger inom +/-20 % av egenkalkyl, andel

Det andra måttet avser andelen å-priser för upphandlade BAS-kontrakt på vägsidan som ligger inom +/- 20 procent av Trafikverkets egenkalkyl.¹²⁸ Målet är 20 procent 2026, med ambitionen att uppnå 25 procent 2027 och 30 procent 2028.¹²⁹

Måttet har sin bakgrund i Statens väg- och transportforskningsinstitutets (VTI) rapport om spekulation i anbud för BAS-kontrakt på vägsidan.¹³⁰ Verksamhetsområde (VO) Underhåll har

¹¹⁷ TG5 (Tollgate 5) är en beslutspunkt i Trafikverkets Trafikverket projektstyrningsmodell vid vilken ett formellt beslut om att påbörja projektavslutning tas.

¹¹⁸ Trafikverket (2025i) Tertialrapport 2. s. 13.

¹¹⁹ Ibid. s. 13.

¹²⁰ Trafikverket (2025q) Verksamhetsuppföljning tertial 1 2025 Samordningsrapport (mål i verksamhetsplan), Trafikanalys (2026b) Dokument. Minnesanteckningar. Handling # 133 i ärende Utr 2022/57.

¹²¹ Trafikanalys (2026b) Dokument. Minnesanteckningar. Handling # 133 i ärende Utr 2022/57.

¹²² Trafikanalys (2025a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnads kontroll - delredovisning 2. s. 81.

¹²³ Trafikverket (2026c) Dokument. E-post. Handling # 130 i ärende Utr 2022/57.

¹²⁴ Trafikanalys (2025a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnads kontroll - delredovisning 2 ibid. s. 96–97.

¹²⁵ Trafikverket (2025e) PowerPoint december 2025. Översikt över initiativ och förmågor.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Trafikverket (2026g) Trafikverkets årsredovisning 2025. s. 22.

¹²⁸ Trafikverket (2025k) Trafikverkets verksamhetsplan 2026-2028. s. 37.

¹²⁹ Ibid. s. 37.

¹³⁰ Odolinski, K. och Nilsson, J. E. (2025) Spekulation i vägunderhåll: mängd avvikelser och dess konsekvenser.

med utgångspunkt i studien vidareutvecklat ett mått inom drift- och underhålls- verksamheten.¹³¹ Syftet är att öka förståelsen för mängdfördelningen i förteckningar och identifiera var spekulationen i upphandlingsunderlagen är som störst.¹³²

Måttet baseras på information från en särskilt framtagen databas som varje år samlar kontrakterad mängduppföljning för BAS-kontrakt.¹³³ Genom att analysera spridningen av å- priser ska Trafikverket identifiera de största avvikelserna och därefter kunna ta fram åtgärder som hanterar dessa i framtida upphandlingar.¹³⁴ Även det här måttet har alltså potential att bidra till stärkt lärande och erfarenhetsåterföring inom Trafikverkets underhållsverksamhet.

Genomförd intern mognadsbedömning om kostnads kontroll

Utöver utvecklingen av måtten som presenteras i årsredovisningen har Trafikverket under året genomfört en "intern mognadsbedömning" (se Figur A.2) utifrån de sex förmågor som beskriver myndighetens målbild för ökad kostnadseffektivitet:

- övergripande styrning och incitament
- kostnadsstyrning under utförandet
- kostnadsbedömningar
- extern rapportering
- kostnadseffektiva lösningar
- datainsamling och analys.

Mognadsbedömningen baseras på en enkät där ett urval på cirka 80 projektledare, utredare och planerare inom Trafikverket har gett sin syn på förutsättningarna för att tillämpa god kostnads kontroll.¹³⁵ Självskattningen utgick från en skala mellan 0 och 4. Samtliga förmågor gavs betyg strax över eller strax under 2.¹³⁶ Trafikverkets tolkning av resultaten är att myndigheten befinner sig i en utvecklingsfas.¹³⁷ Det innebär enligt myndigheten att det finns strukturerade processer och systematiska initiativ, men att de fortfarande är under införande och behöver vidareutvecklas för att bli stabila och konsekventa.¹³⁸

Fritextsvaren i enkäten visar, enligt Trafikverket, att det finns en hög medvetenhet om frågans betydelse inom myndigheten. Samtidigt finns det i organisationen en utbredd upplevelse av bristande systematik och tydlighet, samt en skillnad mellan ambition och faktisk tillämpning.¹³⁹

¹³¹ Trafikanalys (2026b) Dokument. Minnesanteckningar. Handling # 133 i ärende Utr 2022/57.

¹³² Ibid.

¹³³ Databasen har sin grund i initiativet Nationell databas BAS väg, som tidigare har följts upp inom Program Kostnadsstyrning. I tidigare delredovisningar av uppdraget har vi uppmärksammat initiativet som ett potentiellt bidrag till förbättrad kostnads kontroll inom drift- och underhållsverksamheten.

¹³⁴ Trafikanalys (2026b) Dokument. Minnesanteckningar. Handling # 133 i ärende Utr 2022/57.

¹³⁵ Trafikverket (2025q) Verksamhetsuppföljning tertial 1 2025 Samordningsrapport (mål i verksamhetsplan).

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Trafikverket (2025h) Tertialrapport 1. s. 11.

¹³⁹ Trafikverket (2025q) Verksamhetsuppföljning tertial 1 2025 Samordningsrapport (mål i verksamhetsplan).



Enkät svar - medelvärden



Figur A.2. Medelvärden över Trafikverkets enkät svar i intern mognadsbedömning av kostnads kontroll.
Källa: Trafikverket, Verksamhetsuppföljning tertial 1 2025 Samordningsrapport (mål i verksamhetsplanen)

Besparingsåtgärder har minskat interna kostnader

Trafikverket har under det gångna året redovisat genomförda besparingsåtgärder inom förvaltningsanslaget kopplat till verksamhetsmålet. Åtgärderna har sin bakgrund i regeringens krav på att myndigheten ska minska sina interna kostnader med totalt 1 200 miljoner kronor under 2025 och 2026 och samordnas inom ramen för Trafikverkets förändringsarbete Kraftsamlingen (se avsnitt A.2.1.)¹⁴⁰ Besparingskravet har föranlett Trafikverket att vidta olika åtgärder och samtidigt försöka bli effektivare, prioritera tydligare och använda befintliga resurser och kompetens på bästa sätt utifrån givna omständigheter.¹⁴¹

Vidtagna åtgärder omfattar minskat beroende av externa resurs- och kompetenskonsulter, ett tillfälligt anställningsstopp inom förvaltningsanslaget, rekryteringsbegränsningar inom övriga anslag, införande av ett övergripande bemanningstak om årsarbetskrafter samt minskade kostnader för förvaltning av arbetssätt och it-system.¹⁴² Minskade kostnader för förvaltning av arbetssätt och it-system föranledde under 2025 att flera utvecklingsinitiativ som syftar till att stärka Trafikverkets förmåga till datainsamling och dataanalys pausades (se även A.2.2 och Tabell A.2).

Enligt Trafikverket motsvarar områdena resurs- och kompetenskonsulter samt egen personal cirka 60 procent av de totala besparingarna under året.¹⁴³ Ett minskat beroende av externa resurser har hanterats genom att i större utsträckning överföra uppgifter och ansvar till egen personal.¹⁴⁴ Besparingar på egen personal har främst skett genom naturliga avgångar, där lediga tjänster inte har återbesatts.¹⁴⁵ Trafikverket beskriver att ett ökat fokus på kompetensutveckling och intern rörlighet inom organisationen är viktigt för att upprätthålla nödvändig kompetens och kapacitet i kärnverksamheten framöver.¹⁴⁶

¹⁴⁰ Trafikverket (2026g) Trafikverkets årsredovisning 2025. s. 12.

¹⁴¹ Ibid. s. 8.

¹⁴² Ibid. s. 174, Trafikverket (2025r) Verksgemensamt beslut – Beslut besparingar i befintlig förvaltningsstruktur.

¹⁴³ Trafikverket (2026g) Trafikverkets årsredovisning 2025. s. 165.

¹⁴⁴ Ibid. s. 165.

¹⁴⁵ Ibid. s. 165.

¹⁴⁶ Ibid. s. 165.

Tabell A.1. Typer av kostnader som besparingsåtgärder inom förvaltningsanslaget avser, räknat i miljoner kronor.

Kostnadskategori	Resurs- och kompetens-konsulter	Egen personal	Resor och konferenser	Uppdrags-konsulter	Lokaler	Övrigt	Total-summa
ap.10 Större investeringar i nationell plan	35	7	3	0	5	5	55
ap.11 Övriga investeringar	7	0	0	0	0	3	10
ap.12 Övrig verksamhet	25	33	1	0	0	76	135
ap.1 Vidmakthållande väg	32	14	0	0	0	4	50
ap.2 Drift, underhåll och trafikledning på järnväg	19	13	5	7	1	5	50
Totalsumma	119	66	9	7	6	93	300

Källa: Trafikverkets årsredovisning 2025, s. 166.

Trafikverkets arbete med att effektivisera verksamhet och arbetssätt kan sannolikt ge flera positiva effekter. Samtidigt innebär besparingskravet som sådant en betydande utmaning för Trafikverket att göra prioriteringar och är således ett tydligt exempel på hur externa krav påverkar myndighetens kostnadskontroll och beslutsfattande, vilket vi illustrerar i Figur 1.1.

Vi ser en risk i att besparingsåtgärder kopplade till förvaltningsanslaget kan leda till att utvecklingsarbete som stärker kostnadskontrollen uteblir eller fördröjs. Systematisk informationshantering är avgörande för att uppnå god kostnadskontroll. Därför är det viktigt att Trafikverket får på plats de systemstöd och systemlösningar som krävs.

Vi ser också en risk att personalminskningar och minskat konsultberoende till följd av besparingarna leder till resursbrist inom kritiska områden. När uppgifter omfördelas för att hantera vakanser finns en risk att strategiskt viktiga frågor som kräver fördjupad kompetens och långsiktigt fokus tappar fart. Att vissa verksamhetskritiska områden redan tidigare upplevde begränsade resurser förstärker oron för att strategin kan vara svår att upprätthålla. Exempelvis pekade vi i delredovisningen 2025 på att dåvarande Expertcenter hade begränsade möjligheter att utveckla metoder för effektsamband och samhällsekonomiska analyser för drift- och underhållsåtgärder.¹⁴⁷

A.2 Trafikverkets förändrings- och utvecklingsarbeten för förbättrad kostnadskontroll

Avsnittet inleds med en presentation av förändringsarbetet inom *Kraftsamlingen*, med fokus på övergången till en värde- och tillitsbaserad styrningsmodell och etablerandet av ett sammanhållet systemansvar för väg respektive järnväg. Vi belyser även hur Trafikverket hanterar risker och utmaningar i förändringsprocessen.

Därefter beskriver vi det operativa arbetet inom *Program Kostnadsstyrning*. Vi presenterar programstatusen i sin helhet och redogör för framdriften i ett urval av initiativ. Urvalet baseras på de områden som Trafikverket har prioriterat under 2025 (återgivna i punktlistan i A.2.2).

¹⁴⁷ Trafikanalys (2025a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning 2. s. 80.

Vi redogör även kort för förändrade arbetssätt vid framtagandet av förslaget till ny nationell plan 2026–2037, vilka enligt Trafikverket syftar till att stärka kostnadsstyrningen i planförslaget. Trafikanalys vill här betona att föreliggande uppdrag avser kostnads kontroll för den gällande planen 2022–2033, och inte för den kommande. Samtidigt bedömer vi att det är motiverat att belysa hur utvecklingsarbeten och åtgärder, som vi har följt och beskrivit i tidigare delredovisningar, nu har tagits vidare i praktiken. Vi vill dock understryka att ambitionen inte är att utvärdera faktisk tillämpning eller utfall av de nya arbetssätten.

A.2.1 Aktuellt inom Kraftsamlingen

Trafikverket bedriver ett samlat förändringsarbete inom ramen för Kraftsamlingen. Utgångspunkten är den interna genomlysning av organisationen och leveranser som genomfördes 2023.¹⁴⁸ Syftet är att öka kund- och omvärldsfokus, samt stärka myndighetens inre effektivitet och leveransförmåga.¹⁴⁹ En av genomlysningens centrala slutsatser var att Trafikverket arbetar splittrat i olika organisationsdelar, med begränsad hänsyn till ett helhetsperspektiv.¹⁵⁰ Ur ett leveransperspektiv har det, enligt Trafikverket, inneburit att fokus har legat i enskilda projekt och åtgärder, snarare än sammanhållet i flöden för respektive system.¹⁵¹

För att nå syftet med Genomlysningen ser Trafikverket att både organisatoriska och kulturella förändringar behöver genomföras. En grundförutsättning, som Trafikverket ser det, är att ställa om styrningen från den nuvarande styrningen till en värde- och tillitsbaserad styrning.¹⁵² Huvudprincipen för en värde- och tillitsbaserad styrning är, enligt Trafikverket, att främja ett enhetligt arbetssätt i flöden, snarare än att arbeta uppdelat inom enskilda verksamhetsområden och centrala funktioner.¹⁵³ För att åstadkomma ett sådant arbetssätt avser Trafikverket att på sikt förenkla styrningen, med färre styrande dokument och större tillit till enskilda medarbetares kompetens.¹⁵⁴

Som grund för den här förflyttningen beslutade Trafikverkets ledning under 2025 att avveckla befintliga huvudprocesser och utveckla nya, samt att införa en ny styrmodell.¹⁵⁵ Beslut har också tagits om att etablera systemansvar för väg respektive järnväg, för att tydliggöra mandat och strategier utifrån värdeleveranser och tillgångs förvaltning.¹⁵⁶ Syftet är att skapa strukturer för att optimera värdeflödet utifrån respektive systems villkor och förutsättningar och den samlade nyttan av Trafikverkets tillgångar utifrån ett LCC-perspektiv.¹⁵⁷ I en av våra studier om LCC beskriver respondenter från Trafikverket att systemansvaren har potential att stärka både mandat och långsiktig prioriteringen av LCC (se avsnitt C.2.2).

Trafikverket betonar att förflyttningen mot den nya styrningen är en komplex och långsiktig process, där gamla och nya styrformer under en övergångsperiod delvis kommer att samexistera.¹⁵⁸ Det medför, enligt Trafikverket, flera potentiella risker, som ottydligheter, målkonflikter,

¹⁴⁸ Trafikverket (2024b) Genomlysning av Trafikverket.

¹⁴⁹ Trafikverket (2024j) Åtgärder utifrån Genomlysning av Trafikverket.

¹⁵⁰ Trafikverket (2024b) Genomlysning av Trafikverket. s. 4.

¹⁵¹ Trafikverket (2025g) Styrmodell i Trafikverket.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Trafikverket (2025n) Uppdrag Systemansvar väg och järnväg.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Trafikverket (2025a) Avveckling av nuvarande processer och förvaltningsobjekt som följd av Kraftsamlingen och övergång till ny styrmodell.

motstånd mot förändring och brist på tillräckliga resurser för att hantera övergången på ett ändamålsenligt sätt.¹⁵⁹

Riskerna beskrivs översiktligt i Trafikverket i interna beslutsunderlag kopplat till avveckling av befintliga huvudprocesser, men redovisas inte i årsredovisningen. Där ges främst en allmän bild av riskhanteringen och hur den förväntas förbättras genom åtgärderna i Kraftsamlingen.¹⁶⁰ Trafikverket uppger dock att riskanalyser har genomförts och riskreducerande åtgärder pågår för att hantera de hinder som kan uppstå i förändringsarbetet med Kraftsamlingen, utan att specificera form eller omfattning.¹⁶¹

Som framgår av avsnitt A.1.2 finns inget uttryckligt krav på att dokumenterad riskhantering ska redovisas i årsredovisningen. Trafikanalys vill dock framhålla att det vore önskvärt om Trafikverket i årsredovisningen synliggör de risker som myndigheten har identifierat i sitt förändringsarbete. Detta då det är viktigt med transparens kring de omfattande organisationsförändringar som arbetet innebär.

Trafikverket har ett uppdrag i regleringsbrevet att redovisa hur effektiviseringsarbetet inom myndigheten har bedrivits under året. Ett sådant uppdrag skulle i teorin kunna inbegripa en redogörelse för de risker som identifierats i arbetet, samt hur dessa har hanterats. Vår tolkning är dock att hanteringen och konsekvenserna av regeringens besparingskrav (se avsnitt A.1.2) – som Trafikverket samordnar inom ramen för Kraftsamlingen – ligger i fokus för uppdraget.

A.2.2 Aktuellt inom Program Kostnadsstyrning

Program Kostnadsstyrning bildades under hösten 2020 med uppgiften att leda, följa upp och utvärdera ett antal prioriterade initiativ som Trafikverket genomför för att förbättra förmågan till kostnadsstyrning och kostnads kontroll. Programmet är verksamhetsöverskridande. Syftet är att säkerställa att utvecklingsarbetet drivs systematiskt och samlat utifrån ett Trafikverksövergripande perspektiv.¹⁶² Ambitionsnivån för förflyttningen inom verksamhetsmålet Ökad kostnadseffektivitet är nära kopplad till utvecklingen i de förmågor som är definierade inom programmet (se punktlista i A.1.2).¹⁶³

I verksamhetsplanen för 2026–2028 beskriver Trafikverket sin målbild för kostnadsstyrning och kostnads kontroll. Målbilden innebär att beslut ska baseras på robusta kostnadsbedömningar och datadriven analys, bygga på standardiserade lösningar och balanserad kravställning, samt säkerställa tillförlitlig och transparent redovisning och effektiv användning av tillgängliga medel för investeringar, drift och underhåll.¹⁶⁴ Målbilden återspeglas i de områden som Trafikverket i årsredovisningen pekar ut som särskilt prioriterade under 2025:

- översyn och åtgärder av kostnadsdrivande tekniska regelverk
- standardiserade och industrialiserade anläggningsdelar
- lärande från tidigare erfarenheter
- utveckling av kostnadsbedömningar
- hur livscykelkostnader ska beaktas
- samt Trafikverkets förmåga inom datadriven analys och nyckeltal.¹⁶⁵

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Trafikverket (2026g) Trafikverkets årsredovisning 2025. s. 188.

¹⁶¹ Ibid. s. 188.

¹⁶² Ibid. s. 21.

¹⁶³ Trafikverket (2025q) Verksamhetsuppföljning tertial 1 2025 Samordningsrapport (mål i verksamhetsplan).

¹⁶⁴ Trafikverket (2025k) Trafikverkets verksamhetsplan 2026-2028. s. 16.

¹⁶⁵ Trafikverket (2026g) Trafikverkets årsredovisning 2025. s. 21.

I Tabell A.3 visas specifika initiativ som vi bedömer är relevanta för Trafikverkets arbete med förbättrad kostnadskontroll, utifrån de här prioriterade områdena.

Trafikverket har under året redovisat varierande framdrift för initiativen inom Program Kostnadsstyrning. I T1 konstaterades att antalet initiativ som under 2024 infördes i Trafikverkets ordinarie verksamhet var begränsade. Totalt avslutades 16 initiativ som ingick i programmet, men bara tre av dessa beskrivs ha lett till större förändringar i arbetssätt.¹⁶⁶ Initiativen är *synchroniseringen av orsakskategoriseringar, nationella revisionsmöten (NRM) och halvårsavstämningar*.¹⁶⁷ Trafikverket pekar dock på att mycket utvecklingsarbete genomförs internt, men att mått som verifierar framdriften över lag är begränsad.¹⁶⁸

Konkreta förflyttningar konstaterades dock inom ramen för initiativet *Funktionell gestaltning*. Där har arbetet lett till ett GD-beslut som innebär att standardiserade produkter och ritningar som minimerar investerings- och underhållskostnaden ska användas regelbundet när projekt beställs och genomförs (se även Tabell A.2).¹⁶⁹ Entreprenörernas reaktioner på Trafikverkets beslut är, enligt en anställd på Trafikverket, blandade men pragmatiska.¹⁷⁰ Å ena sidan upplever flera att det är positivt med större förutsägbarhet och möjligheten till upprepning och industrialiserade arbetssätt. Detta kopplar de ofta till lägre risk, bättre resursutnyttjande, färre omtag och mer stabil produktion.¹⁷¹ Å andra sidan finns en risk att standardisering kan hämma entreprenörernas innovationsförmåga, särskilt för mindre aktörer eller specialister som upplever inträdesbarriärer när standarden inte tillåter alternativa likvärdiga lösningar som tidigare. Trafikverket framhåller dock att standardisering inte behöver minska innovation, utan att fokus förskjuts från att ständigt skapa unika projektlösningar till att konkurrera i stället genom bättre produkter, produktionsmetoder, montage, materialval, digitalisering, kvalitetssäkring och livscykelprestanda inom givna gränssnitt.¹⁷²

För att öka framdriften för initiativ kopplade till verksamhetsmålet Ökad kostnadseffektivitet aviserade Trafikverket i T2 att koordineringen mellan pågående förändringsarbeten som direkt eller indirekt leder till ökad kostnadseffektivitet ska stärkas.¹⁷³ Framför allt påverkar Kraftsamlingens strukturella förflyttningar mot en värde- och tillitsbaserad styrning den fortsatta prioriteringen av initiativ inom programmet.¹⁷⁴ Trafikverkets övergripande ambition är att prioritera initiativ som skapar mest nytta ur ett helhetsperspektiv. Det beskriver Trafikverket som särskilt viktigt för initiativ som rör förmågan utvecklad datainsamling och dataanalys, där flera initiativ har varit parkerade under 2025 på grund av att de saknat finansiering (se även avsnitt A.1.2).¹⁷⁵

Ett viktigt arbete för programmet är att se över vilka mål, mått och indikatorer för kostnadsstyrning, kostnadseffektivitet och produktivitet som Trafikverket behöver utveckla kopplat till den nya styrningen under 2026.¹⁷⁶ Med det som utgångspunkt har programmet även fått ett utökat mandat att lämna förslag till prioriteringar av initiativ jämfört med tidigare.¹⁷⁷

¹⁶⁶ Trafikverket (2025q) Verksamhetsuppföljning tertial 1 2025 Samordningsrapport (mål i verksamhetsplan).

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Trafikverket (2024c) Inriktningsbeslut för användning av industrialiserade och standardiserade produkter.

¹⁷⁰ Trafikverket (2026b) Dokument. E-post. Handling # 124 i ärende Utr 2022/57.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Trafikverket (2025i) Tertialrapport 2. s. 12.

¹⁷⁴ Trafikanalys (2026a) Dokument. Minnesanteckningar. Handling # 125 i ärende Utr 2022/57.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Ibid.

A.2.3 Trafikverkets initiativ för förbättrad kostnadskontroll inom ramen för Program Kostnadsstyrning

Här visar vi i tabellform några av de initiativ som Trafikverket följer inom Program Kostnadsstyrning. Urvalet grundas på de områden som myndigheten prioriterat särskilt under 2025 (se punktlista i A.2.2) och som vi bedömer vara relevanta.

Tabell A.2. Sammanställning av Trafikverkets initiativ för förbättrad kostnadskontroll inom ramen för Programmet kostnadsstyrning. Urvalet har gjorts av Trafikanalys utifrån Trafikverkets beskrivning i årsredovisningen av prioriterade områden för 2025 (se punktlista i A.2.2)

Fokus-område	Viktiga initiativ/uppdrag	Övergripande syfte ur ett kostnads-kontrollperspektiv	Sammantagen status och redovisat resultat
<p>Utveckling av kostnads-bedömningar</p>	<p>Som framgått av våra tidigare delredovisningar har uppdraget Utvecklad kalkylförmåga¹⁷⁸ varit ett högt prioriterat arbete. Uppdraget inkl. bl.a. framtagandet av referens-klassprognoser (RCF) som underlag till nationell plan (se även beskrivning i A.2.4).¹⁷⁹ Trafikverket har i initiativet Orsakskategorisering skapat och implementerat en enhetlig modell för kategorisering av orsaker till kostnadsavvikelser för beställd verksamhet.¹⁸⁰ Utveckling genomförs nu inom ramen för två initiativ. Dels för användning av modellen i Nationella revisionsmöten, där orsaker till kostnadsförändringar ska kunna förklaras i förhållande till plankostnaderna för objekt som inte befinner sig i produktionsskede.¹⁸¹ Dels att se över hur kunskapen som tillskansas genom orsakskategoriseringen kan användas för erfarenhetsåterföring.¹⁸²</p>	<p>Öka kunskap, medvetenhet och lärande kring kostnadsavvikelser och kostnads-bedömningar.</p>	<p>Utvecklad kalkylförmåga är i sin helhet avslutat.¹⁸³ Trafikverket anger att utbildningar har tagits fram för ökad kunskap om befintliga arbetssätt. Dessa ska rullas ut i verksamheten.¹⁸⁴ Trafikverket aviserar även att arbetet med RCF ska tas vidare i någon form.¹⁸⁵</p> <p>Orsakskategorisering används nu som standardmodell inom Nationella revisionsmöten.¹⁸⁶ Utmaningen framgent är för Trafikverket att förstå vad de ska göra med den kunskap som skapas inom detta forum.¹⁸⁷</p>

¹⁷⁸ Uppdraget har haft som övergripande syfte att utveckla system och arbetssätt för kostnadsbedömningar i olika skeden inom investeringsverksamheten.

¹⁷⁹ Trafikanalys (2025a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning 2. s. 52.

¹⁸⁰ Trafikverket (2025q) Verksamhetsuppföljning tertial 1 2025 Samordningsrapport (mål i verksamhetsplan).

¹⁸¹ Trafikverket (2025e) PowerPoint december 2025. Översikt över initiativ och förmågor.

¹⁸² Trafikanalys (2026a) Dokument. Minnesanteckningar. Handling # 125 i ärende Utr 2022/57.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Ibid.

