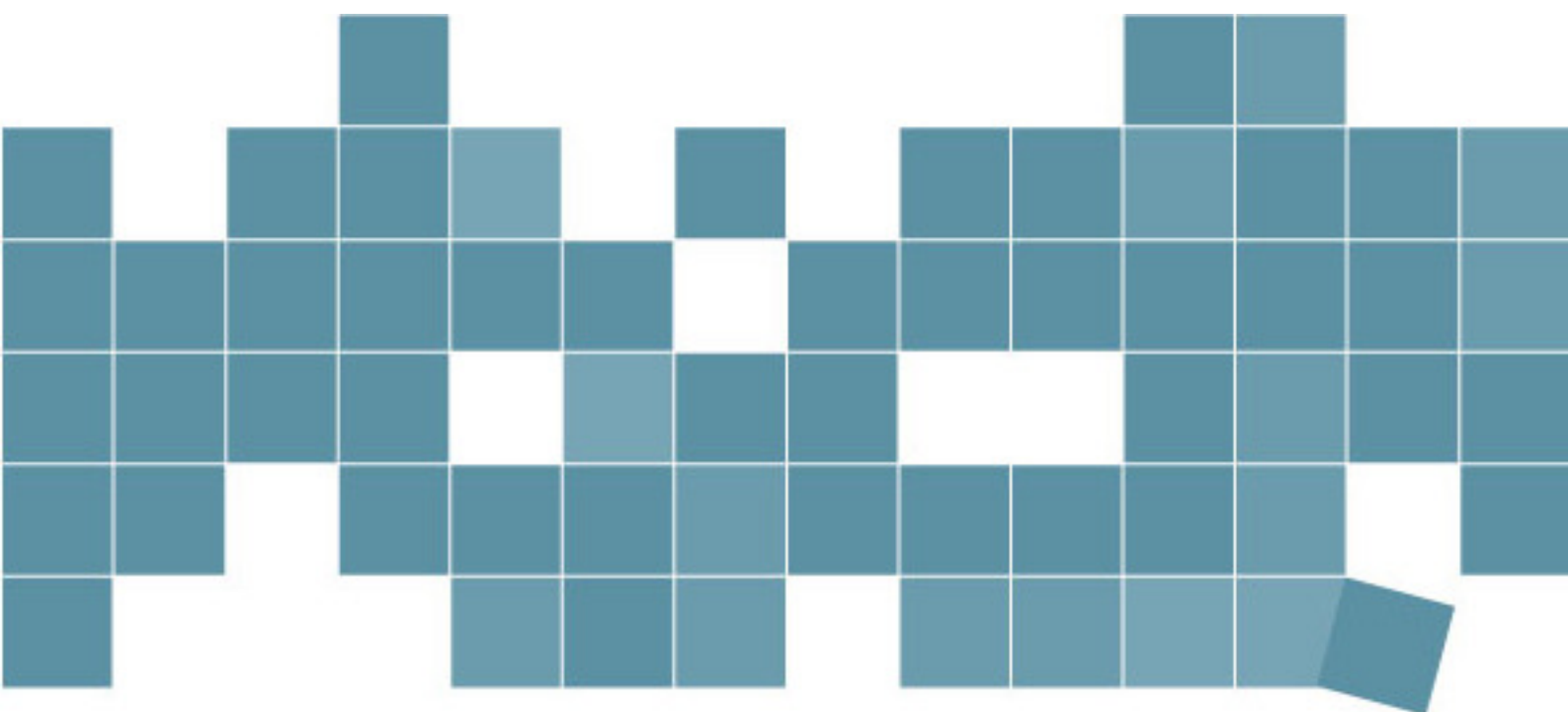


Infrastrukturplanering i ständig förbättring



Del 1. Samordning av kvalitetssäkringen i åtgärdsplaneringen 2010-2021

Infrastrukturplanering i ständig förbättring

Del 1. Samordning av kvalitetssäkringen i åtgärdsplaneringen
2010-2021

Förord

Transportsektorns infrastrukturplanering är en långsiktig process av mycket stor samhällsekonomisk betydelse, vars konsekvenser griper in på många områden i samhället. Samtidigt är planeringsprocessen mycket komplicerad, med en hög grad av osäkerhet om t.ex. framtida transportbehov, effekter och kostnader. I en sådan process är det mycket viktigt att beslutsunderlagen utformas med höga krav på kvalitet. Detta är också de inblandade aktörerna medvetna om.

Den nuvarande planeringsomgången är på flera sätt utvecklad gentemot tidigare, inte minst när det gäller samverkan mellan trafikverk och regioner. Detta har även inneburit en ny roll för SIKÄ som i tidigare omgångar av transportsektorns infrastrukturplanering endast haft en roll i den inledande fasen, den s.k. inriktningsplaneringen. I regeringens beslut om genomförande av åtgärdsplaneringen för 2010-2021 (2008-12-19, N2008/8698/IR) uppdrogs till SIKÄ att ansvara för samordningen av kvalitetssäkringen gentemot trafikverken och länen. I dialog med berörda parter har gemensamma kriterier uppställts för planeringsarbetet, både generella kvalitetskriterier och kriterier av mer specifik karaktär för svensk transportplanering.

Denna promemoria, vilken redovisas samtidigt som trafikverkens förslag till nationell plan, utgör SIKÄ:s *dokumentation och redovisning* av vilka åtgärder som vidtagits inom ramen för samordningsuppdraget. Som en slutlig avrapportering avser SIKÄ att i en särskild promemoria, efter behandling och granskning av trafikverkens och länens slutliga sammanvägda planer, redovisa en *uppföljning och analys* av erfarenheterna av kvalitetsarbetet. Syftet är, förutom försöken att kvalitetssäkra den aktuella omgången av åtgärdsplaneringen, att förbättra förutsättningarna för beslutsfattandet vid framtida planering av transportsystemet.

Projektet har letts av Björn Olsson med stöd av Gunnel Bångman, Krister Sandberg och Joanna Dickinson.

Brita Saxton
generaldirektör

Innehåll

INLEDNING	5
1 INFRASTRUKTURPLANERING I STÄNDIG FÖRBÄTTRING.....	5
1.1 Uppdraget att samordna kvalitetssäkringen.....	5
1.2 SIKAs arbete med kvalitetssäkringen.....	8
2 SIKAS KVALITETSKRITERIER	11
2.1 Allmänna kriterier.....	11
2.2 Specifika kriterier	13
2.3 Trafikverkens kommentarer på specifika kriterier	17
3 RESULTAT OCH SLUTSATSER FRÅN ARBETET	19
REFERENSER	22
BILAGA 1. TRAFIKVERKENS ALLMÄNNA SYNPUNKTER.....	23
BILAGA 2 UPPDRAGET.....	25

Inledning

Denna promemoria beskriver SIKA:s arbete med uppdraget som samordnare av kvalitetssäkringsarbetet inom åtgärdsplaneringen enligt regeringsbeslut den 19 december år 2008 (rskr 2008/09:145).

Promemorian inleds med en beskrivning av hur kvalitetssäkringsarbetet inom åtgärdsplaneringen kan ses som en process mot ständiga förbättringar i planeringsunderlagen och upprättandet av planer. En modell för de olika delarna i en långsiktig kvalitetssäkringsprocess presenteras tillsammans med några riktlinjer för hur SIKA menar att den praktiska samordningen av kvalitetssäkringsarbetet skulle kunna fungera. Därefter presenteras de allmänna och specifika kriterier som underlagen enligt SIKA bör uppfylla.

1 Infrastrukturplanering i ständig förbättring

Detta avsnitt beskriver SIKA:s syn på kvalitetssäkring i bred bemärkelse och hur SIKA i dialog med uppdragsgivaren tolkat uppdraget att ansvara för samordningen av kvalitetssäkringsprocessen. Kapitlet beskriver också vilka åtgärder SIKA vidtagit för samordning av kvalitetssäkringen i den aktuella omgången av åtgärdsplaneringen.

