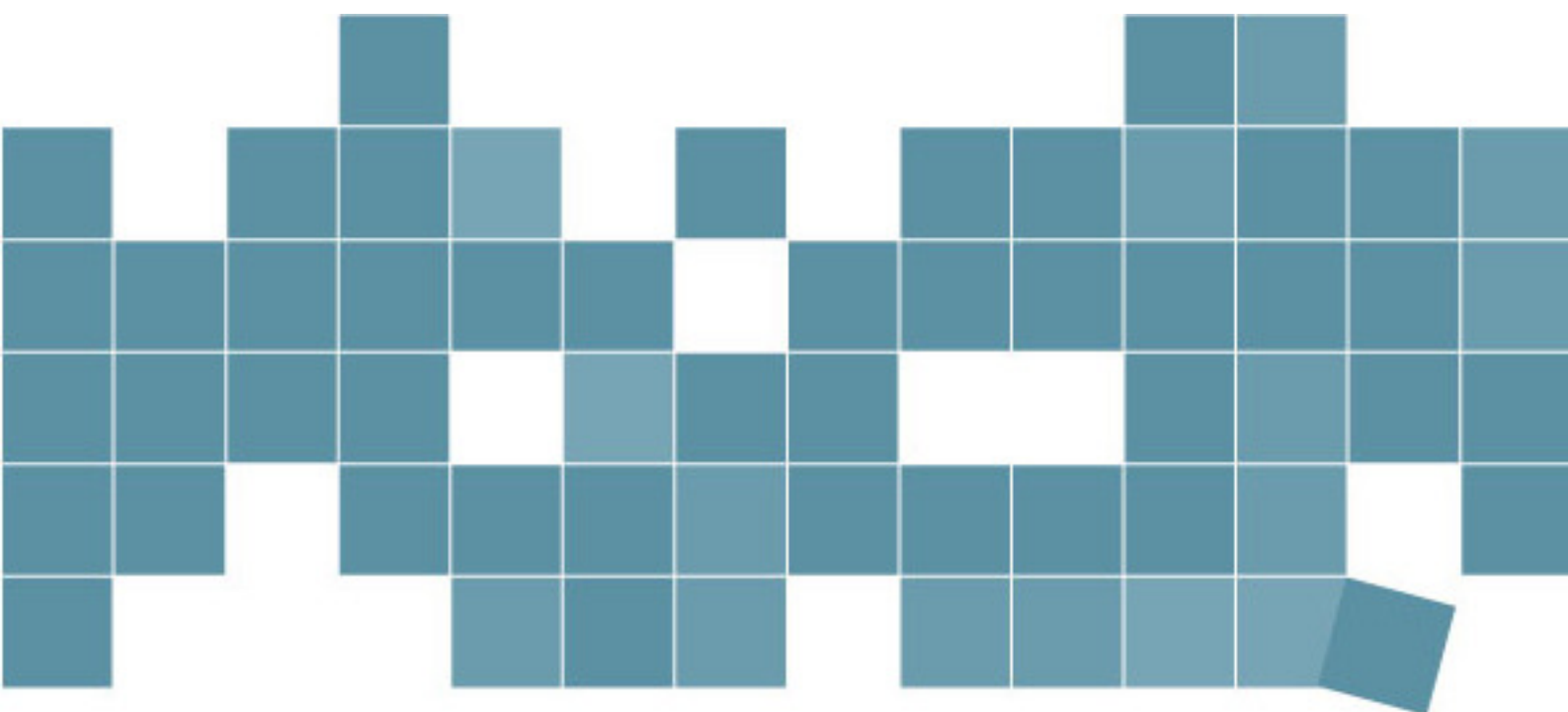


Infrastrukturplanering i ständig förbättring



Del 2. Uppföljning och analys av kvalitetsarbetet i
åtgärdsplaneringen 2010-2021

Förord

Transportsektorns infrastrukturplanering är en långsiktig process av mycket stor samhällsekonomisk betydelse. Samtidigt är planeringsprocessen mycket komplicerad, med en hög grad av osäkerhet om till exempel framtida transportbehov, effekter och kostnader. I en sådan process är det viktigt att beslutsunderlagen utformas med höga krav på kvalitet.

I regeringens beslut 2008-12-19 om genomförande av åtgärdsplaneringen för 2010–2021 (dnr N2008/8698/IR) uppdrogs till SIKa att ansvara för samordningen av kvalitetssäkringen. I en första delrapport redovisades SIKa:s arbete med att samordna den kvalitetssäkring som utförs inom trafikverken och länen. Gemensamma kvalitetskriterier för svensk infrastrukturplanering presenterades, både generella kriterier och kriterier av mer specifik karaktär.

Denna promemoria utgör SIKa:s slutrapport av uppdraget. Här sammanfattas och analyseras resultatet av utförda granskningar av trafikverkens och lärens planer. Syftet är att förbättra förutsättningarna för beslutsfattandet vid framtida planering av transportsystemet.

Processen för infrastrukturplanering i Sverige är för närvarande under översyn och trafikverken arbetar med ett förslag till ny planeringsprocess. De synpunkter och förslag som presenteras här kan ge värdefullt stöd i utformningen av en ny planeringsprocess som också möjliggör ett utvecklat kvalitetsarbete.

Projektledare och författare till rapporten är SIKa:s utredare Björn Olsson.

Östersund i mars 2010

Brita Saxton

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| SAMMANFATTNING | 7 |
| 1 INLEDNING | 11 |
| 2 ERFARENHETER | 13 |
| 2.1 Erfarenheter från planomgången för 2004–2015 | 13 |
| Efterkalkyler viktiga för uppföljning | 13 |
| Kvalitet i upphandlingsprocessen | 14 |
| Fyrstegsprincipen svår att använda | 15 |
| Varierande utgångspunkter för planerna | 15 |
| Slutsatser av erfarenheter efter förra planomgången..... | 16 |
| 2.2 Erfarenheter från planomgången för 2010–2021 | 18 |
| Den samlade effektbedömningen behöver utvecklas | 18 |
| Länens prioriteringar behöver förtydligas | 19 |
| Processerna med underhåll av vägar behöver systematiseras | 20 |
| Trafikverkens erfarenheter av kalkylarbetet..... | 22 |
| Remissyttrandet på förslaget till nationell plan | 23 |
| Slutsatser av erfarenheter från denna planomgång..... | 24 |
| 3 KVALITETSSYSTEM I PLANERINGSPROCESSEN | 27 |
| 3.1 Aspekter av kvalitet | 27 |
| Analys av kvalitet i utredningar och betänkanden | 27 |
| Kvalitet kan bedömas ur olika perspektiv | 28 |
| 3.2 System för kvalitetsarbete | 30 |
| Olika typer av kriterier för styrning | 31 |
| 3.3 Organisation för långsiktigt kvalitetsarbete | 32 |
| 4 SLUTSATSER MED REKOMMENDATIONER | 35 |
| 4.1 Allmänna slutsatser | 35 |
| Slutsatser om riktlinjer och direktiv | 37 |
| Slutsatser om arbetsprocessen..... | 38 |
| Slutsatser om planförslaget ur produktperspektivet | 41 |
| Slutsatser ur ett effektperspektiv | 42 |
| Slutsatser om uppföljning och återkoppling..... | 43 |
| 4.2 Rekommendationer till berörda aktörer | 44 |
| REFERENSER | 47 |

Sammanfattning

SIKA fick i december 2008 uppdraget att ansvara för samordningen av kvalitets-säkringsprocessen i den pågående åtgärdsplaneringen och presenterade i september 2009 en första delrapport.¹

Parallellt med länens och trafikverkens åtgärdsplanering har ett antal granskningar genomförts. Regeringens utsedda granskare Öhrlings PriceWaterhouseCoopers har genomfört sin granskning av ett antal objekt ur planen.² Riksrevisionen har utkommit med en rapport om några av länsplanerna.³ Riksrevisionen har också utkommit med en rapport om drift och underhåll på vägområdet⁴ och kommer under våren 2010 med en motsvarande rapport om drift och underhåll på järnvägsområdet.

I denna rapport gör vi en samlad analys utifrån erfarenheterna från ovan nämnda rapporter. Vi presenterar ett förslag till en modell för ett långsiktigt kvalitetsarbete i infrastrukturplaneringen, samt lämnar rekommendationer till berörda aktörer. Rapporten följer också upp en del av de erfarenheter som gjordes efter den förra planeringsomgången 2003–2004. Syftet är att förbättra förutsättningarna för beslutsfattandet vid framtida planering av transportsystemet.

Det pågår ett kvalitetshöjande arbete inom många delar av infrastrukturplaneringen. Fokus i denna rapport ligger dock på att identifiera behoven av ytterligare förbättringar. De samlade erfarenheterna visar på flera förbättringsområden vad gäller kvaliteten i planeringsprocessen på olika nivåer och att det finns potentiella målkonfliktområden som behöver uppmärksammas särskilt.

Tidsmässig och geografisk koncentration av investeringar kan leda till risk för fördyringar på grund av flaskhalsar i anläggningsledet och/eller i planerings- och upphandlingsledet. Ökade ambitioner när det gäller stråktänkande och helhetssyn på transportkorridorer kan dock innebära att vissa investeringar bör koncentreras såväl tidsmässigt som geografiskt för att bli effektiva. God framförhållning när det gäller kompetensförsörjning, resursallokering och kvalitet i upphandlingsprocessen blir viktiga faktorer för att minska risken för flaskhalsar och fördyringar.

Erfarenheterna från analysen av länsplanernas prioriteringsgrunder visar att ett ökat regionalt inflytande kan innebära ett ökat fokus på regionalekonomisk snarare än samhällsekonomisk lönsamhet. Här finns därför en möjlig konflikt

¹ SIKA 2009

² PWC/TÖI 2009

³ Riksrevisionen 2009a

⁴ Riksrevisionen 2009b

mellan målet om ökat regionalt inflytande och det övergripande målet om samhällsekonomisk effektivitet. SIKAs utvärdering av fyrstegsprincipens användning visar att det finns en potentiell målkonflikt mellan å ena sidan ambitionen att öka det politiska inflytandet framförallt på regional nivå, och å andra sidan höja kraven som ställs på trafikverken att följa fyrstegsprincipen och redovisa på vilket sätt principen har följts. Detta visar betydelsen av att direktiven är tydliga när det gäller hur avvägningar ska göras, såväl på regional nivå som inom trafikverken.

Trafikverken har utifrån sina egna erfarenheter från åtgärdsplaneringen initierat ett utvecklingsarbete när det gäller samhällsekonomiska kalkylmodeller. Ett viktigt område för att öka trovärdigheten för kalkylerna och verktygen är utveckling av metoderna för att ta hänsyn till de idag icke-kvantifierbara effekterna, kanske framförallt miljöeffekterna. Kvantifiering och värdering av vissa miljöeffekter, till exempel påverkan på hälsa och ekosystem, kan vara svåra att implementera i modellerna. På grund av att flera effekter idag inte kvantifieras och värderas/prissätts görs istället en sammanvägning av prissatta och icke-prissatta effekter utanför kalkylen. Dessa sammanvägningar av prissatta och ej prissatta effekter är ett område som bör uppmärksammas och utvecklas.

Trafikverkens system för uppföljning på området drift och underhåll behöver utvecklas genom en ökad tillämpning av kvantitativa metoder och samhällsekonomiska analyser. Ett ökat inslag av objektiva, kvantifierade kriterier och effekter medför att uppföljningen kan göras på ett mer objektivt sätt. Erfarenheterna visar också att trafikverkens redovisning av sitt arbete på olika områden behöver vara tydligare, mer detaljerad och mer transparent. För att avgöra vilka utvecklingsbehov som finns är det viktigt att regeringen får en bild av vilken kunskap trafikverken har, och inte har, samt vilka förutsättningar som finns att göra uppföljningar och styra verksamheten.

Denna delrapport utgår från den modell för kvalitetsarbete som beskrevs i första delrapporten och presenterar en utvidgad modell eller kvalitetssystem. Utifrån de erfarenheter som gjorts och utifrån den nya myndighetsorganisation som nu införs, ger SIKA några rekommendationer till berörda aktörer.

Regeringens planeringsdirektiv har mycket stor betydelse för det slutliga utfallet av planeringen. Det är viktigt att direktiven och riktlinjerna är tydliga för att leda till effektiv styrning. SIKA rekommenderar regeringen att dels ta fasta på den transportpolitiska målstrukturen och gallra i planeringsdirektiven, dels förtydliga hur avvägningar mellan mål bör hanteras av de planeringsansvariga. Tydligare riktlinjer kring avvägningar i planeringen ökar enligt SIKAs bedömning möjligheterna för regeringen att infria ambitionerna om ett ökat regionalt inflytande i planeringsprocessen.

SIKAs rekommendation till länen är att tydligt framföra till regeringen vilka svårigheter som finns med att följa direktiv och riktlinjer. Länen bör upprätta ett system för långsiktigt internt kvalitetsarbete som leder till ökad transparens och spårbarhet i planerna och dess underlag. I detta arbete bör länen öka sina ansträngningar för strategisk samordning och ömsesidigt lärande. SIKA bedömer

att detta ökar länens möjligheter till inflytande i planeringsprocessen och att arbetet leder till ökad långsiktig kvalitet.

Trafikverket bör utveckla sin nuvarande interna kvalitetssäkringsprocess till ett system för internt kvalitetsarbete avseende de samhällsekonomiska analyserna. När det gäller aktörsgemensamma grupper, som till exempel ASEK, bör Trafikverket utveckla en strategi för hur de grupperna kan bidra i det långsiktiga kvalitetsarbetet i planeringen. För att öka möjligheterna till kvalitetssäkring på såväl nationell som regional nivå bör Trafikverket vidareutveckla en webportal för en samlad, strukturerad och heltäckande presentation av all information om samtliga åtgärdsförslag. Detta skulle underlätta vertikal och horisontell kommunikation i planeringsorganisationen och även underlätta för Trafikanalys i dess roll som utvärderare och granskare av beslutsunderlag, genomförande och effekter i transportsektorn.

Uppföljningar av nationellt och regionalt nuläge och trender med avseende på de transportpolitiska målen bör utgöra stöd för åtgärdsvalen. Dessa uppföljningar bör göras minst årligen, men även fördjupade analyser bör göras, med lämpliga intervall i fas med infrastrukturplaneringens tidsplan. Trafikanalys arbete med officiell statistik för transportsektorn utgör bidrag till kvalitetsarbetet i planeringsprocessen, liksom annan relevant nationell och internationell statistik.