<p>Standardiserade och industrialiserade anläggningsdelar</p>	<p>Ett centralt initiativ på området är Funktionell gestaltning (se även avsnitt A.2.2), som övergripande syftar till att identifiera och skapa standardiserade lösningar som minimerar investerings- och underhållskostnader.¹⁸⁸</p>	<p>Främja lärande och medvetna beslut avseende kostnadseffektivitet, inkl. LCC.</p>	<p>2024 fattades ett GD-beslut om att standardiserade produkter/ritningar ska tillämpas regelbundet när projekt beställs och genomförs.¹⁸⁹ En produktlista har tagits fram och fylls på kontinuerligt.¹⁹⁰ Standardiserade lösningar tillämpas exempelvis för bullerskärmar och stängsel.¹⁹¹</p>
<p>Översyn och åtgärder av kostnadsdrivande tekniska regelverk</p>	<p>Flera initiativ pågår, t.ex. Samordning och översyn av kostnadsdrivande krav, Färdplan regelverk och Ändringshantering av innehåll/krav.</p>	<p>Förbättra styrning och incitament avseende utformning och tillämpning av krav som bidrar till lägre kostnader.</p> <p>Samordning och översyn av kostnadsdrivande krav handlar om att effektivisera kravhantering, genom differentiering av regelverk, anpassning av kriterier efter lokala förutsättningar samt ett utvecklat dispensförfarande.¹⁹²</p>	<p>Området uppvisar varierande status. Initiativet Färdplan regelverk, som syftar till att skapa digitala regelverk för Trafikverkets anläggningar, har pausats till följd av besparingar på förvaltningsanslaget.¹⁹³</p> <p>Initiativet Samordning och översyn av kostnadsdrivande krav har tagit fram digitala kunskapsseminarier om tekniska regelverk. Syftet är att höja kunskapsnivån hos chefer, projektledare och specialister om tillämpning av krav och tekniska regelverk.</p> <p>Utredningar har genomförts om klimatkrav, samrådsprocessen och samlad kravbild i tidiga skeden. En översyn av Vägar och gators utformning (VGU) har initierats, inkl. förtydligande om möjligheten till avsteg från byggregler samt översyn av krav kopplade till TSFS 2021:122. Nya versioner av TRVINFRA-00230 (Geokonstruktioner) och TRVINFRA-00233 (Tunnelbyggande) har också tagits fram och bedöms bidra till minskade kostnader.</p>

¹⁸⁸ Trafikverket (2024c) Inriktningsbeslut för användning av industrialiserade och standardiserade produkter.

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ Trafikanalys (2026a) Dokument. Minnesanteckningar. Handling # 125 i ärende Utr 2022/57.

¹⁹¹ Trafikverket (2025q) Verksamhetsuppföljning tertial 1 2025 Samordningsrapport (mål i verksamhetsplan).

¹⁹² Trafikverket (2026e) Frågor om pågående arbete med kostnadsdrivande krav!.

¹⁹³ Trafikverket (2025e) PowerPoint december 2025. Översikt över initiativ och förmågor.

<p>Trafikverkets förmåga inom datadriven analys och nyckeltal</p>	<p>Flera viktiga initiativ följs inom programmet. Bl.a. GUS (Gemensamt underhållssystem), EKU 2.0 (Ekonomisk kontraktsuppföljning), Automatisk mängduppföljning och Utveckling av systemstöd inkl. TMALL 1001.</p>	<p>Förbättrad kunskap om anläggningens tillstånd samt utveckla förmågan för systematiserad analys och uppföljning av kostnader för investerings- respektive drift- och underhållsverksamheten.</p>	<p>Trafikverkets sammantagna bedömning är att det kvarstår ett betydande arbete på området.¹⁹⁴ Dock varierar framdriften för enskilda initiativ.¹⁹⁵ För flera av dessa är tidplanen att utrullningar ska ske under 2026.¹⁹⁶</p>
<p>Hur livscykelkostnader ska beaktas</p>	<p>Huvudsakligt uppdrag som följs av programmet är Anläggningens LCC Fas 2 (se beskrivning i avsnitt C.2.2).</p>	<p>Stärkt LCC-hänsyn i alla relevanta delar ur ett kostnads kontroll-perspektiv.</p> <p>Målet i närtid är att föreslå åtgärder som påverkar styrning, förändring av vägledningsdokument och utbildningsåtgärder.</p>	<p>Åtgärdsarbetet utgör en förberedande fas och pågår ett år fram t.o.m. maj 2026. Uppdraget bär inget ansvar för kommande implementeringsfas.</p>

A.2.4 Aktuellt i förslaget till ny nationell plan

Trafikverket anger att kostnadsstyrningen har varit central vid framtagandet av förslaget till ny nationell plan, men framhåller samtidigt att ledtiderna är relativt långa från det att utvecklingsaktiviteter startar till dess att konkreta resultat kan ses i objekt.¹⁹⁷ I årsredovisningen för 2025 framhåller Trafikverket följande åtgärder som centrala vid framtagandet av förslag till ny nationell plan för 2026–2037:

- vidareutveckla grunden för kostnadsbedömning
- fånga upp kostnadsökningar redan i tidiga skeden
- utreda mer grundligt innan definitiva beslut tas om genomförande
- bedöma om planen som helhet är rimligt kostnadsbedömd
- införa en riskreserv utifrån regeringens direktiv för de avvikelser som ändå inträffar
- samt använda möjligheten till att föreslå omprövning av enskilda objekt vid kraftiga kostnadsökningar.

Såväl Trafikverket som Trafikanalys har konstaterat att kostnadsbedömningar i tidiga skeden, när ett objekt tas upp i planen för första gången, är förenade med stora osäkerheter och risker avseende objektets utformning, omfattning, kostnader och effekter.¹⁹⁸ Både regeringen och Trafikverket betonar därför vikten av att säkerställa att planeringsprocessen fungerar som avsett.¹⁹⁹ I korthet innebär det att objekt i planens andra hälft bör betraktas som utrednings-

¹⁹⁴ Se exempelvis, Trafikverket (2026f) Tertialrapport 3. s. 12.

¹⁹⁵ Trafikverket (2025e) PowerPoint december 2025. Översikt över initiativ och förmågor.

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Trafikverket (2026g) Trafikverkets årsredovisning 2025. s. 22.

¹⁹⁸ Trafikverket (2025c) Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037. s. 221.

¹⁹⁹ Ibid. s. 222.

objekt och att regeringen fattar definitiva beslut om genomförande först vid beslut om byte av byggstartsgrupp, när kunskapen om utformning och kostnader är mer säker.²⁰⁰

Trafikverkets egna analyser visar även att endast vissa investeringar blir betydligt dyrare än förväntat, medan majoriteten kostar ungefär som planerat.²⁰¹ För att undvika generella kostnadsökningar för hela portföljen är det därför viktigt, enligt Trafikverket, att ompröva de investeringar som visar sig dyrare än förväntat.²⁰²

En åtgärd som syftar till att stärka lärandet av tidigare erfarenheter av osäkerheter och som har använts som metod vid framtagandet av nuvarande planförslag är referensklassprognoser. Trafikverket anger att underlagen som metoden tillämpats för har varit begränsade för erfarenhetsåterföring.²⁰³ Arbetet har dock, enligt Trafikverket, bidragit till viktiga reflektioner som ska stödja fortsatt utveckling av metoden.²⁰⁴

Som framgår av avsnitt A.2.2 är utvecklingen av en förbättrad modell för orsakskategorisering ett arbetssätt som har fått genomslag för beslutsfattande och lärande om avvikelser, och som även har använts vid framtagandet av planförslaget. Även kostnadsbedömningar med så kallad successiv osäkerhetsanalys har genomförts i större utsträckning än i tidigare planomgångar.²⁰⁵

Som också framgår av avsnitt A.2.2 tillämpar Trafikverket sedan hösten 2022 ett internt arbetssätt för att hantera kostnads- och innehållsförändringar i tidiga skeden, inom ramen för revisionsmöten. Namngivna objekt som ännu inte har upphandlad byggtreprenad och som uppvisar sådana förändringar ska först tas upp för bedömning och beslut vid regionala revisionsmöten och, om de inte kan hanteras där, lyftas till nationella revisionsmöten.²⁰⁶ Arbetssättet innebär, enligt Trafikverket, en systematisk genomgång av identifierade kostnads- och innehållsförändringar i objekten samt orsaker till dessa. Syftet är att åstadkomma en tydligare och mer transparent hantering av nödvändiga och möjliga förändringar.²⁰⁷ Enligt Trafikverket genomförs cirka sex nationella revisionsmöten per år.²⁰⁸

Som komplement till revisionsmötena ska Trafikverket införa en central riskreservkommitté.²⁰⁹ Kommittén ska fungera som ytterligare en beredande funktion för innehålls- och kostnadsförändringar i objekt, innan medel eventuellt föreslås ur den riskreserv som har inrättats till följd av regeringens infrastrukturpropositionen *Vägen till en pålitlig transportinfrastruktur – för att hela Sverige ska fungera*. Efter beredningen fattar regeringen det slutliga beslutet om användning av riskreserven.²¹⁰

²⁰⁰ Ibid. s. 222.

²⁰¹ Ibid. s. 224.

²⁰² Ibid. s. 224.

²⁰³ Ibid. s. 222.

²⁰⁴ Ibid. s. 222.

²⁰⁵ Ibid. s. 225.

²⁰⁶ Ibid. s. 116.

²⁰⁷ Ibid. s. 116.

²⁰⁸ Ibid. s. 116.

²⁰⁹ Ibid. s. 116.

²¹⁰ Ibid. s. 117.

Bilaga B. Studier av investeringsverksamheten

2025 års delredovisning visar att de största kostnadsökningarna i Trafikverkets investeringsobjekt oftast uppstår i de tidiga planeringskedena, särskilt i övergången från det förberedande skedet till designskedet.²¹¹ Samma slutsats framgår av våra tidigare analyser.²¹²

Utöver psykologiska förklaringar, som optimistisk partiskhet (eng. *optimism bias*) och strategisk felinformation (eng. *strategic misrepresentation*), finns flera potentiella orsaker till kostnadsökningarna.²¹³ Några vanliga orsaker är innehållsförändringar, tillkommande funktion, ett nytt behov eller tillkommande krav och önskemål²¹⁴, mängdförändringar och osäkra planeringsunderlag²¹⁵.

Trots att en del orsaker till kostnadsökningar redan är identifierade, är det svårt att få en enhetlig bild av kostnadsökningarnas omfattning, vilka orsaker som förekommer och vilka orsaker som skapar den största kostnadsförändringen. Samtidigt saknas fördjupad kunskap om kostnadsökningarnas drivande faktorer och bakomliggande mekanismer. Det finns också ett behov av att bättre förstå vilka orsaker som Trafikverket har möjlighet att påverka, och som därmed är särskilt relevanta ur ett kostnadskontrollperspektiv.

Forskningen visar att kostnadsökningar sällan kan förklaras av enskilda faktorer isolerat. De uppstår snarare genom ett samspel mellan tekniska faktorer och organisationens styrning och struktur.²¹⁶ Tidiga kostnadsuppskattningar är ofta osäkra, särskilt i komplexa infrastrukturprojekt. Hur osäkerheter hanteras organisatoriskt har stor betydelse.²¹⁷ Andra studier visar dessutom att kostnadsutfall i hög grad påverkas av ansvarsfördelning och beslutsprocesser.²¹⁸ Kostnadsökningar kan därför ses som ett resultat av flera samverkande faktorer, där kostnaderna påverkas av bristande kunskap i projektets tidiga skeden tillsammans med hur organisationen styrs.

²¹¹ Observera att en studie av Chapman, P. (2024) Revisiting Project Delivery Performance: Evidence from Swedish Transport Infrastructure.) visar att Sverige, jämfört med andra länder, har relativt god kostnadskontroll, med medianavvikelse nära noll. Skillnader i resultat kan förklaras av att Chapman jämför slutligt utfall mot beslut vid byggstart, medan andra studier, t.ex. Eliasson, J. och Fosgerau, M. (2013) Cost overruns and demand shortfalls – Deception or selection? analyserar kostnadsutveckling under planeringens tidiga skeden, dvs. fram till byggstart. Jfr även Welde, M., Aass, T. och Haaskjold, H. (2025) Kostnadskontroll i projektets tidliga fas: Erfaringer etter innføring av styringsmål og endringslogg.

²¹² Se t.ex. Riksrevisionen (2021) Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar.; Trafikanalys (2024b) Kostnadsutveckling för objekt i Nationell infrastrukturplan. Trafikverket (2021b) Regeringsuppdrag kostnadsutveckling vid upphandling och genomförande av investeringsprojekt.; Trafikverket (2024f) Slutrapportering av Vår egen analys. ibid.

²¹³ För en beskrivning, se Trafikverket (2025p) VB: Fråga med anledning av Trafikanalys kostnadskontrollsuppdrag. E-post. Handling nr. 43 i Trafikanalys ärende Utr 2023/1. s. 22–24.

²¹⁴ Trafikverket (2021a) Kostnadsutveckling vid upphandling och genomförande av investeringsprojekt. Regeringsuppdrag.

²¹⁵ Eliasson, J. (2023) Back to the future: a renewed infrastructure planning process.

²¹⁶ Se t.ex. Love, P. E. D., Ika, L. A., Matthews, J. och Fang, W. (2023) Large-scale transport infrastructure project performance: Generating a narrative of context and meaning.

²¹⁷ Se t.ex. Eliasson, J. (2025) Cost overruns of infrastructure projects – distributions, causes and remedies.

²¹⁸ Love, P. E. D., Ika, L. A., Matthews, J. och Fang, W. (2023) Large-scale transport infrastructure project performance: Generating a narrative of context and meaning. samt Bruzzone, F., Gasparetto, M., Cavallaro, F., Bouzouina, L., Khachatryan, M., och Nocera (2025) Construction costs of high-speed railways: A comparison of France and Italy.

Mot den bakgrunden redovisar vi i denna rapport resultat från fyra studier med syfte att belysa olika aspekter av kostnadsökningar:

- *Kostnadsförändringar i namngivna investeringar* – analyserar hur mycket kostnaderna förändras i övergången mellan olika skeden.
- *Kvalitativ fördjupningsstudie av kostnadsförändringar i tre väginvesteringsobjekt* fördjupar förståelsen av de bakomliggande mekanismerna för kostnadsökningarna.
- *Kravens påverkan på kostnader* analyserar hur orsaker som benämns som tillkommande krav påverkar kostnaderna.
- *Projektledares förutsättningar och incitament för kostnads kontroll* analyserar vilken styrning som riktas mot projektledarna, samt hur deras förutsättningar och incitament för att uppnå en god kostnads kontroll ser ut.

Tillsammans ger dessa studier en flerdimensionell bild av kostnadsökningar i investeringsobjekt, samt de mekanismer och den styrning som kan påverka möjligheterna att uppnå god kostnads kontroll. De fyra studierna redovisas i efterföljande avsnitt.

Utöver dessa studier redovisas även resultat av en annan studie som behandlar förutsättningarna för genomförande och upparbetning av de statliga medel som avsätts för regional transportinfrastruktur i länsplanerna.

- *Upparbetning av medel för regionala investeringar* - fokus ligger på hur medlen omsätts i faktiska åtgärder samt vilka utmaningar som uppstår i gränssnittet mellan planering och genomförande.

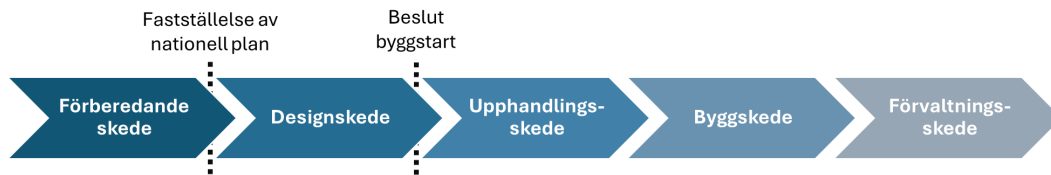
B.1 Kostnadsförändringar i namngivna investeringar

Det övergripande syftet med denna studie²¹⁹ är att analysera hur mönstret av kostnadsförändringar ser ut när det gäller Trafikverkets namngivna investeringar, samt kostnadsförändringarnas storlek. Genom att följa mönstret av kostnadsförändringar över tid hoppas vi kunna se eventuella effekter dels av Trafikverkets eget arbete, dels av Trafikanalys förslag och rekommendationer.

Figur B.1 visar en fasindelning för investeringsåtgärder som har tagits fram av VTI. Den stämmer i huvudsak överens med Trafikverkets interna processbeskrivning.²²⁰ Indelningen omfattar fem distinkta skeden: förberedande skede, designskede, upphandlingsskede, byggskede och förvaltningskede.

²¹⁹ Trafikanalys (2026 (kommande)-b) Kostnadsförändringar i namngivna investeringar.

²²⁰ För en utförlig beskrivning av denna figur se Trafikanalys (2025a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnads kontroll - delredovisning 2. s. 17–22.



Figur B.1. En investeringsåtgärds livscykel: Skedesindelning. Den ekonomiska planeringen.
Källa: Ridderstedt och Sjöstrand (2024).

Med planeringens tidiga skeden avses i den här analysen de två första skedena i modellen – det förberedande skedet och designskedet – särskilt med fokus på övergången mellan dem.²²¹

Analysen i delredovisningen baserades på ett urval av investeringsobjekt utifrån den nationella planen för 2022–2033. Därefter har vi uppdaterat studien med uppgifter från Trafikverkets senaste förslag på nationell plan för 2026–2037 och de kostnadsbedömningar som redovisas där. Urvalet innehåller objekt från tidigast 2010 års plan och framåt. Objekten är kategoriserade utifrån vilket av ovanstående planeringsskede objektet tillhörde i respektive plan. Till exempel har vissa objekt befunnit sig i samma skede i två efter varandra följande planer, medan andra objekt har gått från till exempel förberedande skede i en plan till designskede i nästa plan.

Vi har därför kunnat utveckla flera av våra tidigare resultat för det urval av investeringar som vi har. Vi har också kompletterat studien genom att även (översiktligt) analysera kostnadsminskningar och vad som framgår om vilka orsaker som dessa kostnadsminskningar har. Det är dock viktigt att komma ihåg att urvalet är litet i förhållande till antalet objekt i planen och att våra resultat bör förstås mot den bakgrunden.

B.1.1 Nytt kostnadsmönster i planen 2026

Kostnadsökningarna är i regel störst för de objekt som funnits med i planen längst. Objekt som funnits med i planen för 2010 och som då var i ett förberedande skede hade mycket höga kostnadsökningar i planen för 2022 (se Tabell B.1). Ett objekt som 2010 var i förberedande skede och som 2022 var i designskede hade en kostnadsökning (uppräknat med Investeringsindex) på 1,57 dvs. med 57 procent (rad 3 i Tabell B.1). Sex objekt var 2010 i förberedande fas och 2022 i byggfasen (rad 5 i Tabell B.1). De hade i genomsnitt en kostnadsförändring på 2,46 (146 procent) vilket betyder att kostnaden i genomsnitt var 2,46 gånger så hög 2022 som 2010.

²²¹ **Förberedande skede:** Identifiering av behov, samråd med intressenter, åtgärdsvalsstudie (ÅVS) som utreder olika lösningar med utgångspunkt i fyrstegsprincipen. ÅVS:en ger första uppskattningar om en åtgärds utformning (innehåll), nytta och kostnader. Åtgärden inkluderas i förslaget till nationell plan, granskas av regeringen, justeras eventuellt, och tas slutligen med i den fastställda nationella planen. **Designskede:** Åtgärden anpassas och preciseras stegvis utifrån Trafikverkets fortsatta utredning och samråd med intressenter. Det utförs inom den lagreglerade planläggningsprocessen för fastställande av en väg- eller järnvägsplan, vilket är ett juridiskt bindande dokument som detaljerat beskriver åtgärden. Denna process syftar till att säkerställa att åtgärden är demokratiskt förankrad samt tekniskt, juridiskt och miljömässigt korrekt.

Tabell B.1. Kostnadsförändringar till plan 2022. Kostnader och kostnadsförändringar från plan 2010 till plan 2022 för objekten, miljoner kr i prisnivå februari 2025.

Förberedande skede, plan 2010	Kostnad KPI-KS 2010	Plan-kostnad 2022	Kostnadsförändring	Kostnad Investerings-index 2010	Plan-kostnad 2022	Kostnadsförändring
Kvarstående: 0 st.	-	-	-	-	-	-
Från Förberedande till Design: 1 st. ²²²	259	475	1,83	319	501	1,57
Från Förberedande till Upphandling: 4 st. ²²³	1 654	3 539	2,14	2 037	3 759	1,85
Från Förberedande till Bygg: 6 st. ²²⁴	4 493	13 404	2,98	5 939	14 599	2,46

Källa: Trafikanalys (2026 (kommande)-b)

Tabell B.2 visar kostnadsförändringar till planförslaget 2026–2037 för objekt som funnits med i planen sedan 2010. Vi kan se att kostnadsförändringarna är lägre än de i Tabell B.1.

Tabell B.2. Kostnadsförändringar till planförslag 2026–2037. Kostnader och förändringar från plan 2010 till planförslag 2026–2037 för objekten, miljoner kr i prisnivå februari 2025.

Förberedande skede, plan 2010	Kostnad KPI-KS 2010	Plan-kostnad 2025	Kostnadsförändring	Kostnad Investerings-index 2010	Plan-kostnad 2025	Kostnadsförändring
Kvarstående: 0 st.	-	-	-	-	-	-
Från Förberedande till Design: 1 st. ²²⁵	378	701	1,85	466	701	1,50
Från Förberedande till Upphandling: 1 st. ²²⁶	997	2 239	2,25	1 228	2 239	1,82
Från Förberedande till Bygg: 4 st. ²²⁷	2 414	7 102	2,94	3 388	7 102	2,10

Källa: Trafikanalys (2026 (kommande)-b)

Fyra objekt var 2010 i förberedande fas och i planförslag 2026 i byggfasen (rad 5 i Tabell B.2). De hade i genomsnitt en kostnadsförändring på 2,10 (110 procent) vilket betyder att den planerade kostnaden i genomsnitt var 2,1 gånger så hög 2026 som 2010.

²²² Rv 40 Nässjö–Eksjö

²²³ E22 Trafikplats Ideon, E22 Trafikplats Lund S, E65 Svedala–Böringe, E22 Förbi Söderköping

²²⁴ Rv 50 genom Ludvika, Bergslagsdiagonalen, Södertälje Sluss, Mälaren, Väg 56 Bie–St Sundby (Alberga), Råta linjen, Sundsvalls hamn, Tunadalsspåret, Malandstriangeln m.m. E6.20 Hisingleden, Södra delen, E6.21 Göteborgs hamn/Lundbyleden.

²²⁵ E65 Svedala–Böringe.

²²⁶ E22 Förbi Söderköping.

²²⁷ E22 Trafikplats Ideon, E22 Trafikplats Lund S, Södertälje Sluss, Mälaren, Väg 56 Bie–St Sundby (Alberga), Råta linjen.

Kostnadsökningarna i Tabell B.2 är lägre än kostnadsökningarna i Tabell B.1. Det betyder att kostnadsökningarna i planförslaget för 2026–2037 i genomsnitt är något lägre för objekt som gått från förberedande fas i plan 2010 till byggfas 2026, jämfört med objekt som gått från förberedande fas i plan 2010 till byggfas i 2022 års plan.

Det skulle kunna tolkas som att Trafikverket har lyckats införa en ordning som ger genomsnittligt lägre kostnadsförändringar mellan förberedande fas och byggfas. En bidragande orsak kan vara nya processer för revision och omprövning av objekt. Samtidigt tar planeringsprocessen lång tid och det tar därför lång tid innan effekterna av en ny ordning med nya processer blir synliga. Därför kan det finnas andra orsaker bakom de minskade kostnadsökningar som vi ser.

B.1.2 Objektens slutkostnader är viktiga att analysera

Det är slutkostnaden för objekten som verkligen visar den kompletta bilden av mönstret för kostnadsökningarna. Om arbetet i planeringen har underskattat kostnaderna, kommer det visa sig i byggfasen som då kommer uppvisa kostnadsökningar för objektet. Objektet i vårt urval är ännu inte avslutade och vi vet därför inte slutkostnaden för objekten än.

De största objekten kan ha relativt sett mindre kostnadsökningar

Vår arbetshypotes bygger på att vissa hinder i planeringsprocessen har absoluta kostnader, till exempel miljöprövningar eller överklaganden. De kanske tar ett år och har en viss genomsnittlig arbetskostnad. Kostnaden är sannolikt ungefär lika stor oavsett storleken på det objekt som planeras. Det betyder att kostnadsökningen blir relativt sett mindre för ett objekt med stora budget. Det är hypotesen som ligger bakom vår analys av skillnader i kostnadsökningar mellan mindre namngivna objekt och större namngivna objekt. Det kan ge en bild av om kostnadsökningarna för stora objekt är kvalitativt annorlunda än för mindre, och i så fall på vilket sätt.

Kostnadsosäkerheten för större objekt kan behöva hanteras annorlunda än för mindre objekt. Stora objekt kan vara mycket komplexa, vilket kan betyda att osäkerheten är proportionellt större än vad kostnaderna visar. Det kan betyda att större objekt har en relativt sett högre kostnadsförändring på grund av högre komplexitet. Stora objekt kan också vara ”mer unika” än mindre objekt, vilket oftare i större utsträckning kan leda till oförutsedda risker och kostnadsökningar. Å andra sidan kan större, mer komplexa objekt ha mer erfarna projektledare, vilket kan bidra till att hålla kostnaderna nere.

I vår tidigare delredovisning²²⁸ kunde vi konstatera att andra studier har undersökt sambandet mellan projektstorleken och kostnadsökningar. En del resultat visar att större projekt tenderar att öka mer i kostnader, procentuellt sett, än mindre sådana. En förklaring är att större projekt är mer komplexa och har längre genomförandettider, vilket bidrar till ökade osäkerheter. Andra studier ifrågasätter däremot den slutsatsen och menar att kostnadsökningar är förhållandevis lägre i större projekt än i mindre. En förklaring kan vara att större projekt har potentialen att ledas med högre effektivitet och bättre kostnads kontroll, vilket i sin tur kan resultera i lägre kostnadsökningar jämfört med mindre projekt.

²²⁸ Trafikanalys (2024a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnads kontroll - delredovisning. s.49.