1.1 Uppdraget att samordna kvalitetssäkringen

Kvalitetssäkring är ett begrepp som används inom systematiserat kvalitetsarbete enligt internationella standarder som till exempel *ISO 9001* och *ISO/TS16949*. Med kvalitetssäkring förstås i grund och botten att en organisation har tagit fram, dokumenterat och följer processer för sitt arbete, samt tagit fram och använder olika verktyg till stöd i detta arbete. Enligt ISO 9000 är kvalitetssäkring "alla planerade och systematiska åtgärder nödvändiga för att ge tillräcklig tilltro till att en produkt kommer att uppfylla givna krav på kvalitet".¹

Full implementering av standardiserat kvalitetssäkringsarbete enligt ISO 9000 skulle förmodligen innebära ökad tidsåtgång och resursbehov, och därmed minska

¹ Swedish Standards Institute, www.sis.se, www.susning.nu

den flexibilitet som är viktig i planeringsarbete. Däremot skulle ambitionen med kvalitetssäkringsarbetet i åtgärdsplaneringen kunna vara att efterlikna ISO-standarderna i lämpliga delar och implementera de delar som bedöms som särskilt viktiga.

Vissa delar i standarden för kvalitetssäkring återspeglas i regeringens direktiv till åtgärdsplaneringen och i uppdraget till SIKa att ansvara för samordningen av kvalitetssäkringen, till exempel tillsättandet av en oberoende granskare.² Detta motsvarar den *tredjepartsrevision* som ingår som en viktig del i standardiserat kvalitetssäkringsarbete. En annan del i standarden är *periodiska internrevisioner* vilket till stor del motsvaras av de planeringsansvarigas interna granskningsprocess, tillsammans med de riktlinjer och rekommendationer som utarbetas inom den trafikverksgemensamma gruppen ASEK.³ Med krav på dokumentation, processer och systematiska åtgärder ger kvalitetssäkringsarbetet inte bara bättre beslutsunderlag, utan innebär även att det blir lättare att genomföra en granskning och utvärdering av planeringsarbetet i ett senare skede. För närvarande diskuteras behoven av att genom utvärderingar *efter genomförandet* av en åtgärd, förbättra möjligheten till en relevant planeringsprocess. Väldokumenterade och kvalitets-säkrade beslutsunderlag blir vid sådan analys ett viktigt verktyg för att söka orsaker till eventuellt oväntade utfall.

SIKA ser uppdraget om kvalitetssäkring av åtgärdsplaneringen som inledningen på en långsiktig process mot en allt högre kvalitet i planeringsprocessen och de underlag som den genererar. Infrastrukturplaneringen är en komplex process med många olika intressenter inblandade. I en sådan process är det viktigt med ett systematiskt arbete för att säkra kvaliteten i arbetet. Kvalitetsarbetet återfinns på flera nivåer. Dels innebär det kvalitativa aspekter på underlagen som till exempel tydlighet, transparens och jämförbarhet. Dels betyder kvalitet i åtgärdsplaneringsarbetet att planeringen genomförs på ett rationellt och tidseffektivt sätt samt med en tydlig ansvarsfördelning och organisation. Rationell planering med hög kvalitet är en förutsättning för att allmänna medel ska kunna användas på ett samhälls-ekonomiskt effektivt sätt. En långsiktig kvalitetssäkring inom infrastrukturplaneringen kan enligt SIKAs uppfattning också minska riskerna för förseningar, fördröjningar eller rena misstag.

Flyvbjerg (2007) gör en uppdelning i tre kategorier av orsaker till att infrastrukturprojekt drabbas av förseningar, fördröjningar eller rena misstag; (1) tekniska orsaker som beror på till exempel otillräckliga data, mätfel, felaktig mätutrustning eller liknande; (2) psykologiska eller kognitiva orsaker som till exempel överoptimism eller andra mänskliga (omedvetna) faktorer; (3) Ekonomisk-politiska orsaker som kan förklara medvetna, mänskliga handlingar som strategiskt beteende av olika slag.

² Uppdraget och direktiven till trafikverken finns t.ex. på Banverkets hemsida: http://banportalen.banverket.se/Banportalen/pages/6158/Direktiv_atgardsplanering.pdf

³ En mer systematisk internrevision kan till exempel underlättas genom ett mer kontinuerligt arbete inom Arbetsgruppen för samhällsekonomi (ASEK). Ambitionen inom ASEK är att bedriva ett mer kontinuerligt utvecklingsarbete än tidigare och med initiering av strategiskt inriktad forskning i samarbete med Sampers- och Samgodsgруппerna (styrgrupp och arbetsgrupper).

För att få bukt med denna typ av bekymmer inom planeringen behöver det ske ett framåtsyftande reform- och utvecklingsarbete som Flyvbjerg m.fl. (2003, 2007) delar in i två breda kategorier; (1) utveckling av de tekniska verktygen som till exempel prognos- och kalkylmodellerna; (2) utveckling av incitamentsstrukturen i planeringsprocessen som helhet mot ärlighet och ansvarstagande.

För att en utveckling av prognos- och kalkylverktygen ska kunna ske behöver bristerna med verktygen uppmärksammas och i möjligaste mån korrigeras. För att kunna bedöma legitimiteten i korrigeringsarna bör dessa ske öppet och transparent och på ett sådant sätt att en utomstående granskning kan ske. Osäkerheter i parametrar och resultat behöver av samma skäl redovisas på ett transparent sätt.

En viktig faktor för att skapa rätt incitament är möjligheten att utkräva ansvar, och det i sin tur kräver en tydlig och transparent ansvarsfördelning. Flyvbjerg m.fl. (2003, 2007) gör en uppdelning i privat respektive offentligt ansvarstagande (*accountability*): inom privat sektor sker ansvarstagandet genom konkurrens och marknadskrafter. Inom offentlig sektor sker ansvarstagandet genom transparens och offentlig styrning/kontroll.

Planering, byggande, drift och underhåll av infrastruktur involverar aktörer från såväl den privata som den offentliga sektorn. Ett sätt att maximera ansvarstagandet i hela processen från planering till drift av infrastrukturen är då att kombinera offentliga och privata former av ansvarstagande. Flyvbjerg menar att genom att involvera riskkapital blir långivarna mer engagerade och bidrar till en mer effektiv kostnadskontroll och -uppföljning (*monitoring*). Detta i sin tur minskar riskerna för fördyringar och förseningar.⁴ Det betyder att olika former av privat medfinansiering, riskkapital och konkurrensutsättning inte bara kan minska den offentliga finansieringsbördan på kort eller lång sikt, utan också medverka till att skapa en incitamentsstruktur inriktad mot ansvarstagande och som minskar riskerna för förseningar och fördyringar och därmed håller nere de totala kostnaderna för olika projekt. Andra viktiga faktorer är enligt Flyvbjerg specifikationer som möjliggör uppföljning och kontroll, samt identifiering, formulering och eliminering av olika typer av risker, inklusive ekonomisk och politisk risk.

SIKA menar att denna beskrivning av problem och lösningar inom infrastrukturplanering kan ses som en intressant och värdefull modell över de olika delarna i det fortsatta, långsiktiga arbetet med kvalitetssäkring inom infrastrukturplaneringen. SIKA ser därför mycket positivt på att stora delar av ovanstående återspeglas i uppdraget och direktiven till åtgärdsplaneringen.

SIKA anser att även trafikverkens och länens ambitioner och arbete uppvisar en medvetenhet om ovanstående faktorer betydelse för långsiktig kvalitetssäkring. Det finns således enligt SIKA en hög grad av samsyn när det gäller kvalitets-säkringsprocessen. Det praktiska kvalitetsarbetet handlar därför ofta om vilken detaljeringsgrad som bör gälla, beroende på tillgång till tid och andra resurser för planeringen.

⁴ Flyvbjerg m.fl. (2003), sid 121

I uppdraget ingår att dokumentera vilka åtgärder som vidtagits för att säkra underlagens kvalitet. Denna rapport beskriver de åtgärder som SIKA vidtagit fram till 1 september 2009 utifrån sitt uppdrag. De åtgärder som trafikverken vidtagit för att säkra underlagens kvalitet beskrivs i bilaga 3 till Nationell Plan.⁵

1.2 SIKA:s arbete med kvalitetssäkringen

Enligt regeringsuppdraget om åtgärdsplanering för perioden 2010-2021 ska kvalitetssäkringen tjäna som ett stöd för de planeringsansvariga genom att säkerställa att gemensamma modeller och metoder används på ett likartat sätt. Kvalitetssäkringen ska också syfta till att bedömningar i planeringsprocesserna grundas på samma underlag och att effektbeskrivningar och utformning av planer harmoniseras. Den oberoende granskning som genomförs av Öhrlings PriceWaterhouseCoopers (PWC) på uppdrag av regeringen kommer att utmynna i en rapport om kvaliteten i underlagen.