Trafikanalys bör ha ett vetenskapligt råd som bemannas med nationell och internationell vetenskaplig expertis inom relevanta områden, bland annat transport- och välfärdsekonomi. Det vetenskapliga rådet kan få en viktig roll i kvalitetssäkringen av Trafikverkets utveckling och tillämpning av samhällsekonomiska analysmetoder. Detta system för samarbete mellan myndigheterna kan ses som ett led i utvecklingen av den gamla ASEK-organisationen med vissa förbättringar både till innehåll, funktion och integritet. Denna organisation, tillsammans med myndigheternas egna utveckling av kvalitetssystem, skapar förutsättningar för utveckling av behovsanpassade beslutsunderlag och ökad kvalitet i planeringsprocessen.

1 Inledning

SIKA fick i december 2008 uppdraget att ansvara för samordningen av kvalitets-säkringsprocessen i den pågående åtgärdsplaneringen och presenterade i september 2009 en första delrapport.⁵

Under hösten 2009 har trafikverkens förslag till nationell plan för transportsystemet 2010–2021 remissbehandlats.⁶ Trafikverken arbetade därefter vidare med en bedömning av planens samlade effekter.⁷ Länen och regionerna har samtidigt färdigställt sina länsplaner⁸ och trafikverken har i enlighet med sina direktiv även kommit med ett samlat yttrande över länsplanerna.⁹

Parallellt med lärens och trafikverkens planarbete har ett antal granskningar genomförts. Regeringens utsedda granskare Öhrlings PriceWaterhouseCoopers (PWC) har genomfört sin granskning av ett antal objekt ur planen¹⁰ och Riksrevisionen har utkommit med en rapport om några av länsplanerna.¹¹ Riksrevisionen har också presenterat en rapport om drift och underhåll på vägområdet¹² och kommer under våren 2010 med en motsvarande rapport om drift och underhåll på järnvägsområdet.

I denna rapport gör vi en samlad analys utifrån erfarenheterna från ovan nämnda rapporter och presenterar ett förslag till en modell för långsiktigt kvalitetsarbete i infrastrukturplaneringen, samt lämna rekommendationer till berörda aktörer. Rapporten följer också upp en del av de erfarenheter som gjordes efter den förra planeringsomgången 2003–2004. Syftet är att förbättra förutsättningarna för beslutsfattandet vid framtida planering av transportsystemet.

⁵ SIKA 2009

⁶ Vägverket och Banverket 2009

⁷ Vägverket 2009

⁸ Se länk <http://www.regeringen.se/sb/d/12389>

⁹ Vägverket m.fl. 2009

¹⁰ PWC/TÖI 2009

¹¹ Riksrevisionen 2009a

¹² Riksrevisionen 2009b

2 Erfarenheter

Detta avsnitt gör sammanfattande utdrag ur några av de granskningar som gjordes under och efter förra planeringsomgången, det vill säga för planperioden 2004-2015. Avsnittet baseras delvis på den beskrivning som görs i senaste infrastrukturpropositionen *Framtidens resor och transporter* (prop 2008/09:35).

2.1 Erfarenheter från planomgången för 2004–2015

Efterkalkyler viktiga för uppföljning

År 1994 kom dåvarande Riksrevisionsverket med en rapport som visade att Vägverkets och Banverkets projekt vid en granskning hade överskridit sina kostnader med i genomsnitt 86 respektive 17 procent.¹³ År 1997 kom krav på Vägverket och Banverket att redovisa utfallet för färdigställda investeringar (så kallade efterkalkyler) i sina årsredovisningar. År 2000 gjorde SIKA en analys av de efterkalkyler som gjorts i årsredovisningarna åren 1997–1999.¹⁴ I rapporten presenteras också beräkningar av passagerarvolymen på järnväg som gjordes år 1994 och som följdes upp 5 år senare. Uppföljningen visar att passagerarvolymerna på järnväg kraftigt överskattades och att verkligt utfall för de granskade kalkylerna låg på i genomsnitt 65 procent av prognostiserat värde.

SIKA gav i rapporten tre förslag till åtgärder:

- Utforma nya riktlinjer för hur prognoser och kalkyler bör utformas för att väg- och järnvägsinvesteringar ska kunna följas upp.
- Precisera kraven på efterkalkyler i regleringsbrevet. Mer aktivt analysera och använda erfarenheterna av efterkalkylerna.
- Analysera hur variation i utnyttjande samt variationer i bl.a. priser, trafikintäkter, restider, och resande påverkar väg- och baninvesteringars lönsamhet.

Förslagen baserades på antagandet att ett systematiskt användande av efterkalkyler och analys skulle leda till att diskrepansen mellan kalkyler och verkligt kostnadsutfall på sikt skulle minska. Om detta uppnåts granskas i de följande styckena genom jämförelser av diskrepansen i tidigare respektive senare års kalkyler.

I Banverkets årsredovisning från år 2002 redovisas efterkalkyler för projekt öppnade år 1997 respektive 2002. För projekt som öppnats år 2002 redovisas

¹³ Riksrevisionsverket 1994

¹⁴ SIKA 2000b

reviderade anläggningskostnader. De reviderade anläggningskostnaderna blev enligt redovisningen mellan 57–146 procent högre än de ursprungligen beräknade. De reviderade lönsamhetsberäkningarna (NNK) visade att projekten var olönsamma, med NNK mellan 0,0 och -0,2.¹⁵

Även i Banverkets Årsredovisning 2003 framgick att efterkalkyler visade högre kostnader och lägre lönsamhet. I årsredovisningen för 2004 redovisades ett blandat resultat. I årsredovisningarna för åren 2005, 2006 och 2007 redovisades inte några efterkalkyler. Det kan inte uteslutas att diskrepansen mellan prognos och utfall inte hade minskat så som var avsett. Motsvarande genomgång av kalkyler och efterkalkyler inom Vägverket har ännu inte genomförts.

År 2008 gjorde Banverket en jämförelse mellan verklig utveckling och de prognoser för 2010 års persontrafik och godstransporter som SIKÄ gjorde år 2000-2002.¹⁶ I Banverkets jämförelse framkom att för tåg, buss, tunnelbana och spårväg var verkligt utfall av trafikarbete redan år 2007 långt över prognosen för 2010. För personbilar och inrikes flyg låg däremot det verkliga trafikarbetet långt under prognosen för 2010.¹⁷

På godssidan hade prognosen överskattat transportarbetet för lastbilar, medan transportarbetet för godståg hade underskattats. Det vill säga, såväl för persontrafik som för godstrafik hade bantrafiken underskattats i prognosen, medan persontrafiken för såväl personbilar som lastbilar hade överskattats. Banverket menar att det kan finnas flera anledningar till att fördelningen mellan trafikslagen skiljer sig så kraftigt, till exempel att körkostnaderna för vägtrafik underskattats och att effekterna av den förbättrade järnvägstrafiken varit svårångade. Detta kan i sin tur bero på att investeringar som förutsattes vara klara i prognosen inte blivit realiserade.

Kvalitet i upphandlingsprocessen

Regeringskansliet lät under förra planomgången genomföra ett antal oberoende granskningar av planförslagen. Bland annat granskade den danska konsultfirman COWI A/S det kostnadsunderlag som Vägverket och Banverket använt. COWI identifierade i sin granskning olika risker för fördröjningar.¹⁸ Ett exempel är de flaskhalsar i genomförandet som kan uppstå på grund av tidsmässig och geografisk koncentration av investeringar. Flaskhalsar kan dels uppstå i produktionen på anläggningsmarknaden som en följd av anläggningsmarknadens struktur och funktionssätt. Flaskhalsar kan också uppstå i beställarledet till följd av bristande tillgång på viss kompetens för att kunna genomföra vissa åtgärder i tid, till exempel planerings- eller upphandlingskompetens.

Konsultfirman Öhrlings PriceWaterhouseCoopers (PWC) gjorde år 2008 en analys av anläggningsmarknadens funktion.¹⁹ Rapporten visade på betydelsen av att beställaren tar fram ett beslutsunderlag som belyser vilka risker projektet

¹⁵ Banverket 2002

¹⁶ SIKÄ 2000a och SIKÄ 2002

¹⁷ Banverket 2008, s 6

¹⁸ COWI 2003

¹⁹ Prop. 2008/09:35, s 93

kommer att ställas inför och även tydliggör kostnaden för dessa risker. Analysen av riskfördelningen och bedömda riskrelaterade kostnader kan sedan ligga till grund för valet av entreprenadform, men måste göras oberoende av vilken entreprenadform som väljs. I sin rapport föreslog PWC bland annat att regeringen bör uppdraga åt trafikverken att utveckla metoder och rutiner för stora investeringsprojekt som innebär att jämförande kalkyler görs för olika entreprenadformer. Analysen visar att kvaliteten i upphandlingsprocessen för entreprenader har betydelse för det slutliga utfallet av kalkyler och risken för fördyringar.

Fyrstegsprincipen svår att använda

SIKA gjorde på regeringens uppdrag en granskning av hur det transportslagsövergripande perspektivet behandlats i planförslagen. Denna granskning ledde sedermera till en utvärdering av fyrstegsprincipens användning i den nationella infrastrukturplaneringen.²⁰ En slutsats var att fyrstegsprincipen hade avsatt mycket begränsade spår i planerna och att principen till stor del inte hade följts. Fyrstegsprincipen ansågs därmed ha haft ”funktionen att ge allmänheten ett intryck av att planeringen har bedrivits förutsättningslöst och allsidigt fastän detta aldrig har varit vare sig möjligt eller avsett.”.

En anledning till detta var, enligt SIKA, att trafikverken i planeringen inte haft tillräckligt stor handlingsfrihet för att kunna följa principen. Fyrstegsprincipen ansågs som en smått idealistisk princip som kan antas väga mycket lätt när den konfronteras med politiskt framförhandlade medelsramar och projektprioriteringar. Den typ av ekonomisk-teknisk rationalitet som fyrstegsprincipen representerar ansågs inte kunna spela annat än en marginell roll i en planeringsprocess där olika impulser av strategisk eller politisk rationalitet inverkar.

Fyrstegsprincipen ansågs vara en överförenkling av något som idealt måste ha formen av en iterativ process med upprepade återkopplingar mellan olika åtgärder och åtgärdssammansättningar. Riksdagens inriktningsbeslut och regeringens planeringsdirektiv ansågs innehålla sådana anvisningar om planeringsramar med mera, som omöjligt kan kombineras med en förutsättningslöst genomförd fyrstegsanalys. ”Att fyrstegsprincipen inte är menad att tas på allvar måste alltså betraktas som något som ligger underförstått i hela planeringsuppdraget.”

För att fyrstegsprincipen bättre ska kunna följas och fyllas med reellt innehåll behöver såväl planeringsriktlinjer som analysverktyg utvecklas. För att underlätta analyser och jämförelser av många olika åtgärder och åtgärds kombinationer skulle det behövas analysmodeller som är mera översiktliga och flexibla än de tungrodda modellpaket som idag används för nationella prognoser och analyser.

Varierande utgångspunkter för planerna

Riksrevisionen granskade år 2004 länens arbete med länsplanerna för regional transportinfrastruktur.²¹ Riksrevisionen fann bland annat att samhällsekonomisk effektivitet haft begränsad betydelse för prioriteringarna i länsplanerna. Det gick enligt Riksrevisionen inte att avgöra om lönsamheten varit vägledande för det

²⁰ SIKA 2005

²¹ Riksrevisionen 2004a

urval av åtgärder som prioriterats in i planerna i förhållande till de åtgärder som lämnats utanför planerna, då underlag för bortprioriterade åtgärder endast i enstaka fall redovisats. För det andra gick det inte att se om lönsamheten varit vägledande för prioriteringen mellan åtgärderna i planen. Prioriteringarna ska enligt direktiven göras utifrån *samhällsekonomisk* lönsamhet. Genom länens betoning av de regionala utvecklingseffekterna har länens utgångspunkt, enligt Riksrevisionen, snarare varit *regionalekonomisk*. Riksrevisionens rekommendation till regeringen blev därför att i planeringsdirektiven tydliggöra vilka utgångspunkter som ska gälla i kommande planeringsprocesser.

Regeringskansliet genomförde därefter en egen omfattande granskning av de inkomna planerna för perioden 2004–2015. Dels gjordes en kvantitativ granskning som syftade till att kontrollera om planförslagen uppfyllde de krav som regeringen ställt i planeringsdirektivet. Därutöver gjordes en kvalitativ granskning för att kontrollera på vilka grunder olika åtgärder hade prioriterats och hur de bidragit till uppfyllelse av de transportpolitiska målen. Regeringskansliet kunde i sin granskning identifiera ett antal brister i planförslagen. Av störst betydelse var att Banverket i många fall inte hade motiverat sina prioriteringar utifrån samhällsekonomisk lönsamhet och transportpolitisk måluppfyllelse. För Vägverkets del saknades bland annat viss information om den samhällsekonomiska lönsamheten för projekten, samt tydliga beskrivningar av hur strategin för tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion utformats. Även efter gjorda kompletteringar kvarstod vissa brister i materialet som granskats, men underlaget bedömdes som tillräckligt för regeringens slutliga bedömning.²²

Slutsatser av erfarenheter efter förra planomgången

De samlade erfarenheterna från förra planomgången visar på flera breda förbättringsområden vad gäller kvaliteten i planeringsprocessen, till exempel prognosunderlag, kalkylmetoder, anläggningsmarknaden och upphandlingsprocessen. Erfarenheterna visar också att ytterligare kvalitetsförbättringar kan behövas på flera olika nivåer och att det finns potentiella målkonfliktområden som behöver uppmärksammas särskilt.

När det gäller kalkyler har trafikverken i den senaste planomgången utvecklat den så kallade successivmetoden för anläggningskalkyler. Denna metod ger enligt trafikverken själva säkrare kalkyler. Det är dock inget skäl att överge efterkalkyler som metod för kostnadsuppföljningar. I själva verket är kostnadsuppföljningar ett sätt att utvärdera successivmetoden och se om den långsiktigt ger säkrare kalkyler, det vill säga om skillnaden minskar mellan verkligt kostnadsutfall och kalkyler gjorda i planeringsfasen.

