

Motion till riksdagen
2010/11:T11

av Anders Ygeman m.fl. (S)
med anledning av framst. 2010/11:RRS13

Riksrevisionens styrelses framställning om kostnadskontrollen i stora väginvesteringar

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör ta initiativ till åtgärder som säkerställer en förbättrad uppföljning och kostnadskontroll av stora väginvesteringsprojekt.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att se över hur återrapporteringen till riksdagen kan utvecklas i syfte att ge riksdagen en mer rättvis bild av de verkliga kostnaderna i stora vägprojekt.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att omedelbart genomföra de åtgärder som den parlamentariska utredningen om en effektiviserad planeringsprocess föreslog.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att stärka den kommunöverskridande och regionala planeringen.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att göra det möjligt att riksintresseklassa stråk där större strategiska väg- och järnvägsobjekt planeras.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ge Trafikverket ett tydligt uppdrag att pröva nya, kostnadseffektiva upphandlingsmodeller.

Fel! Okänt namn på

Motivering

Riksrevisionen har granskat kostnadskontrollen i stora väginvesteringar. I granskningen framkommer att riksdagen inte har fått en rättvisande bild av de verkliga kostnadsökningarna i beslutade väginvesteringar. Infrastrukturin-
vesteringarna blir ofta betydligt dyrare än vad som planerats från början. Styrelsen anser det anmärkningsvärt att de problem som nu uppmärksammas i granskningen om bristande beslutsunderlag inför vägprojekt och skenande kostnader vid genomförandet av projekten fortfarande kvarstår. Detta trots att problemen har varit kända under en mycket lång tid och att flera myndigheter under åren pekat på nödvändigheten av att göra processen mer förutsägbar och kostnadseffektiv. Riksrevisionens styrelse föreslår att riksdagen begär följande:

- ? Regeringen tar initiativ till åtgärder som säkerställer en förbättrad uppföljning och kostnadskontroll av stora väginvesteringsprojekt.
- ? Regeringen ser över hur återrapporteringen till riksdagen kan utvecklas i syfte att ge riksdagen en mer rättvis bild av de verkliga kostnaderna i stora vägprojekt.

Vi delar helt och fullt Riksrevisionens uppfattning att det behövs kraftfulla åtgärder för att hejda den orimliga kostnadsutvecklingen på infrastrukturuområdet. De åtgärder som Riksrevisionen föreslår att riksdagen begär hos regeringen bör enligt vårt förmenande omedelbart genomföras.

Gällande plan kan vara underfinansierad med över 90 miljarder kronor

Även förhållandevis små årliga avvikelser uppåt från beräknad kostnadsutveckling kan över tid gräva stora hål i de nationella investeringsplanerna. Vi har låtit riksdagens utredningstjänst studera hur finansieringen av den nationella planen för perioden 2010–2021 förändras givet olika antaganden om framtida kostnadsutveckling. Som framgår av tabellen nedan skulle en genomsnittlig årlig prisstegring som överstiger NPI¹ med 1 % leda till en underfinansiering på 27 miljarder kronor, vilket motsvarar kostnaden för planperiodens överlägset största vägprojekt, dvs. Förbifart Stockholm. Skulle den årliga prisutvecklingen avvika ytterligare en procentenhet från NPI ökar underfinansieringen till 51 miljarder kronor. I sammanhanget bör det nämnas att prisutvecklingen under det senaste decenniet årligen avvikit med i genomsnitt 1,5 % relativt NPI och fortsätter priserna öka i samma takt under innevarande planperiod uppstår således en underfinansiering på omkring 40 miljarder kronor. Skulle priserna stiga i samma takt som under perioden 2004–2006,

¹ Det gängse sättet att kompensera statliga myndigheter för pris- och löneökningar är att justera upp anslaget med nettoprisindex, NPI.

dvs. med 3,86 % per år, uppgår underfinansieringen till hela 90 miljarder kronor per år.²

Realt utfall för investeringsramen 2010–2021 beroende på kostnadsutveckling, tkr, 2009 års priser

Genomsnittlig årlig kostnadsutveckling	Realt utfall	Underfinansiering
NPI +1	390 325 842	–26 674 158
NPI +2	365 956 493	–51 043 507
NPI +3,86	326 500 687	–90 499 313

Källa: Riksdagens utredningstjänst.

En ineffektiv planeringsprocess leder till stora merkostnader för skattebetalarna

Riksrevisionen lyfter fram en långsam och ineffektiv process för planering och genomförande som en av de viktigaste orsakerna till kostnadsexplosionen på infrastrukturuområdet. Man konstaterar att tillämpningen av lagstiftning till skydd för miljö, kommunalt självbestämmande och enskilda medborgare bidrar till att investeringarna försenas och därmed fördyras.

Som Svenska Dagbladet nyligen rapportade har ett antal närboende samt ett tiotal ideella miljö- och naturskyddsorganisationer begärt rättsprövning av regeringens beslut att ge Trafikverket tillåtighet att fortsätta planeringen av Förbifart Stockholm.³ Rättsprövning innebär endast en prövning av huruvida det begåtts formaliafel i tillåtighetsbeslutet. Någon bedömning i sakfrågan, dvs. hur projektet förhåller sig till lagens bestämmelser om miljöpåverkan, görs dock inte.

Om Förvaltningsöverdomstolen hittar ett formellt fel i regeringens beslut återförvisas ärendet till regeringen och en ny mödosam tillåtighetsprocess inleds. En rimlig bedömning är att ett sådant omtag i beslutsprocessen kan leda till omkring ett års försening.