Åtgärdsplaneringen för perioden 2010-2021 har letts av en projektorganisation där SIKA inte har ingått. SIKA fick 2008-01-17 i uppdrag att bistå trafikverken i arbetet med den inledande åtgärdsplaneringen. Planeringsarbetet har därefter genomförts i femton arbetsgrupper, av vilka SIKA deltagit i fyra. SIKA har därmed haft en begränsad insyn i utvecklingsarbetet. Enligt regeringsbeslut 2008-12-19 fick SIKA uppdraget att samordna arbetet med kvalitetssäkring i åtgärdsplaneringen. Inom ramen för uppdraget har SIKA tillsammans med de berörda aktörerna diskuterat en lista på kriterier som enligt SIKA bör vara uppfyllda för att kvaliteten i planeringsunderlagen ska kunna säkras. Eftersom utformning och kvalitet på planeringsunderlag och planeringsarbete i hög grad bestäms av den inriktning som fastlagts före SIKA:s medverkan, har en viktig del av SIKA:s arbete inom uppdraget handlat om att dokumentera och sammanställa de erfarenheter som gjorts under kvalitetssäkringsprocessens gång och dra slutsatser ur dessa för framtiden.

Den lista med kvalitetskriterier som SIKA sammanställt och diskuterat med representanter för trafikverken beskrivs i avsnitt 3. Trafikverkens skriftliga synpunkter på dessa kriterier återfinns i bilagor. SIKA:s uppdrag att ansvara för kvalitetssäkringen har inte innehållit något mandat att granska underlagen och deras riktighet avseende fakta, kalkylresultat eller andra detaljer. SIKA:s arbete har fokuserat på hur dokumentationen av underlagen i planeringsprocessen bör ske för att säkerställa högsta möjliga kvalitet.

SIKA:s utgångspunkt från början har varit de *Gemensamma förutsättningar*⁶ vilka har fungerat som en mall för alla trafikverk och som kommer att uppdateras efter planeringsperiodens slut. Utifrån beskrivningen av samlad effektbedömning, känslighetsanalys, med mera, upprättade SIKA egna kompletterande frågor till trafikverken, till exempel om hur vissa rimlighetsbedömningar eller urval av

⁵ Bilaga 3 Kvalitetssäkringsprocessen http://www22.vv.se/templates/page3_44452.aspx

⁶ Effektsamband för vägtransportsystemet – Gemensamma förutsättningar, *Vägverket Publikation 2008:9*, http://publikationswebbutik.vv.se/shopping/ShowItem_3370.aspx

åtgärder görs. Dessa kompletteringsfrågor togs upp vid de första mötena med trafikverken och utifrån dessa frågor och svar upprättade SIKA den kriterielista som delas in i en generell del för alla underlag, och en specifik del som berör specifika underlag, till exempel Samlad effektbedömning eller Känslighetsanalyser.

SIKA har även deltagit i samordningen av det praktiska planeringsarbetet genom att föreslå en för trafikverk och län gemensam mall för redovisning av medel fördelade över olika åtgärder i de övergripande namn- och resurssatta s.k. potterna, vilka successivt kan avropas för projekt i den treåriga verksamhetsplaneringen.⁷ Denna mall kommer att fortsätta att utvecklas under höstens arbete med sammanställningen av de samlade effekterna av planförslagen.

Kommunikation med trafikverken och länen⁸

SIKA har haft egen kommunikation med län och trafikverk och följt vilka kvalitetsåtgärder som genomförts samt diskuterat dessa med trafikverken på möten med representanter. Dessa möten har hållits vid fem tillfällen under våren 2009.

SIKA har också följt samarbetet och dialogen mellan trafikverken å ena sidan och länen/regionerna å andra sidan på REGSAM- och KOMEX-mötena. Formerna för denna dialog har enligt SIKA stor betydelse för hur länens självständighet tillgodoses och vilket inflytande i processen länen ges.

Som en konsekvens av sin nya roll efter förberedelsefasen har SIKA däremot inte deltagit i de arbetsgrupper SIKA tidigare deltagit i, till exempel gruppen för Stora Objekt och Kollektivtrafikgruppen. SIKA har dock tagit del av minnesanteckningarna från dessa grupper.

Direktiv till trafikverken och länen har i vissa delar inte varit entydiga. Trafikverken och länen har därför gjort en gemensam tolkning av direktiven för åtgärdsplaneringen. Denna tolkning av direktiven har diskuterats tillsammans med Näringsdepartementet.

I uppdraget om åtgärdsplanering framgår att redovisning av måluppfyllelse ska ske med hänsyn till eventuella nya transportpolitiska mål. Denna skrivning har diskuterats i samråd mellan trafikverk, län, SIKA och Näringsdepartementet. Den gemensamma tolkningen är att redovisningen av måluppfyllelse ska ske utifrån de nya målen. Det faktum att de nya målen föreslogs och beslutades mitt i planeringsprocessen har medfört vissa svårigheter för trafikverken och länen att tillgodose en fullständig redovisning utifrån de nya målen inom alla projekt.

⁷ Se vidare *Gemensamma utgångspunkter och arbetssätt i åtgärdsplaneringen för perioden 2010-2021*, underlagsrapport till *Nationell plan*:
http://www.vv.se/PageFiles/5362/underlagsrapporter/gemensamma_utgangspunkter_och_arbetssatt_version_%201_2_%20090625.doc?epslanguage=sv

⁸ Med län avses även andra regionala organ som har i uppdrag att utarbeta egna planer.

Arbetet i REGSAM

En viktig fråga som SIKA noterat är hur kommunikationen fungerat mellan å ena sidan de planeringsansvariga länen och å andra sidan trafikverkens regionansvariga. På REGSAM har vid några tillfällen framförts stark kritik mot projektledningen inom åtgärdsplaneringen om hur kommunikationen har fungerat. Länen säger sig inte kunna ha en relevant diskussion/förhandling med de regionansvariga på trafikverken när det gäller till exempel objekt och budgetmedel. Enligt länen säger sig trafikverkens representanter inte ha mandat att förhandla om pengar och budget, eftersom detta sköts centralt. Enligt trafikverken har dock de regionansvariga mandat och ansvar att förhandla med länen. Det verkar med andra ord ha funnits vissa oklarheter i ansvarsfördelningen vid dessa förhandlingar.

Den oberoende granskningen

Enligt direktiven avser regeringens granskning samhällsekonomisk effektivitet, den samlade effektbedömningen, uppfyllelse av gällande transportpolitiska mål samt samband med andra relevanta planer inom Sverige och andra länders planer (dir sid 6-7). SIKA har rekommenderat att den oberoende granskningen som beskrivs i uppdraget (sid 3) omfattar de punkter som beskrivs i direktiven. Detta för att granskningen ska omfatta det fullständiga underlaget för respektive objekt och inte enbart de ekonomiska effekterna som avspeglas i kalkylen. Härigenom granskas även de icke prissatta effekterna såsom miljöeffekter, exploaterings-effekter, fördelningseffekter, jämställdhetseffekter m.m. vilka enligt direktiven ska tas fram för föreslagna objekt (dir sid 11).

Enligt direktiven skall det framgå vem som upprättat underlaget, vem som godkänt beräkningarna och var i den fysiska planeringsprocessen det utpekade objektet befinner sig. Av underlaget ska också framgå vilka förslag till alternativa åtgärder som förkastats. SIKA har som ett kriterium att det även ska framgå av vilken anledning ett alternativ har förkastats.

SIKA har också i möte med departement och oberoende granskare rekommenderat att granskningen sker av ett urval av såväl beslutade som ej beslutade projekt. En granskning av enbart ej beslutade projekt skulle i förlängningen kunna riskera att otillbörligt många projekt blir beslutade att genomföras och därmed undgå granskning.

I de fall länen anlitar externa konsulter för till exempel kalkyler bör modellparametrarna vara desamma som trafikverken använder i sina kalkyler. Detta är ett krav som SIKA har föreslagit till länen, eftersom SIKA inte har mandat att granska länen's kalkyler och inte heller har möjlighet att följa upp att alla parametrar är desamma. SIKA har rekommenderat den oberoende granskaren att göra stickprov bland länen's objektskalkyler och samlade effektbedömningar.