När det gäller trafikprognoser visar erfarenheterna att det funnits stora felskattningar. Banverkets analys från 2008 visar att trafiken för buss- och bantrafik hade underskattats, medan trafiken för inrikes flyg hade överskattats. Analysen tyder på stora skillnader i prognoserna för bantrafik respektive vägtrafik, där bantrafik tenderat att underskattas. Det kan finnas flera olika källor till dessa felskattningar, till exempel underskattade körkostnader på väg eller

²² Prop. 2003/04:95, sid 5

prognostiserade järnvägsinvesteringar som ej realiserats. Det kan också bero på felestimerade elasticiteter eller brister i underliggande resandestatistik.

Beträffande kvalitet på statistik har trafikverken i olika sammanhang pekat på svårigheterna att få kunskap om resandestatistik på järnväg på grund av de sekretessförhållanden som råder. Vid kommande konkurrensutsättning på järnvägsområdet kan utlämning av resandestatistik bli ännu mer känsligt av affärsmässiga skäl. Bästa möjliga prognos kräver bästa möjliga statistik. Målet om kostnadseffektiv infrastrukturplanering står här i konflikt med ambitionen att värna konkurrens och affärshemligheter. Samma problem finns inom området för lokal kollektivtrafik, men statistiken på det området är ännu inte officiell statistik.

Erfarenheterna från förra planomgången visar också att tidsmässig och geografisk koncentration av investeringar kan leda till risk för fördyringar på grund av flaskhalsar i anläggningsledet och/eller i planerings- och upphandlingsledet. Ökade ambitioner när det gäller stråktänkande och helhetssyn på transportkorridorer kan dock innebära att vissa investeringar bör koncentreras såväl tidsmässigt som geografiskt för att bli effektiva. Därför blir god framförhållning när det gäller kompetensförsörjning, resursallokering och kvalitet i upphandlingsprocessen viktiga faktorer för att minska risken för flaskhalsar och fördyringar.

När det gäller upphandling finns det olika modeller för att bygga in incitament för leverantören att utveckla kvaliteten. Istället för att införa minimikrav för vilken kvalitet som ska levereras, kan utföraren belönas för att denne levererar tjänster med högre kvalitet, exempelvis med bonussystem. Inom kollektivtrafikupphandling har olika varianter av bonussystem använts, som förmodligen kan anpassas även till andra upphandlingsområden.²³

Anläggningsmarknadens struktur och funktionssätt har också stor betydelse för risken för fördyringar. Det pågår nu en utredning avseende uppföljning och analys av de statliga upphandlarnas åtgärder för att förbättra produktiviteten och innovationsgraden inom anläggningsbranschen vilket i sin tur kan minska riskerna för flaskhalsar i produktion och anläggning.²⁴

SIKA:s utvärdering av fyrstegsprincipens användning visar att det finns en potentiell målkonflikt mellan å ena sidan ambitionen att öka det politiska inflytandet framförallt på regional nivå, och å andra sidan höja kraven som ställs på trafikverken att följa fyrstegsprincipen och redovisa på vilket sätt principen har följts. Denna möjliga målkonflikt kan behöva analyseras på nytt för att belysa riskerna med att trafikverken ges motstridiga direktiv.

Riksrevisionens analys av länsplanernas prioriteringsgrunder visar att ett ökat regionalt inflytande kan innebära ett ökat fokus på regionalekonomisk snarare än samhällsekonomisk lönsamhet. Även här finns därför en möjlig konflikt mellan målet om ökat regionalt inflytande och det övergripande målet om samhällsekonomisk effektivitet. Det medför att direktiven till de planupprättande länen kan behöva förtydligas när det gäller vilka utgångspunkter som ska gälla vid prioritering och åtgärdsurval.

²³ Nilsson m.fl., 2005

²⁴ Kommitté N 2009:10

2.2 Erfarenheter från planomgången för 2010–2021

Detta avsnitt ger en sammanfattande bild av de erfarenheter som framkommit genom det arbete som skett under framförallt år 2009. Trafikverken har efter inlämningen av planförslaget i september arbetat vidare med en bedömning av planens samlade effekter.²⁵ Länen och regionerna har färdigställt sina planer och trafikverken har i enlighet med sina direktiv kommit med ett samlat yttrande över länsplanerna.²⁶ Trafikverken har samtidigt arbetat fram en gemensam utvecklingsplan för prognos- och kalkylmodellerna mot bakgrund av erfarenheterna i åtgärdsplaneringen.²⁷

Parallellt med detta planarbete har ett antal granskningar utförts. Regeringens anlitade granskare Öhrlings PriceWaterhouseCoopers (PWC) har tillsammans med det norska forskningsinstitutet Transportökonomisk Instituttt (TÖI) genomfört sin granskning av ett antal objekt ur planen.²⁸ Riksrevisionen har kommit med en rapport om några av länsplanerna.²⁹ Riksrevisionen har också presenterat en rapport om drift och underhåll på vägområdet³⁰ och kommer under våren 2010 med en motsvarande rapport om drift och underhåll på järnvägsområdet.

Den samlade effektbedömningen behöver utvecklas

PWC fick år 2009 i uppdrag att tillsammans med TÖI genomföra en oberoende bedömning av kvaliteten på trafikverkens planförslag. Bedömningen grundades på en granskning av 20 objekt, representativt utvalda i samråd med Näringsdepartementet. I enlighet med SIKAs rekommendation omfattade granskningen hela den samlade effektbedömningen.

När det gäller styrkor i planeringsprocessen pekar PWC på att riktlinjerna i sista utgåvan av ASEK ska vara implementerade i kalkylverktygen. Detta ger en god grund för trafikslagsövergripande samhällsekonomiska analyser och för att resultaten ska ge en ökad jämförbarhet mellan de olika objekten. PWC ser även positivt på införandet av den samlade effektbedömningen för respektive objekt. PWC menar dock att de samlade effektbedömningarna bör utvecklas.

PWC identifierade ett antal brister och risker i planeringsprocessen, både avseende de enskilda objekten och av mer systematisk karaktär. De mest väsentliga riskerna av systematisk karaktär sammanfattar PWC på följande sätt:

²⁵ Vägverket 2009

²⁶ Vägverket m.fl. 2009

²⁷ Banverket m.fl. 2010 kommande

²⁸ PWC/TÖI 2009

²⁹ Riksrevisionen 2009a

³⁰ Riksrevisionen 2009b

- Sammanvägningen av prissatta effekter och ej prissatta effekter är ett riskområde som bör lyftas fram. Sammanvägningen sker i de flesta fall på en svag grund i form av bristfälliga underlag och subjektiva bedömningar som inte är transparenta.
- Det underliggande materialet är behäftat med brister som inte har uppmärksamats och åtgärdats i trafikverkens uppföljning. Trafikverken har fastställt vad som ska ingå i underlagen, till exempel när det gäller känslighetsanalyser, kvantifiering av effekter och underlag för måluppfyllelsebedömning, men granskningen har visat på brister inom dessa områden som således inte åtgärdats.
- När det gäller miljöbedömningarna är det svårt att förstå hur man kommit fram till gjorda bedömningar och det finns en risk att miljöbedömningarna får en omotiverat stor påverkan vid sammanvägningen.
- Det har gjorts otillräckliga systemanalyser. Flera objekt som överlappar varandra skulle behövt analyseras i ett större sammanhang. Till exempel skulle kompletterande analyser ha behövt göras som ser till godstransporter som helhet, storstadsområden som helhet med mera. Utan övergripande analyser riskerar man i analysen av ett enskilt objekt att behöva göra antaganden om resten av systemet som kan vara inkonsistenta eller felaktiga.
- Materialet som ingått i granskningen har inte varit fullständigt i alla delar. Det rör sig bland annat om avsaknad av dokument och om brister i innehållet i dokumenten. Sannolikt beror detta på att trafikverken inte definierat vem som är mottagaren av dokumentet och anpassat innehållet därefter. I vissa fall gör PWC bedömningen att fokus har varit att fylla i de olika delarna och inte på att analysera vad den redovisade effekten i praktiken innebär.

Länens prioriteringar behöver förtydligas

Liksom i förra planeringsomgången har Riksrevisionen i denna omgång gjort en granskning av länsplanerna för regional transportinfrastruktur.³¹

Granskningen visar att länen i några viktiga hänseenden inte har levt upp till de krav som ställts i regeringens direktiv på tydliga prioriteringar och samlade effektbedömningar. Länens planförslag är inte tillräckligt transparenta och tydliga för att det ska gå att avgöra om valet av åtgärder är de mest effektiva och de långsiktigt mest socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbara. Resultaten visar att den problembild som redovisades i Riksrevisionens granskning från år 2004 till stora delar kvarstår.

En anledning till dessa brister är enligt Riksrevisionen regeringens dubbla styrning mot regionalt inflytande i planprocessen och mot att satsningarna ska vara samhällsekonomiskt lönsamma. Detta har i sin tur lett till oklarheter i hur det

³¹ Riksrevisionen 2009a

praktiska planarbetet ska bedrivas och ibland även en viss osäkerhet kring ansvarsfördelningen mellan län och trafikverk. Riksrevisionen menar att det finns en motsättning mellan å ena sidan en skarp styrning med direktiv som syftar till att ensa planförslagets innehåll och kvalitet i hela landet och å andra sidan viljan att utöka det regionala inflytandet. Hur denna avvägning ska göras i praktiken överlåter regeringen åt länen och trafikverken att bestämma.

Riksrevisionen menar att direktiven i huvudsak är desamma som förra planomgången och att dessa behöver förtydligas för att ge vägledning åt länen och trafikverken i deras diskussioner. Länen pekar själva på några problem och brister som uppkommit under processen som bidrar till den bristande redovisningen.

Processerna med underhåll av vägar behöver systematiseras

Riksrevisionen har granskat om Vägverkets underhåll av det statliga vägnätet baseras på tillförlitliga och tillräckliga underlag för effektiv styrning mot riksdagens mål. En förutsättning för effektiv styrning av underhållet är att underlagen för underhållsbehov och kostnader är tillförlitliga och tillräckliga. Resurserna riskerar annars att användas fel och behoven att antingen under- eller överskattas. Riksrevisionens bedömning är att Vägverket saknar tillräckliga och tillförlitliga underlag för att styra underhållet av vägnätet. Underhållet riskerar därför att styras delvis slumpmässigt och inte efter behov. Konsekvensen av detta är att det är svårt att säga om målen för underhållet har nåtts och om de skulle kunna nås till en lägre kostnad.³²

Riksrevisionens bedömning är att ”Vägverket saknar utvecklade system för att värdera underhållsbrister, prioritera objekt och välja åtgärdsstrategier. Kunskaper om vägtillstånd tenderar att stanna hos enskilda personer i verket. En konsekvens av detta är att Vägverket saknar aggregerad kunskap om underhållsbehovet av det statliga vägnätet och kostnader för åtgärder. Detta påverkar i sin tur kvaliteten i underlagen till riksdag och regering”.

Riksrevisionen menar vidare att Vägverket befinner sig i en övergång från subjektiva till objektiva tillståndsmått när det gäller underhållsbehovet. Nya kompletterande mått håller på att utvecklas men subjektiva och erfarenhetsmässiga bedömningar har fortfarande stor betydelse. Det saknas dock ofta gemensamma bedömningsgrunder för de mått som kräver en subjektiv bedömning.

Riksrevisionen menar också att flera av Vägverkets regioner arbetar mot egna målnivåer för underhåll och fördelar underhållsmedel utifrån olika utgångspunkter. Dessutom är det i regel enskilda projektledares uppfattningar och erfarenheter som avgör prioriteringen av objekt och typ av åtgärdsstrategi. I den nationella planen anger Vägverket att underhållet följs upp mot en målstandard genom tre standardklasser. I praktiken kan dock Vägverket enligt Riksrevisionen inte identifiera vilka vägar som tillhör vilken standardklass. Det är därför oklart hur Vägverket egentligen följer upp och styr underhållsverksamheten nationellt. Riksrevisionens bedömning är att Vägverkets styrning av underhåll inte följer en gemensam inriktning så som den nationella planen fastställer. Därmed säkerställer

³² Riksrevisionen 2009b

inte heller Vägverket att de viktigaste åtgärderna genomförs först och att resurserna används effektivt.

Systematisk uppföljning av underhåll av vägar är en förutsättning för att effektivisera verksamheten och hitta långsiktiga lösningar. Vägverkets redovisning lever emellertid inte upp till de egna riktlinjerna om att leverera underlag för styrning och uppföljning av verksamheten. Vägverket saknar riktlinjer för hur åtgärder och beläggningstyper bör utformas för att optimera underhållsverksamheten. Det gäller exempelvis principer för prioritering av objekt, materialval, mängder mm. Det finns därför få styrande incitament för projektledare att arbeta långsiktigt.

Riksrevisionen menar att tillämpningen av samhällsekonomiska kalkylmetoder för underhåll är liten och inflytandet av kalkylmetoderna på styrningen av underhållsmedlen är oklart. Riksrevisionen bedömer att betydelsen av samhällsekonomiska kalkylmetoder för prioritering av underhållsobjekt och val av åtgärd i praktiken är försumbar.

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen är att:

- Ge vägledning om hur avvägningar mellan samhällsekonomiska och regionalpolitiska intressen ska göras i samband med underhållsbeslut
- På ett tydligare sätt följa upp tidigare ställda krav på Vägverket
- Styra och följa upp Vägverkets underhåll av belagda vägar mot riksdagens transportpolitiska mål, t.ex genom informativa nyckeltal
- Ge lämplig myndighet i uppdrag att utreda hur samhällsekonomiska kalkyler på sikt kan och bör styra underhållet av vägar

Riksrevisionens rekommendationer till Vägverket är att:

- Säkerställa att bedömningen av underhållsbehovet och värderingen av olika tillståndsmått görs enligt gemensamma (men regionalt anpassade) riktlinjer i hela landet
- Utveckla systemen för uppföljning av genomförda beläggningsåtgärder och säkerställa att erfarenheter fångas upp och tillämpas för att effektivisera verksamheten
- Reformera metoden för att beräkna kostnaden för det aggregerade medelsbehovet.
- Göra det möjligt att följa kostnaderna för underhåll av enskilda vägsträckor över tid
- framställa och implementera tydliga och realistiska planer för förvaltning, utveckling, utbildning och spridning av centrala informations- och managementsystem i organisationen.
- Säkerställa att regionerna styr verksamheten mot en riksgemensam målstandard för olika vägtyper och att göra samtliga mått tillgängliga för regionerna
- Utifrån de transportpolitiska målen säkerställa en systematisk insamling av relevanta data och se till att kunskapen om dessa data är tillräcklig för att generalisera till hela vägnätet
- Redovisningen inför regeringen bör vara tydligare i beskrivningen av kunskapen och förutsättningarna att styra underhållet utifrån trafikantundersökningar och samhällsekonomiska kalkyler
- Preciserar redovisningen av eftersatt underhåll för rapportering till regeringen, alternativt överväga att beskriva underhållsbehovet på annat sätt.