I en tidigare promemoria visade vi att objekt över 1 miljard kronor i många fall hade lägre kostnadsökningar än genomsnittet.²²⁹ Även i Norge har de stora objekten haft lägre kostnadsökningar än de små objekten.²³⁰

Betydelsen av olika index

Som framgår av tabellerna ovan i avsnitt B.1.1 blir kostnadsförändringarna olika beroende på vilket index som används för att räkna upp kostnaderna till fasta priser. Omräkningen är nödvändig för att möjliggöra jämförbarhet över tid. Trafikverkets eget infrastrukturindex innehåller komponenter (varor och tjänster) som är mer relevanta för infrastrukturbyggande, jämfört med KPI-KS som innehåller priskomponenter för konsumtionsvaror och tjänster.²³¹

När de komponenter som ingår i infrastrukturindex har en högre prisökning än KPI-KS leder en uppräkningsmetod med infrastrukturindex till lägre reala kostnadsökningar för projekten än en uppräkningsmetod med KPI-KS. För att synliggöra den här metodberoende effekten redovisar vi kostnadsutvecklingen med båda indexen. Det ökar transparensen och möjliggör jämförelser både inom infrastrukturbyggande och med den allmänna prisutvecklingen i ekonomin. Samtidigt illustrerar resultaten den problematik som tidigare lyfts i vår delredovisning från april 2024, nämligen att användningen av branschspecifika index inte är oproblematisk, eftersom valet av index i sig påverkar den uppmätta kostnadsutvecklingen.²³²

Övergripande analys av kostnadsförändringar

Den här studien syftar till att ge en bild av hur kostnadsökningarna ser ut ur olika perspektiv. Olika synvinklar kan ge olika ledtrådar till var orsakerna till kostnadsförändringarna kan spåras. Vår analys har kunnat bekräfta tidigare resultat om att kostnadsökningarna är större under planeringsskedet än under byggskedet, och i synnerhet under det tidiga planeringsskedet. Den uppdatering som har gjorts har kunnat komplettera våra tidigare resultat och visa på mönster som framkommit i Trafikverkets senaste planförslag. Det är samtidigt en övergripande analys som visar ett genomsnittresultat. Det skulle fortfarande kunna vara relevant att fördjupa arbetet för att analysera vilka objekt som avviker och vilka orsaker som ligger bakom dessa avvikelser. Kostnadsförändringarna har olika orsaker, vilket våra övriga studier på området visar.

Sammanfattande kommentar

Vi kan konstatera att betydande kostnadsökningar dominerar bilden. Givetvis spelar den begränsade kunskapen om faktiska förhållanden under det förberedande skedet stor roll, dvs. när objekt normalt kommer in i en plan för första gången. Andra orsaker som brukar nämnas är att den långa planeringstiden möjliggör för nya standardkrav att få genomslag, liksom att olika omvärldsförändringar påverkar målbilden för objekten och därför även utformningen.

Kostnadsförändringar mellan de skeden som kommer efter det förberedande skedet ger ingen entydig bild. Det finns flera exempel på omfattnings- och utformningsförändringar under

²²⁹ Trafikanalys (2024b) Kostnadsutveckling för objekt i Nationell infrastrukturplan. Tabell S1, s. 5.

²³⁰ Welde, M., Aass, T. och Haaskjold, H. (2025) Kostnads kontroll i prosjekters tidligfase: Erfaringer etter innføring av styringsmål og endringslogg.

²³¹ Även i Norge används branschindex, det s.k. Byggekostnadsindeks for veganlegg, Statistisk sentralbyrå (2025) Kostnadsindeks for drift og vedlikehold av vegger (4. kv. 2024=100), etter vegvedlikehold og kvartal.

²³² Trafikanalys (2024a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnads kontroll - delredovisning. s. 45.

designskedet som medfört stora förändringar både uppåt och nedåt i kostnad. Den sammanlagda trenden har dock fortsatt att vara ökande kostnader.

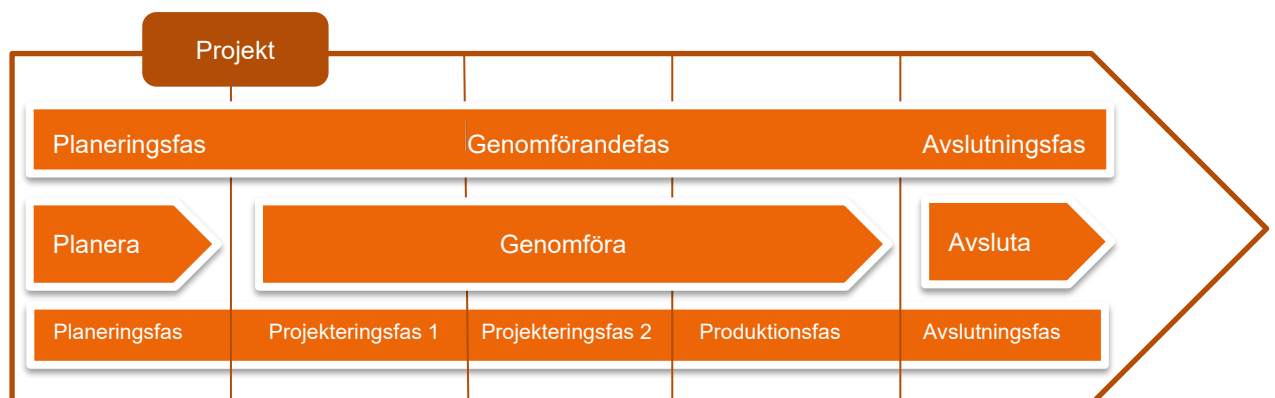
Vi kan se tendenser till att de genomsnittliga kostnadsökningarna är lägre i planförslaget 2026–2037 jämfört med planen 2022–2033 för objekt som kom in 2010. Det kan tolkas som att Trafikverket har lyckats införa en ordning som håller nere kostnadsökningarna och i vissa fall kunnat minska kostnaderna.

B.2 Kvalitativ fördjupningsstudie av kostnadsförändringar i tre väginvesteringsobjekt (fallstudien)

Studien²³³ syftar till att genom en kvalitativ analys av tre väginvesteringsobjekt få en djupare förståelse för vilka bakomliggande orsaker till kostnadsförändringar som kan förekomma i investeringsprojekt. Ett annat syfte är att belysa hur Trafikverket har hanterat, och kan hantera orsakerna. Studien identifierar även problem- och förbättringsområden som kan stärka förutsättningarna för en god kostnads kontroll i samband med hanteringen av orsakerna.

För varje objekt identifierar vi orsakerna till kostnadsförändringarna. Analysen omfattar dock inte en detaljerad genomgång av samtliga orsaker. I stället är fokus för analysen att fördjupa förståelsen inom ett område som vi bedömt som särskilt intressant för det aktuella objektet, men som också kan ha en relevans för kostnads kontrollarbetet i investeringsprojekt på ett övergripande plan. De identifierade orsakerna ska inte heller betraktas som heltäckande, eftersom alla orsaker inte framgår av underlagen samt att de intervjuade kan sakna kännedom om alla orsaker som kan förklara en viss kostnadsökning eller hur den har hanterats.

Studien är avgränsad till att bara studera vägobjekt inom verksamhetsområde (VO) Investering. Samtliga av de studerade objekten är pågående och alla har genomgått planeringsfasen (förberedande skede) samt befann sig i projekteringsfas 1 eller projekteringsfas 2 (designskede) när de valdes ut till studien (se Figur B.2).



Figur B.2. Förenklad processkarta för investeringsprojekt inom Trafikverkets huvudprocess "Genomföra åtgärder".

Källa: Trafikanalys (2026 (kommande)-a)

²³³ Trafikanalys (2026 (kommande)-a) Fallstudie – Orsaker till kostnadsförändringar i Trafikverkets investeringsverksamhet.

Analysen bygger på en dokumentanalys av tillgängliga ekonomiska och administrativa underlag²³⁴, samt intervjuer med relevanta personer som arbetat med respektive objekt. Sammanlagt har vi intervjuat åtta personer med rollbeskrivningarna projektledare, biträdande projektledare, projektingenjör, teknisk specialist, strategisk planerare/planeringsansvarig samt moderator för osäkerhetsanalyser.

B.2.1 Orsaker till kostnadsförändringar som har identifierats

I de tre studerade objekten ökade kostnaderna, mellan den första nationella planen (som varje enskilt objekt ingick i) och nationell plan 2026, med 149 procent, 30 procent respektive 38 procent. Vi kan se att flera orsaker till kostnadsförändringarna i objekten återkommer.

De mest framträdande orsakerna som vi har identifierat

- **Osäkra och grova kostnadsbedömningar i tidiga skeden**
Kostnadsbedömningar i de inledande skedena baseras ofta på begränsad kunskap om objektet, inklusive schablonvärden från andra objekt som inte nödvändigtvis är helt jämförbara. Detta medför en risk att de initiala kostnadsbedömningarna underskattas och att kostnaderna successivt ökar i takt med att kunskapen om objektet förbättras i de senare planeringsskedena. I vissa fall nämner de intervjuade även att för optimistiska eller felaktiga antaganden kan ha gjorts i tidiga skeden.
- **Tidshorisont**
En längre tidsram kan leda till ökade resurskostnader och ökad sårbarhet för förändringar, som regel- och kravförändringar samt förändringar kopplade till ekonomiska och politiska förutsättningar. Detta kan leda till kostnadsökningar i förhållande till de kostnader som fastställts i nationell plan och försämrade förutsättningar för kostnadskontroll.
- **Komplexitet**
Komplexa objekt präglas ofta av förutsättningar som försvårar kostnadsbedömningar i tidiga skeden och ökar risken för att osäkerheter och risker underskattas. Till dessa förutsättningar hör exempelvis tekniska osäkerheter, politiska intressen och lokalt motstånd. När dessa förutsättningar konkretiseras uppstår ofta både fördröjningar och fördröjningar, vilket förlänger tidshorisonten och försvårar kostnadskontrollen.
- **Innehållsförändringar och tillkommande funktioner**
Nya funktioner, borttagna delar eller ändrade tekniska lösningar kan påverka objektskostnaden i stor omfattning, som tillkommande broar eller förändrade vägsträckor. Däremot är det möjligt att innehållsförändringen eller den tillkommande funktionen kan härledas till en specifik orsak, exempelvis att ett tillkommande krav (specifik orsak) har medfört en tillkommande funktion.
- **Tillkommande krav och regelverksförändringar**
Nya interna krav (ex. Vägars och Gators Utformning, VGU) och externa krav (till exempel krav på BK4-standard) kan medföra att objekten behöver omarbetas. När de tillkommande kraven tillämpas kan kostnadsökningar uppstå. (Se även avsnitt B.3 om kravens betydelse för kostnadsökningar).

²³⁴ Exempelvis kostnadskalkyler, avvikelserapporter, beslutsunderlag nationella revisionsmöten.

Övriga orsaker som vi har identifierat

- *Klimat- och miljöåtgärder*
- *Mark- och fastighetslösen*
- *Mass- och ledningshantering*
- *Hydrologiska och geotekniska åtgärder*
- *Konjunktur- och indexförändringar*
- *Projekterings- och byggherrekostnader*
- *Projektadministration och tillkommande utredningar*
- *Generella osäkerheter*

Vissa av orsakerna är mer av generell karaktär, som tidiga och grova kostnadskalkyler, tidshorisont och komplexitet. Andra orsaker går tydligare att koppla till konkreta kostnadsposter, exempelvis tillkommande krav och regelverksförändringar. Flera av de specifika orsakerna kan i praktiken rymmas inom ramen för de mer generella orsakerna. Till exempel kan ökade kostnader för geoteknik härledas till de generella orsakerna *Osäkra och grova kostnadsbedömningar i tidiga skeden* och projektets *komplexitet*.

Det är alltså viktigt att notera att de identifierade orsakerna inte ska förstås som fristående eller ömsesidigt uteslutande, utan som faktorer som samverkar och förstärker varandra över tid. Osäkerheter och grova kostnadsbedömningar i tidiga skeden får till exempel större genomslag i objekt med lång tidshorisont och hög komplexitet, samtidigt som innehållsförändringar, tillkommande krav och regelverksförändringar ofta uppstår i objekt som en konsekvens av dessa förutsättningar.

Det är även tydligt att de orsaker som är mer av generell karaktär är de som i oftast lyfts fram av intervjupersonerna. Det kan tolkas som att dessa orsaker potentiellt upplevs som mest centrala eller svärpåverkbara i praktiken eftersom de återspeglar strukturella förutsättningar i planeringsprocessen eller i kalkylarbetet, snarare än enskilda projektbeslut.

B.2.2 Tillkommande krav – krav- och dispenshanteringens betydelse för kostnadskontrollen

Det framgår i studien att både tillkommande externa och interna krav kan vara kostnadsdrivande i objekt. Resultatet tyder på att Trafikverket har störst möjligheter att påverka interna krav, bland annat genom hur de utformas, konsekvensbedöms och tillämpas. En viktig aspekt i sammanhanget är att även om de tillkommande kraven inte nödvändigtvis utgör en stor del av kostnadsökningarna i enskilda objekt, kan det sammantaget få en betydande effekt på projektportföljnsnivå. Med andra ord kan minskade kostnader i enskilda objekt på aggregerad nivå frigöra betydande medel, som kan användas för andra investeringar. Mer om tillkommande krav i avsnitt B.3.

Ett återkommande tema i intervjuerna är att det interna regelverket *Vägar och gators utformning* i dagsläget upplevs som alltför stelbent och styrande. Intervjupersonerna beskriver att de upplever att det finns för lite utrymme för flexibilitet samt att möjligheterna att anpassa tillämpningen av kraven till lokala förutsättningar är begränsade.

Det framgår även av intervjuerna att projektledarens erfarenhetsnivå kan ha en stor betydelse för hur kraven hanteras i praktiken. En erfaren projektledare upplevs ofta ha bättre förmåga att tolka och anpassa kravens tillämpning, vilket kan bidra till mer kostnadseffektiva lösningar. Mindre erfarna projektledare tenderar att följa regelverket mer strikt, vilket kan resultera i

onödigt omfattande och kostnadsdrivande utformningar eller lösningar, enligt intervjupersonerna.

Resultatet från intervjuerna tyder på att styrningssystemet i sin nuvarande form förutsätter att det finns erfarna och drivna projektledare som vågar utmana de interna kraven, vilket kan skapa en sårbarhet i organisationen. Sårbarheten åskådliggörs bland annat via den brist på erfarna projektledare som en av intervjupersonerna lyfter fram. Trafikanalys bedömer att en sådan brist, antingen generellt eller på regional nivå, kan påverka Trafikverkets förmåga att på ett ändamålsenligt sätt utmana krav. Det kan exempelvis öka risken för att motiverade avsteg uteblir. I förlängningen kan det kollegiala stödet och erfarenhetsutbytet bli svagare, vilket kan öka risken för onödigt omfattande lösningar eller överstandard i objekt, samt ha en negativ inverkan på kostnadskontrollarbetet i stort.

En ytterligare aspekt som enligt intervjupersonerna kan fungera kostnadsdrivande är hanteringen av dispenser från VGU. De upplever att hanteringen är alltför tungrodd, oförutsägbar och byråkratisk. Det framkommer även under intervjuerna att dispensförandet kan ta lång tid, oavsett om ärendet är okomplicerat eller om det i praktiken är givet.

De intervjuade pekar även på att handläggningen av dispenser ofta utgår från handläggarens specifika expertområde, och att det saknas ett tillräckligt helhetsfokus på samhällsnytta och kostnadseffektivitet. De beskriver även att samhällsekonomiska analyser inte upplevs få tillräckligt genomslag i bedömningen, vilket kan medföra att ansökan om dispens riskerar att få avslag även när det finns skäl till att den bör beviljas. Sammantaget tyder detta på att dispensansökningar riskerar att bedömas utifrån alltför snäva utgångspunkter. Enligt de intervjuade kan risken för avslag, och därmed förgävesarbete, dessutom ha en avskräckande effekt vilket kan leda till att projekten ibland inte ansöker om motiverade dispenser.

Resultatet tyder även på att det kan finnas ett behov av att stödja specialisterna med kompetens inom samhällsnytta och kostnadseffektivitet vid dispenshandläggningen, eftersom dessa aspekter enligt intervjupersonerna ligger utanför dispenshandläggarens/specialistens roll och expertis.

De intervjuade beskriver även att det varierar hur dispensärenden bedöms, vilket kopplas till handläggarnas olika bakgrund och erfarenheter. Det kan skapa bristande förutsägbarhet och upplevd godtycklighet i beslutsprocessen. En ytterligare relevant aspekt i sammanhanget, som en av de intervjuade lyfter, är att det kan finnas ett behov att införa en högre beslutnivå för komplexa eller prejudicerande ärenden. Syfte är då att öka effektiviteten och minska behovet av att lyfta frågor till en alltför hög chefsnivå.

Vidare finns en samstämmighet bland de intervjuade kring att det finns en viss otydlighet hur krav ska tolkas och tillämpas i praktiken, och vad som utgör ett skall-krav. Trafikverkets regioner upplever att det finns en bristande styrning och förståelse från nationellt håll om hur kraven tolkas och tillämpas i praktiken, vilket medför en osäkerhet i projektorganisationerna. Denna beskrivning indikerar att det kan finnas ett behov av att Trafikverket förbättrar samsynen hur de interna krav- och regelverken ska tolkas och tillämpas, för att tydliggöra var, när och hur regelverket kan anpassas och utmanas i enskilda projekt. Trafikverket bör också vara medvetna om de risker som är förknippade med ett ökat utrymme för anpassning och flexibilitet, för att på sätt kunna agera proaktivt och förhindra att dessa risker blir verklighet.

Dessutom framgår det under intervjuerna att det är oklart i vilken utsträckning som samhällsekonomiska konsekvensanalyser genomförs i samband med revideringar och införandet av nya interna tekniska krav. De intervjuade beskriver att de upplever att det finns en risk att specialisterna som arbetar med respektive delar i regelverket främst fokuserar på

sina specialistområden, utan att bedöma hur kravändringar påverkar projektportföljen i sin helhet. Det är även oklart om det genomförs en motsvarande analys i efterhand för att utvärdera effekterna av kravförändringarna. Om dessa upplevelser speglar verkligheten finns det en risk att krav införs, revideras eller behålls utan att en helhetsbedömning av deras kostnadseffekter genomförs.

Det finns alltså skäl att utreda detta vidare för att få en bättre förståelse för hur effekterna av tillkommande krav bedöms, och om Trafikverket kan stärka kostnads kontrollen vid införandet av nya eller reviderade krav (se även avsnitt B.3.4).

B.2.3 Kostnadsreducerande åtgärder och det proaktiva arbetet med kostnadsminskningar

De nationella revisionsmötena (NRM) utgör en central funktion för att förbättra kostnads kontrollen (för ytterligare beskrivning, se avsnitt B.3). I våra intervjuer framkommer det dock att beslutsprocessen under dessa möten upplevs styras för hårt mot kostnadsbedömningen i nationell plan, snarare än av en helhetsbedömning av objektets samhällsnytta och långsiktiga effekter. Representanter på den centrala funktionen Verks gemensam styrning (GDv) betonar dock att det pågår en förändringsresa på Trafikverket för att öka fokus på kostnads kontroll, vilket medför en stor omställning för organisationen. Däremot anser inte Trafikverket att det är positivt om ett projekt behöver backa från den bästa lösningen.²³⁵

En ytterligare aspekt som återkommer i intervjuerna är att det inte tas tillräcklig hänsyn till i vilket planeringsstadium som objektets kostnadsprognos i nationell plan baseras på. Enligt intervjuerna skiljer sig osäkerheten i kostnadsprognoser avsevärt beroende på om de baseras på en tidig kostnadsbedömning eller en mer detaljerad bedömning i senare kalkylskede. Under intervjuerna betonas det att detta bör tas i beaktande vid bedömningen om en kostnadsökning i ett objekt är motiverad.

De intervjuade förmedlar även bilden att beviljandegraden för kostnadsökningar i nationella revisionsmöten är relativt låg, vilket i praktiken kan innebära att projekten tvingas genomföra kostnadsbesparingar även när det finns starka skäl att behålla projektets ursprungliga omfattning. Detta beskriver intervjupersonerna eventuellt kunna kopplas till den styrning som Trafikverket upplever från regeringen att visa på ekonomiska resultat. Den tendensen riskerar alltså att medföra beslut där den ekonomiska ramen och budgetdisciplinen blir överordnad samhällsekonomisk effektivitet.

Intervjuerna tyder på att det finns en risk att Trafikverkets kostnadsstyrning i nuläget är alltför inriktad på att hålla sig inom givna budgetramar, snarare än att optimera förhållandet mellan kostnad och samhällsnytta. De intervjuade beskriver samtidigt att de projekt som håller sig inom budget sällan ifrågasätts. Denna beskrivning visar att det finns en risk att kostnads effektivitet inte systematiskt följs upp om budgeten inte överskrids. Det framkommer även under intervjuerna att det är möjligt att det finns ett behov av att i större utsträckning pröva vad ett objekt bör få kosta i relation till den nytta det skapar, och då inte minst när det inte finns kostnadsökningar i objekt. Detta skulle kunna påverka det proaktiva arbetet med kostnads kontroll och kostnadsreducerande åtgärder, vilket skulle kunna medföra positiva effekter för projektportföljen i sin helhet.

Den rådande affärsmodellen gentemot konsult är en ytterligare aspekt som berör det proaktiva arbetet med kostnadsreducerande åtgärder, och därmed kostnads kontroll i meningen att både

²³⁵Trafikverket (2026d) Epost. Handling #128 i ärende Utr 2022/57 Delredovisning 3 - Rapportutkast2 200313 - TRV.

kostnader och samhällsnytta beaktas. Intervjuerna ger en bild av att upphandling till fastpris kan medföra svaga incitament för konsulter att hitta förenklingar eller relevanta dispensärenden. Konsulten är ålagd att skapa en lösning som uppfyller Trafikverkets krav, och inte att hitta potentiella förenklingar eller relevanta dispensärenden. Det innebär alltså att det är mer motiverat för konsulten att leverera åtgärder och lösningar som kommer att passera Trafikverkets mottagningskontroller och interna hantering, och att göra det så snabbt som möjligt. En sådan affärsmodell kan därför bidra till onödigt omfattande eller kostnadsdrivande lösningar och utformningar. Trafikanalys bedömer därmed att det kan finnas potential för Trafikverket att bygga in en bättre incitamentsstruktur i avtalen med konsulter och entreprenörer.

B.2.4 Hur komplexitet påverkar styrning och kostnadsprognoser i projekt

Studien pekar på att komplexitet i investeringsobjekt ofta uppstår genom en kombination av tekniska, organisatoriska och kontextuella förutsättningar. Komplexitet handlar inte enbart om tekniska svårigheter, utan även om objektets tidsram och yttre förutsättningar.

Resultatet stärker intrycket att ett objekts tidshorisont har betydelse när det kommer till kostnadskontroll, då komplexa projekt riskerar att oftare dra ut på tiden. Det framgår av studien att långvariga projekt bland annat medför en ökad risk för personalomsättning samt för förändringar i regelverk och politiska prioriteringar. Till synes stabila projekt kan alltså successivt förändras om det uppstår förseningar, vilket kan försvåra styrningen och förutsägbarheten.

I ett av objekten framgår att de komplexa förutsättningarna som uppstod i projektet inte var oväntade, utan att de hade varit kända från ett tidigt skede. I intervjuerna pekar projektorganisationen på att de centrala utmaningarna i projektet snarare låg i att uppskatta omfattningen och konsekvenserna av de identifierade riskerna.

Intervjuerna ger även en bild av att kostnadsbedömningarna (medianvärdet) som genereras genom osäkerhetsanalyserna i samband med kostnadsbedömningarna tenderar att behandlas som absoluta värden, snarare än att ta hänsyn till hela sannolikhetsintervallet. Projektorganisationerna är frustrerade över att objekten bedöms mot en fixerad kostnadssiffra i nationell plan, oavsett om objektskostnaden ligger inom det identifierade osäkerhetsintervallet. De intervjuade upplever också att kostnadskalkylernas mognadsgrad inte värderas tillräckligt. Konsekvensen blir att objekt som i praktiken följer sin osäkerhetsprofil ändå betraktas som kostnadsavvikande, vilket skapar en upplevelse i projektorganisationerna att uppföljningen är otydlig och delvis missvisande.

Representanter på den centrala funktionen Verksgemensam styrning (GDv) påtalar att Trafikverket har identifierat ett utvecklingsområde att se över möjligheterna att använda andra nivåer än den 50-percentilen (medianvärdet) i osäkerhetsanalyserna beroende på mognadsgrad.²³⁶

Trafikanalys anser även att det kan finnas skäl att i den nationella planen tydliggöra mognadsgraden i kostnadsprognoserna för objekten, från tidigt kalkylskede och senare FKS-skeden. De grova kostnadsindikationerna (GKI) tilldelas en schabloniserad osäkerhet på 30 procent. Storleken och syftet med denna tilldelade osäkerhet kan diskuteras, men det behöver vara tydligt att den inte är kalkylerad. I en fastställd kalkylsammanställning (FKS) kan det ingå en

²³⁶Ibid.

kalkylerad osäkerhet. Det bör vara tydligt om denna osäkerhet är kalkylerad enligt den successiva kalkylmetoden eller om det är en enklare osäkerhetskalkyl.

Denna otydlighet har Trafikanalys även tagit upp i byggstartsgranskningen. I det senaste planförslaget har Trafikverket i bilaga 1 till nationell plan numera lagt in en kolumn som kategoriserar kalkylerna på ett tydligare sätt än tidigare. Det ser Trafikanalys som positivt. För att förbättra transparensen kring detta ytterligare ser vi att det vore bra om Trafikverket även gav förklaringar till de olika akronymerna som används (till exempel ULK, FKS, m.m.) och även vad Trafikverket menar med "schablon" i det här sammanhanget. I den mån det finns olika varianter av kalkylerad osäkerhet inom en FKS, kan dessa varianter behöva tydliggöras ytterligare. Detta ökar transparensen om vilka förutsättningar som gäller när objekten utvärderas mot kostnadsprognosen i den nationella planen.