2 SIKA:s kvalitetskriterier

Denna kriterielista är resultatet efter att trafikverken har fått inkomma med synpunkter i två omgångar. Dels har trafikverken lämnat ”Allmänna synpunkter” (bilaga 1) på en tidig version, dels har de lämnat kommentarer på de specifika kriterierna. Kommentarererna finns sammanfattade i anslutning till kriterierna.

SIKA ska enligt uppdraget ansvara för samordning av kvalitetssäkringsprocessen gentemot trafikverken och länen, men har inget mandat att göra någon egen granskning. Regeringen avser att genomföra en oberoende granskning av planförslagen. En del i SIKA:s kvalitetssäkringsarbete blir då att göra granskarens arbete så smidigt som möjligt. Det underlättar också möjligheter till uppföljning och utvärdering i ett senare skede. Även beskrivning av ansvarsfördelningen är viktig för att underlätta utkrävande av ansvar. För att kvaliteten i underlagen ska säkras på bästa sätt har SIKA ställt upp ett antal kriterier som för god kvalitet i beslutsunderlagen bör vara uppfyllda. Kriterierna är dels *allmänna*, dels *specifika*.

2.1 Allmänna kriterier

De allmänna kvalitetskriterierna gäller alla typer av planeringsunderlag inom såväl län som trafikverk och syftar till att underlätta den granskning som kommer att ske av en av regeringen utsedd oberoende extern granskare. De allmänna kriterierna är följande:

- *Transparens/Spårbarhet*
- *Information om osäkerhet*
- *Jämförbarhet*
- *Fullständighet*
- *Konsistens*
- *Korrektthet*
- *Tydlighet*

**Transparens/Spårbarhet:* Transparens och spårbarhet i underlagen är viktigt för att möjliggöra härledning av fakta eller andra uppgifter, det vill säga att ta reda på varifrån olika uppgifter kommer och vem som är ansvarig för dessa. Det är också viktigt för att möjliggöra uppföljning och efterkalkyler. Underlagen ska vara lätta att följa för en beslutsfattare eller en extern granskare. Förklaringar ska finnas till särskilda fackuttryck. Hänvisningar ska finnas till mer utförliga beskrivningar i annat material eller i bilagor. Det ska även finnas hänvisning till varifrån uppgifter och parametrar har hämtats eller hur beräkningar har skett. Motiveringar till urval och antaganden ska finnas och vara utförliga. Det ska framgå om ett urval eller en bedömning gjorts på objektiva eller subjektiva grunder, och det ska framgå vem

som gjort urvalet eller bedömningen. Uppgifter i underlagen ska inte framstå som godtyckliga.

**Information om osäkerhet:* Kunskap eller information om osäkerheten bakom olika typer av uppgifter krävs för att beslutsfattaren ska anses ha ett fullständigt beslutsunderlag. Beslut ska fattas utifrån ett så brett och fullständigt underlag som möjligt. Det är därför mycket viktigt för en beslutsfattare att vara medveten om hur stor osäkerheten i underlaget är. I underlagen ska det därför framgå var de största osäkerheterna finns och bakgrunden till osäkerheten. Det ska också framgå vad som gjorts för att minska osäkerheten eller kompensera för den på något sätt. Här har känslighetsanalyser en stor betydelse.

**Jämförbarhet:* Jämförbarhet är viktigt för att kunna göra prioriteringar mellan olika projekt. Det ska framgå av underlagen vilka delar som följer ASEK:s rekommendationer och vilka som avviker (och isåfall varför och på vilket sätt). När det gäller väg- respektive järnvägs-kalkyler ska jämförbarheten diskuteras utförligt.⁹ Jämförbarhet ska också finnas mellan underlag från trafikverken respektive länen.

**Fullständighet:* Samtliga kända effekter av en åtgärd ska finnas beskrivna, antingen kvantitativt eller kvalitativt. Effekter som kan kvantifieras ska i möjligaste mån även värderas/monetariseras. Dessa effekter samlas och beskrivs i den Samlade Effektbedömningen. Kompetens inom berörda sakområden hos de som gör bedömningen av måluppfyllelse, icke-kvantifierade samhällsekonomiska effekter samt gör den sammanvägda effektbedömningen ska redovisas.

**Konsistens:* Underlagen ska vara konsistenta. Metoder, modeller och data ska användas på ett konsekvent sätt i hela åtgärdsplaneringsprocessen, och ska i idealfallet inte ändras under processen. Om modifieringar/korrigeringar ändå görs så ska det tydligt framgå på vilka grunder dessa görs, dessutom ska en konsekvensanalys bifogas där det framgår om/hur eventuella gjorda förändringar påverkar jämförbarheten mellan olika trafikslag och regioner.

**Korrekthet:* Underlagen ska vara korrekta. I *rimlighetsbedömningar* ska det framgå vilka kriterier (intervall eller liknande) som finns för att bedöma vad som kan anses rimligt. Beräkningar eller körningar ska finnas dokumenterade och refererade.

**Tydlighet:* Underlagen ska vara tydliga i sitt innehåll, till exempel när det gäller arbets- och ansvarsfördelning. Underlagen ska också vara tydliga i sin form, bland annat genom att ha en tydlig uppställning med klar och läsbar text. Diagram, figurer och tabeller ska vara lättförståeliga.

⁹ I Stora-Projekt- gruppens Lägesrapport från 30 sep 2008 diskuteras det faktum att väg- och järnvägs-kalkyler är svåra att få helt jämförbara pga principiella (regleringsmässiga) skillnader i väg- och järnvägstrafik.

2.2 Specifika kriterier

De specifika kriterierna rör metoder, modeller, bedömningar, effekter och planer utifrån de punkter som enligt direktiven omfattas av regeringens granskning:

- Samlad effektbedömning (SEB)¹⁰
- Samhällsekonomisk effektivitet
- Transportpolitisk måluppfyllelse
- Samband med andra relevanta planer inom Sverige och andra länders planer

Underlagen för åtgärdsplaneringen är till stor del utvecklade och uppbyggda hierarkiskt. De övergripande planerna är skapade med hänsyn till bland annat de regionala systemanalyserna och de samlade effektbedömningarna. De samlade effektbedömningarna består i sin tur av ett antal prissatta och icke prissatta effekter, deras påverkan på målen med mera. De prissatta effekterna i sin tur är beräknade med hjälp av olika kalkylverktyg och tillhörande känslighetsanalyser.

De specifika kriterierna berör dels kvaliteten i underlagen på dessa olika hierarkiska nivåer, dels de urval och prioriteringar av underlag som görs i snittet mellan de olika nivåerna. Dessa urval och prioriteringar är ofta känsliga för subjektiva bedömningar och sammanvägningar. Därför är det särskilt viktigt att motiven och kriterierna bakom varje urval eller prioritering tydliggörs av den som är ansvarig.

De specifika kriterierna beskrivs här i anslutning till de hierarkiska nivåerna, med början i den översta nivån, det vill säga i de slutgiltiga planerna.

Nationella planen och länsplanerna

- Planerna ska följa de krav som ges i uppdraget och direktiven om åtgärdsplaneringen.
- Av planerna ska framgå vilka hänsyn som har tagits till ”andra relevanta planer inom Sverige och andra länders planer”.
- Planerna ska beskriva på vilka grunder prioriteringar och urval gjorts av objektens samlade effektbedömningar
- I den nationella planen ska det framgå hur de regionala systemanalyserna är beaktade, dvs hur stort *det regionala inflytandet* har varit i utarbetandet av planen.

¹⁰ Den samlade effektbedömningen inkluderar effekterna på samhällsekonomisk effektivitet (NNK) och transportpolitisk måluppfyllelse.

- Planerna ska beskriva i vilken grad de uppfyller ambitionen att vara *transportslagsövergripande*.
- Planerna ska beskriva på vilket sätt *fyrstegsprincipen* har följts.
- I planerna ska framgå hur hänsyn tagits till EET-strategin och dess styrmedel
- Det ska framgå huruvida miljöbedömningen av de olika planerna har utgjort ett underlag i alternativgenereringen av de olika åtgärdsförslagen, och på vilket sätt.
- Det ska framgå huruvida miljöbedömningen genomförts i enlighet med de krav som ställs i miljöbalken, samt hur resultatet av miljöbedömningen tillämpats.