Trafikverkens erfarenheter av kalkylarbetet

Under hösten 2009 har trafikverken utarbetat en långsiktig trafikslagsövergripande utvecklingsplan för prognoser och samhällsekonomiska kalkyler, det vill säga de verktyg som används i planeringsprocessen för att göra trafikprognoser och beräkna den samhällsekonomiska lönsamheten i olika infrastrukturobjekt.³³

Planen har en övergripande strategisk karaktär och riktar in sig på de stora och mest angelägna utvecklingsbehoven, där trafikverkens erfarenheter från åtgärdsplaneringen har varit en utgångspunkt. Trafikverkens erfarenhet är att de problem som finns med prognos- och kalkylverktygen har medfört att verktygen används i mindre omfattning än vad som borde vara fallet. Det långsiktiga syftet med

³³ Banverket m.fl. 2010 kommande

utvecklingsarbetet är dels att verktygen i framtiden ska ge mer korrekta resultat som i sin tur ökar trovärdigheten och därigenom användningen, dels att analyserna ska bli snabbare och därmed mindre kostsamma.

Trafikverkens erfarenheter är att det finns ett stort behov av mer ändamålsenlig förvaltning av verktygen. Det skulle möjliggöra en effektivare och mer systematisk hantering av förbättringar och införande av nya funktioner. Det kommer också att öka tilltron till kalkylerna. En annan mycket viktig förutsättning för trovärdigheten är ett kvalitetssäkrat utgångsläge, det vill säga att modellerna bland annat är kalibrerade mot statistik och omvärldsförutsättningar med hög kvalitet. En mer ändamålsenlig förvaltning kräver därmed en tydligare ansvarsfördelning.

Trafikverkens utvecklingsplan beskriver ett antal viktiga områden där befintliga modeller och metoder kan förbättras, främst områden som redan idag är i hög grad kvantifierade men där precisionen kan öka. Utvecklingsplanen beskriver också ett antal nya utvecklingsområden, det vill säga olika faktorer och effekter som i mindre grad, eller inte alls, omfattas av modellerna idag. De åtgärder som trafikverken prioriterar högst och där arbetet enligt deras uppfattning bör inledas så snart som möjligt är följande:

- Förvaltning av modeller
- Kvalitetssäkrat utgångsläge
- Val av prognos- och kalkylförutsättningar
- Kvalitet i väg- och kollektivtrafiknät
- Princip för prognostidtabeller
- Nya fördröjningsfunktioner
- Yrkestrafik på väg
- Kostnad godsmarknaden
- Kapacitetsrestriktioner gods
- Värdering komfort/trängsel
- Trängsel på väg
- Värdering arbetsmarknad
- Lokaliseringseffekter
- Kalkyler drift och underhåll
- Förseningar i kollektivtrafiken

Remissyttranden på förslaget till nationell plan

Förslaget till nationell plan för transportsystemet 2010–2021 gick i slutet på augusti 2009 ut till drygt 600 remissinstanser. Drygt 300 yttranden inkom till regeringkansliet. Alla remissyttranden finns tillgängliga på regeringens webbplats.³⁴

Remissinstanserna tar upp en del aspekter på planförslaget som har bäring på kvalitetsarbete. Man menar till exempel att planförslaget tillämpar fyrstegsprincipen, men att tillämpningen är otydlig. Som framgår av SIKAs utvärdering

³⁴ Regeringens webbplats är www.regeringen.se/infrastruktur.

av fyrstegsprincipen i förra planomgången är fyrstegsprincipen svår att tillämpa och därför är det naturligt att också redovisningen av tillämpningen blir svår.

Remissinstanserna menar att planeringsprocessen i huvudsak har varit öppen och att trafikverken har haft en god kommunikation med länen och regionerna. Däremot är det slutgiltiga materialet omfattande och ibland svårtillgängligt. Transparens och spårbarhet är något som SIKÄ har tryckt på i sina kontakter med trafikverken inom ramen för åtgärdsplaneringen. Trafikverken har en stor mängd underlagsmaterial till sitt förfogande och har dessutom producerat ett stort antal bilagor och sidorapporter till planförslaget. Det ställer höga krav på trafikverken att förenkla läsningen för remissinstanser och andra samt att ge en bild av hur materialet ser ut.

Flera remissinstanser har också pekat på de brister som finns med kalkylmodellerna och menar att dessa ger en felaktig bild av objektens lönsamhet. Det finns en oro bland remissinstanserna som kan riskera förtroendet för kalkylmodellerna om inte trafikverken tar sig an uppgiften att pedagogiskt förklara hur användningen av modellerna går till och vilket inflytande kalkylerna egentligen har.

Slutsatser av erfarenheter från denna planomgång

När det gäller kalkylerna har den fortsatta utvecklingen av de samhälls-ekonomiska kalkylverktygen och deras tillämpning stor betydelse för att öka trovärdigheten för kalkylerna, såväl externt som internt. Här kan trafikverkens strategiska plan för utveckling av kalkylmodellerna få betydelse för hur förtroendet för dessa utvecklas.

Ett viktigt utvecklingsområde för att öka trovärdigheten för kalkylerna och verktygen är sannolikt även metoderna för att ta hänsyn till de idag icke-quantifierbara effekterna. Kvantifiering och värdering av vissa miljöeffekter, till exempel påverkan på hälsa och ekosystem, kan dock vara mycket svåra att implementera i modellerna. För enskilda objekt kan värdering av miljöeffekterna göras med vedertagna metoder, men till höga kostnader.

På grund av att flera effekter idag inte kvantifieras och värderas/prissätts görs istället en sammanvägning av prissatta och icke-prissatta effekter utanför kalkylen. Erfarenheterna från aktuella granskningar är dock att sammanvägningarna av prissatta och icke-prissatta effekter i den samlade effektbedömningen är ett område som bör uppmärksammas och utvecklas. Dessa effektsammanvägningar innebär ofrånkomligen subjektiva bedömningar, vilket i sin tur ställer krav på transparens och tydlighet i argumentation och motiveringar för att påvisa legitimitet och rimlighet samt för att förenkla vid senare uppföljningar.

Riksrevisionens analys av länsplanernas prioriteringsgrunder visar att ett ökat regionalt inflytande kan innebära ett ökat fokus på regionalekonomisk snarare än samhällsekonomisk lönsamhet. Riksrevisionen uppmärksammar direktivens betydelse för att avvägningarna på lokal nivå ska kunna göras på ett sätt som kan redovisas transparent och därigenom enklare följas upp. Tydligare direktiv med konkreta riktlinjer och vägledning för hur avvägningar ska göras kan innebära

mindre spelrum för argumentation och diskussion som i efterhand kan vara svår att redogöra för. Det gäller såväl för län som för trafikverk, och i synnerhet för de fall där län och trafikverk ska enas om en bedömning. Å andra sidan kan ett större spelrum för politiskt inflytande och argumentation medföra större svårigheter att följa upp på vilka grunder prioriteringar har gjorts och hur måluppfyllelsen blev bedömd.

Ambitionen att öka stråktänkandet och se till olika transportkorridorer ställer krav på övergripande systemanalyser. Övergripande analyser minskar riskerna att vid objektsanalyser göra inkonsistenta eller felaktiga antaganden om övriga delar av transportsystemet. Detta är också ett viktigt förbättringsområde.

Trafikverkens system för uppföljning på området drift och underhåll behöver utvecklas genom en ökad tillämpning av kvantitativa metoder och samhälls-ekonomiska analyser. Trafikverken har utifrån sina egna erfarenheter från åtgärdsplaneringen initierat ett utvecklingsarbete när det gäller de samhälls-ekonomiska kalkylmodellerna. Ett ökat inslag av objektiva, kvantifierade kriterier och effekter medför också att uppföljningen kan göras på ett mer objektivt sätt.

Erfarenheterna visar också att trafikverkens redovisning av sitt arbete på olika områden behöver vara tydligare, mer detaljerad och mer transparent. För att avgöra vilka utvecklingsbehov som finns är det viktigt att regeringen får en bild av vilken kunskap trafikverken har, och inte har, samt vilka förutsättningar som finns att göra uppföljningar och styra verksamheten.

3 Kvalitetssystem i planeringsprocessen

I detta avsnitt beskrivs hur en breddning och fördjupning av det långsiktiga kvalitetsarbetet kan ske genom att presentera en mer utvidgad modell för kvalitetssystem. Vi återknyter till SIKA:s första delrapport³⁵ där det långsiktiga kvalitetsutvecklingsarbetet diskuterades i termer av två breda kategorier:

- (1) utveckling av de tekniska verktygen som till exempel prognos- och kalkylmodellerna, samt
 - (2) utveckling av incitamentsstrukturen i planeringsprocessen som helhet.
- Dessa utvecklingsspår kräver öppenhet, transparens och tydlighet såväl i dokumentation och redovisning som i organisationsstruktur och ansvarsfördelning.

Den genomgång av erfarenheterna som gjordes i föregående avsnitt visar att modellen med två breda kategorier kan både breddas och fördjupas. Direktiv och riktlinjer på olika områden behöver utvecklas vilket betyder att fler aktörer än enbart de planeringsansvariga myndigheterna behöver omfattas av det långsiktiga kvalitetsarbetet och de uppföljningar som det medför.

Kvalitetsarbetet behöver också utvecklas genom att bredda användningen av kvantitativa metoder och samhällsekonomiska analyser till fler områden. Utvecklingen kan också behöva ske genom att uppföljningen sker på fler nivåer, och/eller utifrån fler perspektiv.

3.1 Aspekter av kvalitet

Analys av kvalitet i utredningar och betänkanden

Kvalitet är inget nytt begrepp inom svensk offentlig förvaltning. Det har länge funnits en ambition att höja kvaliteten i utrednings- och kommittéarbetet och därigenom höja kvaliteten i politiska bedömningar och beslut. Den första brett upplagda analysen av kvalitet i betänkanden var ESO-rapporten ”*Kommittéerna och bofinken – Kan en kommitté se ut hur som helst?*”³⁶ från 1998. Studien gjorde en grundlig analys av 20 slutbetänkanden för åren 1996–1997 och visade att det fanns stora brister, framförallt i fråga om data, dokumentation, utredningsmetoder och analys.

Kvaliteten i utredningsväsendet behandlades även i en intern promemoria från Förvaltningsavdelningen.³⁷ Promemorian pekade på en förnyelse inom kommittéväsendet, till exempel att många kommittéer började använda sig av referensgrupper av forskare och intressenter, hearings och hemsidor på Internet.

³⁵ SIKA 2009

³⁶ ESO 1998

³⁷ Regeringskansliet 1998

Promemorian förde också en diskussion om tre skilda typer av kvalitet; *produktkvalitet*, *processkvalitet* och *effektkvalitet*.

År 2003 gav Regeringskansliet ut skriften *Kvalitet i utredningsväsendet* där kvalitetsdiskussionen fördes vidare. Syftet med skriften var tredelat; dels utvecklades en modell för att bedöma kvaliteten på kommittéarbeten, dels tillämpades modellen genom en granskning av tjugo färskta utredningar. Granskningen låg i sin tur till grund för en analys av vilka brister och styrkor som förekom i utredningsväsendet. Slutligen diskuterades hur kvalitetsgranskningen skulle kunna stärkas och hur ett system för kvalitetsbedömning skulle kunna användas för att styra mot högre kvalitet i utredningsväsendet. Modellen innebär att kvaliteten fångas upp i fem så kallade dimensioner, eller delområden. SIKA utgår i föreliggande rapport från modellen i *Kvalitet i utredningsväsendet* och försöker anpassa dess delområden till en organisationsmodell för kvalitetsarbete inom infrastrukturplaneringen.

Kvalitet kan bedömas ur olika perspektiv

Begreppet kvalitet blir inte användbart för bedömning och utvärdering utan en närmare precisering. Detsamma gäller för begreppet kvalitetssäkring. Enligt den internationella standarden 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*”. Perspektivet är tydligt framåtblickande genom att begreppet används för sådana åtgärder som kan vidtas i förväg, innan produktionen börjar.

Standarden ISO 9000 är ett exempel på en teknisk-ekonomisk förståelse av det bredare begreppet kvalitet och definierar kvalitet genom den bakomliggande process eller de metoder som leder fram till den slutliga produkten. Standarden fäster uppmärksamheten på processer och kan sägas ha ett *processororienterat* perspektiv på kvalitetssäkring. Kvalitetssäkringen sker då bland annat genom att kriterier ställs upp för hur processen ska gå till. Ett exempel är de krav i planeringsdirektiven som regeringen ställer på trafikverken att hålla samråd och ha dialog med län, regioner, andra myndigheter och intressenter.

Ett *produktorienterat* perspektiv skulle innebära att uppmärksamheten fokuseras på den slutliga redovisningen eller slutprodukten av arbetet. I planeringssammanhang kan produkten vara till exempel en rapport, ett planförslag, en samhälls-ekonomisk kalkyl, eller en samlad effektbedömning av en åtgärd. Detta perspektiv innebär att man ställer upp vissa kriterier på formen och innehållet, till exempel språk och grammatik, men också tydlighet, transparens och spårbarhet när det gäller resonemang och argumentation. Kvalitetssäkringen sker då genom att kriterier eller krav ställs på produkten eller redovisningen. SIKA:s kvalitetskriterier som redovisas i den första delrapporten kan sägas ligga närmast det produktorienterade perspektivet. Fokus ligger där på kriterier för dokumentation och redovisning av vilka åtgärder som kontinuerligt genomförs, i syfte att underlätta jämförelser, granskning och uppföljning i senare skeden.

Förutom en bedömning av själva produkten (rapporten eller liknande) bör kvalitetsbedömningen också innehålla en bedömning av syftet och användningen.

En bedömning av användningen eller användbarheten (i ett politiskt sammanhang) utifrån syftet innebär att man anlägger ett *effektorienterat* perspektiv på kvaliteten hos produkten. För denna typ av kvalitetsbedömning krävs relevant kompetens och kunskap om bakgrunden, till exempel direktiv, propositioner med mera som föregått själva planeringsprocessen. En bedömning av användbarheten är med andra ord en bedömning av *effektkvaliteten* hos produkten.