B.3 Kravens påverkan på kostnader (kravstudien)

Den analys som presenteras i detta avsnitt baseras på en studie genomförd av Trafikanalys.²³⁷ Studien syftar till att belysa kostnadsutvecklingen i investeringsverksamheten, med särskilt fokus på tillkommande krav och Trafikverkets handlingsutrymme att hantera dessa. I det följande redovisas studiens mer detaljerade syfte och frågeställningar.

Som framgår inledningsvis finns det ett behov av analyser för att bättre förstå kostnadsutvecklingen i investeringsverksamheten, hur olika orsaker påverkar utvecklingen och hur Trafikverket kan hantera kostnadsökningarna. Enligt Trafikverkets egna uppgifter utgör tillkommande krav eller önskemål en betydande kostnadsdrivande faktor i objektens tidiga skeden, dvs. icke beställd verksamhet. År 2024 hänfördes 19 procent av kostnadsökningarna till denna kategori.²³⁸

Det är viktigt att notera att begreppet *Tillkommande krav eller önskemål* i Trafikverkets interna analyser används som ett samlingsbegrepp för de nya förutsättningar som tillkommer efter att ett projekt har lagts in i nationell plan. Det omfattar orsaker som i praktiken kan öka projektets omfattning eller kostnad jämfört med den ursprungliga kalkylen. Det kan handla om allt från ändrade standarder, lagar och EU-direktiv till specifika externa önskemål.

För att förstå Trafikverkets handlingsutrymme är det dock viktigt att särskilja både ursprung och tvingande grad. Ursprunget har stor betydelse för myndighetens rådighet; den har i regel större möjlighet att påverka interna krav, medan externa krav ofta innebär tvingande förutsättningar. När det gäller externa önskemål, exempelvis från en kommun eller andra externa aktörer, har Trafikverket dock en något större rådighet att göra avvägningar då dessa sällan är juridiskt tvingande på samma sätt som externa krav. Rådigheten styr i sin tur vilka åtgärder Trafikverket väljer att vidta för att hantera kostnadsökningarna, eftersom det faktiska handlingsutrymmet beror på om kravet är påverkbart eller strikt tvingande.

Det bakomliggande studiens övergripande syftet är att analysera vilka kostnadsdrivande orsaker som har störst betydelse för kostnadsökningar inom investeringsverksamheten, hur

²³⁷ Trafikanalys (2026 (Kommande)-c) Tillkommande krav och kostnadsökningar i transportinfrastrukturprojekt: orsaker, rådighet och åtgärder.

²³⁸ Trafikverket (2025d) Orsakskategorisering revisionsmöten 2024. PowerPoint.

de fördelar sig mellan väg- respektive järnvägsobjekt och vilka åtgärder Trafikverket har valt för att hantera kostnadsökningarna. Ett delsyfte är att analysera i vilken omfattning åtgärdsförslagen förväntas bidra till kostnadsminskningar, vilka orsaker de riktas mot samt hur fördelningen ser ut per väg- respektive järnvägsobjekt. Ett annat delsyfte är att analysera konsekvensbedömningar, dvs. i vilken utsträckning potentiella negativa effekter beaktas i förslag till beslut om att genomföra kostnadsreducerande åtgärder. Genom att analysera objekten kan vi bidra till ökad kunskap om hur och i vilken utsträckning olika orsaker förklarar kostnadsökningarna, samt hur Trafikverket föreslår att de ska hanteras. Därigenom belyser studien även i vilken utsträckning Trafikverket har möjlighet att hantera olika typer av orsaker till kostnadsökningar.

Analysen bygger på dokumentation i form av föredragnings-PM från nationella revisionsmöten under 2024. Då togs en första helårssammanställning fram avseende orsakerna till förändringar i de objekt som behandlats inom ramen för nationella revisionsmöten.²³⁹ Nationella revisionsmöten syftar till att genom tydliga beslut dokumentera förändringar av namngivna objekt för att möjliggöra transparens, spårbarhet och kunskapsuppbyggnad. Processen inleds med att förändringar som påverkar ett objekts totalkostnad (dvs. kostnaderna för planläggning, projektering och produktion) eller ändamål lyfts till beställaren. Underlaget för det steget är en beskrivning av behov av förändring. Därefter tas ärendet vidare till ett regionalt revisionsmöte, där behovet av förändring lyfts och prövas mot en fördjupad beskrivning av ändamåls- eller kostnadspåverkan. Om ärendet kräver nationell hantering går det vidare till en nationell beredningsgrupp som bereder frågan. Den beredningen resulterar i ett formellt föredragnings-PM. Det PM:et fungerar sedan som beslutsunderlag när behovet av förändring slutligen lyfts på ett nationellt revisionsmöte, där processen avslutas med ett formellt förslag till beslut.²⁴⁰

Urvalet i omfattar totalt 17 investeringsprojekt – 11 järnvägsprojekt och 6 vägprojekt.²⁴¹ Projekten har valts ut utifrån tre specifika kriterier:

1. Trafikverket har via nationella revisionsmöten identifierat att objektens kostnadsökningar huvudsakligen hänförs till Tillkommande krav eller önskemål.
2. Ingen byggtreprenad har ännu hunnit upphandlats för objekten.
3. Det har funnits ett tillräckligt omfattande beslutsunderlag tillgängligt för analys.

Urvalet är därmed ändamålsenligt för att belysa de beskrivna förhållandena snarare än att vara statistiskt representativt.²⁴² Analysen omfattar dessutom bara objekt som har behandlats på nationella revisionsmöten. Det innebär att analysen inte fångar upp objekt där kostnadsreducerande åtgärder redan har genomförts till följd av tillkommande krav, och där detta har inneburit att kostnadsprognosen inte längre överskrids. Analysen ger därmed inte en fullständig bild av hur tillkommande krav påverkar kostnadsökningar i objekten eller av potentialen att genomföra kostnadsreducerande åtgärder till följd av sådana krav.

²³⁹Ibid. Beloppen innehåller även sådant som lyfts i revisionsmöten tidigare än 2024 för de objekt som lyfts flera gånger.

²⁴⁰ Se Trafikverket (2024a) Förändring av objekt med påverkan på totalkostnad och ändamål. TDOK 2024:0045. för en beskrivning av arbetsgång vid kostnads- eller innehållsförändringar av hela eller etapper av namngivna investeringsobjekt där det ännu inte finns någon upphandlad byggtreprenad.

²⁴¹ Viktigt att observera att under 2024 lyftes totalt 53 olika objekt till nationella revisionsmöten.

²⁴²Urvalet omfattade ursprungligen även objektet *Norrbotniabanan (Umeå) Däva–Skellefteå, ny järnväg*. Pga. objektets stora storlek, både vad gäller total budget och kostnadsökning, har det bedömts som ett extremvärde. För att undvika en snedvridning av det samlade resultatet och säkerställa en rättvisande bild av de övriga objekten, har Norrbotniabanan exkluderats från analysen.

Observera att innehållet i de analyserade föredragnings-PM:en varierar; vissa innehåller detaljerade kalkyler medan andra baseras på kvalitativa resonemang. De resultat som vi presenterar här baseras uteslutande på de kostnader som har gått att bedöma kvantitativt. Kostnader som nämns i underlaget, men som saknar kvantifiering har exkluderats. Det är viktigt att notera att beloppen avser bedömda kostnadsförändringar, dvs. förändringar som ännu inte är realiserade kostnadsavvikelser i genomförandet. Genom hela avsnitt avser uppgifter om kostnader och kostnadsökningar sådana bedömda förändringar.

Definition av krav

För att förstå dynamiken bakom kostnadsökningar krävs en definition av vad ett "krav" innebär i en organisatorisk kontext. Enligt en teoretisk modell kan krav ses som en skala som sträcker sig från *tvingande* till *frivilliga* förutsättningar:²⁴³

- **Direktiv:** Den mest tvingande typen av krav som utgörs av lagar, förordningar och riktlinjer. Att inte följa dessa är ofta förenat med sanktioner.
- **Standarder:** Regler som betraktas som "begränsat frivilliga", såsom byggnormer eller tekniska specifikationer. Även om de är formellt valfria, fungerar de ofta som nödvändiga förutsättningar för att uppnå legitimitet och kvalitet i verksamheten.
- **Normer och moden:** Frivilliga idéer och förväntningar som sprids i organisationens omgivning. Dessa skapar ett socialt tryck på organisationen att anpassa sig till vad som anses vara "modernt" eller "rätt" i tiden.

Teorin beskriver även kravens ursprung genom en sfärmodell där krav rör sig från organisationens inre sfär ut till den tekniska och institutionella omgivningen. Ju längre ut i de yttre sfärerna ett krav har sitt ursprung, desto mer begränsad blir organisationens rådighet.

Genom att applicera den här teoretiska ram på de orsaker som driver upp kostnaderna, kan orsakerna kopplas till Trafikverkets rådighet. De tillkommande kraven och önskemål kan därmed kategoriseras enligt följande:

Externa krav (teoretisk motsvarighet: direktiv): De är tvingande rättsliga förutsättningar där Trafikverkets rådighet är mycket begränsad. Exempel är lagstadgade miljövillkor, nya krav i vattendomar som kräver specifika reningstekniker, ändrade EU-direktiv för järnvägssäkerhet samt arkeologiska fynd där kulturmiljölagen kan tvinga fram stopp i produktionen eller utgrävningar.

Interna krav (teoretisk motsvarighet: standarder): Trafikverkets egna regelverk som i teorin är påverkbara, men som i praktiken är styrande för att säkerställa en fungerande infrastruktur. Exempel är interna tekniska standarder som *Vägars och gators utformning* (VGU) och signalsystem, uppdaterade krav på bärighet (BK4), krav på digital redundans i styrsystem och justerade säkerhetsavstånd i tunnlar.

Externa önskemål (teoretisk motsvarighet: normer och moden): Förväntningar från omgivningen som ofta handlar om mervärden och samverkan. Här är rådigheten teoretiskt sett föremål för förhandling. Exempel är kommunala önskemål om gestaltning och sociodukter,

²⁴³ Ivarsson, A., Castillo, D. och Forsell, A. (2026) Administrationssamhällets expansion. s. 69–84.

bullerskydd som går utöver vad lagen kräver och anpassningar för att skapa sammanhängande gång- och cykelstråk.

Utöver de teoretiska kraven påverkas kostnaderna även av orsaker kopplade till produktion, process och planering. Dessa betraktas inte som "krav" i teoretisk mening, utan som tekniska realiteter som påverkar rådigheten under genomförandet. Exempel är geotekniska förhållanden, sanering av markföroreningar som upptäcks först vid schaktning, tillfälliga omledningar för att bibehålla trafikflödet under byggtiden och kalkylmognad, där förfinade mätningar kan visa på större materialbehov än i tidiga skeden. I studien ingår de här orsakerna under benämningen *Genomförandeförutsättningar*.

B.3.1 Kostnadsökningar per typ av projekt – järnväg dominerar totalkostnaden men kostnadsökningarna är relativt jämnt fördelade

Här redovisar vi de totala kostnaderna för de studerade objekten i gällande nationell plan 2022–2033 och hur dessa fördelar sig mellan investeringar i väg respektive järnväg. Vi redovisar också hur de planerade kostnaderna för objekten har utvecklats från det att de lades in i nationell plan 2022 och när objektet behandlades på nationella revisionsmöten 2024, samt hur kostnadsökningarna fördelar sig mellan projektyperna, dvs. väg och järnväg. Resultaten redovisas i Tabell B.3.

Tabell B.3. Total projektkostnad (plan 2022–2033) och kostnadsökningar enligt nationella revisionsmöten 2024 för väg- respektive järnvägsprojekt (mnkr).

Projekttyp	Total kostnad enligt plan (2022–2033)	Fördelning total kostnad (%)	Kostnadsökningar (mnkr)	Fördelning kostnadsökningar (%)
Järnväg	16 346	63 %	3 901 (+24%)	54 %
Väg	9 769	37 %	3 276 (+34%)	46 %
Totalt	26 115	100 %	7 177	100 %

Källa: (Trafikanalys 2026 (Kommande)-c).

Resultaten visar att den sammanlagda budgetvolymen för de studerade objekten i gällande plan uppgår till 26 115 mnkr. Av det beloppet står järnvägsprojekten för den största delen, 16 346 mnkr (63 procent), medan vägprojekten står för 9 769 mnkr (37 procent). Att järnvägsprojekten är en så pass stor andel av den totala budgeten återspeglar att investeringar i järnvägsinfrastruktur i regel är mer kapitalkrävande och omfattande än vägprojekt.

De totala kostnadsökningarna uppgår till 7 177 mnkr. Vid en jämförelse av hur dessa ökningarna fördelar sig mellan projektyperna står järnvägsprojekten för en något större del av kostnadsökningarna med 3 772 mnkr (54 procent). Vägprojekten står i sin tur för 3 276 mnkr (46 procent) av kostnadsökningarna. Det innebär att även om järnvägsprojekten dominerar den totala budgetvolymen fördelar sig kostnadsökningarna relativt jämnt mellan projektyperna.

Vi ser också att järnväg trots större totalkostnader har en lägre relativ kostnadsökning (24 procent) i genomsnitt än väg (34 procent).

B.3.2 Kostnadsökningar per projekttyp och orsakskategori – interna krav dominerar, medan påverkan varierar mellan järnväg och väg

Här presenterar vi de bedömda kostnadsökningarna fördelade på orsakskategori och projekttyper – väg- respektive järnvägsprojekt. Syftet är att synliggöra hur de olika orsakerna påverkar kostnadsutvecklingen både totalt och för respektive projekttyp. Resultaten redovisas i Tabell B.4.

Tabell B.4. Fördelning av kostnadsökningar per orsakskategori och projekttyp (mnkr).

Kategori av orsak	Järnväg (mnkr)	Järnväg (%)*	Väg (mnkr)	Väg (%)*	Totalt (mnkr)	Andel av tot. ökning (%)**
Interna krav	1 107	45 %	1 367	55 %	2 474	34 %
Externa krav	1 502	83 %	309	17 %	1 811	25 %
Externa önskemål	495	57 %	372	43 %	867	12 %
Genomförandeförutsättningar	797	39 %	1 228	61 %	2 025	28 %
Summa (avrundat)	3 901	54 %	3 276	46 %	7 177	100 %

* Visar fördelningen mellan projekttyper inom den specifika kategorin (radvis).

** Visar hur stor del kategorin utgör av den totala summan om 7 177,4 mnkr (kolumnvis).

*** Kategorin omfattar Produktion/processer/Kalkyl/projektadministration/planering.

Källa: Trafikanalys (2026 (Kommande)-c).

Resultaten visar att interna krav är den enskilt största orsaken till kostnadsökningar, vilket motsvarar 34 procent av den totala ökningen för de studerade objekten. Inom den kategorin är fördelningen relativt jämn mellan projekttyperna, även om vägprojekten står för en något högre andel (55 procent) jämfört med järnvägsprojekten (45 procent).

Den näst största kategorin är genomförandeförutsättningar (processer, kalkyler och projektadministration), som svarar för 28 procent av de samlade ökningarna. Inom den kategorin ligger tyngdpunkten på vägprojekt: de står för 61 procent av kostnadsökningarna, medan järnvägen står för resterande 39 procent.

När det gäller externa krav, som enligt våra beräkningar utgör 25 procent av de totala ökningarna, är förhållandet det motsatta. Här dominerar järnvägsprojekten, som står för 83 procent av kostnaderna inom kategorin, medan vägprojekten endast bidrar med 17 procent.

Minst påverkan på den totala kostnadsutvecklingen har kategorin externa önskemål, som står för 12 procent. Inom den kategorin visar resultaten en något mer balanserad fördelning mellan projekttyperna, med 57 procent för järnvägsprojekten och 43 procent för vägprojekten.

Sammanfattningsvis indikerar resultaten en tydlig skillnad i vad som driver kostnadsökningar mellan projekttyperna. För järnvägsprojekten tycks ökningarna främst orsakas av externa krav, vilket kan förklaras av att järnvägen utgör ett tekniskt avancerat system som styrs av internationella regler. För vägprojekten är orsakerna däremot i större utsträckning internt orienterade. Här utgör interna krav en betydande del, samtidigt som genomförandeförutsättningar – som processer och kalkylering – förefaller ha en något större inverkan än i järnvägsprojekten.

De två största kategorierna totalt sett – interna krav och genomförandeförutsättningar – svarar tillsammans för över hälften (62 procent) av de samlade ökningarna. Det understryker att en betydande del av kostnadsutvecklingen ligger inom områden där Trafikverket potentiellt har en högre grad av inflytande än de har på de externa krav som dominerar järnvägssidan.

B.3.3 Kostnadsreducerande åtgärder per projekttyp och orsakskategori

Här redovisar vi de kostnadsreducerande åtgärder som föreslagits i de studerade objekten, baserat på underlag från nationella revisionsmöten. Syftet är att belysa i vilka delar Trafikverket har identifierat möjligheter att minska kostnaderna och hur den potentialen fördelar sig mellan olika kategorier av orsaker och projekttyper. Genom att studera åtgärderna kan vi belysa Trafikverkets rådighet över kostnadsutvecklingen.

Åtgärderna omfattar interna krav, som sänkt teknisk standard och anpassad utformning (till exempel avsteg från mittseparerad väg till en enklare 8-metersväg eller bantning av spårkapacitet gällande triangelspår och antal spår). Externa önskemål ingår också, där tilläggsfunktioner har utgått (till exempel slopandet av en sociodukt eller reducering av antal spår i bangårdsmiljö). Inom ramen för genomförandeförutsättningar ryms både fysiska effektiviseringar, som förbättrade produktionsmetoder och ökad kalkylprecision, men även kalkylmässiga justeringar. De senare inkluderar rättning av dubbelräkningar, sänkt riskreserv vid ökad mognad samt kostnader som lyfts ut ur investeringsobjekt till vidmakthållande-åtgärder inom den nationella planens anslagsramar. Åtgärder inom kategorin externa krav omfattas inte, eftersom dessa per definition inte är påverkbara. Resultaten redovisas i Tabell B.5, som även belyser åtgärdernas täckningsgrad i förhållande till de totala kostnadsökningarna.

Tabell B.5. Bedömda och kvantifierade kostnadsreducerande åtgärder per kategori av orsak och projekttyp (mnkr).

Kategori av orsak	Järnväg (mnkr)	Väg (mnkr)	Totalt (mnkr)	Andel av tot. reducering (%)
Interna krav	903	0	903	49 %
Externa önskemål	517	0	517	28 %
Genomförandeförutsättningar	73	341	414	23 %
Externa krav	0,0	0,0	0,0	0 %
Total reducering	1 493	341	1 834	100 %
Andel per projekttyp (%)	81 %	19 %	100 %	
Täckningsgrad (Reducering / kostnadsökning om 7 177 mnkr)			26 %	
Andel täckningsgrad per projekttyp*	21 %	5 %		

* Beräknat som produkten av "Andel per projekttyp" och "Täckningsgrad".
Källa: Trafikanalys (2026 (Kommande)-c).

Resultaten i tabellen visar att de föreslagna kostnadsreducerande åtgärderna i de studerade objekten är totalt 1 834 mnkr. Fördelningen mellan projekttyperna visar att huvuddelen av besparingsförslagen lämnas inom järnvägsprojekt, som står för 81 procent av det totala beloppet, medan vägprojekten står för 19 procent. Det tyder på att Trafikverket bedömer, åtminstone i de studerade fallen, att potentialen för kostnadsreduceringar är betydligt större inom järnväg än inom väg.

Resultaten visar också att den enskilt största kategorin bland de föreslagna åtgärderna är interna krav, som står för 49 procent av de totala reduceringarna. Ytterligare 28 procent av reduceringarna berör externa önskemål. Resterande 23 procent finns inom genomförandeförutsättningar.

De här resultaten visar var Trafikverkets inflytande ligger. Att nästan hälften av kostnadsminskningarna finns inom interna krav signalerar att förändringar av interna krav kan vara en effektiv metod för myndigheten att dämpa kostnadsutvecklingen. Att nära en tredjedel av åtgärderna faller inom externa önskemål visar på en viss potential att motverka kostnadsökningar, även om de möjligheterna har en lägre effekt än justeringar av interna krav. Att knappt en fjärdedel av kostnadsminskningarna sker inom genomförandeförutsättningar belyser betydelsen av kontinuerlig effektivisering i den löpande verksamheten. Det visar samtidigt att effekten av åtgärderna är något begränsad i förhållande till de totala kostnadsökningarna.

Det är dock viktigt att notera att de föreslagna åtgärderna bara bedöms täcka 26 procent av de totala kostnadsökningarna. För järnvägsprojekten uppgår täckningsgraden till 21 procent, medan den för vägprojekten bara är 5 procent. Att den totala täckningsgraden inte är högre kan till stor del förklaras av att de tvingande externa kraven per definition inte är föremål för kompromisser, vilket i stor utsträckning begränsar Trafikverkets faktiska rådighet. Dessutom visar resultaten att även handlingsutrymmet för åtgärder kopplade till orsaker av intern karaktär i viss utsträckning är begränsat.

B.3.4 Konsekvensbedömningar av kostnadsreducerande åtgärder – mer fokus på besparingar än på samhällsekonomisk nytta

En viktig del i Trafikverkets hantering av kostnadsökningar är att bedöma vilka konsekvenser de kostnadsreducerande åtgärderna får utifrån ett kostnadskontrollperspektiv, där både kostnader och nyttor beaktas. Vid en genomgång av föredragnings-PM för de studerade objekten har vi inte kunnat se något enhetligt mönster för hur djupt en konsekvens analyseras. Omfattningen verkar snarare styras av typ av projektet, dvs. väg respektive järnväg. I vägprojekt som Rv 40 Förbi Eksjö är analysen relativt transparent och medger att besparingen leder till lägre trafiksäkerhet än den ursprungliga lösningen. Inom järnvägsprojekt som Sydostlänken och Sundsvall används däremot ofta vaga och abstrakta beskrivningar som "minskad flexibilitet" eller "begränsad kapacitetstillväxt". Här saknas ofta en konkretisering av vad det innebär för till exempel tåglägen eller framtida transportvolymerna.

Vår genomgång visar även på en tendens att relativisera konsekvenser. Ett återkommande argument är att den kostnadsreducerade åtgärden "ändå innebär en stor förbättring jämfört med dagens situation". Detta argument används även när åtgärden innebär ett, i relativa termer, betydande avsteg från de mål som ursprungligen motiverade att objektet lades in i nationell plan. Denna typ av argumentation riskerar att underskatta förändringar i objektets nytta, särskilt när fokus läggs på förbättringar relativt nuläget snarare än på avvikelser från ursprungliga mål och alternativa investeringar. Samtidigt är det viktigt att betona att omprövningar och anpassningar av objekt är en naturlig del av planeringsprocessen. Detta ställer dock stora krav på beslutsunderlagen, så att förändringar i nytta, kostnad och alternativa prioriteringar redovisas transparent och möjliggör välgrundade avvägningar.

Det finns en generell brist på analyser av långsiktiga effekter av projektens livscykelkostnader och systemeffekter. Bara i undantagsfall, som för E4 Ljungarum, lyfts risken för ökat framtida underhåll eller försämrad livslängd fram som en följd av materialoptimering (som att sänka kostnaderna genom att använda mindre mängd material eller byta till billigare alternativ). Konsekvensbeskrivningarna är i de flesta fall lokala och det saknas bedömningar av hur en kapacitetsreducering i ett enskilt objekt påverkar hela stråkets funktion, till exempel hur borttagna spår på en punkt påverkar punktligheten i ett större nätverk.

Sammantaget framstår konsekvensbeskrivningarna i underlagen mer som argument för vilka besparingar som är genomförbara än som en analys utifrån ett kostnadskontrollperspektiv.

Det skapar en obalans i hanteringen; medan de föreslagna kostnadsreducerande åtgärderna är i allt väsentligt kvantifierbara, förblir analysen av den bevarade nyttan kvalitativ och i hög grad vag. Den obalansen gör det svårt att bedöma om en besparing faktiskt är samhälls-ekonomiskt försvarbar eller om den i själva verket enbart handlar om kortsiktig budgetdisciplin.

B.3.5 Beslutsunderlagets fokus – högt bifall för externa krav men villkorat godkännande för interna krav

Föredragnings-pm innehåller även bedömningsgruppens förslag till beslut. Vid genomgången av dem har vi kunnat identifiera tre huvudsakliga beslutstyper. Den vanligaste är villkorat godkännande med sparbetning, där bedömningsgruppen föreslår att de begärda kostnadsökningarna beviljas, men med uttryckliga krav på att reella besparingar görs i bygghandlings-skedet. Det kan exempelvis vara sänkt vägstandard i Rv 40 Eksjö eller bantat spårutförande på Ostkustbanan. Den beslutstypen förekommer i 11 av de 18 studerade objekten (cirka 61 procent). För vissa objekt, som Rv 26 Mullsjö–Slättäng, föreslås bifall enligt begäran utan krav på reducering. Det sker när det nationella revisionsmötet bedömer att kritiska funktioner eller lagstadgade krav inte medger ytterligare sänkningar, utan att projektets syfte går förlorat. För objekt med mycket stora avvikelser används hänvisning till planrevidering, vilket innebär att projektet föreslås fortsätta planera, men med reservationen att det ska prövas mot andra objekt i kommande nationell planrevidering.

Det finns alltså ett mönster i beslutsunderlagets fokus där genomförbarhet och juridisk säkerhet prioriteras. Om en kostnadsökning beror på externa krav som myndigheten inte kan råda över, som lagkrav, tenderar beviljandegraden för ökningen att vara hög. När ökningen däremot beror på interna krav eller ändrade förutsättningar för genomförande, är kraven på motprestation i form av reduceringar mer framträdande.