Samlade effektbedömningar (SEB)

Syftet med SEB är att samla resultat från tidigare gjorda utredningar, som till exempel CBA och MKB, samt att göra en bedömning av åtgärdens troliga bidrag till måluppfyllelse och eventuella målkonflikter (SIKA 2008).

- SEB är tänkt att vara kortfattad och som en ”ingång till mer fördjupad kunskap/info”. Tydliga hänvisningar till mer utförliga beskrivningar ska finnas.
- *Alternativgenerering*. För varje objekt för vilken en SEB görs, ska en beskrivning finnas över hur åtgärden/objektet föreslagits, i vilket sammanhang, och hur den samspelar med luft- och sjöfart i ett transportpolitiskt måluppfylleseperspektiv.
- Det ska framgå vem som gjort analysen av de icke-prissatta effekterna (t.ex fördelnings- & miljö-, exploaterings-, arbetsmarknadseffekter). Professionell sakkompetens, t.ex ekolog? Annan kompetens? Konsult?
- Miljöeffekter: De femton punkter som Miljödepartementet pekat på i Vägverkets kompletterande underlag inför regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap miljöbalken av ”Effektivare Nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet”¹¹ ska tas särskild hänsyn till i SEB av stora objekt, till exempel:

-Korridorer: En karta ska finnas med som beskriver korridorens längd och bredd, utrymmen för trafikplatser samt på vilka sträckor tunnel resp ytläge förordas. Korridorens bredd ska motiveras.

¹¹ Miljödepartementets femton punkter finns under ”Prövningar” på Vägverkets webbplats: <http://www.vv.se/vagarna/Vagprojekt/Stockholms-lan/Forbifart-Stockholm/Dokument/>

- Motiven till varför alternativ valts bort ska redovisas utförligt.
- För objekt i anslutning till Natura 2000 områden skall särskild MKB genomföras.
- Effekter på landskapets ekologiska funktioner ska redovisas.

- Kvalificerat underlag avseende geologiska förhållanden och miljökostnader inklusive buller bör tas fram för t.ex tunneldragningar där intrång sker i känsliga natur- och kulturmiljöer respektive bostadsområden.
- Alla kända ”ytterligare effekter” ska specificeras.
- Av SEB ska framgå vilka parametar som har störst betydelse för den samhällsekonomiska lönsamheten, samt vilka parametrar som är mest osäkra.
- Det ska framgå hur projektmål är härledda samt vilken status de har i förhållande till transportpolitiska mål eller andra mål
- Det ska tydligt redovisas hur avvägningar mellan olika mål och målkonflikter är gjorda.
- I SEB vägs kvantitativa och kvalitativa effekter ihop till en samlad bedömning om lönsamheten. Det ska framgå hur denna sammanvägning görs, på vilka grunder, och vem som gjort denna sammanvägning och bedömning.
- Kompetens inom berörda sakområden hos de som gör bedömningen av måluppfyllelse, icke-kvantifierade samhällsekonomiska effekter samt gör den sammanvägda effektbedömningen ska redovisas.
- Om de kvalitativa effekterna är motsatta de kvantitativa (ekonomiska) effekterna innebär det att sammanvägningen ger osäkert utfall (eftersom värdet på kvalitativa effekter är osäkra). Denna osäkerhet ska redovisas.
- Den slutliga rangordningen av objekt blir en rangordning av objektens SEB. Grunderna för hur denna rangordning görs av olika SEB med osäkra utfall ska tydligt beskrivas, samt vem som är ansvarig för rangordningen.

Kalkylarbetet och känslighetsanalyser gjorda av trafikverk och län:

- Enligt uppdraget: Trafikverken ska redogöra för olikheter i parametrar i bas- och referensscenarierna som ger en stor skillnad i investeringarnas lönsamhet och ange storleksordningar för skillnaderna samt redovisa resultatet i en rapport parallellt med sitt planförslag. Trafikverkens och

länens prioritering ska ta hänsyn till regeringens aviserade eller beslutade politik.

- Underlagen ska beskriva den praxis som finns för att välja ut objekt för systemanalys (-kalkyl).
- Instruktioner till konsulterna ang kalkyler ska vara tydliga och granskas, även när det gäller den interna granskningen. Instruktionerna till konsulten ska inte ge utrymme för godtycke. Instruktionerna ska dokumenteras och beskriva hur de har kvalitetssäkrats.
- Utformningen av nollalternativet skall redovisas med angivande av hur uppskattningar av framtida trafikmängder är gjorda och realismen i gjorda antaganden. Det ska redovisas hur framtida styrmedel (t.ex EET-scenariot) enligt steg 1 och 2 i fyrstegsprincipen är beaktade. Ansvar för gjorda modifieringar ska tydligt framgå.
- Det ska framgå av kalkylerna i vilka aspekter scenarierna skiljer sig från senaste prognos, det vill säga vilka delar som kan förväntas underskatta eller överskatta senast gjorda prognos.
- För investerings- och anläggningskostnads-kalkyler ska det framgå hur metoden för successiv kalkylering skiljer sig från andra metoder (fördelar & nackdelar) och hur metoden har använts.
- Känslighetsanalyser bör göras för de parametrar som har störst betydelse för den samhällsekonomiska lönsamheten, och för de mest osäkra parametrarna.
- Det ska framgå varför en känslighetsanalys görs för en viss parameter. Av känslighetsanalysen bör det framgå vilket inflytande parametern har vid olika storlek. Det bör framgå vid vilken nivå på parametern som break-even nås i kalkylen, dvs vilken den kritiska nivån är för parametern.
- Det ska framgå för vilken trafik-/nyttotillväxt känslighetsanalysen är gjord (med anledning av diskussion i gruppen för Stora Objekt om skillnad mellan Banverket och Vägverket).
- Det ska framgå av underlagen vilka objekt som prioriteras för att genomgå känslighetsanalys. Sker prioriteringen efter hur dyra objekten är? Isåfall var går gränsen för denna prioritering? Prioriteras objekt med systemeffekter?
- Det ska framgå hur stor robustheten är för de objekt som känslighetsanalyserats.
- Det ska framgå hur rangordningen påverkas av känslighetsanalysen.

- Riggningen av kalkylerna ska dokumenteras och arkiveras på lämpligt sätt för att möjliggöra återskapande av modellkörningarna i efterhand.

Samgods- och Sampersmodellerna

- Av underlagen ska framgå hur elasticiteterna i Samgods/STAN påverkar kalkylerna, och hur detta beaktats.
- I STAN är vissa elasticiteter, t.ex korspriselasticiteterna, för höga i absoluta tal. Orsaker till detta är att modellen är deterministisk och att den bara har anpassningsmöjligheter för rutt och trafikslagsval. Detta gör att trafikeffekterna av en förändrad relativkostnad mellan trafikslagen skattas något högt. Dessa bekymmer med STAN och deras orsaker ska beskrivas i underlagen. (Problemet med elasticiteterna förväntas bli lösta i den nya version av Samgods som är under utveckling.)
- STAN-modellens funktionssätt och dess konsekvenser för slutresultaten i termer av osäkerheter ska beskrivas i underlagen.
- Många av de styrmedelsparametrar som ges inom åtgärdsplaneringen kan simuleras på olika sätt i modellen. Det är därför viktigt att trafikverken utgår från *exakt* samma scenarios så långt det är möjligt. I vilken utsträckning detta är gjort ska framgå av underlagen.
- Övriga felkällor i modellerna ska beskrivas och kommenteras. Vilken hänsyn som tagits till dessa felkällor ska framgå av underlagen.

2.3 Trafikverkens kommentarer på specifika kriterier

Detta avsnitt sammanfattar de kommentarer som trafikverken har haft på de specifika kriterier som framgår av avsnitt 2.2 ovan. Trafikverken menar att de kvalitetskriterier som anges för de samlade effektbedömningarna i de flesta fall är eftersträvansvärda och i linje med de ambitioner som trafikverken har med redovisningen på objektsnivå. I flera fall uttrycker dock kriterierna redovisning på en sådan detaljnivå att de för många objekt inte är möjliga att uppfylla till fullo. Detaljnivån på underlaget är beroende på hur långt man kommit i planeringsprocessen för respektive åtgärdsförslag. De överväganden som gjorts i ett tidigt skede kan bli föremål för omprövning i ett senare skede.