Ytterligare uppdelning av effektkvaliteten

Carmona och Sieh (2008) beskriver ett ramverk för att mäta prestationsnivå inom planering och identifierar tre breda mätbara dimensioner av kvalitet i planering; produktkvalitet (*product quality*), organisationskvalitet (*organisational quality*) och servicekvalitet (*service quality*). Dessa dimensioner delar författarna i sin tur upp i ett antal olika aspekter.

Med *produktkvalitet* avser Carmona och Sieh planeringens uppfyllelse av politiska mål och i förlängningen ekologisk, ekonomisk och social hållbar utveckling. Ytterligare aspekter av produktkvalitet är förädlingsvärde ("nytta"), samt kundnöjdhet. Denna innebörd av produktkvalitet motsvarar inom svensk infrastrukturplanering närmast den samlade effektbedömningen på objektsnivå.

Med *organisationskvalitet* (eller organisatorisk kvalitet) avser Carmona och Sieh kvaliteten på de organisatoriska resurserna (tid, pengar, personal), kompetens och ledarskap (leadership, skills), och organisationens "integration". Man menar att planeringsprocessen inte är starkare eller har högre kvalitet än vad organisationens ledarskap, kompetens, skicklighet och resurser tillåter. Dessa faktorer påverkar den planerande organisationens förmåga till såväl koordinering och reglering som drift, underhåll eller investering (s 437). Organisationskvalitet eller organisatorisk kvalitet ligger nära det tidigare nämnda begreppet processkvalitet. Detta begrepp ger perspektiv på hur kvalitetssäkringsarbetet genomsyrar hela organisationen med dess ansvarsfördelning och incitamentsstruktur.

Med *servicekvalitet* avser Carmona och Sieh planeringens uppfyllelse av de administrativa målen (*administrative success*), det vill säga hur väl planprocessen levererar den avsedda förändringen, men också hur väl planeringen tillfredsställer behoven hos användarna. Begreppet servicekvalitet omfattar både interna och externa tjänster eller service.³⁸ Denna orientering mot användarna tycks ligga nära ovan nämnda kundnöjdhet som är en del av produktkvaliteten. Servicekvaliteten delas i sin tur in i ett antal olika aspekter som effektivitet, ekonomi och etik/rättvisa (*efficiency, effectiveness, economy and equity*). Servicekvalitet kan uppfattas som en bred form av effektkvalitet.

Perspektiven i den analytiska ram som målas upp av Carmona och Sieh liknar i hög grad de tre perspektiven produkt-, process-, respektive effektperspektiv. Den aspekt som skiljer deras analys mot de tidigare nämnda perspektiven är orienteringen mot kundnöjdheten och användarperspektivet. Det ovan nämnda effektorienterade perspektivet kan därför nyanseras genom en indelning i dels effekter på de transportpolitiska målen tillgänglighet, miljö, hälsa och säkerhet,

³⁸ "...encompasses the operation of the planning service itself, both within and outside of the statutory processes", s 437

dels effekter på trafikanternas eller passagerarnas egna önskemål om bekvämlighet, skönhet eller andra estetiska värden.


Ovanstående aspekter på kvalitet kan också jämföras med den så kallade DPSIR-modellen som utarbetats inom OECD och som antagits av EU:s miljöbyrå EEA. Modellen fokuserar på orsakssamband och innehåller delarna drivkrafter (*driving forces*), påverkan (*pressures*), tillstånd (*states*), inflytande/effekter (*impacts*), respons (*responses*). Modellen visar att kvaliteten i direktiv och riktlinjer i sin tur kan påverkas av styrkan i bakomliggande drivkrafter och påverkan utifrån eller ”från sidan”.

Med andra ord skulle en fullständig analys av olika aspekter på kvalitet aldrig kunna göras eftersom det finns en oändlig kedja av direkta och indirekta orsakssamband i alla riktningar. Som ett första steg i en utvidgad modell nöjer vi oss därför med de tre perspektiven som beskrivits ovan. Dessa konkretiseras i nästa avsnitt till ett användbart kvalitetssystem för berörda myndigheter.

3.2 System för kvalitetsarbete

De erfarenheter från åtgärdsplaneringen som redovisats i avsnitten ovan visar att för att styra mot en högre kvalitet i bred mening behövs mer än bara granskning av kalkylvärden eller effektsamband. Det behövs till exempel tydliga riktlinjer i de direktiv som ges. De resurser i termer av tid och budgetmedel som ges för planeringen har också stor betydelse och trafikverket har här ett ansvar för att tillräckliga resurser avsätts för planeringsarbetet. Här kan det uppstå flaskhalsar när det gäller kompetens av olika slag, och det är därför viktigt att planera för kompetensförsörjning i myndigheterna, inte minst på beställarsidan. Som erfarenheterna visar kan det också uppstå flaskhalsar i produktionen vilket kan leda till fördröjningar eller stopp.

Den utvidgade modellen visar att det är flera inblandade i organisationen och kvalitetssäkringsprocessen än enbart trafikverket. De olika perspektiven som diskuterats kan utgöra aspekterna i en modell för kvalitetsarbete som i Figur 1.



| Faser i planeringen | Aspekter för Kriterier: |
|------------------------------|---|
| Riktlinjer/Direktiv: | Klarhet, tydlighet, logik, avgränsning, kontroll, tillägg |
| Arbetsprocessen: | Samråd, konsultationer, innovativitet, öppenhet, dialog, extern granskning |
| Produkten: | Transparens, osäkerhet, jämförbarhet, fullständighet, konsistens, korrekthet, tydlighet |
| Effekter på mål: | Transportpolitiska målen. Enkelhet och effektivitet i beredningsprocessen |
| Effekter på service/nöjdhet: | Remissinstanser, trafikanter, godstransportköpare, planeringsansvariga |
| ----- | |
| Uppföljning: | Hur gick det...? |
| Återkoppling: | Justeringar i arbetet? Justeringar av kriterier? |

Figur 1 Förslag till struktur på kvalitetssystem inom planeringen av infrastrukturen.

Olika typer av kriterier för styrning

Kvalitetssäkringen bör vara konstruktivt styrande så att den uppmuntrar till att successivt förbättra kvalitén. Genom kontinuerlig uppföljning blir det därigenom en process mot ständiga förbättringar. I jämförelse med andra kvalitetssystem som fallstudie eller panelbedömning³⁹ är användning av specifika kriterier vid kvalitetssäkring och uppföljning det system som kan ha bäst styrande effekt i ett sammanhang av den här typen med kontinuerliga uppföljningar, under förutsättning att kriterierna är kända och att arbetet kan planeras och genomföras utifrån kriterierna.⁴⁰ I den första delrapporten presenterade SIKA förslag på vilka kvalitetskriterier som bör vara uppfyllda för att underlagen i planeringsprocessen ska anses hålla god kvalitet, det vill säga kriterier för produktkvaliteten. Dessa kriterier låg till grund för den granskning som PWC genomförde på uppdrag av regeringen.

SIKA:s uppställda kvalitetskriterier i första delrapporten täckte inte alla delprojekt som ingick i åtgärdsplaneringen. Fler liknande kriterier skulle kunna ställas upp för att säkra kvaliteten på andra områden, till exempel för drift och underhåll eller anläggningskalkyler. Utifrån de olika ovannämnda aspekterna för, eller perspektiven på, kvalitet skulle ytterligare dimensioner kunna täckas in av kriterier. Det innebär också att uppföljningen mot kriterierna görs utifrån de olika perspektiven.

En utvidgad modell för kvalitetssäkring, det vill säga ett kvalitetssäkringssystem, som innefattar kvalitetskriterier, innebär samtidigt fler områden som kan följas upp gentemot de uppställda kriterierna.

³⁹ Panelbedömning (eng. *peer-review*) är det kvalitetssystem som används vid bedömning av vetenskaplig kvalitet t.ex i samband med publicering av vetenskapliga artiklar.

⁴⁰ Forss & Urwing 2003, sid 11-17

Kriterierna kan vara uppställda som minimikrav eller som målkriterier. Målen för kvalitetssäkringsarbetet är i förlängningen de av riksdagen beslutade transportpolitiska målen och kriterierna bör därför kunna härledas utifrån dessa, eller den underliggande struktur av delmål, preciseringar och etappmål som ingår. Just nu pågår arbete med att utveckla och konkretisera den underliggande målstrukturen.

För att vara effektiva i styrningen av arbetet bör kriterierna liksom målen i möjligaste mån vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta (SMART:a), vilket också underlättar effektiv uppföljning och utvärdering.

3.3 Organisation för långsiktigt kvalitetsarbete

Som framkommit i avsnittet om erfarenheter omfattar ett seriöst kvalitetsarbete ett genomtänkt internt system hos ansvariga myndigheter. Men det inbegriper även organisation, ansvarsfördelning och incitamentsstrukturer som går utanför myndigheternas väggar, samt externa granskningar. Mycket av den organisation som krävs finns redan i form av myndigheter som Trafikanalys och Riksrevisionen, samt oberoende konsulter för granskning eller organisationsförändringar. De myndighets- och organisationsförändringar som gjorts på senare tid innebär förbättrade förutsättningar för ett långsiktigt kvalitetsarbete.

Den nya myndigheten Trafikanalys ska ansvara för utvärderingar, granskningar och analyser inom hela transportområdet. Myndigheten ska bistå regeringen i arbetet med att säkerställa att åtgärderna inom det samlade transportsystemet är effektiva, innovativa och hållbara. I detta uppdrag ingår bland annat att göra regelbundna beskrivningar av nuläge och utveckling inom transportområdet, att utvärdera olika åtgärder med avseende på effekter och genomförande samt att granska och kvalitetssäkra beslutsunderlag inom det transportpolitiska området.

Erfarenheterna från tidigare planeringsomgångar visar tydligt på behovet av en genomtänkt rollfördelning som en del av kvalitetssäkringen. De behov som framkommit i denna sammanställning är också till stor del gemensamma med de som legat till grund för trafikverkens aktuella förslag till ett nytt planeringssystem för transportsystemet.⁴¹ Bland annat behövs en aktör med tydligt ansvar för de nulägesbeskrivningar, uppföljningar och utvärderingar som utgör viktiga underlag för planeringens olika faser. Det är olämpligt att de planeringsansvariga (främst Trafikverket och regionerna) ensamma ansvarar för sådana bedömningar av genomförda åtgärders effekter. Trafikanalys får därmed en viktig roll i kvalitetsarbetet.

Uppföljningar av nationellt och regionalt nuläge och trender med, avseende på de transportpolitiska målen, bör utgöra stöd för åtgärdsvalen. Dessa uppföljningar bör presenteras minst årligen, men även fördjupade analyser bör göras, med lämpliga intervall i fas med infrastrukturplaneringens tidsplan. Även Trafikanalys arbete med den officiella statistiken för transportsektorn utgör bidrag till kvalitetssäkringen i planeringsprocessen. Statistik över resande och godstransporter utgör

⁴¹ Vägverket, Banverket m.fl. 2010

underlag för behovsanalys och används som indata i samhällsekonomiska analyser.

Extern granskning är en viktig del av ett systematiskt kvalitetsarbete. Granskning eller utvärdering kan ses som en process som inkluderar dels kontroll av underlag innan dessa överlämnas (*ex ante*), dels en uppföljande kontroll (*ex post*). Uppföljningen eller utvärderingen kan göras i olika stor omfattning och med olika metoder. Det är dock viktigt att uppföljningen leder till återkoppling och eventuell justering i arbetet eller processen, eller till justering av kriterierna.

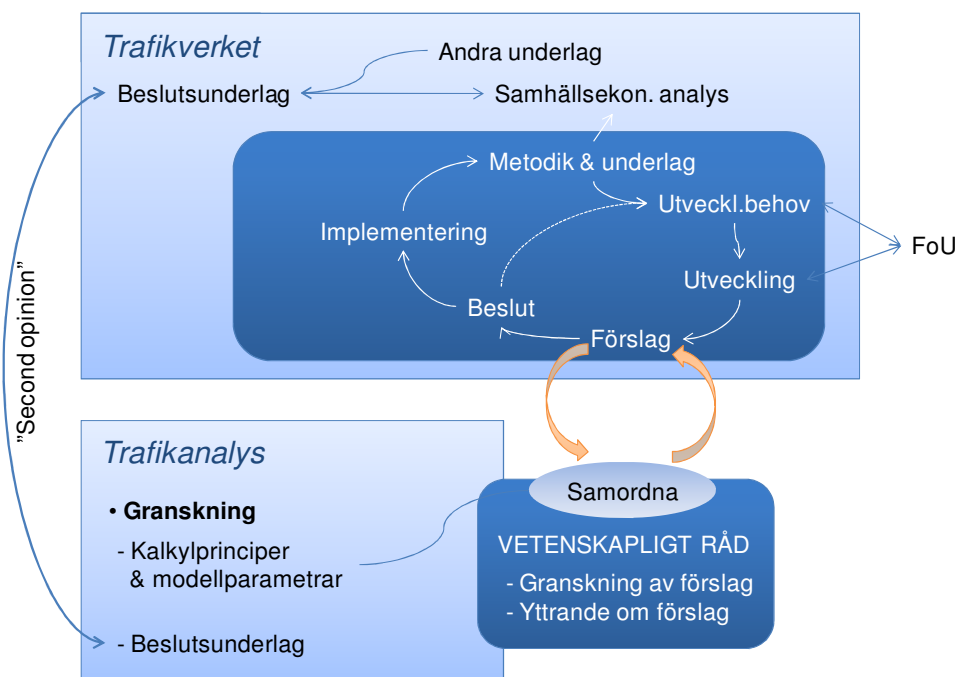
Trafikanalys granskningar av genomförda åtgärder, *ex post*, bör förutom åtgärdernas yttre effekter även omfatta effektiviteten och produktiviteten i genomförandeprocessen. Även detta är områden som är betydelsefulla för den sammantagna kvalitén i infrastrukturplaneringen. Dessa utvärderingar kan ge viktiga erfarenheter kring bland annat anläggningsmarknadens effektivitet och kalkylernas relevans i förhållande till efterkalkyler.