B.4 Projektledares förutsättningar och incitament för kostnadskontroll (projektledarstudien)

Det övergripande syftet med studien²⁴⁴ är att analysera vilken styrning som riktas mot projektledningen av investeringsobjekt, samt att analysera projektledarnas förutsättningar och incitament för en god kostnadskontroll i projektering och produktion av investeringsobjekt. Bakgrunden är att investeringsprojekten är centrum för den operativa verksamheten inom den nationella planen, där projektledaren utgör en central aktör för att förstå kostnadskontrollens genomslag i den operativa verksamheten samt vilka orsaker som ligger bakom kostnadsöverskridanden. Studien baseras på tio intervjuer med erfarna projektledare verksamma inom Trafikverkets olika regioner, samtliga tillhörande VO Investering. Resultatet från intervjuerna relateras även till befintlig litteratur om organisering och styrning i offentlig sektor.

B.4.1 Leda projekt och vara projektledare

Resultatet visar på att projektledarens arbete präglas av hög komplexitet, med många olika delar, aspekter, hänsynstagande och beroenderelationer. Det framkommer att projektledarna styrs av en vilja att de ekonomiska medlen används på ett bra och effektivt sätt, att de klarar

²⁴⁴ Thoresson, K. och Witzell, J. (2026) Projektledares förutsättningar och incitament för kostnadskontroll.

av sin uppgift utan alltför stora avvikelser och att det som projekteras och byggs resulterar i en bra lösning som kommer samhället och medborgarna till nytta.

Projektledarna anser att de har ett stort ansvar, samtidigt som de inte kan kontrollera allt som påverkar projekten som de leder. Det finns bland annat en osäkerhet förenad med projekteringen och produktionen av infrastrukturen som är ofrånkomlig. Projektledarens roll i detta beskrivs vara att hantera osäkerheten genom att göra en kvalificerad och tillräckligt träffsäker bedömning, samt att ha marginaler i termer av tid och pengar. Av intervjuerna framgår även att ansvaret också är förenat med frihet inom givna ramar, och att arbetet innehåller mycket egen styrning där ingen talar om hur den enskilde projektledaren ska driva sitt projekt.

De intervjuade betonar dock att ansvaret kan vara tungt att bära för projektledare som saknar längre erfarenhet. Ansvaret kan göra det svårt att delegera och det kan vara frestande att göra många kontroller för att minska risker eller "ha ryggen fri". Samtidigt påpekar de intervjuade att en överdriven kontroll är förenad med ökade kostnader. Projektledaren behöver alltså göra tillräckligt mycket utan att göra för mycket, dvs. kunna välja bort det som inte är viktigt och inte bygga bättre än vad som krävs om detta är förenat med en högre kostnad.

Det finns en samstämmighet bland projektledarna att kraven som ställs på anläggningen och byggprocessen har ökat över tid, där många krav har tillkommit internt (se avsnitt B.3 om krav). Utöver komplexitet, ansvar, osäkerhet och frihet präglas också projektledningsarbetet av relationer, både interna och externa. Det beskrivs som centralt att relationerna fungerar, både för projektets generella framdrift samt för kostnadsutveckling och kostnads kontroll mer specifikt.

B.4.2 Förutsättningar för kostnads kontroll från projektledarens perspektiv

I studien framgår att det är grundläggande att projekten inte uppvisar större kostnadsavvikelser och att kostnadsutvecklingen kan följas på både kort och lång sikt. Det är en förutsättning för att projekten ska leva upp till ramverket Tid, Kostnad och Innehåll (TKI) som beställningen utgör. Många av de intervjuade menar att projektet har en relativt bra kostnadsbild, men att tidsperspektivet är en central faktor. Generellt bedöms det vara lättare att följa kostnadsutvecklingen på kort sikt och svårare att förutse kostnader som ligger längre fram i tiden.

Ett tema som återkommer i de allra flesta av intervjuerna är vikten av att projektet har rätt förutsättningar från början när beställningen tas emot. Flera intervjupersoner understryker vikten av att granska beställningen kritiskt och göra en bedömning om dess rimlighet. De påtalar även att det är viktigt "att få med sig rätt pengar från början", inklusive en riskreserv som är avsedd att täcka oförutsedda händelser eller osäkerheter. Det beskrivs även vara en fördel att få veta från sin beställare vad som är viktigast i projektet, exempelvis avvägningen mellan tid och kostnad. Dialogen med verksamhetsområde Planering är också viktig under processens gång, särskilt om projektets förutsättningar förändras. Projektledarna uttrycker även en vilja att förankra dessa förändringar eller överlåta beslutet till beställaren.

Oavsett hur kvalificerad bedömningen som görs vid TKI-säkringen är, så kan förutsättningarna ändras under processens gång. Däremot är kvaliteten och åldern på de tidiga underlagen som ligger till grund för beställningen en kritisk faktor, särskilt GKI:n. De intervjuade betonar att GKI:n inte sällan uppfattas som en slags sanning, trots att sannolikheten är stor att projekten blir billigare eller dyrare, vilket har påpekats vid flera tillfällen.

Kostnader i olika tidsperspektiv behandlas i intervjumaterialet: projekteringskostnad, produktionskostnad och livscykelkostnad (LCC). LCC framstår som perifer i förhållande till de andra två, ett *livscykelperspektiv* ligger närmare till hands. Många av de intervjuade projektledarna understryker vikten av att ha en dialog med verksamhetsområde Underhåll tidigt, för att projektet ska fungera i ett längre perspektiv och kunna lämnas över när det är färdigställt.

Flera av de intervjuade framhåller att en projektledare behöver vara bra på att kommunicera, samverka och samarbeta. Särskilt med konsult och entreprenör, men också med andra som kommuner, närboende och markägare. Bra relationer, som också nämns i avsnitt B.4.1, har enligt projektledarna stor betydelse för förmågan till problemlösning, vilket i förlängningen är kritiskt för kostnadsutvecklingen i projekten.

B.4.3 Styrningen som riktas mot projektledarna

Det mest grundläggande draget i projektledarnas beskrivningar är att styrningen är omfattande, även om den inte med nödvändighet innebär detaljstyrning. Styrningen beskrivs kunna utgöra ett stöd, men också ett hinder. Även om långt ifrån all styrning är tvingande, är den något som projektledarna behöver förhålla sig till i varierande grad. Vad som är stöd och vad som är styrning är heller inte alltid givet, och flera projektledare menar att de krav, riktlinjer, mallar och rutiner som finns både kan vara ett stöd och bli en börda. Det handlar om att kunna förhålla sig till styrningen på rätt sätt, annars riskerar projektet att bli "extremt tungt". Förhållningssättet beskrivs kräva en god förmåga att välja, sälla och prioritera, vilket kan vara särskilt problematiskt för mindre erfarna projektledare.

I intervjuerna framgår att de flesta av projektledarna tycker att styrningen har förändrats över tid på flera sätt. Det har successivt tillkommit mer styrning och fler krav på anläggningens utformning. Den rådande uppfattningen är att det lagts till krav, samtidigt som mycket lite har tagits bort. Bland de intervjuade finns de som ifrågasätter i vilken utsträckning som det görs en generell kostnadsbedömning när nya krav tillkommer i VGU. De påtalar även att det inte är ett så stort fokus på kostnadsminskningar i projekten.

Omfattningen och mångfalden i styrningen kräver enligt intervjupersonerna ett särskilt förhållningssätt som präglas av pragmatism, vilket innebär en anpassning av styrningen till projektets lokala och praktiska förutsättningar. Det beskrivs som praktiskt omöjligt att omsätta all styrning i praktiken, eftersom det blir tungt, tidskrävande och kostnadsdrivande. Att "utmana regelverket" är något som projektledarna uppmuntras att göra från både den närmaste chefen och andra ledningsnivåer, liksom från den interna beställaren i VO Planering. Förekomsten av konflikter mellan olika styrsignaler gör också att det krävs avvägningar och ett flexibelt förhållningssätt till regler och krav. Det kan vara avvägningar mellan tid, kostnad och innehåll i beställningen, eller mer specifika aspekter. Samtidigt som projektledare menar att det är nödvändigt att projektanpassa styrningens tillämpning saknas tydlig vägledning om hur det ska ske.

När det gäller betoningen på och uppföljningen av kostnadskontroll menar några att det alltid har varit viktigt, medan andra tycker att det är något som uppmärksammas och följs upp mer nu än tidigare. Majoriteten ser en skärpt systematik och en förändrad avvikelshantering, vilket över lag anses motiverat. Enligt de intervjuade blir det svårare att genomföra kostnadsreducerande åtgärder i projekt som överskridit sin budget sent i processen. Det är därför viktigt att kostnadsökningar hanteras så tidigt som möjligt.

Generellt menar merparten av de intervjuade att kontroll och uppföljning är en balansgång, där målet bör vara *tillräckligt* bra kontroll. För mycket kontroll riskerar att stjäla tid från kärn-

verksamheten. Tid går till att *berätta* om sina projekt i stället för att *styra* sina projekt, vilket i sig riskerar att bli kostnadsdrivande.

I allmänhet ger projektledarna en bild av att det har skett betydelsefulla skiften i styrningen som innebär en prioritering av kostnads kontroll. Det finns en tydligare styrning mot total-kostnaden och det har tagits ett steg för ökad projekthanpassning i form av ett mer flexibelt förhållningssätt till regelverket. Samtidigt är det troligtvis stor skillnad mellan väg och järnvägs-projekt, eftersom den senare kategorin är betydligt mer reglerad med avseende på utformning och materialval.

B.4.4 Stöd, resurser och projekthanpassning av styrning

De två viktigaste resurserna som projektledare har för att göra avvägningar och anpassa styrningen till det enskilda projektet är tidigare erfarenhet och kollegialt stöd. Erfarenheten kommer främst från projektledare på Trafikverket och kollegialt stöd kommer främst från seniora projektledare, men även teknikstöd och controllers. Det kollegiala stödet är delvis formaliserat och delvis informellt, och det kan skilja sig något mellan regioner.

Att anpassa styrningen till projekten innebär mer konkret att anpassa nivån, att göra avsteg från styrning där det är möjligt och lämpligt, samt att väga olika aspekter och kunna avgöra vad som är viktigt i det enskilda projektet. Det kan även innebära att hoppa över, ändra ordningen på eller göra mindre av vissa moment i en standardiserad arbetsprocess.

B.4.5 Resultaten från intervjustudien relaterat till den teoretiska utgångspunkten

I den operativa verksamheten har projektledaren sannolikt den viktigaste rollen för att verka för en god kostnads kontroll. Den styrning som tar sikte på kostnads kontroll påverkar projektledningen och projektledaren för enskilda investeringsobjekt, i både projektering och produktion. Enligt den teori som tillämpas i studien krävs flera grundläggande förutsättningar för att projektledaren ska kunna verka för en god kostnads kontroll: Den som är mottagare för styrningen (i det här fallet projektledaren) måste *förstå* intentionen och konsekvenserna, *kunna* omsätta styrningen i praktiken och *vilja* göra det. Bland de projektledare som har intervjuats i studien finns det exempel som belyser utmaningar eller brister i de villkoren.

Att *förstå* vad den styrande vill kompliceras av mängden styrsignaler, i synnerhet när de pekar i olika riktning. Mångfalden aktualiserar avvägningar och prioriteringar. Den tydligare styrningen mot totalkostnaden verkar ha bidragit till en bättre förståelse att kostnads kontrollen ska väga tyngre nu än tidigare. Någon tydligare prioritering mellan styrsignaler som ska gälla för alla objekt är sannolikt kontraproduktivt, eftersom mycket i projekten skiljer sig åt och är beroende av lokala förutsättningar.

Att *kunna* verka för en god kostnads kontroll är något som är möjligt, men inte helt och hållet. Det finns fortfarande element som projektledarna har begränsat inflytande över och händelser som de inte kunnat förutse. Dessutom finns det stora osäkerheter förknippade med kostnader som ligger längre fram i tiden. De är också svårare att bevaka och följs inte upp på samma sätt. Samtidigt bör uppmaningen att "utmana regelverket" och projekthanpassa styrningen ge ett ökat handlingsutrymme för projektledarna att prioritera kostnaden.

Att *vilja* verka för en god kostnads kontroll är inte så enkelt som det låter. Samtliga intervjuade uttrycker att kostnaden, och användningen av statliga medel, är viktig och en central del av deras ansvar. Flera av de intervjuade menar att det bör väga tungt och att det är rimligt att större avvikelser inte accepteras utan vidare. Samtidigt är kostnads kontroll inte den enda

hänsyn som de har att förhålla sig till och många uttrycker att de känner ett ansvar för nyttan med en åtgärd, för helheten och för kostnader på längre sikt. Projektledarna uttrycker alltså en vilja att upprätthålla god kostnadskontroll, men inte till vilket pris som helst.

B.5 Upparbetning av medel för regionala investeringar

I detta avsnitt analyserar vi förutsättningarna för genomförande och upparbetning av de statliga medel som avsätts för regional transportinfrastruktur i länsplanerna. En del av de statliga medlen för infrastruktur går till regionerna och deras planer för infrastruktur i sina respektive regioner. Genom att studera hur dessa medel omsätts i faktiska åtgärder, kan vi identifiera de utmaningar som uppstår i gränssnittet mellan planering och genomförande. Fokus i vår analys ligger på att belysa bakomliggande orsaker till avvikelser från planerad upparbetning samt de konsekvenser detta medför.

Analysen baseras på ett underlag som WSP har tagit fram på uppdrag av Trafikanalys.²⁴⁵ De regioner vars länsplaner ingår i undersökningen är Skåne, Jönköping och Västerbotten. För att få en balanserad bild och fånga myndighetsperspektivet har även intervjuer genomförts med företrädare för Trafikverket.

Det är viktigt att påpeka att resultaten av denna undersökning inte ger underlag för generella slutsatser, utan bör ses om illustrativa exempel på dynamiken och utmaningarna mellan Trafikverket och regionerna.

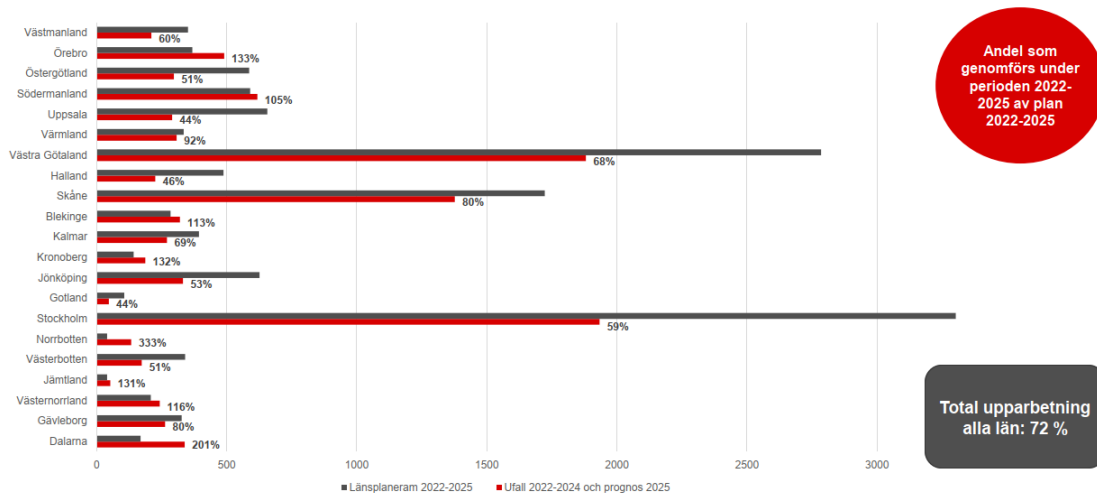
B.5.1 Upparbetning av medel för regional infrastruktur

Trafikverket gör i sin tertialrapport 3 för 2025 en uppföljning av anslagen i förhållande till utfallet. För Vidmakthållande, Administration och Övrigt ligger utfallet (upparbetningen) på mellan 93 och 98 procent för helåret 2024 och något lägre för 2025. För området Utveckling ligger upparbetningsnivån tydligt lägre med ett utfall på 74 procent för helåret 2024 och 73 procent för 2025. Trafikverket visar också en mer detaljerad bild av verksamhetsvolymen. Där ser vi att för statliga investeringar ligger utfallet på 90 procent av budgeten för investeringar under 100 miljoner kr och på 86 procent för större investeringar på över 100 miljoner kr.

För regionala investeringar ligger däremot utfallet på 49 procent för 2025. Detta betyder att knappt hälften av de budgeterade medlen för regionala investeringar används till planerade +investeringar vid rapporteringstillfället.²⁴⁶ Ett motsvarande mönster har även observerats under tidigare år. Figur B.3 visar den genomsnittliga andelen medel i länsplanerna som har upparbetats under perioden 2022–2025, dvs hur stor andel av budgeten som har gått till genomförda investeringsåtgärder. Utfallet varierar mellan regionerna. I vissa regioner ligger genomförandet nära planeringsramen, medan andra uppvisar en lägre grad av upparbetning av medlen för infrastruktur. Sammantaget uppgår den genomsnittliga upparbetningsgraden till 72 procent under perioden.

²⁴⁵ WSP (2026) LÅG UPPARBETNINGSTAKT I LÄNSPLANERNA OCH DESS KONSEKVENSER.

²⁴⁶ Trafikverket (2026f) Tertialrapport 3. s. 15–16.



Figur B.3. Andel av länsplanen som genomförts under perioden 2022–2025. Källa: Trafikverket (2025b)

På ett övergripande plan får ett underutnyttjat genomförande av länsplanerna konsekvenser för den regionala utvecklingen genom försenade samhällsnyttor och utebliven måluppfyllnad. Det kan exempelvis handla om att trafiksäkerhetshöjande åtgärder försenas eller att förseningar leder till sämre framkomlighet och tillförlitlighet för arbetspendlare och näringsliv.

B.5.2 Konsekvenser av en låg upparbetningstakt ur regionernas perspektiv

För regionerna innebär en låg upparbetningstakt främst en utmaning för den politiska trovärdigheten och den regionala utvecklingen. När prioriterade infrastrukturprojekt fördröjs uteblir de förväntade samhällsnyttorna i form av ökad trafiksäkerhet, bättre kollektivtrafik och stärkt regional tillgänglighet. Det skapar frustration hos regionala beslutsfattare då förtroendet för länsplanen som ett effektivt styrinstrument urholkas. När beslutade åtgärder inte omsätts i praktisk handling riskerar planeringsprocessen att uppfattas som en "teoretisk produkt" snarare än ett verktyg för faktisk samhällsförändring.

Ett centralt orosmoment som framträder i intervjuerna med regionerna är den "strategiska osäkerheten" kring hur de statliga medlen hanteras över tid. Regionerna brottas med en osäkerhet kring huruvida medel riskerar att "dras in" eller "brinna inne" om de inte används under det avsedda budgetåret. Den osäkerheten bidrar ofta till en "reaktiv planeringskultur" där fokus hamnar på kortsiktig budgethantering snarare än långsiktig strategisk utveckling. Det skapar även ett behov av "strategisk argumentation" gentemot Trafikverket, där regionerna väljer att lägga resurser på att säkra sina tilldelade ramar i stället för att optimera genomförandet.

En ytterligare kritisk aspekt ur regionernas perspektiv är att fördröjningarna direkt påverkar projektens realvärde. På grund av kostnadsökningar och indexering över tid riskerar den ursprungliga budgetramen att urholkas. I praktiken innebär det att regionerna får "mindre infrastruktur för pengarna" ju längre ett projekt skjuts på framtiden. Denna ekonomiska dynamik, i kombination med bristen på en fungerande "systematik kring reservobjekt", gör att regionerna har begränsade möjligheter att agera när huvudprojekt saktar ner. Med detta avses en metod för att hålla mindre, alternativa projekt "planeringsmogna" så att de snabbt kan aktiveras för att nyttja frigjorda medel. Utan en sådan beredskap blir den låga

genomförandekraften ett bestående problem som drabbar såväl det lokala näringslivet som medborgarnas vardagliga rörlighet.

B.5.3 Konsekvenser av en låg upparbetningstakt ur Trafikverkets perspektiv

Ur Trafikverkets perspektiv manifesteras konsekvenserna av den låga upparbetningen snarare som operativa och administrativa utmaningar i myndighetsrollen. Den uteblivna framdriften skapar en press på leveransförmågan, där myndigheten tvingas lägga betydande resurser på att förklara och administrera förseningar gentemot sina regionala motparter. Detta tar fokus från det faktiska projektarbetet och fördjupar det "pedagogiska och kommunikativa glappet" kring komplexa ekonomiska frågor som avräkning, indexering och hantering av underförbrukning.

Den ojämna upparbetningen försvårar även myndighetens möjligheter till en effektiv och förutsägbar resursplanering. När infrastrukturprojekt "stockar sig" i systemet och tidsplaner förskjuts, uppstår en negativ växelverkan mellan projektens framdrift och myndighetens personalsituation. Den sårbarheten tar sig uttryck i en cirkulär problematik där bristande personalkontinuitet och projektledarbyten blir en direkt orsak till sänkt fart; varje byte innebär ett avbrott då det krävs tid att sätta sig in i lokala förutsättningar och återuppbygga det förtroende som krävs för ett smidigt samarbete.

Samtidigt blir personalomsättningen även en förstärkt konsekvens av den låga genomströmningen. En arbetsmiljö som präglas av att projekt ständigt pausas eller fastnar i utdragna administrativa processer riskerar att sänka motivationen hos medarbetare, särskilt de med specialistkompetens. När fokus hamnar på att hantera fördröjningar snarare än att driva produktion, ökar risken för att personal söker sig till andra sektorer.

Det skapar i förlängningen en ineffektiv arbetssituation som försvårar myndighetens långsiktiga kompetensförsörjning. I stället för att arbeta proaktivt tvingas organisationen lägga oproportionerligt mycket kraft på att hantera de kunskapsstapp som uppstår vid personalbyten. På så sätt blir den låga upparbetningen inte bara en ekonomisk fråga, utan en faktor som direkt urholkar myndighetens förmåga att bibehålla den expertis som krävs för att genomföra länsplanerna.

B.5.4 En gemensam problembild - Systematiska hinder för genomförandet

Utifrån de genomförda intervjuerna med företrädare för både regionerna och Trafikverket framgår en ganska tydlig samsyn mellan regionerna och Trafikverket kring flera centrala faktorer som begränsar möjligheten att omsätta statliga medel i planerad takt. Problembilden kan sammanfattas i tre huvudområden:

- **Komplexa och tidskrävande planprocesser:** Både Trafikverket och regionerna pekar på att det rådande systemet för att planera infrastruktur är tungt och tidskrävande. Långa processer för vägplaner, miljöprövningar och fastighetsbildning skapar en tröghet som gör det svårt att hålla de ursprungliga tidplanerna. En kritisk punkt som lyfts fram är att även mindre åtgärder, såsom cykelvägar, ofta tvingas genomgå samma omfattande formella processer som stora vägobjekt, vilket skapar en obalans mellan åtgärdens storlek och den administrativa insatsen.

- **Brist på kritisk kompetens och kontinuitet:** Det råder en gemensam uppfattning om att brist på projektledare och specialistkompetens är en avgörande flaskhals. Trafikverkets utmaningar med personalomsättning innebär att projektledarbyten ofta sker under pågående projekt, vilket leder till kunskapsstapp, ineffektivitet och behov av omtag. Denna resursbrist medför att projekt inte kan drivas framåt med den intensitet som krävs för att möta de ekonomiska ramarna i länsplanerna.
- **Bristande flexibilitet och "Plan B":** Samtliga intervjupersoner konstaterar att systemet i dag saknar tillräcklig flexibilitet för att hantera oförutsedda händelser. När ett större objekt försenas på grund av exempelvis överklaganden eller tekniska utmaningar, saknas ofta en färdigplanerad reservlista med "planeringsmogna" objekt som kan startas med kort varsel. Detta resulterar i att medel blir stående eftersom de inte snabbt kan styras om till andra prioriterade åtgärder som är redo för genomförande.
- **Det pedagogiska och kommunikativa glappet kring ekonomin:** Det finns en delad bild av att det existerar ett kommunikativt och pedagogiskt glapp rörande hur de statliga medlen hanteras över tid. Osäkerheten kring hur utnyttjade medel avräknas, hur prisomräkning (indexering) fungerar och hur stora belopp som faktiskt kan föras över till kommande år skapar en svåröverskådlig planeringsmiljö för samtliga inblandade aktörer.

B.5.5 Skilda perspektiv på ansvar och prioriteringar

Trots en betydande samsyn kring de övergripande utmaningarna finns det tydliga områden där regionernas och Trafikverkets synsätt skiljer sig åt, framför allt när det gäller ansvarsfördelning och tolkning av det ekonomiska ramverket. En central skiljelinje rör frågan om rådighet och ansvar för reservprojekt. Regionerna upplever ofta att de har begränsade möjligheter att påverka genomförandet; även när de föreslår alternativa projekt vid förseningar, uppfattar de att Trafikverket saknar den operativa flexibilitet som krävs för att snabbt växla om. Trafikverket betonar å sin sida att det faller på regionernas ansvar som planupprättare att tillhandahålla en portfölj av faktiskt planeringsmogna objekt, och att myndigheten inte kan forcera fram ett genomförande om de nödvändiga underlagen från regionen brister i framförhållning.

En annan punkt där perspektiven går isär rör prioriteringar av resurser. Regionerna ger uttryck för en upplevelse av att deras lokala och regionala satsningar, såsom cykelvägar och trafiksäkerhetsåtgärder, ofta får stå tillbaka när Trafikverket prioriterar sina interna resurser till förmån för stora nationella projekt eller akuta underhållsinsatser. Från Trafikverkets sida ses detta snarare som en nödvändig och rationell resursplanering utifrån ett nationellt systemperspektiv, där de mest kritiska behoven måste gå först oavsett om de ligger i en regional eller nationell plan.

Slutligen finns ett påtagligt glapp i hur parterna tolkar det ekonomiska systemet. För regionerna framstår risken för att utnyttjade medel ska "brinna inne" som högst reell, vilket skapar en defensiv och försiktig planeringskultur. Trafikverket betraktar i stället de ekonomiska flödena som en teknisk balansgång där medel oftast kan rullas framåt över tid. Trafikverket identifierar här ett behov av ökad kunskap hos regionerna, medan regionerna efterlyser en större transparens och tydlighet för att "våga" planera mer offensivt. Även synen på procesströghet skiljer sig åt; där regionerna pekar på brister i Trafikverkets interna arbetssätt

och personalkontinuitet, betonar Trafikverket själva snarare externa faktorer som miljölagstiftning och tidskrävande överklagandeprocesser som de primära hindren.