Självklart ska referenser till underliggande material finnas enligt trafikverken, men med hänsyn till att utredningsläget kan vara mycket olika för olika objekt varierar också tillgången till mer utförligt material. Tillkomsten av åtgärdsförslagen är oftast en lång process där de ursprungliga övervägandena om varför man valt att gå vidare med en viss lösning ofta inte är dokumenterat på ett

enhetligt sätt. Bakom besluten att utreda olika åtgärder finns ofta olika lokala, regionala och nationella intressen. Det är viktigt att man i den samlade planen kan motivera valet av kombination av åtgärder i ett trafikslagsövergripande perspektiv.

3 Resultat och slutsatser från arbetet

SIKA menar att trafikverkens övergripande kvalitetssäkringsprocess förefaller fungera relativt väl tack vare den uppbyggda organisation som finns och det samarbete som funnits mellan trafikverken.

En slutsats är att kvalitetssäkringsprocessen måste ske samtidigt och parallellt med planeringsprocessen. Processerna är ömsesidigt beroende av varandra för att tillsammans ge ett bra resultat. Detta betyder att kvalitetssäkringsarbetet kan samordnas av en utvärderingsmyndighet utanför själva planeringsprocessen under förutsättning att myndigheten har full insyn i planeringsarbetet från början och kan ta del av alla dokument, underlag, minnesanteckningar med mera.

Samordningen av kvalitetssäkringen underlättas av att alla (levande) dokument finns samlade på en webbplats, särskilt om ansvar för samordningen finns hos en extern myndighet. Vägverkets hemsida Beslutsunderlag har fungerat bra som en icke officiell hemsida på detta sätt. Samtidigt har den mer svårtillgängliga CHAOS-servern funnits med diverse dokument och minnesanteckningar. Dessutom har det funnits en officiell webbplats Banverkets Banportalen. Det kan finnas en fördel med att ha en officiell och en inofficiell hemsida, men dessa sidor kunde ändå finnas samlade på en plats, till exempel genom att vissa dokument kräver behörighet för att synas.

Givet den organisation som har funnits är en annan slutsats att ambitionen om ett trafikslagsövergripande planeringsarbete till stor del har kunnat infrias. Arbetets praktiska former är beroende av de verktyg som finns att tillgå. Dessa verktyg är dock fortfarande trafikslagsspecifika och olika väl utvecklade för olika trafikslag, vilket innebär att det praktiska arbetet inte haft förutsättningar att fullständigt kunna möta upp de goda ambitionerna. Återstående delar beror på hur verktygen utvecklas och hur de olika trafikslagen faktiskt skiljer sig åt, t.ex. att järnvägs- trafik är mer reglerad än vägtrafik och inte uppvisar samma trängselfenomen som vägtrafik. En fullständigt trafikslagsövergripande planering kan inte åstadkommas så länge dessa skillnader finns.

SIKA menar att utvecklingsarbetet med prognos- och kalkylverktygen måste intensifieras för att en trafikslagsövergripande planering inom ett framtida Trafikverk ska kunna genomföras i största möjliga utsträckning. De brister som fortfarande finns hos verktygen innebär att dessa ibland behöver korrigeras, justeras och kalibreras utifrån expertkunskaper och väl beprövad erfarenhet. En viktig fråga är huruvida bristerna och de nödvändiga modifieringarna ska redovisas öppet. I diskussion med SIKA har trafikverken gett uttryck för en oro att det skapar förvirring och trovärdighetsproblem om verktygens brister redovisas alltför tydligt. SIKA menar att det innebär ett större problem att inte öppet

redovisa bristerna. Utan en öppen redovisning av dessa brister och nödvändiga modifieringar kan inte verktygen utvecklas framgångsrikt och med samhällsekonomiskt effektiv resurstilldelning.

När det gäller SIKAs kvalitetskriterier menar trafikverken att dessa uttrycker en mycket hög ambitionsnivå, men att de i sina detaljer skjuter över målet. Dessutom menar trafikverken att SIKAs skjutit in sitt arbete på de delar där kvalitetssäkringsarbetet är mest utvecklat. Medan de allmänna kvalitetskriterierna gäller alla typer av underlag, har de specifika kriterierna formulerats för de delar av planeringsarbetet som SIKAs har haft insyn i och kunskap om. SIKAs resurser har inte tillåtit att i detalj studera arbetet i alla delprojekt. I de delar som SIKAs studerat instämmer SIKAs med trafikverken i att kvalitetsarbetet fungerat relativt väl. Diskussionerna har därför handlat om vilken ambitionsnivå som bör gälla i olika detaljer. Här menar SIKAs att ambitionsnivån bör vara hög med tanke på de stora samhällsekonomiska konsekvenserna av infrastrukturbeslut.

Ett viktigt område som SIKAs inte haft resurser att sätta sig in i tillräckligt är Drift och underhåll (DoU). Åtgärder inom detta område är ofta samhällsekonomiskt lönsamma, till skillnad från många av de mycket större objekten. Eftersom ett syfte med kvalitetssäkringsprocessen är ett långsiktigt hushållande av resurser, menar SIKAs att en kvalitetssäkring av de stora och ekonomiskt mer osäkra objekten i någon mening är viktigare att fokusera på än de många små men lönsamma. Utifrån de resurser som har funnits är därför den prioritering som SIKAs gjort ändå försvarbar. För det långsiktiga kvalitetssäkringsarbetet inom DoU vill SIKAs hänvisa till Riksrevisionens kommande rapport *Samhällsekonomiska bedömningar för underhåll av vägar och järnvägar*.

De nya transportpolitiska målen föreslogs och beslutades mitt i planeringsprocessen. En slutsats SIKAs drar är att detta har medfört vissa svårigheter för trafikverken och länen att tillgodose en fullständig redovisning utifrån de nya målen inom alla projekt.

När det gäller samordningen med länen har SIKAs följt den kommunikation som skett mellan trafikverk och län. SIKAs ambition med kvalitetssäkringen gentemot länen har varit att skapa förutsättningar för att dessa följer samma normer och kriterier för kvalitetssäkring som trafikverken gör, för att därigenom skapa jämförbarhet och transparens i underlagen. Såvitt SIKAs kunnat bedöma har länen visat på en god ambitionsnivå och samarbetsvilja i detta avseende. SIKAs har noterat att det enligt länen funnits oklarheter när det gäller förhandlingsmandat hos trafikverken på regional nivå. Detta förefaller ha medfört vissa svårigheter bland länen att genomföra sin planering med full information och på ett effektivt sätt.

Till sist vill SIKAs peka på att ett viktigt kvalitetskriterium som SIKAs hela tiden tryckt på är *transparens/spårbarhet* och att referenser och hänvisningar ska finnas för att underlätta uppföljning och granskning av utomstående i ett senare skede, och därmed också underlätta det långsiktiga kvalitetssäkringsarbetet. SIKAs har underhand fått veta att projektledningen efter en intern diskussion har bedömt att referenser och källhänvisningar försvårar läsbarheten av texten i Nationell Plan

och därför ska undvikas. Detta är enligt SIKAs uppfattning olyckligt och försvårar möjligheterna till en långsiktig kvalitetssäkring av underlagen.

Referenser

Flyvbjerg B. (2007), Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes and cures, *Environment and Planning B: Planning and Design* 2007, volume 34, pages 578-597,

<http://flyvbjerg.plan.aau.dk/Publications2007/EPB31PRINT.pdf>

Flyvbjerg B., N. Bruzelius och W. Rothengatter (2003), *Megaprojects and Risk – An Anatomy of Ambition*, Cambridge University Press, Cambridge

Riksrevisionen (kommande), *Samhällsekonomiska bedömningar för underhåll av vägar och järnvägar*.

SIKA (2008), *Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 4*, SIKAs PM 2008:3, http://www.sika-institute.se/Templates/FileInfo.aspx?filepath=/Doclib/2008/PM/pm_2008_3.pdf

Vägverket (2008), *Effektsamband för vägtransportssystemet – Gemensamma förutsättningar*, Vägverket Publikation 2008:9, http://publikationswebbutik.vv.se/shopping/ShowItem_3370.aspx

Vägverket (2009), *Kvalitetssäkringsprocessen*, bilaga 3 till Nationell Plan, http://www22.vv.se/templates/page3_44452.aspx

Vägverket (2009), *Vägverkets komplettering till regeringens tillåtlighetsprövning*, <http://www.vv.se/vagarna/Vagprojekt/Stockholms-lan/Forbifart-Stockholm/Dokument/>

BILAGA 1. Trafikverkens allmänna synpunkter

(Dessa synpunkter avser en tidigare version varför hänvisningarna inte stämmer med nuvarande disposition.)