I det nya Trafikverkets verksamhet ingår ett ansvar för planeringen av det nationella och regionala transportsystemet. Planeringsansvaret omfattar funktionaliteten i det samlade transportsystemet, att effektiviteten och hållbarheten utvecklas och att resultatet svarar mot de framtida behoven utifrån vad som är samhällsekonomiskt motiverat och inom ramen för de resurser som ställs till förfogande. Detta inkluderar bland annat ett ansvar för utveckling, förvaltning och tillämpning, av de samhällsekonomiska planeringsverktygen. Detta förvaltningsansvar innefattar tre delområden. Det första området, *Ekonomiska principer*, omfattar val och utformning av relevanta modelltyper samt principer för deras tillämpning. Det andra området, *Parametervärden och indata*, omfattar val, anpassning och kontinuerlig uppdatering av de omvärldsdata och beräkningsparametrar som krävs för de samhällsekonomiska analyserna. I det tredje området, *Analysverktyg*, ingår valet av beräkningsverktyg och de metodval som görs i utformningen av de beräkningsverktyg som används för analyser och prognoser i transportsektorn, samt drift och underhåll av dessa.

Granskning och kvalitetssäkring av beslutsunderlagen, *ex ante*, är en uppgift som Trafikanalys kan arbeta med på flera sätt. Dels genom att bistå regeringskansliet med granskning av färdiga beslutsunderlag från främst Trafikverket och regionerna. Sådan granskning kan avse till exempel alternativval, val av analysmetod och dess tillämpning samt tolkningar av resultaten. Men kvalitetsgranskningen bör också omfatta hur Trafikverket arbetar med förvaltning och utveckling av samhällsekonomiska analysverktyg. Här avses alla de tre delområden som berördes tidigare om Trafikverkets interna kvalitetssäkringsansvar. Denna typ av kvalitetssäkring bör göras i ett tidigt skede innan eventuella brister implementerats i analysmetodikerna. Därför bör ett löpande samarbete etableras mellan Trafikverket och Trafikanalys. Knutet till Trafikanalys bör finnas ett vetenskapligt råd, med uppgift att, utifrån ett vetenskapligt perspektiv, granska förändringsförslag rörande samhällsekonomiska analysmetoder och kalkylvärden inom transportpolitiken. Rådet bör bemannas flexibelt med extern vetenskaplig expertis, både internationell och nationell, inom bland annat välfärdsekonomi och transportekonomi. Det vetenskapliga rådet får därmed en viktig funktion i den

externa kvalitetssäkringen av Trafikverkets förvaltning och utveckling av samhällsekonomiska analysmetoder.

De båda myndigheternas balanserande arbete med kvalitetssäkring på detta område illustreras schematiskt i Figur 2. Förutom den löpande granskningen bör större granskningar genomföras periodiskt vid Trafikverkets fastställande av principer och parametervärden inför nya omgångar av infrastrukturplaneringen. Periodiciteten bör avpassas och synkroniseras med den nya planeringsprocess som är under utformning.



Figur 2. Trafikverket ansvarar för utveckling av samhällsekonomisk metodik och underlag, samt för att denna utveckling granskas av det vetenskapliga rådet, vilket samordnas av Trafikanalys, innan den fastställs och implementeras för tillämpade analyser. Trafikanalys har även uppgiften att granska färdigt sammansatta beslutsunderlag från Trafikverket, s.k. "second opinion".

Detta system för samarbete mellan Trafikverket och Trafikanalys skulle skapa förutsättningar för utveckling av behovsanpassade beslutsunderlag som samtidigt kvalitetssäkras genom en oberoende vetenskaplig granskning. Trafikverket har som användare av systemet det logiska ansvaret för att utveckla och besluta om de underlag (till exempel parametervärden) som behövs. Trafikverket förfogar också över medel för forskning och utveckling som kan användas för strategiska utvecklingsbehov. Samtidigt garanteras objektiviteten i underlaget genom den oberoende externa granskningen, där Trafikanalys koordinerar ett vetenskapligt råd med rätt kompetens och nödvändig integritet. Systemet kan ses som en utveckling av den gamla ASEK-organisationen med betydande förbättringar både till innehåll, funktion och rollfördelning, vilket möjliggörs genom den nya organisationen.

4 Slutsatser med rekommendationer

Mot bakgrund av de erfarenheter och den utvidgade modell för kvalitetssystem som beskrivits diskuteras i detta avsnitt slutsatser och rekommendationer till berörda aktörer. Slutsatserna presenteras utifrån delarna eller perspektiven i den utvidgade modell som beskrivs i Figur 1 ovan. Baserat på slutsatserna ges därefter kortfattade rekommendationer till berörda aktörer kring upplägget för det fortsatta kvalitetsarbetet.

4.1 Allmänna slutsatser

Processen för infrastrukturplanering i Sverige är för närvarande under översyn. Ett förslag till ny planeringsprocess kommer inom kort att presenteras av trafikverken på regeringens uppdrag. I detta läge är det svårt att lämna specifika förslag till ett kvalitetsarbete som passar för en given planeringsprocess. Å andra sidan kan de synpunkter som presenteras här ge värdefullt stöd för utformningen av en ny planeringsprocess som också möjliggör ett utvecklat kvalitetsarbete.

De samlade erfarenheterna från förra planeringsomgången visar på flera förbättringsområden vad gäller kvalitén i planeringsprocessen, till exempel prognosunderlag, kalkylmetoder, anläggningsmarknaden och upphandlingsprocessen. Erfarenheterna visar också att ytterligare kvalitetsförbättringar kan behövas på flera olika nivåer och att det finns potentiella målkonfliktområden som bör uppmärksammas.

En sammanfattning av dessa förbättringsområden inom infrastrukturplaneringen beskrivs i Tabell 1. För den som har genomförandeansvar ingår också ett internt uppföljningsansvar för att kunna prioritera de mest effektiva åtgärderna och för återrapportering av uppdragets genomförande. För uppdragsgivaren, i detta sammanhang regeringen, är det relevant att även få en legitimerande extern utvärdering från annan instans än utföraren. En extern granskning är också av stort värde för den som ansvarar för genomförandet, och kompletterar den interna uppföljningen. Ett effektivt nyttiggörande av utvärderingsresultat för utveckling av processen, liksom av genomförandedata för utvärderingen, kräver en välutvecklad och öppen relation mellan utförare och utvärderare samt ömsesidig respekt för varandras roller.

Tabell 1. Aktuella områden för kvalitetsutveckling inom infrastrukturplaneringen, samt förslag på ansvarig instans.

| Aspekt/Fas | GENOMFÖRANDEANSVAR | | UTVÄRDERINGSANSVAR | |
|---------------------------------|---|---|--|-----------------|
| | <i>Åtgärdsområde</i> | <i>Ansvarig</i> | <i>Åtgärdsområde</i> | <i>Ansvarig</i> |
| Riktlinjer/ Direktiv | Transportpolitiska mål | Regeringen | | Trafikanalys |
| | Målkonflikter & avvägningar | Regeringen | | Trafikanalys |
| | Statistikinsamling resande och transporter | Transportsty., Trafikverket, Trafikanalys | | |
| Arbets- processen | Kostnadsstatistik, kvantifiering och uppföljning inom D & U | Trafikverket | | |
| | Samhällsekonomiska kalkyler och verktyg | Trafikverket | Vetenskapligt råd | Trafikanalys |
| | Samlad effektbedömning, sammanvägningar | Trafikverket | | Trafikanalys |
| | Stråkanalyser och korridorer | Trafikverket, Regionerna | | |
| | Anläggningsplanering & upphandling | Trafikverket | | |
| Produkten | Transparens, spårbarhet, pedagogik | Trafikverket, Regionerna | | |
| | | | Plangranskning ex ante | Trafikanalys |
| Effekter på mål | Intern egenuppföljning, kvalitetssäkring, granskning | Trafikverket | Övergripande måluppföljning, nulägesanalys | Trafikanalys |
| | Prioriteringar och motiveringar | Regionerna | | |
| | | | Åtgärdsgranskning ex post | Trafikanalys |
| Effekter på service | Intern egenuppföljning, kvalitetssäkring, granskning | Trafikverket, Regionerna | | |

Slutsatser om riktlinjer och direktiv

Avvägningar kräver tydliga riktlinjer och direktiv

Beträffande riktlinjer och direktiv i planeringen är det viktigt att dessa är tydliga i fokus och avgränsning. SIKAs utvärdering av fyrstegsprincipens användning visar att det kan finnas en potentiell målkonflikt mellan å ena sidan ambitionen att öka det regionala inflytandet, och å andra sidan höja kraven som ställs på trafikverken att följa fyrstegsprincipen och redovisa på vilket sätt principen har följts. SIKAs slutsatser beträffande trafikverkens möjligheter att följa fyrstegsprincipen kan kopplas ihop med Riksrevisionens analys av länsplanernas prioriteringsgrunder i de två senaste planeringsomgångarna. Ett ökat regionalt inflytande som innebär ökat fokus på regionala utvecklingseffekter medför därigenom ett ökat fokus på regionalekonomisk snarare än samhällsekonomisk lönsamhet.

Både SIKa och Riksrevisionen pekar i sina respektive analyser på att avvägningarna och prioriteringarna är otydligt beskrivna och motiverade hos trafikverken respektive länen/regionerna. Detta beror i sin tur delvis på den inneboende konflikten mellan regionalt/politiskt inflytande och kraven på samhällsekonomisk effektivitet enligt fyrstegsprincipen. Delvis beror de otydliga motiveringarna på en otydlighet i direktiv och riktlinjer om hur avvägningar och prioriteringar ska göras.

Riksrevisionen uppmärksammar i sin analys direktivens betydelse för att avvägningarna på lokal nivå ska kunna göras på ett sätt som kan redovisas transparent och följas upp. Tydligare direktiv kan innebära mindre spelrum för argumentation och diskussion som i efterhand kan vara svår att redogöra för. Konkreta riktlinjer och vägledning för hur avvägningar ska göras förenklar för senare uppföljningar. Det gäller såväl för län som för trafikverk, och i synnerhet för de fall där län och trafikverk ska enas om en bedömning. Å andra sidan kan ett större spelrum för politiskt inflytande och argumentation medföra större svårigheter att följa upp på vilka grunder prioriteringar har gjorts och hur måluppfyllelsen blev bedömd.

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen har varit att förtydliga direktiv och riktlinjer till trafikverk och län. Effektiv styrning ställer krav på en tydlig målbild och med ett reformerat system för konkretisering och uppföljning av de transportpolitiska målen borde dessa kunna utgöra den gemensamma målbilden. Till denna transportpolitiska målbild behöver sedan läggas budgetmässiga restriktioner av olika slag och även de krav på förankring genom samråd, med mera som redan finns idag.

Förutom fokus på gemensam målbild behöver direktiv och riktlinjer tydligt beskriva hur målkonflikter och avvägningar mellan mål bör hanteras av de planeringsansvariga. Tydligare riktlinjer på detta område medför att uppföljningen blir lättare. Att överlåta till län och trafikverk att göra avvägningarna innebär större utrymme för förhandling, diskussioner och argumentering som i efterhand är svår att följa utan krav på en noggrann dokumentation.

SIKA:s bedömning, utifrån Riksrevisionens och andras beskrivningar, är att trafikverken har ett visst tolkningsföreträde när det gäller olika aspekter av planeringen, vilket gör att tjänstemännen på trafikverken kan få ett övertag gentemot tjänstemännen på regional nivå vid förhandlingsbordet. Otydliga riktlinjer och direktiv riskerar därför att ambitionerna med det ökade regionala inflytandet istället förbyts till ett ökat centralt inflytande från trafikverkens sida. Ett kommande Trafikverk kan komma att ytterligare öka det centrala övertaget, på ett oavsiktligt sätt. Länen är fortfarande många och ett ökat regionalt inflytande ställer därför också krav på att länen bättre samordnar sina resurser gentemot trafikverken.

Beträffande direktiv och riktlinjer är SIKA:s rekommendation till regeringen därför att dels ta fasta på den transportpolitiska målstrukturen och gallra i planeringsdirektiven, dels förtydliga hur avvägningar mellan mål bör hanteras av de planeringsansvariga. För att infria ambitionerna om ett ökat regionalt inflytande i planeringsprocessen behöver därför regeringen dels förtydliga direktiven kring nationella respektive regionala avvägningar och dels öka länens möjligheter till samordning av sin planering. Den beredning och interna remittering av direktiven som föregår beslut skulle möjligen kunna utvecklas till att i högre grad omfatta de planeringsansvariga i ett tidigare skede än vad som nu sker. Det skulle ge tidiga signaler om vad som behöver förtydligas ytterligare och var eventuella bekymmer kommer att uppstå.

Detta område med dess potentiella inneboende målkonflikt kan behöva analyseras på nytt för att belysa riskerna med att trafikverken ges motstridiga direktiv, samtidigt som direktiven till regionerna behöver förtydligas avseende utifrån vilka riktlinjer och kriterier avvägningar bör göras.

Länen bör upprätta ett system för långsiktigt internt kvalitetsarbete som leder till ökad transparens och spårbarhet i planerna och dess underlag. Denna rapport bidrar med några ingångar till hur ett sådant arbete kan läggas upp utifrån de olika faserna i planeringen. Länen bör också framföra till regeringen vilka svårigheter som finns med att följa direktiv och riktlinjer. I detta arbete bör länen öka sina ansträngningar för strategisk samordning och ömsesidigt lärande. SIKA bedömer att detta ökar länens möjligheter till ett reellt regionalt inflytande i planeringsprocessen. SIKA bedömer att detta underlättar för uppföljningar och utvärderingar och därigenom till ökad långsiktig kvalitet i planeringsprocessen.

Slutsatser om arbetsprocessen

Statistik för trafik- och kostnadsprognoser

När det gäller arbetsprocessen finns flera förbättringsområden. Dessa är i flera fall kända idag, men berörda aktörer kan behöva påminnas.

När det gäller trafikprognoser visar erfarenheterna att det funnits stora felskattningar. Banverkets analys från 2008 visar att trafiken för buss- och bantrafik har underskattats, medan trafiken för inrikes flyg har överskattats. Analysen tyder på stora skillnader i prognoserna för bantrafik respektive vägtrafik, där bantrafik tenderat att underskattas. Det kan finnas flera olika källor

till dessa felskattningar, till exempel underskattade körkostnader på väg eller prognostiserade järnvägsinvesteringar som ej realiserats. Det kan också bero på felestimerade elasticiteter eller brister i underliggande resandestatistik.