B.5.6 Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis kan vi dra slutsatsen att den låga uppärbetningstakten i länsplanerna bottnar i en ganska komplex väv av strukturella och kommunikativa hinder. En av de framträdande slutsatserna är förekomsten av glapp i kommunikationen, där bristande transparens kring Trafikverkets interna budgetprocesser, som avräkning, underförbrukning och indexering, riskerar att skapa osäkerhet hos regionerna kring de statliga medlens hantering. Det förefaller leda till en defensiv planeringskultur där regionerna tvingas lägga ganska omfattande resurser på att argumentera gentemot Trafikverket och lägga fram 'bevis' för varför just deras medel inte ska dras in eller omfördelas när förseningar uppstår. I en miljö präglad av osäkerhet handlar det i praktiken om att 'muta in' sin del av budgetramen för att säkra framtida medel, i stället för att kunna fokusera på ett optimalt genomförande av infrastrukturprojekten.

En annan slutsats är att det nuvarande planeringssystemet lider av en kritisk brist på proportionalitet. Att mindre regionala åtgärder, såsom cykelvägar, tvingas genomgå samma omfattande och tidskrävande vägplansprocesser som stora nationella investeringar innebär en tröghet i systemet. Det indikerar att regelverket inte är anpassat efter åtgärdernas faktiska komplexitet, vilket kan leda till att genomförandet av länsplanerna hämmas av administrativa processer som står i missförhållande till projektens omfattning.

Vidare kan vi dra slutsatsen att den operativa genomförandekraften är förenad med sårbarhet till följd av bristande personalkontinuitet och specialistkompetens. När projektledarbyten sker under pågående process förloras inte bara tid, utan även värdefull lokalkännedom och även förtroendekapital. Det leder till ett mönster av kunskapstapp och återkommande behov av omtag, vilket i förlängningen gör att projekt saktar ner och att de statliga medlen tvingas rullas framåt i tiden.

En annan slutsats rör avsaknaden av en fungerande systematik för reservobjekt. Det råder idag delade meningar om vem som bär ansvaret för att hålla en "Plan B", vilket innebär att det saknas en effektiv process för att ta fram planeringsmogna alternativa projekt när huvudprojekt försenas.

Vår övergripande slutsats är att lösningen inte enbart handlar om ökade anslag, utan om att överbrygga glappet mellan den regionala planeringen och det statliga genomförandet. För att stärka genomförandekraften ser vi ett behov av en mer proaktiv kommunikation, ökad transparens i den gemensamma åtgärdsplaneringen och ett arbetssätt där Trafikverket i högre grad agerar som en kunskapsförmedlande partner till regionerna.

Bilaga C. Studier om LCC och underhållsverksamheten

I det här kapitlet presenterar vi de studier vi har genomfört till årets delredovisning för att fördjupa kunskapen om Trafikverkets arbete med livscykelkostnadshänsyn (LCC-hänsyn) och Trafikverkets underlag för bedömningen av underhållsbehoven.

Transportinfrastruktur har ofta en lång livslängd och kostnader uppstår under hela anläggningens livscykel från förberedande skede, designskede, upphandlingskede, byggskede och förvaltningsskede till eventuell avveckling av anläggningen. Kostnader kan sammantaget benämnas livscykelkostnader (LCC). Vi menar att god kostnadskontroll innebär att beakta kostnader som uppstår i alla skeden under en anläggnings livstid. I samband med nyinvesteringar är det ur ett kostnadskontrollsperspektiv därför viktigt att även beakta framtida kostnader vid förvaltningen av anläggningen. Kostnaden för investeringar behöver därför vägas mot kostnader som uppstår i senare skeden, som vid underhåll och reinvesteringar. Om LCC-hänsyn inte beaktas finns det en risk att lägre kostnader för investeringen på sikt innebär ökade kostnader för underhåll, och att den totala kostnaden för anläggningens hela livscykel därigenom blir högre.

Trafikverket har länge haft utmaningar i sitt arbete med att arbeta systematiskt och integrerat med hänsyn till LCC²⁴⁷, vilket vi har beskrivit i tidigare delredovisningar. Utmaningarna har även lyfts fram av Trafikverkets internrevision²⁴⁸, vilket har resulterat i att Trafikverket har tagit fram en handlingsplan med åtgärder för att systematisera Trafikverkets LCC-arbete. Åtgärderna som identifierades i handlingsplanen implementeras nu på Trafikverket.²⁴⁹

Vi har genomfört fyra studier under året som kopplar till LCC. Det övergripande syftet med studierna är att undersöka förutsättningarna för ett mer systematiskt arbetssätt för att integrera LCC-hänsyn på Trafikverket. De fyra studierna bidrar sammantaget till att belysa hur Trafikverket på olika ställen i organisationen arbetar med LCC-hänsyn.

Den första studien undersöker hur Trafikverket arbetar för att beakta LCC inför verksamhetsområde (VO) Planerings beställning av investeringsåtgärder. Studien konstaterar att styrningen och arbetet med att synliggöra LCC i kravställningen är otydlig.

Den andra studien är genomförd av VTI och består av i två delar. Den första delen, syftar till att undersöka hur LCC beaktas i olika skeden av planeringsprocessen, efter VO Planerings beställning av investeringsåtgärder. I studien konstateras att styrningen av LCC utgår från arbetet med tillgångsförvaltning, men att vägledning om praktisk tillämpning saknas. Den andra delen fokuserar på att analysera hinder och utmaningar för framdriften av Trafikverkets utvecklingsarbete för stärkt LCC-hänsyn, dvs. implementeringen av handlingsplanen som nämns ovan. Den konstaterar att det finns risker att utvecklingsarbetet prioriteras ner och att samordning mellan delåtgärder inte är tillräcklig för att nå handlingsplanens övergripande mål om mer systematiska arbetssätt kring LCC.

²⁴⁷ Se exempelvis Trafikanalys (2016) Så tar Trafikverket hänsyn till underhåll vid beslut om investeringar.

²⁴⁸ Trafikverket (2024e) Revisionsrapport. Anläggningens livscykelkostnad.

²⁴⁹ Trafikverket (2025f) Sammanfattningsrapport - Åtgärdsplan för hantering av Internrevisionens observationer på "Anläggningens LCC". Steg 1: Planeringsskede - Samlad helhetsanalys och åtgärdsförslag.

Finansieringen av Trafikverkets verksamhet sker via flera anslag. Utvecklingsanslaget finansierar investeringar och vidmakthållandeanslagen (för väg respektive järnväg) finansierar drift och underhåll. Anslagens uppdelning kallas för anslagsstruktur. I den tredje studien har Trafikanalys låtit Governo göra en översiktlig analys av anslagsstrukturens eventuella påverkan på Trafikverkets förutsättningar att tillämpa ett LCC-perspektiv i investeringsverksamheten. Studien tyder på att anslagsstrukturen inte utgör ett hinder för LCC-hänsyn. Liknande anslagsstruktur som för Trafikverket, dvs. med en uppdelning i investeringar (utveckling) och förvaltning (vidmakthållande), finns även på andra myndigheter med ansvar för infrastruktur av olika slag, till exempel Fortifikationsverket (förvaltning och anskaffning/avyttring av fastigheter) och Digitaliseringsmyndigheten (förvaltning och utveckling av digital infrastruktur).

I den fjärde studien har Sweco sammanställt sina erfarenheter om hur Trafikverket arbetar med LCC-analyser i sina investeringsprojekt. Erfarenheterna visar att ambitionsnivån gällande om LCC-analyser genomförs och hur mycket tid som läggs på att genomföra LCC-analyser skiljer sig åt mellan investeringsprojekt. Ambitionsnivån i LCC-analyserna får betydelse för hur stora framtida drift- och underhållskostnader bedöms vara.

Utöver studierna om LCC har vi genomfört två ytterligare studier kopplat till Trafikverkets underhållsverksamhet. Den ena studien undersöker hur och varför de ekonomiska behoven för vidmakthållande av transportinfrastrukturen har ökat mellan inriktningsplaneringen 2022–2033 och inriktningsplaneringen 2026–2037. I studien framkommer att ekonomiska behoven för vidmakthållande har ökat mer än vad som kan förklaras av för lite medel i förhållande till behov vid tidigare planperioder och av generella prisökningar för underhåll. Oförklarade ökningar av de ekonomiska behoven gäller särskilt för vägunderhållet.

Den andra studien är en uppföljning av åtgärdsförslag kopplade till Utredningen om järnvägens organisation som presenterades i SOU 2015:42 *Koll på anläggningen* och SOU 2015:110 *En annan tågordning – bortom järnvägsknuten*. Studien visar att samma problemområden fortfarande är aktuella och att betydande utvecklingsarbete pågår, men att utvecklingsarbetet har ett utdraget förlopp. Särskilt tydligt är detta när det gäller att skapa en samlad och systematiserad kunskap om anläggningens tillstånd.

C.1 Livscykelkostnadshänsyn inför internbeställning

Den här studien har genomförts för att öka kunskapen om hur Trafikverket beaktar LCC och framtida drift- och underhållsbehov i samband med att VO Planering gör internbeställningar av investeringsåtgärder av VO Investering/VO Stora projekt.²⁵⁰ Inför internbeställningar tar VO Planering fram en åtgärdsbeskrivning (ÅB) (se Figur C.1). Till åtgärdsbeskrivningen finns *Anläggnings specifika krav* (AKJ²⁵¹/AKV²⁵²), vilka tas fram av VO Underhåll och är objektspecifika krav ur ett drift- och underhållsperspektiv. Utgångspunkt för studien har varit att analysera Trafikverkets arbetsprocess för anläggnings specifika krav. Fokus i studien har

²⁵⁰ Trafikanalys (2026c) Livscykelkostnad inför internbeställning.

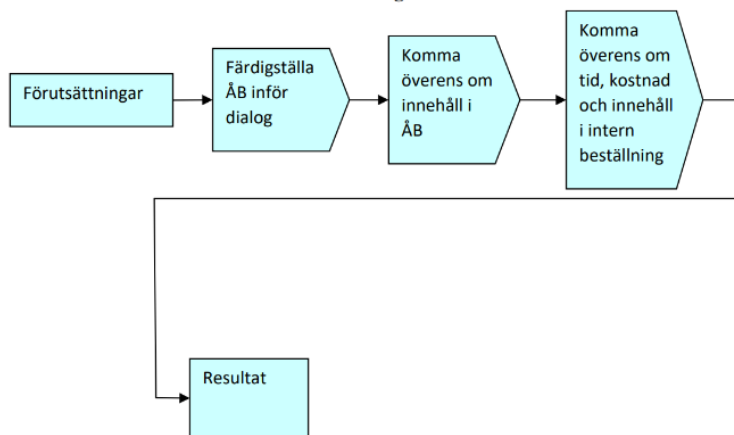
²⁵¹ Trafikverket (2024g) TDOK 2014:0111. AKJ, Anläggnings specifika Krav Järnväg. Rutinbeskrivning. Version 5.0.

²⁵² Trafikverket (2023b) TDOK 2023:0122. Anläggnings specifika krav väg. Rutinbeskrivning. Version 1.0.

legat på järnvägsverksamheten, eftersom AKJ är ett mer etablerat arbetssätt och omfattar fler investeringsåtgärder än AKV.²⁵³

Ingående aktiviteter/uppgifter

Framtagande av ÅB och intern beställning består av tre huvuddelar som i kommande avsnitt kommer att beskrivas mer ingående.



Figur 1 Ingående aktiviteter/uppgifter.

Figur C.1. Övergripande processbeskrivning för intern beställning.
Källa (Trafikverket 2018), s. 3.

Studien bygger på en kvalitativ metod där datainsamlingen har genomförts dels genom studier av centrala dokument från Trafikverket, dels genom intervjuer med anställda på Trafikverket. Dokumentanalysen omfattar Trafikverkets interna styrande och stödjande dokument (TDOK) och infrastrukturregelverk (TRVINFRA), samt ett urval av AKJ:er/AKV:er för objekt med, i flera av fallen, tillhörande åtgärdsbeskrivningar.

C.1.1 Otydlig styrning och tillämpning av LCC-perspektivet i styrande dokument och beslutsunderlag

Vi observerar att Trafikverkets interna AKJ-rutin, *TDOK 2014:0111 AKJ, Anläggningsspecifika Krav Järnväg*, ger otydliga riktlinjer för hur LCC ska beaktas i kravställningsprocessen. Samma observation gjorde vi i delredovisningen för 2022. Rutinen anger "Tänk LCC när krav ställs", utan att förtydliga hur arbetet ska bedrivas i praktiken och utan att koppla till Trafikverkets övergripande principer och interna styrning för arbete med LCC.²⁵⁴ LCC definieras också mycket kortfattat som begrepp i AKJ-rutinen och sätts inte in i ett konkret sammanhang, exempelvis genom att tydliggöra vilket bidrag tillämpningen av AKJ faktiskt ger ur ett LCC-perspektiv.

²⁵³ Detta eftersom AKJ är ett mer etablerat arbetssätt och omfattar fler investeringsåtgärder än AKV på vägsidan.

²⁵⁴ Trafikanalys (2025a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning 2. s. 60, Trafikverket (2023a) TDOK 2016:0281. Livscykelkostnad (LCC). Riktlinje version 3.0.

Vi noterar även att AKJ-rutinen anger att krav som ställs i AKJ:er för objekt *kan* motiveras för att underlätta utförarens förståelse, vilket enligt rutinen ofta är viktigt när kravet avser anläggningens LCC.²⁵⁵ Det finns dock inget uttryckligt krav på att en motivering ska anges av denna anledning.

Vid genomgången av AKJ:er för objekt ser vi att krav sällan motiveras ur ett LCC-perspektiv. De motiveringar som finns är ofta mycket kortfattade, vilket är helt i linje med AKJ-rutinens direktiv. Motiveringarna redogör inte för vilka avvägningar som ligger till grund för ställningstagandet eller hänvisar till underlag där sådana avvägningar och eventuella LCC-bedömningar har dokumenterats. Arbetet med att synliggöra LCC-perspektivet sker alltså osystematiskt i AKJ:er för objekt, vilket sannolikt återspeglar AKJ-rutinens vaga riktlinjer.

För att öka den interna förståelsen och tydliggöra incitamenten för kravställare att klargöra syftet med krav resonerar anställda på VO Underhåll om att ett krav på motivering utifrån ett LCC-perspektiv bör övervägas i AKJ.

Sammantaget bedömer vi att AKJ-rutinen ger begränsad styrning och få incitament att systematiskt beskriva syfte och konsekvenser för olika vägval med avseende på ett LCC-perspektiv. Det återspeglas i AKJ:er för objekt, vilket medför bristande tydlighet och transparens i beslutsunderlagen och försvårar för Trafikanalys att övergripande bedöma hur systematiskt Trafikverket tänker in LCC-perspektivet i AKJ-processen. Ur ett internt förståelseperspektiv inom Trafikverket skulle ökad tydlighet i form av mer systematiskt motiverade krav kunna bidra till ökad samsyn och lärande om hur LCC-perspektivet ska hanteras genomgående i AKJ-processen.

Studien stärker och utvecklar därmed våra tidigare observationer om att det är otydligt i Trafikverkets styrdokument hur LCC-arbetet ska bedrivas i olika skeden och beslutssituationer, i det här fallet avgränsat till AKJ-processen.

C.1.2 Bristande arbetssätt och kunskap om anläggningen begränsar systematisk LCC-hänsyn

Intervjuer med anställda på Trafikverket har bidragit till ökad förståelse för hur LCC- samt drift- och underhållsperspektivet beaktas i AKJ-arbetet. Med utgångspunkt i önskad funktion och teknisk standard i åtgärdsbeskrivningen ska AKJ kravställa för god underhållsmässighet och underhållssäkerhet för framtida anläggning, exempelvis genom krav på att det ska vara framkomligt och säkert att utföra underhållsåtgärder.²⁵⁶ När alternativa lösningar finns, till exempel olika placeringar av en växel under en bro, kan val göras utifrån en kvalitativ bedömning av vad som anses lämpligt ur ett LCC-perspektiv.

Intervjuade på Trafikverket påpekar även att AKJ är en begränsad insats inom en omfattande planeringsprocess, vilket innebär att arbetet påverkas av vad som sker i tidigare planeringsfaser. För investeringsåtgärder som hanteras av VO Investering föregås arbetet med att ta fram åtgärdsbeskrivning och sedermera AKJ i regel av en så kallad *funktionsutredning* (FU) (se Figur C.2). I en funktionsutredning ska underhållsmässighet beaktas i den samhälls-ekonomiska kalkylen utifrån en schablon i investeringskostnaden. Det innebär att det beslutsunderlag som VO Planering utgår från vid framtagande av åtgärdsbeskrivningen även

²⁵⁵ Trafikverket (2024g) TDOK 2014:0111. AKJ, Anläggnings-specifika Krav Järnväg. Rutinbeskrivning. Version 5.0.

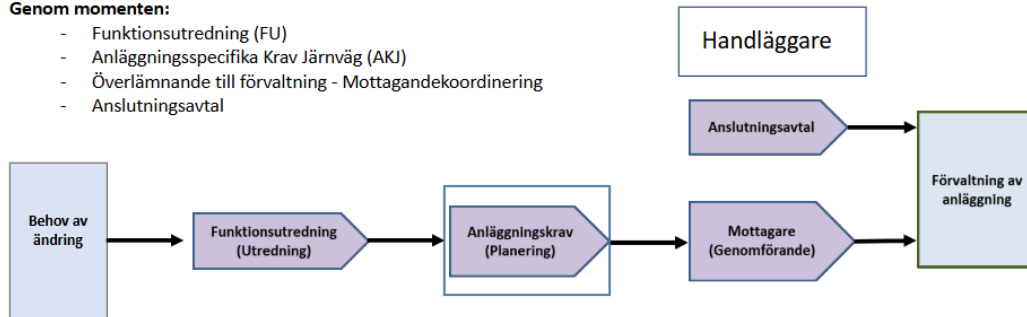
²⁵⁶ Underhållsmässighet och underhållssäkerhet utgör, tillsammans med funktionssäkerhet, de tre grundläggande faktorerna för anläggningens driftsäkerhet. Trafikverket (2023a) TDOK 2016:0281. Livscykelkostnad (LCC). Riktlinje version 3.0.

omfattar information om drift- och underhållsaspekter. För VO Underhålls del ger det en form av vägledning om vilka krav AKJ ska innefatta.

Från idé till ny- eller ombyggd järnvägsanläggning

Genom momenten:

- Funktionsutredning (FU)
- Anläggnings-specifika Krav Järnväg (AKJ)
- Överlämnande till förvaltning - Mottagandekoordinering
- Anslutningsavtal



Figur C.2. Från idé till färdig järnvägsanläggning – AKJ:s roll i processen.
 Källa: (Trafikverket uå).

Dock omfattar den samhällsekonomiska kalkylen i funktionsutredningen bara etablerade nyckeltal för de olika posterna i själva investeringen, medan motsvarande nyckeltal för framtida underhållskostnader saknas. Till exempel saknas data och underlag för att avgöra vilket av två tekniska alternativ, såsom olika växeltyp, som medför högre eller lägre underhållskostnader över hela livscykeln. *Tekniskt godkänt material* (TGM) innefattar beskrivningar av vilka standardsortiment som finns för materialförsörjning, men saknar information om faktiska kostnader för att underhålla dem.

För större investeringsåtgärder, som hanteras av VO Stora projekt, är åtgärden ofta inte beslutad i tidiga utredningsskeden, vilket innebär att informationen om åtgärden är begränsad. Det kan exempelvis finnas en idé om en ny station med två spår, men utan att placering eller utformning ännu är fastställd. Den fortsatta utredningen av åtgärden sker företrädesvis i dialog mellan VO Planering, som beställare, och VO Stora Projekt, som utförare. VO Underhålls involvering är i detta skede begränsad, vilket kan innebära att underhållsmässighet inte alltid beaktas i samma utsträckning som vid mindre investeringsåtgärder.

Om underhållsmässighet inte har beaktats tillräckligt i den tidigare utredningsfasen försvåras även VO Underhålls arbete med att i nästa steg ta fram krav i AKJ, eftersom beslutsunderlaget är otydligt om vilka krav som behöver formuleras. VO Underhåll kan då påtala behov av tillkommande funktioner i åtgärdsbeskrivningen, i form av särskilda underhållslösningar, men det finns inga garantier för att de kraven accepteras av VO Planering, eftersom de ofta påverkar projektets ramar för Tid, Kostnad, Innehåll (TKI). Enligt en anställd på VO Planering kan kravställningen i AKJ ur ett beställarperspektiv upplevas ha ett snävt fokus. Det innebär, ur beställarens perspektiv, en risk att krav på tillkommande funktioner som förändrar beställningens innehåll inte alltid anses befogade som kostnadsdrivande i investeringsskedet. Den anställda på VO Planering hänvisar också till att åtgärdernas innehåll ska tas fram utifrån förstegsprincipen.

I intervjuer med VO Underhåll beskrivs ett behov av en tydligare och mer proaktiv roll i ett tidigare planeringsskede, när projektet ritas fram. Över lag framkommer i flera intervjuer med Trafikverket att det finns övergripande utmaningar i samordningen mellan berörda verksamhetsområden i att uppnå ett helhetsperspektiv i planeringsprocessen, vilket gör sig känt bland annat i AKJ-processen. Studien visar att det pågår ett aktivt utvecklingsarbete inom Trafikverket kopplat till AKJ-processen, för att stärka VO Underhålls involvering och den

generella samordningen mellan verksamhetsområdena, för att främja en samsyn om åtgärderna.

Sammantaget visar studien att det finns brister avseende arbetssätt och kunskap om anläggningen som begränsar LCC-perspektivets genomslag i planeringen innan och i samband med kravställning i AKJ, särskilt för större investeringsåtgärder. Det stämmer överens med vår tidigare observation att Trafikverket inte fullt tillämpar ett LCC-perspektiv vid investeringsbeslut.

En viktig orsak är avsaknaden av tillförlitliga och ändamålsenliga data om anläggningen, vilket gör det omöjligt att kvantifiera underhållsaspekter inom AKJ-processen. Det bör samtidigt betonas att de begränsade möjligheterna att genomföra LCC-analyser till följd av bristande anläggningsinformation inte enbart är isolerade till AKJ-arbetet, utan är snarare ett mer generellt problem som gör sig gällande i flera processer och beslutsskeden inom Trafikverkets verksamhet.

För större investeringsåtgärder medför dessutom en begränsad tidig involvering av VO Underhåll att underhållsmässighet inte alltid beaktas i önskvärd utsträckning i utredningsfasen, vilket i sin tur försvårar möjligheten att i ett senare skede formulera väl underbyggda krav ur ett drift-, underhålls- och LCC-perspektiv inom ramen för AKJ.

C.2 Styrning och förändringsarbete rörande livscykelkostnader (Livscykelkostnadshänsyn i planeringsprocessen)

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) har genomfört en *studie om styrning och förändringsarbete rörande* på uppdrag av Trafikanalys.²⁵⁷ Studien undersöker Trafikverkets nuvarande styrning och pågående förändringsarbete om LCC-hänsyn, med fokus på förutsättningar och incitament för att LCC ska beaktas i praktiken.

Studien innehåller två delar:

1. En dokumentanalys undersöker hur LCC ska beaktas och bedömas i olika skeden av Trafikverkets planeringsprocess enligt myndighetens styrdokument. Dokumentanalysen har kompletterats med iakttagelser från Trafikverkets internrevisorerers granskningsrapport från 2024²⁵⁸ samt externa analyser inom området.
2. En intervjustudie undersöker iakttagelser från sju tjänstepersoner som deltar i Trafikverkets pågående förändringsarbete om LCC.

De sammantagna observationerna har tolkats med utgångspunkt i *agentteorin* (eller principal-agent-teorin)²⁵⁹, för att belysa målkonflikter och incitamentsproblem som kan hämma förändringsarbetets genomförande och effekt.

²⁵⁷ Ridderstedt, I. och Sjöstrand, H. (2026) Trafikverkets LCC-hänsyn: Från styrdokument till tillämpning.

²⁵⁸ Internrevisionen sammanfattar sin granskning med att "den interna styrningen och kontrollen är till viss del otillfredsställande med stor förbättringsmöjlighet". Trafikverket (2024e) Revisionsrapport. Anläggningens livscykelkostnad.

²⁵⁹ Utgångspunkten för agentteorin är den hierarkiska relationen mellan en principal som bestämmer och en agent som utför en uppgift.

C.2.1 Styrning av LCC i Trafikverket har sin utgångspunkt i tillgångsförvaltning

Avseende den externa styrningen från regeringen observeras i studien att LCC inte nämns explicit i förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket. 1 § tredje stycket anger dock att Trafikverket ska ”skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem”. I 2 § punkt 4 anges att Trafikverket ska redovisa produktivitet samt göra samhällsekonomiska analyser, efterkalkylering och successiv kalkylering. Vidare stipulerar 3 § myndighetsförordningen (2007:515) att en myndighet ska hushålla väl med statens medel. Enligt studien kan det tolkas som att LCC bör beaktas i de aktiviteter som anges i de här styrande dokumenten.

I analysen av Trafikverkets interna styrning identifieras två centrala dokument för arbete med LCC: *TDOK 2016:0281, Livscykelkostnad* och *TDOK 2021:0295, Att arbeta med livscykelkostnad (LCC)*. Studien lyfter även *TDOK 2017:0353, Trafikverkets strategi för tillgångsförvaltning* som ett viktigt dokument i sammanhanget. Dokumentet *Livscykelkostnad* anger att riktlinjen är en del i att uppnå effektiv tillgångsförvaltning, med hänvisning till Trafikverkets strategi för tillgångsförvaltning. Strategin anger nio strategier för Trafikverkets arbete med tillgångsförvaltning, varav en handlar om att beslut ska fattas med hänsyn till LCC.