SIKA beskriver i de inledande avsnitten 1 och 2 de övergripande kvalitetskriterier som bör gälla för Åtgärdsplaneringen. Vi instämmer i stort med vad som nämns här men vill understryka följande:

- Kvalitetssäkringen (och därmed SIKAs samordningsarbete) ska tjäna som ett stöd för de planeringsansvariga
- SIKA har en viktig roll att samordna länens underlag med trafikverkens så att redovisning och därmed kvalitetsgranskningen av respektive underlag kan ske på likartade grunder. Här behövs en precisering av hur SIKAs arbete ska gå till.
- SIKA förslag att samordna kvalitetsarbetet mellan de olika delprojekten behöver preciseras.

Den ambition som uttrycks av de allmänna kriterierna beskrivna i avsnitt 3.1 finns i stort inget att invända mot. Vid genomförandet måste hänsyn dock tas till de praktiska förutsättningarna – inte minst tillgänglig tid – för planeringsomgången.

Kriterierna för Nationella planen och länsplanerna som anges i avsnitt 3.2.1 kan vi också i huvudsak instämma i. Vi vill dock påpeka att även de mål och arbetsuppgifter vilka pekats ut i propositionen är viktiga utgångspunkter för planen. Detta har inte noterats i avsnittet.

De detaljerade kriterier som anges i avsnitt 3.2.2 och 3.2.3 avseende Samlade effektbedömningar (SEB), kalkylarbete och känslighetsanalyser uttrycker sammantaget en mycket hög ambitionsnivå vad gäller redovisningsprinciper för dessa underlag. Detta gäller i än högre grad åtgärder av mindre omfattning, d.v.s. det som hanteras i ”potter” (åtgärdsområden).

Vår syn är att de kriterier som SIKA här föreslår sammantaget är eftersträvansvärda, men att de i sina detaljer skjuter långt över målet. Samtidigt anser vi att de principer för redovisning och kvalitetssäkring som av verken utarbetats för kalkyler/SEB av investeringar i stort uppfyller de övergripande krav som SIKAs utkast ger uttryck för.

Trafikverkens nationella projektgrupp skall presentera sitt första utkast till plan i mitten av april. Utkastet skall sedan diskuteras på olika nivåer inom myndigheterna och efterhand förädlas. Ett slututkast att behandlas först av verkens generaldirektörer och sedan av deras styrelser skall föreligga i början av juni. Arbetet med att ta fram kalkyler och samlade effektbedömningar är därför nu i det närmaste avslutat. Även arbetet med att ta fram den samlade investeringsplanen är långt framskridet.

Kvalitetssäkringsarbetet av SEB och kalkyler är i full gång. SIKA kommer därför sent in i processen. Det skulle innebära mycket stora svårigheter att idag ändra principerna för redovisning och kvalitetssäkring av detta underlagsmaterial.

Vår syn är att de kvalitetskriterier som SIKA föreslår snarare utgör ett underlag för *granskning* än ett stöd för vårt pågående arbete med kvalitetssäkring.

SIKA fokuserar i sitt förslag på de Samlade effektbedömningarna. Verken har lagt ned förhållandevis stora resurser på att uppfylla de kvalitetskriterier som regeringen anger i uppdraget, dvs. ”att säkerställa att gemensamma modeller och metoder har använts på ett likartat sätt” och ”att bedömningar i planeringsprocessen grundas på samma underlag och att effektbeskrivningar ... harmoniseras”. SIKA har också till stora delar deltagit i detta arbete. Vi anser att det trafikslagsövergripande arbete som genomförts har resulterat i en mycket stor förbättring jämfört med tidigare planeringsomgångar.

SIKA skjuter därför in sig på den del av planeringsarbetet där kvalitetssäkringsarbetet är kanske mest utvecklat. De samlade effektbedömningarna utgör dock endast beslutsunderlag för nya investeringar om kanske 50 – 70 mdr kronor (runt 15 % av den totala planen, varav knappt hälften går till åtgärdsområden)¹². I praktiken mindre än så eftersom det i detta utrymme ska inrymmas åtgärder för att uppnå målen för tillgänglighet (för funktionshindrade) och satsningar på ERTMS som är förknippade med EU-krav.

SIKA berör t.ex. inte alls kvalitetssäkringen av Drift och underhåll som utgör nästan hälften av planen.

Vi anser att SIKAs fortsatta arbete bör fokusera på samordningen med länen och de övergripande processerna i planeringsarbetet.

Med vänlig hälsning

Sten Hammarlund
Banverket

Andreas Fernholm
Vägverket

Anders Ljungberg
Sjöfartsverket

¹² Härtill kommer de Samlade effektbedömningar som har tagits fram inom ramen för åtgärdsplaneringen för de redan beslutade närtidssatsningarna.

Bilaga 2 Uppdraget

Direktiven som är bilagda uppdraget finns på följande länk:

http://banportalen.banverket.se/Banportalen/pages/6158/Direktiv_atgardsplanering.pdf



REGERINGEN

Näringsdepartementet

Regeringsbeslut

II 1

2008-12-19

N2008/8698/IR

N2008/8869/IR

(delvis)

SIKA

Akademigatan 2

831 40 Östersund

m.fl.

SIKA

Ink 2009 -01- 07

dnr. 002-200-09

Uppdrag att genomföra åtgärdsplanering inför fastställandet av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2008/09:145)

1 bilaga

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen (trafikverken) att upprätta ett gemensamt förslag till en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021. Luftfartsstyrelsens del i uppdrag ska från den 1 januari 2009 övertas av Transportstyrelsen.

Regeringen uppdrar åt länen att för respektive län upprätta ett förslag till transportslagsövergripande länsplan för regional transportinfrastruktur för perioden 2010–2021. Med län avses i detta beslut den myndighet som har ansvar för länsplanen. I Skåne och Västra Götalands län ligger ansvaret att upprätta ett förslag till länsplan för regional transportinfrastruktur hos det regionala självstyrelseorganet. I Stockholms, Västmanlands, Västernorrlands, Norrbottens och Jämtlands län har länsstyrelsen det ansvaret. I län som bildat kommunala samverkansorgan för regional planering har ansvaret för länsplanen överförs till samverkansorganet enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen. De långsiktiga trafikslagsövergripande länsplanerna för regional transportinfrastruktur ska förankras politiskt i länen.

Den 17 januari 2008 fick Vägverket, Banverket, Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket, nedan trafikverken, samt Länsstyrelserna i Stockholms, Västmanlands, Norrbottens, Västernorrlands och Jämtlands län i uppdrag av regeringen att inleda förberedelsearbetet för åtgärdsplaneringen av infrastrukturåtgärder för den kommande planperioden. Regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan erbjöds att inleda förberedelsearbetet på motsvarande sätt som länsstyrelserna. Uppdraget

slutfördes den 30 september 2008 då trafikverken och länen lämnade in systemanalyser. Trafikverken redovisade, utöver en gemensam transportslagsövergripande systemanalys, även metoddokument för samhällsekonomiska bedömningar och miljöbedömningar. Den modell för samhällsekonomiska bedömningar som trafikverken lämnat in innehåller ett bas- och ett referensscenario. Trafikverken ska redogöra för olikheter i parametrar i bas- och referensscenariorna som ger en stor skillnad i investeringarnas lönsamhet och ange storleksordningar för skillnaderna och redovisa resultatet i en rapport parallellt med sitt planförslag. Trafikverkens och länens prioritering ska ta hänsyn till regeringens aviserade eller beslutade politik, t.ex. förslag som läggs i kommande klimatproposition.

Uppdragen ska genomföras i enlighet med de direktiv som finns i *bilagan*.

Trafikverken och länen ska i det löpande planeringsarbetet samråda med varandra och med andra berörda intressenter i enlighet med vad som närmare anges i *bilagan*.