Beträffande resandestatistik har trafikverken i olika sammanhang pekat på svårigheterna att få kunskap om resandestatistik från kollektivtrafiken, hittills främst järnväg, på grund av de sekretessförhållanden som råder. Målet om effektiv infrastrukturplanering står här i konflikt med ambitionen att värna konkurrens och affärshemligheter. Med mer konkurrens på spåret kan utlämning av resandestatistik bli ännu mer känsligt av affärsmässiga skäl. Bästa möjliga prognos kräver bästa möjliga statistik. Samma problem kan uppkomma för lokal kollektivtrafik, men statistiken på det området är ännu inte officiell. SIKAs bedömer att villkoren för utlämning av resandestatistik för kollektivtrafik är ett område som bör ses över. Myndigheterna i transportsektorn bör kunna få samma tillgång till resandestatistik som idag enbart erbjuds ett fåtal forskare (till exempel Järnvägsgruppen på KTH). Samma villkor bör gälla statistik över resande med lokal kollektivtrafik.

Kostnadsstatistik

Trafikverkens system för uppföljning på området drift och underhåll behöver utvecklas genom en ökad tillämpning av kvantitativa metoder och samhälls-ekonomiska analyser. Trafikverken har utifrån sina egna erfarenheter från åtgärdsplaneringen initierat ett utvecklingsarbete när det gäller de samhälls-ekonomiska kalkylmodellerna. Ett ökat inslag av objektiva, kvantifierade kriterier och effekter medför också att uppföljningen kan göras på ett mer objektivt sätt. Kvantifiering och kalkylering på detta område kräver att statistik över kostnader samlas in systematiskt och på en aggregerad nivå. Lika väl som statistik på användarsidan är viktig, är tillförlitlig statistik på kostnadssidan viktig.

Kalkyler och effektbedömningar bör utvecklas för högre trovärdighet

SIKA bedömer att trafikverkens strategiska plan för utveckling av samhälls-ekonomiska metoder och verktyg har stor betydelse för hur trovärdigheten för kalkylerna utvecklas. PWC:s granskning av kalkyler och effektbedömningar visar att sammanvägningarna av prissatta och icke-prissatta effekter i den samlade effektbedömningen är ett område som bör uppmärksammas och utvecklas. PWC:s granskning har visat att det finns ingångar till vidare utvecklingsarbete när det gäller bedömningar av miljöeffekter och andra icke-prissatta effekter. SIKAs rekommenderar Trafikverket att ta fasta på innehållet i PWC:s rapport och i högre grad än idag prioritera arbetet med att utveckla metoder för bedömningar och sammanvägningar av miljöeffekter och andra icke-prissatta effekter som ett sätt att höja trovärdigheten.

Svårigheterna att i modellerna ta hänsyn till regionala utvecklingseffekter, lokaliseringseffekter och arbetsmarknadseffekter och liknande positiva ”dynamiska effekter” kan innebära en risk för sviktande engagemang i samhälls-ekonomiska analyser och kalkyler bland de regionala företrädarna. Åtgärder för att ta bättre hänsyn till dessa effekter är ett av de utvecklingsområden som ingår i trafikverkens långsiktiga plan för kalkylmodellerna. Den typen av effekter är mycket svåra att ta hänsyn till och därför är det viktigt att trafikverken är tydliga

med hur dessa effekter hanteras i de samhällsekonomiska analyser och bedömningar som görs.

För Trafikverket som planeringsansvarig myndighet är det viktigt att det inför varje planeringsomgång finns analysverktyg som är uppdaterade och kvalitets-säkrade. Under en planeringsomgång ska en och samma version av systemen tillämpas med en enhetlig uppsättning av indata och parametervärden. Med en strukturerad versionshantering av system och indatauppsättningar blir det lättare att i efterhand göra uppföljningar av planeringsomgångar.

Trafikverken har beskrivit sin kvalitetssäkringsprocess i planförslaget och där pekar man också på hur viktigt kvalitetssäkringsarbetet är för tilltron till planeringen. Trafikverken har en omfattande plan för sitt utvecklingsarbete när det gäller prognos- och kalkylverktyg. Det arbetet kommer ha stor betydelse för hur förtroendet för prognos- och kalkylverktygen kommer att utvecklas bland allmänheten och bland andra inblandade, inte minst på regional nivå.

Det blivande Trafikverket får en nyckelroll som ansvarig för att planeringsunderlagen håller god kvalitet i alla avseenden. Detta gäller naturligtvis för Trafikverkets egna åtgärdsförslag kring infrastrukturen och dess underhåll. Men genom Trafikverkets ansvar för de planeringsverktyg som används och genom regionernas behov av stöd, kommer Trafikverkets ambitioner i kvalitetsarbetet att ha avgörande betydelse för kvalitén i hela den svenska infrastrukturplaneringen.

Trafikverken har under planeringsprocessen givit ett välkommet stöd i SIKAs arbete med utvecklingen av kriterier på olika nivåer. Trafikverken har i den dialogen själva pekat på vikten av kvalitetssäkringsarbete inom området drift och underhåll. Riksrevisionen har på detta område ställt upp ett flertal rekommendationer till Vägverket, vilka sammanfattas i denna rapport. Övriga delar av Trafikverket bör kunna dra nytta av samma rekommendationer.

Övergripande systemanalyser och kvalitet i upphandlingsprocessen

Ökade ambitioner när det gäller stråktänkande och helhetssyn på transportkorridorer ställer krav på övergripande systemanalyser. Övergripande analyser minskar riskerna att vid objektsanalyser göra inkonsistenta eller felaktiga antaganden om övriga delar av transportsystemet. Stråktänkande och helhetssyn på korridorer innebär också att vissa investeringar kan behöva koncentreras såväl tidsmässigt som geografiskt för att bli effektiva. Erfarenheterna visar också att tidsmässig och geografisk koncentration av investeringar kan leda till risk för fördyringar på grund av flaskhalsar i anläggningsledet och/eller i planerings- och upphandlingsledet. Därför blir god framförhållning när det gäller kompetensförsörjning, resursallokering och kvalitet i upphandlingsprocessen viktiga faktorer för att minska risken för flaskhalsar och fördyringar.

När det gäller upphandling finns det olika modeller för att bygga in incitament för leverantören att utveckla kvaliteten. Istället för att införa minimikrav för vilken kvalitet som ska levereras, kan utföraren belönas för att denne levererar tjänster med högre kvalitet, exempelvis med bonussystem. Inom kollektivtrafikupphandling har olika varianter av bonussystem använts, som förmodligen kan

anpassas även till andra upphandlingsområden.⁴² En ökad servicekvalitet i produktionen kan innebära såväl ökad lönsamhet och positiva effekter på de transportpolitiska målen. Givet att ett kvalitetskriterium kan definieras kan en sammanvägning mellan pris och kvalitet i upphandlingen göras på ett transparent och motsägelsefritt sätt genom lämpliga metoder.⁴³

Anläggningsmarknadens struktur och funktionssätt har också stor betydelse för risken för fördyringar. Det pågår nu en utredning avseende uppföljning och analys av de statliga upphandlarnas åtgärder för att förbättra produktiviteten och innovationsgraden inom anläggningsbranschen vilket i sin tur kan minska riskerna för flaskhalsar i produktion och anläggning.⁴⁴

Slutsatser om planförslaget ur produktperspektivet

Transparens och pedagogik i underlag och redovisning

Utifrån ett produktperspektiv visar erfarenheterna på stor förbättringspotential i kvalitén, på så gott som alla nivåer. Direktiv och riktlinjer behöver förtydligas, trafikverkens slutliga planförslag har kritiserats för att vara svår genomträngligt, planförslaget innehåller också få eller inga hänvisningar till underlagsmaterial, vilket innebär bristande spårbarhet. Tidigare har SIKAs analys visat på bristande motiveringar av hur avvägningar enligt fyrstegsprincipen har gjorts. Länens planförslag har kritiserats för bristande transparens när det gäller hur avvägningar gjorts och hur objekt eller åtgärder är motiverade. Även trafikverkens samlade effektbedömningar har kritiserats av PWC för bland annat bristande transparens och fullständighet. På detta område har SIKA i den första delrapporten ställt upp ett antal allmänna och specifika kriterier.

För att avgöra vilka utvecklingsbehov som finns är det viktigt att regeringen får en bild av vilken kunskap trafikverket har, och inte har, samt vilka förutsättningar som finns att göra uppföljningar och styra verksamheten. Pedagogiken är också viktig för att höja trovärdigheten såväl i användningen av kalkylmodellerna som när det gäller alternativgenereringen och prioriteringen mellan olika alternativ. Även gällande samlade effektbedömningar är det viktigt med noggranna motiveringar om hur bedömningarna gjorts och på vilka grunder.

När det gäller aktörsgemensamma grupper, som till exempel ASEK, bör Trafikverket utveckla en tydligt uttalad strategi för hur de grupperna kan bidra i det långsiktiga kvalitetsarbetet i planeringen.

Även trafikverkens förslag till reformerad planprocess kan utvecklas när det gäller beskrivningen av hur kvalitetsarbetet ska integreras i planarbetet. Boverket har nyligen kommit med en rapport om "Att samordna kommunal planering med utbyggnad av vägar och järnvägar".⁴⁵ Där finns goda exempel på lyckade planeringsprojekt som man kan lära av.

⁴² Nilsson, Bergman, Pyddoke, 2005

⁴³ Molander 2009

⁴⁴ Kommitté N 2009:10

⁴⁵ Boverket 2009

Ett sätt att utveckla kvalitén på process- och produktnivå är att vidareutveckla en web-portal för en strukturerad och heltäckande presentation av all information kring samtliga åtgärdsförslag. Kring en sökbar bruttolista kan uppgifter hanteras systematiskt kring förslagets syfte, historik och aktuella status. Alla underlag länkas till listan, liksom uppgifter om till exempel använda prognosversioner och ansvariga granskare. Rätt utformad skulle en sådan web-portal kunna utvecklas till ett effektivt instrument för kvalitetssäkring av både nationella och regionala åtgärdsförslag. Systemet skulle även vara effektivt i den nyligen föreslagna reviderade planeringsprocess, där åtgärder föreslås hanteras i tre nivåer; i en regional åtgärdsplan, i ett planeringsprogram samt i ett genomförandeprogram.⁴⁶

Slutsatser ur ett effektperspektiv

Beträffande effekterna på de transportpolitiska målen gör trafikverken en egen bedömning i *Samlad beskrivning – effekter av nationell plan och länsplaner*.⁴⁷ Där beskrivs planförslagets påverkan på personresandet och godstransporterna, samt övergripande effekter på transportpolitisk måluppfyllelse. Där framgår att den viktigaste effekten är tillgänglighetsvinster i form av snabbare och/eller billigare resor och transporter. Där framgår också att de största nyttorna i absoluta tal uppstår i kommuner i storstadsområdena, särskilt Stockholm och Göteborg. Av beskrivningen framgår också effekterna på tillförlitlighet, trygghet, trafiksäkerhet samt olika effekter på naturmiljö, kulturmiljö och hälsa.

Som ett exempel på resenärernas och/eller trafikanternas upplevda service redovisar den samlade beskrivningen även effekterna på bekvämlighet. Användarnas önskemål om bekvämlighet, service och andra aspekter på kundtillfredsställelse är ett område som bör kunna få mer uppmärksamhet. Inom näringslivet innebär kundnöjdhet en konkurrensfördel, vilket gör att företag ofta har höga ambitioner om att höja kundnöjdheten, mätt på olika sätt och vis. Sverige var det första land som hade ett nationellt kundtillfredsställelseindex, och sedan 1997 drivs arbetet under namnet Svenskt Kvalitetsindex.⁴⁸ Många operatörer inom persontransport och logistik omfattas av mätningarna och bland myndigheter görs till exempel mätningar av nöjdheten över Vägverkets väghållning (en indexhöjning från 60,0 år 2008 till 60,1 år 2009!).⁴⁹

Som ett sätt att bygga in incitament för högre kvalitet i organisationen vill SIKA rekommendera Trafikverket att undersöka möjligheterna att utveckla användningen av denna typ av kvalitetsindex för uppföljning av hur resenärer, trafikanter, operatörer med flera uppfattar Trafikverkets service (till exempel i termer av väg- och banhållning) och kommunikationsförmåga.

⁴⁶ Vägverket, Banverket m.fl. 2010

⁴⁷ Vägverket 2009

⁴⁸ Bergman & Klevsjö 2001

⁴⁹ www.kvalitetsindex.se

Slutsatser om uppföljning och återkoppling

Behåll ambitionerna med uppföljning genom efterkalkyler

Trafikverket har utvecklat den så kallade *successivmetoden* för anläggningskalkyler, som enligt trafikverket själva ger säkrare kalkyler. Det är dock inget skäl att överge efterkalkyler som metod för kostnadsuppföljningar. I trafikverkens *Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet*⁵⁰ ingår att göra kontinuerliga uppföljningar och utvärderingar och att en större utvärdering ska ske varje mandatperiod. Där föreslås också att samhällsekonomiska efterkalkyler ska genomföras. SIKA ser positivt på dessa förslag och vill framhålla att kostnadsuppföljningar genom efterkalkyler blir ett sätt att utvärdera successivmetoden och se om den långsiktigt ger säkrare kalkyler, det vill säga minskar skillnaden mellan verkligt kostnadsutfall och kalkyl. SIKA vill rekommendera det kommande Trafikverket att behålla dessa ambitioner om uppföljningar, utvärderingar och efterkalkyler som trafikverket föreslår.

Uppföljningar av nationellt och regionalt nuläge och trender med avseende på de transportpolitiska målen bör utgöra stöd för åtgärdsvalen. Dessa uppföljningar bör presenteras minst årligen, men även fördjupade analyser bör göras, med lämpliga intervall i fas med infrastrukturplaneringens tidsplan. Även Trafikanalys arbete med officiell statistik för transportsektorn utgör bidrag till kvalitetsarbetet i planeringsprocessen. Statistik över resande och godstransporter utgör underlag för behovsanalys och används som indata i samhällsekonomiska analyser. Trafikanalys bör fortsätta detta kvalitetsarbete på statistikområdet och även låta det omfatta relevant statistik som ännu inte klassificeras som officiell.

Trafikanalys granskningar av genomförda åtgärder, *ex post*, bör förutom åtgärdernas yttre effekter även omfatta effektiviteten och produktiviteten i genomförandeprocessen.

Trafikanalys kvalitetssäkring *ex ante* bör omfatta hur Trafikverket arbetar med förvaltning och utveckling av samhällsekonomiska analysverktyg. Här avses alla de tre delområden som berördes ovan i avsnittet om Trafikverkets interna kvalitetssäkringsansvar. Denna typ av kvalitetssäkring bör göras i ett tidigt skede innan eventuella brister implementerats i analysmetodiken. Därför bör ett löpande samarbete etableras mellan Trafikverket och Trafikanalys.