Forskningen ger vid handen att tidsutdräkten vid planering av infrastrukturinvesteringar starkt påverkar investeringskostnaden. Studier har visat att varje ytterligare år av planering i genomsnitt ökar kostnaderna för ett projekt med 4,5 %.⁴ För Förbifart Stockholm, som är kostnadsberäknad till omkring 30 miljarder kronor, skulle det innebära ökade kostnader för skattebetalarna på ca 1 400 miljoner kronor.

Det kan självfallet diskuteras om en sådan kostnad står i proportion till den tämligen blygsamma betydelse som en rättsprövning i det här fallet har för viktiga värden som miljöskydd och respekten för den privata äganderätten.

² Riksdagens utredningstjänst, pm 2011:36.

³ SvD 2011-01-27.

⁴ Flyvberg B. m.fl. (2004), "What Causes cost overrun in transport infrastructure projects?", Transport Reviews, vol. 24:1, s. 3–18.

Fel! Okänt namn på

De stora merkostnaderna framstår också som tveksamma i förhållande till det faktum att Förbifart Stockholm åtnjuter ett så brett stöd. Samtliga 26 kommuner i Stockholms län, länsstyrelsen, landstinget samt minst fem av åtta riksdagspartier ställer sig bakom projektet.

Ett liknande fall där vi redan vet kostnaden för en långsam planeringsprocess är järnvägsprojektet Botniabanan. Där har den långsamma planeringen enligt Trafikverkets beräkningar lett till merkostnader på ca 1 500 miljoner kronor.

Genomför omedelbart de åtgärder som den parlamentariska utredningen om en effektiviserad planeringsprocess föreslog

I mars 2009 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté med uppdrag att föreslå förändringar i regelverket kring planering av infrastruktur. En enig kommitté lämnade i september 2010 bl.a. följande förslag för att ytterligare förenkla och förtydliga regelverket⁵:

- ? Om ett väg- eller järnvägsprojekt inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska det inte krävas en miljökonsekvensbeskrivning.
- ? I en järnvägsplan ska få regleras även byggande av väg som är en följd av järnvägsprojektet och vice versa.
- ? Den nuvarande obligatoriska tillåtighetsprövningen avskaffas. I stället ska regeringen avgöra vilka projekt som ska prövas.
- ? Om Trafikverket och en kommun slutligen inte kan komma överens om lokaliseringen och utformningen av en väg eller järnväg, föreslår kommittén att verket ska överlämna frågan om att fastställa väg- eller järnvägsplanen till regeringen. Om regeringen fastställer planen ska det innebära en skyldighet för kommunen att anpassa detaljplaner eller områdesbestämmelser så att väg- eller järnvägsplanen kan genomföras.
- ? Planeringen av spårväg och tunnelbana ska kunna ske enbart genom detaljplaneläggning enligt plan- och bygglagen (PBL).
- ? Trafikverkets beslut att fastställa en väg- eller järnvägsplan ska få överklagas endast av den som före granskningstidens slut skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Kommittén har bedömt att de lämnade förslagen innebär att planeringsprocessen kommer att ta ett till två år kortare tid än i dag. Sammantaget innebär detta enligt kommitténs bedömning att planeringskostnaderna för staten kommer att minska med uppemot 200 miljoner kronor per år. En annan viktig effekt av en kortare planeringstid är att byggstart kan ske tidigare och att investeringsprojekten blir färdiga att tas i bruk tidigare. Värdet av detta be-

⁵ En effektivare planering av vägar och järnvägar (SOU 2010:57).

döms bli ca 1,35 miljarder kronor, räknat på samtliga nytillkomna objekt enligt den nationella planen för transportsystemet 2010–2021.

Stärk den kommunöverskridande/regionala planeringen

Vi menar att den regionala planeringen måste förstärkas. Den regionala utvecklingsplaneringen bör även omfatta fysisk planering, vilken skulle kunna ske genom att de regionala utvecklingsprogrammen uppgraderas och ges samma status som en kommunal översiktsplan. En sådan förändring skulle öka möjligheterna att på ett tidigt stadium identifiera och hantera intressekonflikter mellan kommuner. Vidare skulle dialogen mellan stat och region underlättas om det finns tillgång till långsiktiga och tydliggjorda regionala prioriteringar när det gäller transportinfrastrukturen, vilket inte minst är angeläget i storstadsregionerna. En kommunöverskridande fysisk planering kan vidare antas bidra till att minska tendenserna till ett utglesat bebyggelsemönster där bostäder och arbetsplatser lokaliseras till perifera lägen utan kollektivtrafikförsörjning.

Gör det möjligt att riksintresseklassa stråk där större strategiska väg- och järnvägsobjekt planeras

Vi menar att stora, strategiska projekt som är centrala för att uppnå Sveriges klimat- och tillväxtnål ska kunna riksintresseklassas. Om riksintresse föreligger kan regeringen med stöd av det befintliga regelverket i plan- och bygglagen (PBL) besluta om s.k. planföreläggande, dvs. att en kommun åläggs att ta fram de detaljplaner som krävs för att projektet ska kunna slutföras.

Nya innovativa upphandlingsformer

Vi anser att regeringen bör ge Trafikverket ett tydligt uppdrag att pröva nya metoder för upphandlingar, t.ex. funktionsupphandling med helhetsåtagande, för att pressa byggkostnaderna och minska genomförandetiderna. Metoden har tidigare använts med mycket lyckat resultat. Ett exempel är Norrortsleden i Stockholm som färdigställdes före tidsplan och blev billigare än beräknat.

Stockholm den 2 februari 2011

Anders Ygeman (S)

Gunilla Carlsson i Hisings Backa (S) *Leif Jakobsson (S)*

Lars Mejern Larsson (S) *Désirée Liljevall (S)*

Pia Nilsson (S) *Leif Pettersson (S)*