Trafikverken ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 1 september 2009. I redovisningen ska trafikverken lämna förslag till åtgärder för den preliminära planeringsram som anges i *bilagan*. För den del av uppdraget som avser utveckling av transportsystemet, exklusive den totala preliminära ramen för länen samt räntor och amorteringar, ska trafikverken i redovisningen lämna förslag till åtgärder för nivåer som är 15 procent högre och 15 procent lägre än planeringsramen. Samtidigt som trafikverken redovisar uppdraget till regeringen ska verken remittera redovisningen. Av remisskrivelsen ska det framgå att remissyttrandena ska ges in till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 2 november 2009.

Länen ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 2 november 2009. I redovisningen ska länen lämna förslag till åtgärder för de planeringsramar som anges i *bilagan* samt åtgärder för nivåer som är 25 procent högre och 25 procent lägre än dessa. Förslagen till regionala planer ska, för att ge en total översikt, innehålla objekt i den preliminära nationella planen som berör respektive län. Innan uppdraget redovisas ska länens förslag varit föremål för remissbehandling.

Trafikverken ska yttra sig över de förslag till länsplaner som ingår i länens redovisning av uppdraget. Trafikverkens yttranden ska ges in till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 15 december 2009. Trafikverken bör särskilt kommentera länens prioriteringar ur ett nationellt perspektiv.

Trafikverken ska i samråd med länen och andra berörda myndigheter, såsom Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet, sammanställa de samlade effekterna av förslagen till nationell plan för utveckling av transportsystemet respektive länsplanerna. Sammanställningen ska relateras till gällande transportpolitiska mål och redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 15 december 2009.

En kvalitetssäkring av åtgärdsplaneringsprocessen ska ske löpande av de nationella planerna respektive länsplanerna. Kvalitetssäkringen ska tjäna som ett stöd för de planeringsansvariga genom att säkerställa att gemensamma modeller och metoder används på ett likartat sätt. Kvalitetssäkringen ska också syfta till att bedömningar i planeringsprocesserna grundas på samma underlag och att effektbeskrivningar och utformning av planer harmoniseras. Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) ska ansvara för samordning av kvalitetssäkringsprocessen gentemot trafikverken och länen. Trafikverken och länen ska i samband med kvalitetssäkringsprocessen förse SIKA med erforderliga uppgifter och underlag. SIKA ska dokumentera vilka åtgärder som vidtagits för att säkra underlagens kvalitet. Regeringen avser att genomföra en oberoende granskning av planförslagen. Granskningen ska omfatta en stickprovsvis granskning av objektskalkylerna och sammanställas i en rapport om kvaliteten i underlagen. För närvarande pågår en översyn av de transportpolitiska målen. Granskningen ska också omfatta hur väl underlagen beskriver uppfyllelsen av eventuella nya transportpolitiska mål.

Ärendet

Regeringen uppdrog den 17 januari 2008 åt trafikverken samt åt Länsstyrelserna i Stockholms, Västmanlands, Norrbottens, Väster- norrlands och Jämtlands län att inleda förberedelsearbetet för åtgärdsplaneringen av infrastrukturåtgärder för perioden 2010–2020. Regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan erbjöds att inleda förberedelsearbetet på motsvarande sätt som länsstyrelserna. Uppdraget redovisades den 30 september 2008 genom att trafikverken och länen presenterade systemanalyser. Regeringen har överlämnat propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35) och budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) till riksdagen.

Riksdagen har fattat beslut i enlighet med regeringens förslag i propositionerna (bet. 2008/09:TU1, rskr. 2008/09:126 och bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145). Regeringens propositioner och riksdagens beslut med anledning av dessa anger förutsättningarna för trafikverkens och länens arbete i åtgärdsplaneringen.

På regeringens vägnar



Maud Olofsson



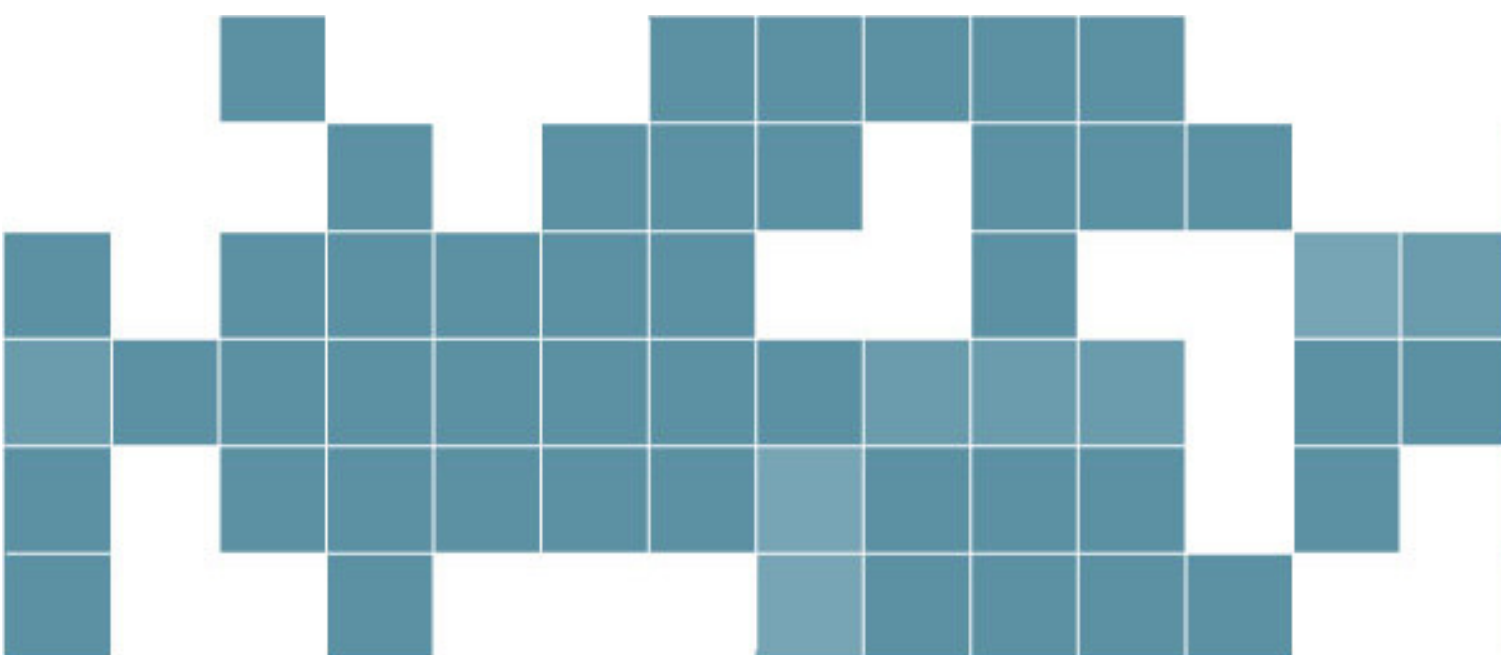
Magnus Axelsson

Likalydande till

Banverket
Vägverket
Sjöfartsverket
Luftfartsstyrelsen
Skåne läns landsting
Västra Götalands läns landsting
Samverkansorganet i Uppsala län
Samverkansorganet i Södermanlands län
Samverkansorganet i Östergötlands län
Samverkansorganet i Kalmar län
Samverkansorganet i Gotlands län
Samverkansorganet i Blekinge län
Samverkansorganet i Hallands län
Samverkansorganet i Dalarnas län
Samverkansorganet i Jönköpings län
Samverkansorganet i Kronobergs län
Samverkansorganet i Värmlands län
Samverkansorganet i Gävleborgs län
Samverkansorganet i Örebro län
Samverkansorganet i Västerbottens län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Jämtlands län

SIKA är en myndighet som arbetar inom transport- och kommunikationsområdet. Våra huvudsakliga uppgifter är att göra analyser, nulägesbeskrivningar och andra utredningar åt regeringen, att utveckla prognos- och planeringsmetoder och att ansvara för den officiella statistiken.

Utredningarna publiceras i serierna *SIKA Rapport* och *SIKA PM*. Statistiken publiceras i serien *SIKA Statistik*. Samtliga publikationer finns tillgängliga på SIKA:s webbplats www.sika-institute.se.



Statens institut för kommunikationsanalys
Akademigatan 2, 831 40 Östersund
Telefon 063-14 00 00
Fax 063-14 00 10
e-post sika@sika-institute.se
Internet: www.sika-institute.se