Knutet till Trafikanalys bör finnas ett vetenskapligt råd, med uppgift att, utifrån ett vetenskapligt perspektiv, granska förändringsförslag rörande samhällsekonomiska analysmetoder och kalkylvärden inom transportpolitiken. Det vetenskapliga rådet får en viktig funktion i kvalitetsarbetet kring Trafikverkets förvaltning och utveckling av samhällsekonomiska analysmetoder.

Detta system för samarbete mellan Trafikverket och Trafikanalys skapar förutsättningar för utveckling av behovsanpassade beslutsunderlag som samtidigt kvalitetssäkras genom en oberoende vetenskaplig granskning. Trafikverket har som användare av systemet det logiska ansvaret för att utveckla och besluta om de underlag (t.ex. parametervärden) som behövs. Trafikverket förfogar också över

⁵⁰ Vägverket, Banverket m.fl. 2010

medel för forskning och utveckling som kan användas för strategiska utvecklingsbehov. Samtidigt garanteras objektiviteten i underlaget genom den oberoende externa granskning, där Trafikanalys koordinerar ett vetenskapligt råd med rätt kompetens och nödvändig integritet. Systemet kan ses som ett led i utvecklingen av den gamla ASEK-organisationen med vissa förbättringar till innehåll, funktion och integritet, vilket möjliggörs genom den nya organisationen.

4.2 Rekommendationer till berörda aktörer

SIKA:s rekommendationer till regeringen är att:

- Ta fasta på Riksrevisionen rekommendationer i rapporten om Underhåll av belagda vägar
- Ta fasta på den transportpolitiska målstrukturen och gallra bland tidigare uppställda prioriteringsgrunder i planeringsdirektiv och riktlinjer
- Förtydliga riktlinjerna för län/regioner beträffande avvägningar, dels mellan nationella och regionala intressen, dels mellan olika transportpolitiska mål eller delmål/etappmål
- Ställa högre krav på transparens och tydlighet i länens och Trafikverkets motiveringar av hur avvägningar har gjorts
- Stötta länens möjligheter till samordning och ömsesidigt lärande i planeringen
- Ställa krav på länen och Trafikverket att inför nästa planeringsomgång upprätta en strategi för internt systematiskt kvalitetsarbete i samråd med Trafikanalys
- Se över villkoren för utlämning/insamling av resandestatistik för regional och långväga kollektivtrafik mot bakgrund av ökad konkurrens och vikten av korrekta prognoser
- Stötta Trafikanalys i kvalitetsarbetet på statistikområdet med målet att fler relevanta statistikområden kan klassificeras som officiell statistik, t.ex inom kollektivtrafikområdet
- Ge Trafikverket i uppdrag att i samråd med Trafikanalys undersöka möjligheterna att inkludera kundnöjdhet i utvärderingar
- Ge Trafikverket i uppdrag att i samråd med Trafikanalys undersöka möjligheterna att skapa incitament till kostnadseffektivitet i anläggningsupphandling genom bonussystem eller som ett kriterium vid upphandlingen
- Ge Trafikverket i uppdrag att i samråd med Trafikanalys och länen utveckla och implementera kriterier för kvalitetssäkring, uppföljning och utvärdering av planeringsprocessen

- Ge Trafikanalys i uppdrag att utveckla en strategi och ett trafikslagsövergripande system för långsiktigt kvalitetsarbete i samråd med berörda aktörer
- Ge Trafikanalys i uppdrag att se över riskerna för motstridighet mellan krav på tydligare beskrivning av tillämpningen av fyrstegsprincipen och ambitioner om ökat regionalt inflytande, utifrån SIKA:s utvärdering av fyrstegsprincipens användning (Rapport 2005:11)

SIKA:s rekommendationer till länen/regionerna är att:

- Ta fasta på innehållet i Riksrevisionens rapporter från 2004 och 2009 om länsplanerna
- Upprätta en gemensam strategi för utveckling av ett systematiskt kvalitetsarbete som leder till ökad tydlighet, transparens och harmonisering i planerna och dess underlag
- Göra en intern uppföljning av hur planarbetet fungerat på olika områden
- Framföra till regeringen och Trafikanalys vilka svårigheter som funnits med att följa regeringens direktiv och riktlinjer
- Framföra till Trafikverket och Trafikanalys vilka brister eller bekymmer som funnits med kommunikationen med trafikverket och vilka konsekvenser det fått
- Öka de gemensamma ansträngningarna beträffande strategisk samordning och ömsesidigt lärande i planeringsprocessen

SIKA:s rekommendationer till Trafikverket är att:

- Ta fasta på innehållet i Riksrevisionens rapport om Underhåll av belagda vägar, PWC:s rapport samt Riksrevisionens kommande rapport om underhåll på järnvägen
- Upprätta statistik över kostnader för drift och underhåll på såväl länknivå som aggregerad nivå
- Utveckla effektsamband mellan trafik och underhållskostnader
- Utveckla kriterier för uppföljning inom området drift och underhåll
- Tydliggöra definitionerna av drift, underhåll och bärighet i syfte att underlätta uppföljning och utvärdering
- Systematiskt göra uppföljningar, utvärderingar och efterkalkyler av samhällsekonomisk lönsamhet av åtgärder och objekt, såsom trafikverken föreslår i sitt Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet
- Utveckla den interna kvalitetssäkringsprocessen till ett system för internt kvalitetsarbete
- Prioritera i högre grad än idag arbetet med att utveckla metoder för bedömningar och sammanvägningar av icke-prissatta effekter, med målet att öka trovärdigheten i användningen av Samlade effektbedömningar (SEB)
- Utredda och beskriva hur de effekter som idag inte ingår i kalkylverktygen (t.ex. regionala utvecklingseffekter, arbetsmarknadseffekter, lokaliseringseffekter) bör hanteras i de samhällsekonomiska analyser och bedömningar som görs, med målet att öka trovärdigheten i användningen av samhällsekonomiska kalkylmodeller, analyser och bedömningar
- Vidareutveckla en strukturerad webportal för att tillgängliggöra all information om samtliga planförslag, i syfte att underlätta kvalitetssäkring, uppföljning och utvärdering
- Upprätta i samråd med Trafikanalys en strategi för hur aktörsgemensamma grupper, som till exempel ASEK, kan bidra i det långsiktiga kvalitetsarbetet i planeringen

Referenser

Banverket (2002), Banverkets Årsredovisning, Banverket, Borlänge

Banverket (2008), Prognos 2010 och verklig utveckling. Underlagsrapport åtgärdsplanering 2010-2020, publ 2008-04-11, Banverket, Borlänge
<http://banportalen.banverket.se/Banportalen/upload/Prognos%202010%20och%20verklig%20utveckling.pdf>

Banverket, Vägverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket (2010 kommande). Utveckling av samhällsekonomiska metoder och verktyg – Trafikslagsövergripande plan utifrån erfarenheter av åtgärdsplaneringen (version 2010-01-18)

Bergman, B. och B. Klefsjö (2001), Kvalitet från behov till användning, Studentlitteratur, Lund

Boverket (2009), Att samordna kommunal planering med utbyggnad av vägar och järnvägar – exempel och reflektioner, Boverket, Karlskrona

COWI (2003), Granskning av planeringsunderlaget i Vägverkets, Banverkets och länens förslag till långsiktplaner för perioden 2004-2015, rapport till Näringsdepartementet dnr N2003/5921/IR, COWI A/S, www.cowi.dk

Carmona & Sieh (2008), Performance measurement in planning – towards a holistic view, Environment and Planning C: Government and Policy, Vol 26, pp 428-454.

ESO (1998), Kommittéerna och bofinken – Kan en kommitté se ut hur som helst? (Ds 1998:57), Finansdepartementet ESO, Stockholm, <http://www.eso.expertgrupp.se/>

Forss K & M Urwing (2003), Kvalitet i utredningsväsendet – utveckling och tillämpning av en modell för att bedöma kvaliteten på kommittéarbeten, Rapport till Förvaltningsavdelningen, Regeringskansliet, Stockholm

Kommitté N 2009:10, Utredningen avseende uppföljning och analys av de statliga upphandlarnas åtgärder för att förbättra produktiviteten och innovationsgraden inom anläggningsbranschen (dir 2009:92). <http://www.sou.gov.se/>

Länsplaner: <http://www.regeringen.se/sb/d/12389>

Molander, P. (2009), Regelverk och praxis i offentlig upphandling, Rapport till ESO 2009:2, www.eso.expertgrupp.se

Nilsson J-E, M Bergman, R Pyddoke (2005), Den svåra beställarrollen, SNS

Prop. 2008/09, Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt, 2008-09-25

PWC/TÖI (2009) Oberoende granskning av kvaliteten i planförslagen, Rapport till Näringsdepartementet 2009-11-05

Regeringskansliet (1998), Kvalitet och effektivitet i kommittéernas arbete, promemoria 1998-10-20, Förvaltningsavdelningen Regeringskansliet, Stockholm

Riksrevisionen (2004), Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrt prioriteringarna? RiR 2004:1

Riksrevisionen (2009a), Länsplanerna för regional transportinfrastruktur, RiR 2009:23, www.riksrevisionen.se

Riksrevisionen (2009b), Underhåll av belagda vägar – ett eftersatt område, RiR 2009:16, www.riksrevisionen.se

Riksrevisionsverket (1994), Infrastrukturinvesteringar – en kostnadsjämförelse mellan plan och utfall i 15 större projekt inom Vägverket och Banverket, Rapport 1994:23

SIKA (2000a), Prognos för godstransporter 2010, SIKA Rapport 2000:7, http://www.sika-institute.se/Templates/FileInfo.aspx?filepath=/Doclib/Import/105/sr_2000_7.pdf

SIKA (2000b), Uppföljning av investeringar, SIKA Rapport 2000:11 http://www.sika-institute.se/Templates/FileInfo.aspx?filepath=/Doclib/Import/105/sr_2000_11.pdf

SIKA (2002), Persontransporternas utveckling till 2010, SIKA Rapport 2002:1, http://www.sika-institute.se/Templates/FileInfo.aspx?filepath=/Doclib/Import/105/sr_2002_1.pdf

SIKA (2005), Fyrstegsprincipen – Infrastrukturplaneringens nya Potemkinkuliss? SIKA Rapport 2005:11, http://www.sika-institute.se/Templates/FileInfo.aspx?filepath=/Doclib/Import/103/sr_2005_11.pdf

SIKA (2009), Infrastrukturplanering i ständig förbättring – Del 1. Samordning av kvalitetssäkringen i åtgärdsplaneringen 2010-2021 , SIKA PM 2009:4, http://www.sika-institute.se/Templates/FileInfo.aspx?filepath=/Doclib/2009/PM/pm2009_4.pdf

Vägverket (2009), Samlad beskrivning – Effekter av nationell plan och länsplaner, Rapport 2009:157, www.vv.se/beslutsunderlag

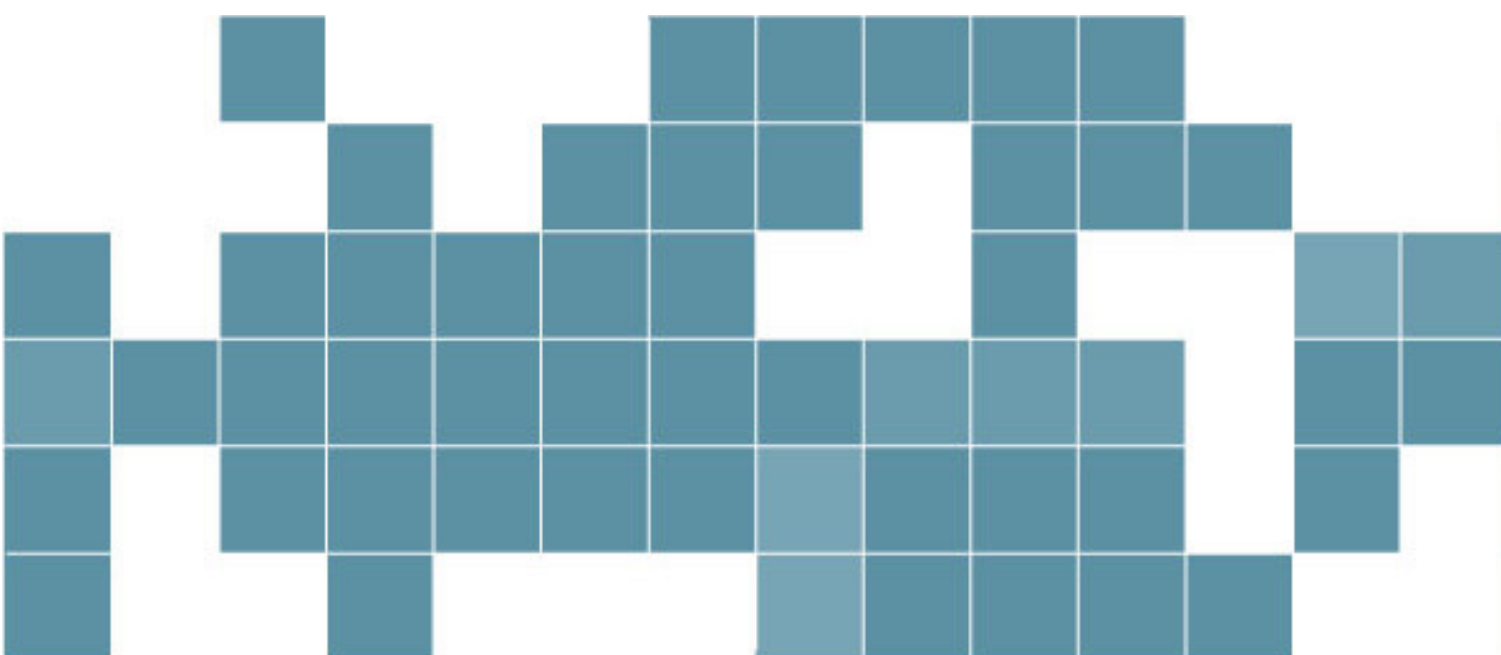
Vägverket, Banverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket (2009), Trafikverkens yttrande över länsplaner för regional transportinfrastruktur 2010 – 2021, se www.vv.se/beslutsunderlag

Vägverket och Banverket (2009), Förslag till nationell plan för transportsystemet 2010-2021, Rapport 2009:97, www.vv.se/beslutsunderlag

Vägverket, Banverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket (2010) Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet, Remissversion 2009-12-18, Slutrapport 2010-02-26

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