VTI:s övergripande bedömning är att Trafikverkets styrning av LCC i första hand är kopplad till ansatsen för tillgångsförvaltning, snarare än till ansatsen för samhällsekonomisk analys. Även om ansatserna har tydliga likheter bygger de på olika perspektiv. Eftersom Trafikverket har ett brett uppdrag och samhällsekonomiska kalkyler är centrala i myndighetens styrning, ser VTI ett behov av att kopplingen mellan ansatserna tydliggörs, så att de kan förenas i praktiken. Utöver skillnader i perspektiv, etablerade ramverk och analysmetoder finns även skillnader i begrepp. Det riskerar hämma integreringen av tillgångsförvaltning, ett samhällsekonomiskt grundat arbetssätt och införandet av LCC, enligt VTI.

En närliggande otydlighet i styrdokumenterna som VTI pekar på rör Trafikverkets syn på relationen mellan samhällsekonomiska kalkyler och LCC-analys. I dokumentet *Livscykelkostnad* anges att LCC-analysen (eller LCC-bedömningen) även bör inkludera påverkan på nyttor. Med hänvisning till Swärdh och Pyddoke (2017) hävdar VTI att LCC snarare bör ses som en del av den samhällsekonomiska analysen.²⁶⁰ Relationen mellan LCC-analys och samhällsekonomisk analys påverkar alltså vilka aspekter som beaktas i analysen. Om inte enbart företagsekonomiska (interna) kostnader och nyttor ska beaktas utan även externa effekter, innebär det att exempelvis miljö-, klimat- och trafiksäkerhetseffekter också bör ingå i analysen. VTI har inte kunnat hitta någon beskrivning av hur Trafikverket generellt ser på frågan.

Vidare beskriver dokumentet *Livscykelkostnad* ett teoretiskt ramverk med fyra analysnivåer för LCC-analyser, men ger ingen vägledning i praktisk tillämpning. Generellt anger styrdokumenterna otydliga formuleringar om hur och när en analys alternativt bedömning bör genomföras och det saknas koppling mellan LCC-styrningen (inklusive dess olika analysnivåer) och olika slags åtgärder och typfall. Dokumentation om LCC har ingen tydlig koppling till ett investeringsobjekts olika faser eller typfall, utan det gäller all verksamhet inom Trafikverket som på något sätt har en koppling till LCC-perspektivet, enligt styrdokumenterna. Vidare framgår inte vilka LCC-modeller som kan användas, och det finns inte heller någon tydlig vägledning om hur data ska sparas för att möjliggöra lärdomar av tidigare erfarenheter.

²⁶⁰ Swärdh, J.-E. och Pyddoke, R. (2017) Principdiskussion kring LCC-kalkyler för väginvesteringar.

Avslutningsvis pekar Trafikverket på att det sker LCC-styrning genom myndighetens interna tekniska regelverk (TRVINFRA). Studien ser dock en risk att delar av Trafikverkets beaktande av LCC genom tekniska krav, i vissa sammanhang, inte framgår. Studien ser även en risk att Trafikverkets beaktande av LCC också överskattas om avsteg görs från de tekniska kraven, både i planeringen och under genomförandet av åtgärder.

C.2.2 Trafikverkets åtgärdsarbete om LCC saknar en tydligt definierad målbild

Det pågående åtgärdsarbetet inom Trafikverket går under benämningen *Anläggningens LCC fas 2: "Förutsättningsskapande åtgärder för hantering av anläggningens livscykelkostnad"*. Den fasen omfattar sju åtgärder kopplade till internrevisionens synpunkter och åtgärdsplanen samt GD-risk 3250²⁶¹.

Uppdraget sträcker sig över ett år och beskrivs av studiens respondenter som förberedande, utan ansvar eller mandat för den efterföljande implementeringsfasen. Åtgärder inkluderar bland annat framtagande av vägledande dokument för LCC för väg respektive järnväg, förslag till anpassningar i utvalda styrdokument samt framtagande av en grundutbildning i LCC. Åtgärderna löper parallellt och bedrivs i olika delar av Trafikverkets organisation, samtidigt som tydliga kopplingar och beroenden mellan dem finns. Flera respondenter menar dock att den korta tidsramen och de begränsade resurserna per åtgärd har begränsat samordningen mellan åtgärderna.

Styrningen av åtgärdsarbetet är utformad med starka incitament för att genomförandet ska ske i linje med internrevisionens synpunkter och GD-risken. Det begränsade utrymmet för åtgärdsledarna att justera åtgärdernas utformning kan samtidigt begränsa möjligheterna att göra motiverade anpassningar och beakta frågor utanför deras snävt definierade ansvarsområde, menar VTI.

Arbetet påverkas dessutom av andra initiativ och förändringsarbeten, som Kraftsamlingen och Program Kostnadsstyrning (se beskrivning i avsnitt A.2), vilka ger ytterligare styrsignaler för hur uppdraget ska genomföras. I relation till agentteorin kan den här mångfalden av styrsignaler eventuellt innebära en risk för otydlighet och ge A leveranser följs upp i förhållande till internrevisionens synpunkter och GD-risken.

Studien observerar att åtgärdsarbetet saknar en tydligt definierad målbild och definition för LCC som gemensam utgångspunkt för arbetet. Det har varken klargjorts inom ramen för GD-risken eller åtgärdsplanen. Mot bakgrund av det parallella genomförandet av flera åtgärder och det begränsade tidsperspektivet, ser VTI en risk i att gemensamma utgångspunkter inte är tydligt etablerade.

En ytterligare orsak till otydlighet, och nära kopplad till frågan om definition och målbild, beskrivs av respondenterna vara avsaknaden av ett utpekat ansvar och mandat för LCC-frågan. Otydligheter består bland annat i att ansvaret ofta är inbakat i exempelvis arbetet med samhällsekonomisk effektivitet. På ett övergripande plan beskrivs av respondenterna ett behov av ökat och långsiktigt ansvar, rådighet och kompetens, snarare än mer styrning och dokumentation.

²⁶¹ Trafikverket använder begreppet GD-risk för att beskriva en verksamhetskritisk risk på Trafikverket som Trafikverket har identifierat som är av sådan betydelse att ansvar och hantering ligger på den högsta ledningsnivå. Trafikverkets beskrivning av risken är att "Det saknas sammanhållande styrning och arbetssätt som utgår från helhets- och livscykelperspektiv för våra vägar och järnvägar, vilket leder till sub-optimering". Trafikverket (2022-11-13) FöredragningsPM GD-Risk Livscykel och helhetsperspektiv.

Studiens respondenter förmedlar en gemensam syn på att Trafikverket ska beakta LCC, även om det inte står explicit i myndighetens instruktion. Det finns dock i viss mån olika uppfattningar om vilka aspekter som är viktiga i Trafikverkets LCC-hänsyn samt vad som är en rimlig ambitionsnivå för att arbeta med LCC.

Det råder även delade meningar inom Trafikverket om hur det faktiska behovet av ett förbättrat LCC-perspektiv ser ut och hur det bör prioriteras i relation till andra utvecklingsområden. Här lyfts både fördelar och farhågor om åtgärdsarbetets koppling till andra målområden och utvecklingsarbeten inom Trafikverket. Några respondenter reflekterar över att GD-risk 3250 har gått från mycket hög till hög på sikt kan medföra en risk för minskad prioritet för utvecklingsarbetet om LCC. Flera respondenter befarar att Kraftsamlingens besparingar för utvecklingsprojekt (se även avsnitt A.1.2) kan påverka förutsättningarna att införa åtgärderna i nästa fas. Införandet av de separata systemansvaren för väg respektive järnväg (se även avsnitt A.2.1) beskrivs dock ha potential att stärka både mandatfrågan och den långsiktiga prioriteringen av LCC i stort.

C.2.3 Risk för bristande samordning och minskad prioritet i utvecklingsarbetet kring LCC

Sammantaget pekar studien på ett antal risker i den fortsatta framdriften och nyttiggörandet av åtgärdsarbetet.

I linje med Trafikverkets internrevisioner pekar studien på att den nuvarande styrningen är otydlig när det gäller definition, ambitionsnivå och arbetssätt för LCC. Avsaknaden av en tydlig och fastslagen definition av och målbild för LCC kan enligt studien öppna för ett tolknings- och handlingsutrymme där aktörer kan agera i olika riktningar utifrån sina egna preferenser och prioriteringar. I det pågående åtgärdsarbetet kan det leda till att olika definitioner utvecklas och tillämpas inom olika åtgärder. Det innebär en risk att åtgärderna inte hålls samman, att inbördes beroenden inte hanteras och att implementeringen av det förbättrade LCC-arbetet övergripande riskerar att inte få avsedd effekt.

För att inte riskera att åtgärdsarbetet tappar i prioritet och framdrift eller att förändringarna inte får bestående effekt pekar studien på ett behov av ett tydligt mandat och ansvar för LCC-frågan, snarare än högre grad av detaljstyrning genom styrande dokument. Om mandat och ansvar inte klargörs finns en risk att frågan hanteras genom svårlösta interna förhandlingssituationer mellan intressenter på samma hierarkiska nivå. Det kan i slutändan leda till att LCC-styrningen inte omsätts i praktiken.

Enligt studien finns det en tydlig koppling mellan Trafikverkets styrning och utvecklingsarbete om LCC och ansatsen för tillgångsförvaltning. Studien pekar dock på att det varken är klargjort inom Trafikverket eller mer generellt hur tillgångsförvaltning kan integreras med samhällsekonomisk analys. Det bör, enligt studien, tydliggöras för att skapa förutsättningar och incitament för LCC att beaktas, eftersom samhällsekonomisk analys är en tydlig och viktig del i Trafikverkets arbetssätt.

Kopplat till Trafikverkets ambition att införa en utvecklad tillgångsförvaltning konstateras även, med hänvisning till tidigare studier, att det kvarstår ett omfattande arbete för Trafikverket att få fram en gemensam informationsmodell för anläggningsdata, vilket är en förutsättning för god tillgångsförvaltning och även att genomföra tillförlitliga LCC-analyser. Det betonas att Trafikverket arbetar aktivt med frågan och att det är viktigt att intressenter för LCC aktivt engagerar sig så att den utvecklingen främjar datatillgång för LCC.

Studien identifierar även Trafikverkets pågående besparingskrav och besparingsåtgärder, exempelvis för utvecklingsprojekt, som en potentiell risk för fortsatt framdrift och prioritering. Risken finns att besparingar kan ske på bekostnad av förbättrad LCC-hänsyn samt medföra att den interna prioriteten för LCC-området blir lägre innan det långsiktiga nyttiggörandet av styrningen följts upp.

C.3 Anslagsstrukturens betydelse för incitament till LCC-hänsyn

Våren 2025 antog Trafikverket en LCC-handlingsplan. Där lyfter de bland annat fram det faktum att de anslag som riksdagen på regeringens förslag beslutar om för Trafikverket är uppdelade i en utvecklingsdel och en vidmakthållandedel (investeringar respektive drift och underhåll). Trafikverket skriver att "Detta har hävdats vara ett hinder för att transformera verksamheten till en där LCC beaktas".²⁶² Till exempel hade internrevisionen dragit slutsatsen att kostnadsbedömningarna i samband med anläggningsprojekt främst tar sikte på kostnad för investeringen, och inte inkluderar livscykelkostnaden. Anslagsstrukturens uppdelning på utveckling och vidmakthållande har även lyfts fram som en faktor av betydelse i Trafikanalys samtal med företrädare för Trafikverket i olika sammanhang inom ramen för det aktuella regeringsuppdraget.

Trafikanalys har därför uppdragit åt Governo att göra en översiktlig analys av anslagsstrukturens eventuella betydelse för Trafikverkets arbete med att tillämpa ett LCC-perspektiv i investeringsverksamheten, för att kunna bedöma om det är en viktig fråga att utreda. Studien kallar vi för *LCC och anslagsstrukturen*.²⁶³

C.3.1 Studien indikerar att anslagsstrukturen inte motverkar möjligheten till LCC-hänsyn

Governo har genomfört ett tiotal intervjuer och deras slutsats är att anslagsstrukturen *inte* har betydelse för möjligheterna att tillämpa ett LCC-perspektiv i investeringsverksamheten. Governo avfärdar hypotesen att regeringens styrning, eller Trafikverkets interna styrning, skulle försvåra för tillämpningen av LCC. Det uppfattas inte finnas en direkt koppling mellan utvecklingsanslagets användning *idag* och vidmakthållandeanslaget användning *idag*. Det eftersom underhållskostnader för investeringar som planeras under de kommande åren inte kommer att ha underhållskostnader under de åren. Samtidigt pekar Governo på att det kan finnas informell styrning som bottnar i anslagsstrukturen och som försvårar tillämpningen av ett LCC-perspektiv. Governo lyfter fram följande tre aspekter:

1. Organisationsstrukturen speglar anslagsstrukturen, som inte stödjer en flödesorienterad helhetssyn. Det skapar inte incitament för att utveckla arbetsmetoder för LCC-analyser. Möjligen skulle ett sammanslaget anslag kunna spegla att planering, investering, drift och underhåll är en sammanhängande process.
2. Det ökade fokuset på kostnader i investeringsverksamheten under det senaste decenniet, med starkare krav och förväntningar på att hålla budgetar och minska

²⁶² Trafikverket (2025m) Underlagsrapport – Åtgärdsplan för hantering av Internrevisionens observationer på "Anläggningens LCC". Steg 1 Planeringskedje – Samlad helhetsanalys och åtgärdsförslag. s. 21.

²⁶³ Governo (2025) Livscykelkostnader och anslagsstruktur. Påverkar Trafikverkets anslag incitamenten att utveckla LCC?

kostnader på kort sikt, uppmuntrar inte till att anlägga ett LCC-perspektiv. Skälet är att det kan leda till att ett projekts kostnader ökar i investeringsfasen.

3. Önskan att öka förutsättningarna för att en investeringsåtgärd ska inkluderas i den nationella planen kan driva kostnadsminimering i tidiga skeden och en ovilja att lägga för mycket fokus på möjligheten att reducera kostnader senare i livscykel. Logiken med rang- och prioriteringsordningar utifrån samhällsekonomiska beräkningar bygger visserligen på en helhetssyn, men styr mot nyttor relaterat till investeringskostnaden snarare än ur ett LCC-perspektiv.

Sammantaget ger studien en bild av att anslaget uppdelning i utveckling respektive vidmakthållande inte direkt och eller i formella termer av formell styrning påverkar möjligheterna att tillämpa ett LCC-perspektiv. Samtidigt finns det aspekter som motverkar tillämpningen av ett LCC-perspektiv som på olika sätt informellt kan kopplas till anslagsstrukturen.

C.4 Tillämpningen av LCC-analys i Trafikverkets projekt

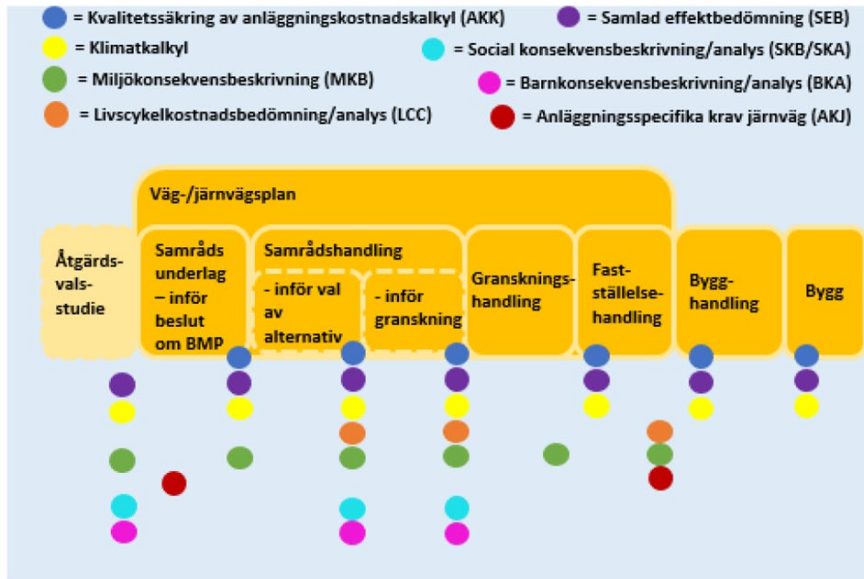
Trafikanalys har låtit Sweco analysera sina erfarenheter av hur LCC-analys tillämpas i Trafikverkets investeringsprojekt.²⁶⁴ Analysen bygger på sju större järnvägsprojekt genomförda 2023–2025. Fyra av projekten har varit järnvägsplaner i linjevalsskede och tre bygghandlingsprojekt.²⁶⁵ Vägprojekt, mindre järnvägsprojekt och underhållsprojekt är inte med i analysen eftersom Swecos erfarenhet är att det inte genomförs övergripande LCC-analys i den typen av projekt.

C.4.1 Omfattningen av LCC-analys skiljer sig mellan liknade projekt

Trafikverket använder mallar som stöd vid framtagande av uppdragsbeskrivningar för upphandling av konsulttjänster inom projektering. Enligt Sweco innehåller mallen Uppdragsbeskrivning konsultuppdrag flera bilagor anpassade efter olika uppdragstyper, där krav, förutsättningar och förväntade leveranser specificeras. Samtliga studerade projekt i järnvägsplaneskedet tillhör typfall 4, vilket är den mest omfattande nivån och avser projekt som bedöms vara komplexa och ha stor påverkan på omgivningen. För de projekten ska en LCC-utredning ingå i planhandlingar med status samrådshandling och därefter uppdateras vid ytterligare två tillfällen. För projekten i bygghandlingsskedet framgår att en LCC-utredning ska ingå, men strukturen för redovisning ska fastställas i projekteringsbeskrivningen, vilket innebär att det inte finns några direkta krav på en formell LCC-leverans i det skedet. Som ett stöd för att tolka och tillämpa uppdragsbeskrivningar finns dokumentet *Stöd för arbete med livscykelkostnadsbedömningar och LCC*, som ofta bifogas upphandlingsdokumenten. I Figur C.3 visas planläggningsprocessen på en övergripande nivå ihop med när LCC och närliggande utredningar är tänkta levereras.

²⁶⁴Egebrand, F. och Wilhelmsson, O. (2026) PM – LCC i Trafikverkets projekt. Erfarenheter, iakttagelser och förbättringsförslag från Sweco.

²⁶⁵ Järnvägsplan och bygghandling är steg i processen vid byggande av ny järnväg, se Figur C.3



Figur C.3. Illustration av ett investeringsprojekts olika skeden, samt när de olika utredningarna görs. Källa: Egebrand och Wilhelmsson (2026).

Trots liknande förutsättningar i uppdragsbeskrivningarna varierar ambitionsnivån för LCC-analys betydligt inom och mellan projekten. I praktiken har ambitionsnivån för LCC-analys ofta justerats vid uppstartsmöten eller under projektets gång, vilket har lett till olika kravbilder trots likalydande formuleringar i den ursprungliga beställningen.

Enligt Sweco är en LCC-analys av projektet som helhet särskilt relevant i den första delen av järnvägsplaneskedet eftersom val av sträckning och anläggningsprinciper i praktiken låser stora delar av framtida drift- och underhållskostnader. Av de fyra studerade järnvägsplanerna genomfördes dock bara en fullständig LCC-analys. I övriga järnvägsplaner blev LCC-analysen antingen mycket begränsad eller avbröts.

Inga av bygghandlingsprojekten hade LCC-analyser från tidigare skeden. Trots liknande förutsättningar varierade utfallet kraftigt mellan projekten. I ett fall ledde arbetet till fördjupade analyser av nästan samtliga föreslagna aspekter, med tydlig påverkan på beslutsfattandet, medan LCC-analysen i ett annat projekt helt avbröts. Det projekt där LCC-analysen avbröts var det som enligt Sweco hade störst potential för fördjupad analys.

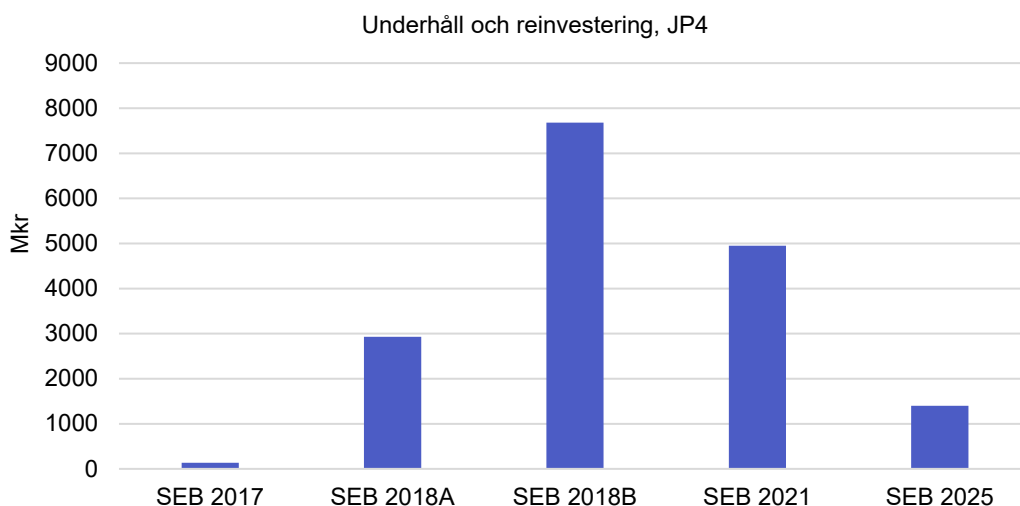
C.4.2 Omfattningen av LCC-analys påverkar kostnadsuppskattningen av drift och underhåll

Sweco lyfter fram tre huvudsakliga orsaker till variationen i omfattningen av LCC-analys. För det första menar Sweco att beställarens efterfrågan på och mottagande av LCC-analys är avgörande för ambitionsnivån. Swecos erfarenhet är att i projekt där LCC-resultat efterfrågats aktivt, där en tydlig mottagare funnits och där resultaten integrerats i övriga beslutsunderlag, har analyserna haft genomslag. I projekt där efterfrågan varit svag, där det har saknats en känd mottagare av LCC-analysen eller där LCC-analysen levererats till en känd mottagare utan återkoppling på att den blivit läst, har LCC-arbetet antingen begränsats kraftigt eller helt avbrutits, oavsett projektets tekniska komplexitet och potentiella nytta av ett LCC-perspektiv.

För det andra menar Sweco att det finns otydliga förväntningar på LCC-analysens omfattning i järnvägsplanen, vilket är olyckligt eftersom val av sträckning och anläggningsprinciper sker i järnvägsplanen.

För det tredje lyfter Sweco fram brister i styrning och metodstöd. Enligt Sweco ger Trafikverkets stöddokument relativt tydlig vägledning för LCC-jämförelser mellan enskilda objekt, men beskrivningen av hur LCC-analyser ska genomföras på sträck- eller systemnivå är mer översiktlig och i vissa delar otydlig. Stöddokumentet hänvisar till att LCC-analys på den nivån ”regleras av andra dokument”, utan att identifiera dokumenten. Sweco menar att det finns en risk att LCC-analys väljs bort i senare skeden om den inte har behandlats i tidigare skeden. Det innebär att om en LCC-analys inte har tagits fram i järnvägsplanen finns det en ökad risk att den inte heller görs till bygghandlingen, trots att det vid det senare skedet finns mer detaljerad information som skulle kunna användas i analysen. Sammantaget visar det att även om respektive projektskede sätter vissa ramar för vad som är möjligt att analysera, är styrning, efterfrågan och användning av resultaten minst lika avgörande för om LCC-analys får genomslag. Sweco menar att LCC i vissa projekt blir ett integrerat beslutsstöd, medan det i andra reduceras till ett formellt krav utan faktisk påverkan.

Bedömningen av framtida kostnader för drift och underhåll påverkas av ambitionsnivån i LCC-analyserna. Enklare LCC-bedömningar riskerar att underskatta framtida drift- och underhållskostnader, medan mer ambitiösa analyser ger högre och mer realistiska kostnadsbilder, både när det gäller nivå och fördelning över anläggningens livslängd. En illustration av hur mycket uppskattade drift- och underhållskostnader kan skilja sig åt mellan olika analyser finns i Figur C.4 som visar uppskattade framtida drift- och reinvesteringarkostnader i samlade effektbedömningar (SEB) för ett projekt. Förutsättningarna för kalkylerna skiljer sig åt, vilket innebär att kostnaderna inte är direkt jämförbara. Kostnadsbedömningarna i SEB 2018B och SEB 2025 är dock framtagna för att spegla samma anläggning och övergripande kostnadsstruktur, men ändå skiljer sig kostnadsuppskattningen åt med drygt 6 miljarder kronor. Även kostnadsbedömningarna i SEB 2018A och SEB2021 ska spegla samma anläggning och övergripande kostnadsstruktur.



Figur C.4. Variation i uppskattade framtida drift- och reinvesteringarkostnader för samma anläggning mellan olika samlade effektbedömningar.
Källa: Egebrand och Wilhelmsson (2026).

C.5 Utvecklingen av de ekonomiska behoven för vidmakthållande

I 2024 års delredovisning kunde vi konstatera att anslagen för vidmakthållande av väg respektive järnväg enligt Trafikverket inte räcker för att upprätthålla anläggningarnas funktionalitet.²⁶⁶

I sitt inriktningsunderlag inför infrastrukturpropositionen avseende planperioden 2026–2037 redovisar Trafikverket ökade behov av ekonomiska medel för att genomföra åtgärder för vidmakthållande av väg och järnväg än i den tidigare planomgången. De ekonomiska behoven som Trafikverket beskriver är uppskattade behov som ligger till grund för regeringens förslag om ekonomiska ramar i infrastrukturpropositionen och därmed utrymmet i statsbudgeten.

Syftet med den här studien²⁶⁷ är att beskriva inom vilka områden de ekonomiska behoven för vidmakthållande har ökat mellan inriktningsunderlaget 2022–2033 och underlaget för 2026–2037. Ett annat syfte är att undersöka om de ökade ekonomiska behoven för vidmakthållande i inriktningsplaneringen 2026–2037 kan förklaras av de orsaker som Trafikverket lyfter fram: dels att Trafikverket i tidigare planomgångar fått mindre medel till vidmakthållande än vad man har sagt sig behöva, dels att priserna på marknaden har stigit.

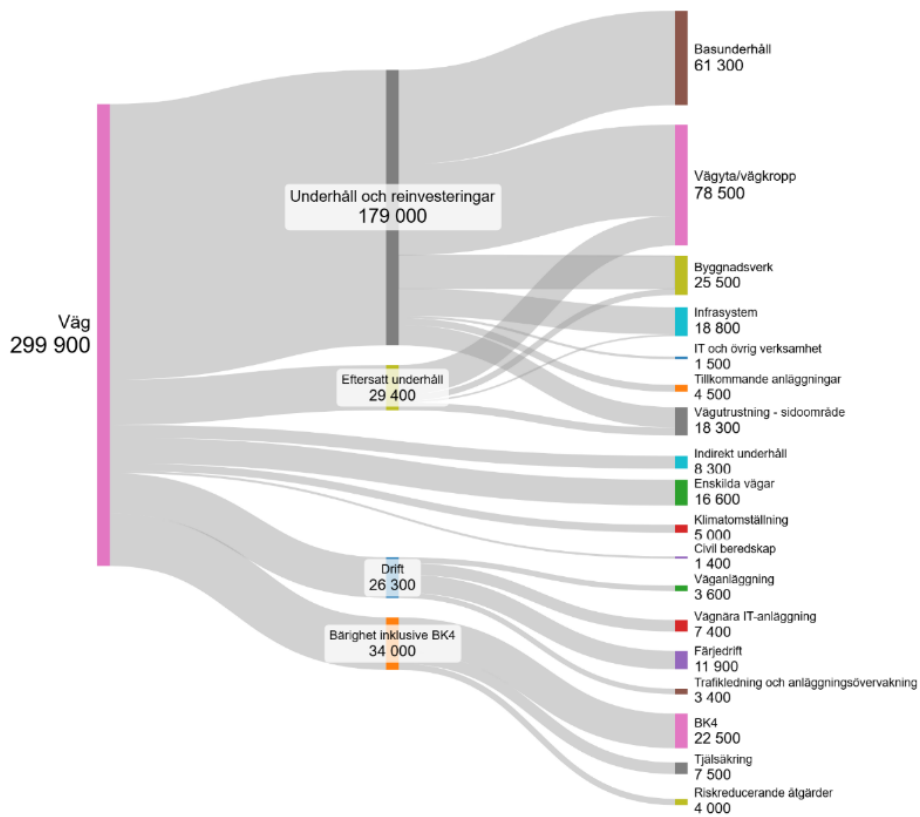
C.5.1 De ekonomiska behoven för vidmakthållande har ökat i olika utsträckning

Trafikverket uppskattar de ekonomiska behoven att vidmakthålla väginfrastrukturen till nästan 300 miljarder kronor och behoven för vidmakthållande av järnvägsinfrastrukturen till nästan 284 miljarder kronor²⁶⁸ under planperioden 2026–2037. Trafikverket beskriver hur behoven för vidmakthållande fördelar sig på ett antal områden, se Figur C.5 och Figur C.6.

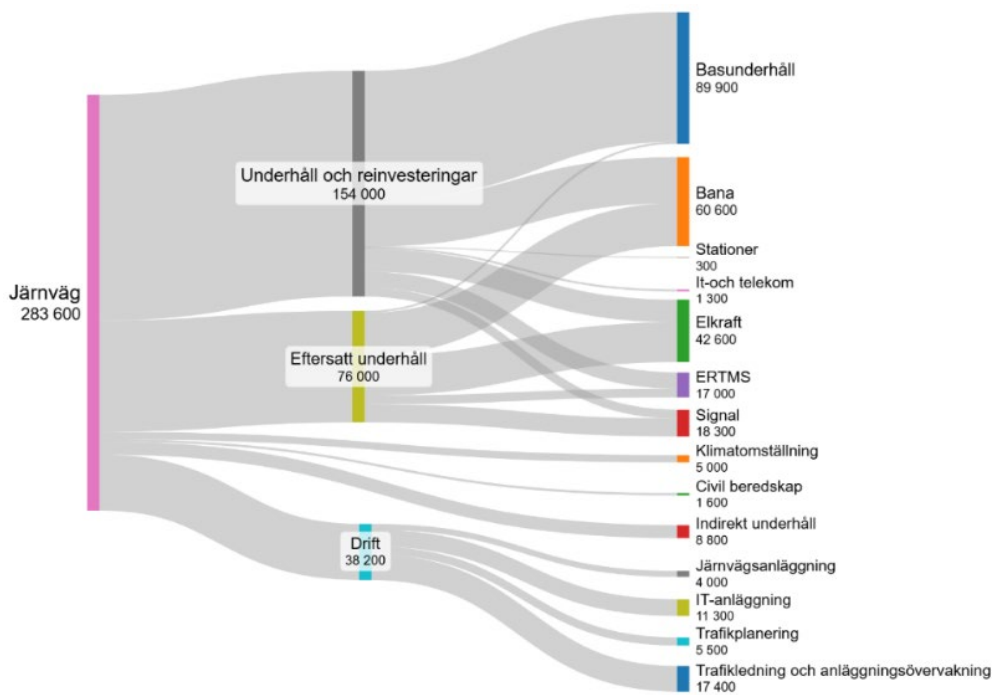
²⁶⁶ Trafikanalys (2024a) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning, s 81.

²⁶⁷ Trafikanalys (2025c) Utveckling av de ekonomiska behoven för att vidmakthålla väg- och järnvägsinfrastrukturen.

²⁶⁸ Trafikverket (2024h) Vidmakthållande av transportinfrastrukturen; underlagsrapport till Inriktningsunderlag för 2026–2037, s. 90, Tabell 16. I beloppet 283 600 ingår inte intäkter från banavgifter med 28 500 kronor. Totalen i inriktningsunderlaget inkluderar banavgifter och är därför 255 100.



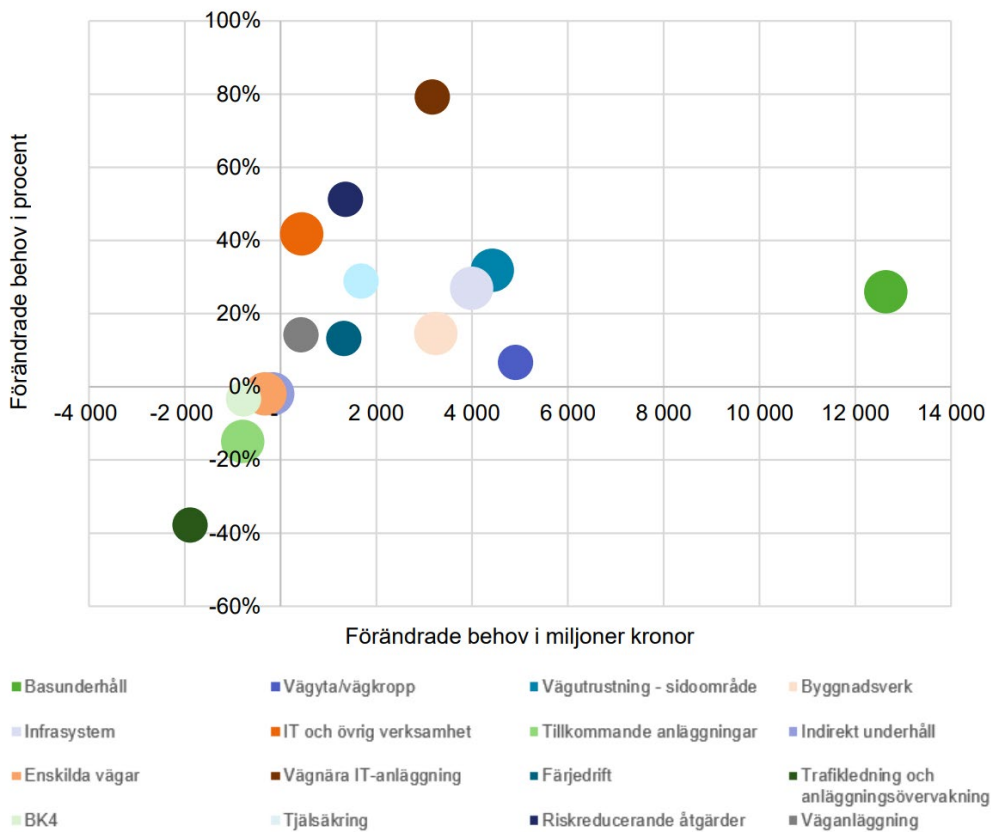
Figur C.5. Ekonomiska behov för vidmakthållande av väginfrastrukturen i inriktningsunderlaget för planperioden 2026–2037 i miljoner kronor.



Figur C.6. Ekonomiska behov för vidmakthållande av järnvägsinfrastrukturen i inriktningsunderlaget för planperioden 2026–2037 i miljoner kronor.

De ekonomiska behoven för att vidmakthålla väg- och järnvägsinfrastrukturen som Trafikverket redovisar i inriktningsunderlaget 2026–2037 är sammanlagt drygt 70 miljarder kronor högre än de ekonomiska behoven för vidmakthållande som myndigheten redovisade i inriktningsunderlaget 2022–2033. För väginfrastrukturen är ökningen av de ekonomiska behoven 38,6 miljarder kronor och för järnvägsinfrastrukturen är ökningen 31,2 miljarder kronor.

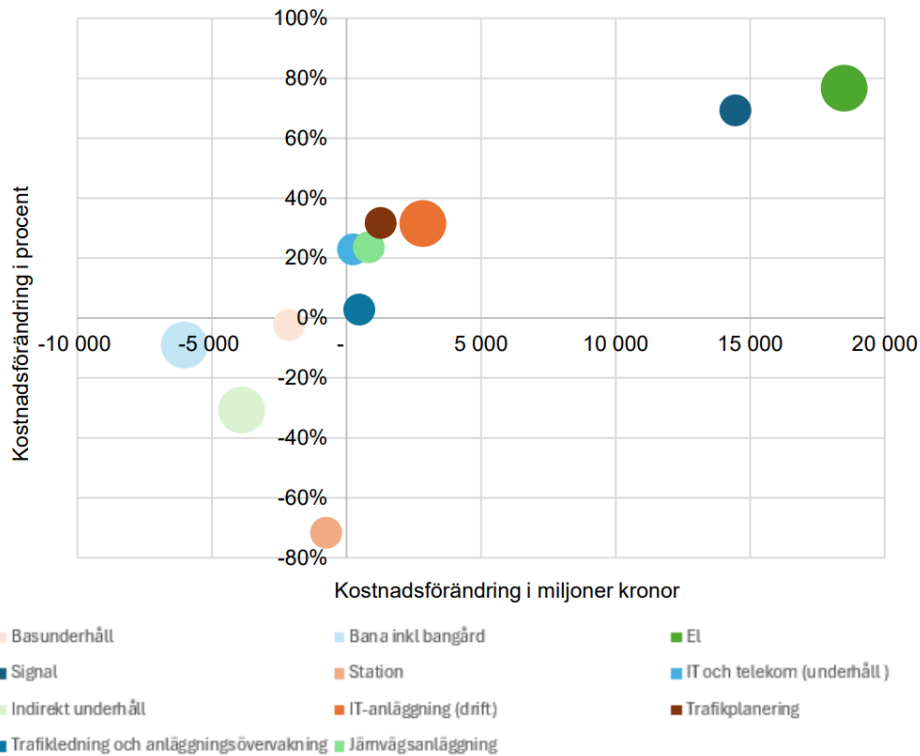
För både väg och järnväg har vissa områden haft ökade ekonomiska behov medan andra områden har haft minskade behov. Figur C.7 visar förändringarna av ekonomiska behov för vidmakthållande av väg mellan inriktningsplaneringen 2022–2033 och inriktningsplaneringen 2026–2037. Figuren visar den absoluta förändringen av behoven i miljoner kronor på ena axeln och den relativa förändringen i procent på den andra axeln. Den största absoluta ökningen av de ekonomiska behoven är inom basunderhåll. Den högsta relativa ökningen är inom vägnära it-anläggning (drift). Men det finns också områden där de ekonomiska behoven har minskat, särskilt mycket inom trafikledning och anläggningsövervakning.



Figur C.7. Förändrade behov för vidmakthållande av väg mellan inriktningsplaneringen 2022–2033 och inriktningsplaneringen 2026–2037.*

*Anm: Behov för underhåll och reinvesteringar samt eftersatt underhåll har summerats per teknikområde. Civil beredskap, klimatomställning samt forskning och innovation är inte med i figuren, eftersom behoven för dessa inte finns specificerade i bägge inriktningsunderlagen.

Figur C.8 visar på motsvarande sätt hur de ekonomiska behoven för vidmakthållande av järnväg har förändrats. Där kan vi se att de ekonomiska behoven ökat mest för el och signal, medan de ekonomiska behoven för bland annat bana, indirekt underhåll och station har minskat.



Figur C.8. Förändrade behov för vidmakthållande av järnväg mellan inriktningsplaneringen 2022–2033 och inriktningsplaneringen 2026–2037.*

*Anm: Kostnader för underhåll och reinvesteringar samt eftersatt underhåll har summerats per teknikområde. Civil beredskap, klimatomställning samt forskning och innovation är inte med i figuren, eftersom behoven för dessa inte finns specificerade i bägge inriktningsunderlagen.

Om man bara tar hänsyn till de områden där de ekonomiska behoven har ökat blir de ekonomiska behoven närmare 90 miljarder kronor mer än i inriktningsunderlaget för perioden 2022–2033 (44 miljarder kronor för väg och 45,2 miljarder kronor för järnväg, se Tabell C.1). Men eftersom det också finns områden där de ekonomiska behoven har minskat blir totalsumman av de ekonomiska behoven bara tidigare nämnda 70 miljarder kronor högre i inriktningsunderlaget för perioden 2026–2037 jämfört med inriktningsunderlaget för perioden 2022–2033 (38,6 miljarder kronor för väg och 31,2 miljarder kronor järnväg).

C.5.2 En del av de ökade behoven kan förklaras av att Trafikverket tidigare fått mindre medel än de ekonomiska behoven för vidmakthållande och ökande priser

I studien undersöktes hur mycket av de ökade ekonomiska behoven för vidmakthållande som kunde förklaras av att Trafikverket fick mindre medel för perioden 2022–2033 jämfört med de ekonomiska behov de redovisat för samma period. De ekonomiska behoven för perioden 2022–2033 var drygt cirka 124 miljarder större än de tilldelade medlen för samma period. På en övergripande nivå ser det därmed ut som att hela det ökade behovet mellan planperioden 2022–2033 och 2026–2037 skulle kunna förklaras av att Trafikverket tidigare fått mindre medel än de ekonomiska behoven.

När de ekonomiska behoven för enskilda områden analyseras blir bilden däremot en annan. För flera områden har de ekonomiska behoven ökat mer än vad som skulle kunna förklaras av skillnaden mellan tidigare tilldelade medel och redovisade behov. Det gäller bland annat basunderhållet och vägnära it-utrustning på vägsidan och el, it-anläggningen (drift) samt IT och telekom (underhåll) på järnvägssidan. När ökningen av de ekonomiska behoven som inte kan förklaras av skillnad mellan tilldelade medel och ekonomiska behov för perioden 2022–2033 summeras uppgår ökningarna till cirka 35 miljarder kronor på vägsidan och 24 miljarder kronor på järnvägssidan, se Tabell C.1. Det innebär att 80 procent av de ökade ekonomiska behoven på vägsidan och 54 procent av de ökade behoven på järnvägssidan inte kan förklaras av att Trafikverket tidigare fått för lite medel i förhållande till behoven.

Tabell C.1. Ökningar av ekonomiska behov för vidmakthållande mellan inriktningsunderlaget för planperioden 2022–2033 och inriktningsunderlaget för planperioden 2026–2037 samt ökningarna som inte kan förklaras av ökad prisbild och skillnad mellan ekonomiska behov och beslutade medel i planen 2022–2033.*

	Väg		Järnväg	
	Miljoner kronor	Procent	Miljoner kronor	Procent
Ökade ekonomiska behov	43 994		45 186	
<i>Ökade ekonomiska behov som inte kan förklaras av:</i>				
Skillnad mellan ekonomiska behov och beslutade medel	34 847	80%	24 308	54%
Ökad prisbild	41 986	96%	37 572	83%
Ökad prisbild och skillnad mellan ekonomiska behov och beslutade medel	30 453	70%	10 283	23%

***Anm: Med ökning av behov avser vi summan av ökningarna de teknikområden och delområden där behoven ökat samt de ökade behoven för klimatomställning och civil beredskap, utan hänsyn till att behoven för andra områden minskat. Vidare bygger analysen på att behoven för underhåll och reinvesteringar samt eftersatt underhåll analyserats tillsammans.**

I studien undersöktes också hur mycket av de ökade ekonomiska behoven för vidmakthållande som kunde förklaras av ökade priser samt en kombination av ökade priser och skillnaden mellan tidigare ekonomiska behov och beslutade medel. Områden med ökningarna av de ekonomiska behoven trots hänsyn till dessa faktorer är bland annat basunderhållet på vägsidan och el på järnvägssidan. I studien konstateras att en större del av de ökade ekonomiska behoven, motsvarande cirka 30 miljarder kronor, på vägsidan inte kunde förklaras med hjälp av dessa faktorer. På järnvägssidan kunde cirka 10 miljarder kronor av det ökade ekonomiska behovet inte förklaras av ökade priser, skillnaden mellan tidigare tilldelade medel och ekonomiska behov eller en kombination av dessa, se Tabell C.1. De undersökta förklaringsfaktorerna förklarar alltså i större utsträckning de ökade ekonomiska behoven för järnväg än för väg. Förklaringen till ökade ekonomiska behov för vidmakthållande av väg bör därmed i större utsträckning än för järnväg ha andra orsaker än ökad prisbild och att Trafikverket tidigare fått för lite medel till vidmakthållande. I inriktningsunderlaget lyfter Trafikverket ytterligare orsaker till att kostnaderna för att vidmakthålla anläggningen överstiger ramarna i gällande plan: en åldrande anläggning, ökat slitage till följd av ett ökat trafik- och transportarbete, tillkommande anläggning med mer teknikinnehåll och nya krav på anläggningen. Vi ser ett behov av att närmare undersöka vad de ökade ekonomiska behoven för framför allt väg beror av.

C.6 Uppföljning av åtgärdsförslag i Utredningen om järnvägens organisation

Som ett led i att öka vår förståelse för framdriften av åtgärder som syftar till att förbättra Trafikverkets kostnads kontroll har vi låtit utredaren Gunnar Alexandersson följa upp de åtgärdsförslag som lämnades av *Utredningen om järnvägens organisation* för ungefär tio år sen.²⁶⁹ Fokus i uppföljningen var på de utredningsförslag som berörde Trafikverket och dess verksamhet, vilket innebar att undersöka hur förslagen som lämnades i delbetänkandet *Koll på anläggningen* (SOU 2015:42) och slutbetänkande *En annan tågordning – bortom järnvägsknuten* (SOU 2015:110) har hanterats.

Målet med förslagen, som följdes av flera regeringsdirektiv, var att få ett fungerande och löpande basunderhåll samt stärka förmågan att planera, beställa och utföra de investeringar och reinvesteringar som krävs samtidigt som person- och godstransporter kan fortsätta på en tillfredsställande nivå. Förutom att få bättre koll och kunskap om anläggningen gavs även förslag på hur Trafikverket skulle kunna utveckla och förbättra sin ledning, styrning och ansvarsfördelning.

Studien genomfördes som en kartläggning av hur regeringen och Trafikverket har hanterat ett urval av utredningens förslag, med fokus på efterföljande uppdrag, utredningar och beslut, vad initiativen har lett till samt i vilket läge järnvägens organisation befinner sig i dag. De förslagsområden som kartlades var:

- systematiserad kunskap om anläggningens tillstånd
- planering och upphandling av järnvägsunderhåll för minskad trafikpåverkan
- ägandeformer och försörjning av maskiner för järnvägsunderhåll
- utförande av visst järnvägsunderhåll i egen regi
- uppföljning av entreprenörer och upphandlade kontrakt för järnvägsunderhåll
- Trafikverkets organisation och styrning

Underlag samlades in genom en litteraturstudie och kompletterats med skriftliga underlag och muntlig information från Trafikverket.

Uppföljningen av de åtgärdsförslag som lämnades i Utredningen av järnvägens organisation visar övergripande att samma problemområden fortfarande är aktuella och att betydande utvecklingsarbete pågår, men att utvecklingsarbetet har ett utdraget förlopp.

Särskilt tydligt är detta när det gäller att skapa en samlad och systematiserad kunskap om anläggningens tillstånd. Flera större initiativ har startats sedan 2015, bland annat projektet Anläggningsdata (ANDA) (som dock initierades 2013), som syftade till att skapa ett heltäckande anläggningsregister, och GUS (Gemensamt Underhållsstöd) för underhållssystem. Införandet har dock präglats av omtag, pausade projekt och reviderade målbilder med den samlade bilden att förflyttningen skett med brist på koordination och utan ett gemensamt mål.²⁷⁰ Det har medfört att äldre system har fått kvarstå parallellt med nya lösningar, vilket försvårar en enhetlig informationshantering.

²⁶⁹ Alexandersson, G. (2025) Utredningen om järnvägens organisation. En uppföljning avseende Trafikverkets verksamhet.

²⁷⁰ ANDA lades ner 2019 och GUS är ännu inte fullständigt implementerat i Trafikverkets verksamhet.

Sedan november 2024 pågår inom Trafikverket en översyn av portföljerna för verksamhetsutvecklingsprojekt, där vissa projekt har pausats, stoppats eller nekats startbeslut. Antalet initiativ inom området har blivit färre, och Trafikverket fokuserar nu på fyra projekt²⁷¹ som tillsammans ska leverera ett "ekosystem av systemstöd". Målet är att de ska säkerställa en fungerande masterdatahantering för de olika informationsmängderna anläggningsinformation, infrastrukturinformation och referensnät i olika register, samt kvalitetssäkring och hantering av informationskravställning av anläggningsinformationen.

VTI har, i ett tidigare uppdrag inom kostnadskontrollområdet²⁷², analyserat framdriften i Trafikverkets it-system och konstaterar att grundproblematiken fortfarande kvarstår. Flera initiativ bedöms ha potential, men svårigheter i implementeringsfasen gör att genomförandet drar ut på tiden. Som övergripande utmaningar i den fortsatta framdriften har Trafikverket identifierat bristande förändringsledning, svårigheter med informationsspridning, frånvaro av ägarskap för vissa frågor samt kompetensförsörjning, där Trafikverket anses ha för få medarbetare som kan omsätta teoretiska modeller i praktiskt genomförbara handlingsplaner.

Viktiga *omvärldstrender* som påverkar förutsättningarna för Trafikverkets utvecklingsarbete är den ökade trafikeringen (framför allt persontrafik) samt den växande underhållsskulden. Frågan om hur underhållsåtgärder kan genomföras med mindre trafikpåverkan har successivt blivit alltmer politiskt prioriterad, men det finns trögheter i att få till förändringar av exempelvis arbetssätt och upphandlingar som främjar detta.

En annan omvärldsfaktor som skapar utmaningar för Trafikverket i sitt utvecklingsarbete är de skiftande förutsättningarna för anslagsmedel samt krav och önskemål från olika regeringar. Ett sådant exempel är frågan om en övergång till utförande av järnvägsunderhåll i egen regi, där begreppets innebörd inte alltid har hanterats konsekvent. Exempelvis ansåg en senare statlig utredning att det vara förenligt med en långtgående användning av externa under-entreprenörer, samtidigt som direktiven i regeringsuppdragen till Trafikverket i flera fall har lämnat utrymme för alternativa förslag och bredare hänsynstaganden. Mängden regeringsuppdrag till Trafikverket har dessutom ökat över åren, och korta utredningstider kan ibland ha bidragit till begränsat djup och konkretion i vissa rapporter, vilket enligt studien kan göra det svårare att bedöma arbetets faktiska genomslag. För att resultaten från ett regeringsuppdrag inte enbart ska stanna vid rapportleveransen kan det enligt studiens bedömning behövas någon form av uppföljning i ett senare skede, både inom verket och från regeringen.

Trafikverket har i olika rapporter och utredningar genom åren framhållit en relativt skeptisk inställning till förändringar av beställarrollen och en övergång till att utföra järnvägsunderhåll i egen regi. Detta har manifesterats via de konsekvensbeskrivningar och alternativa förslag som Trafikverket levererat, både vad gäller utförande av underhållsåtgärder och underhållsbesiktning i egen regi. Studien pekar på att det även har varit en bidragande orsak till att väsentliga förändringar inom området antingen har försenats eller helt uteblivit. Utvecklingen på senare tid visar dock att Trafikverket rör sig mot en starkare projektledning och ökad involvering, till exempel genom att leveransuppföljningen av entreprenörer övertogs av egen personal 2018 och beslutet om en ny maskinstrategi med funktionsspecifik utrustning 2024.

I mångt och mycket motsvarar Trafikverkets arbete i Genomlysningen och fortsättningen i Kraftsamlingen det som utredningen om järnvägens organisation efterfrågade, nämligen en

²⁷¹ Dessa är GUS, Stina, Dalmas och OTL.

²⁷² Ridderstedt, I. och Sjöstrand, H. (2024) Koll på kostnaderna : Kartläggning av Trafikverkets digitala infrastruktur för kostnadskontroll. *ibid.*

förändring av myndighetens interna ledning och styrning med fokus på förtydligande och fördelning av ansvar, mandat och arbetsuppgifter. Förändringen mot ett systemansvar i organisationen för väg respektive järnväg är det tydligaste exemplet på det, även om det ännu är för tidigt att se konkreta resultat av arbetet.

Bilaga D. 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.,

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Malmorgsgatan 3
E-post: l.registrator@regeringskansliet.se

..

....

- 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 arbetsätt 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 rekvireras 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 arbetsätt 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

Tomás 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.

Trafikanalys
Rosenlundsgatan 54
118 63 Stockholm

Tel 010 414 42 00
trafikanalys@trafa.se
www.trafa.se

