



Riksrevisionens styrelses redogörelse om länsplanerna för regional transportinfrastruktur

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Länsplanerna för regional transportinfrastruktur* (RiR 2009:23).

Granskningen visar indikationer på att flertalet av de brister som påtalades i en tidigare granskning från 2004 fortfarande kvarstår. Länen har enligt Riksrevisionen i vissa viktiga avseenden inte levt upp till de krav som ställs i regeringens direktiv. Det gäller bl.a. kraven på att redovisa en samlad effektbedömning och tydligt motivera prioriteringarna för de åtgärder som föreslås. Granskningen visar vidare att regeringen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att länen ska kunna leva upp till de krav som ställs.

Regeringens planeringsdirektiv, som ställer ett antal krav på länen i fråga om vad länsplanerna ska innehålla och vilket underlag som ska finnas för de föreslagna åtgärderna, bygger på riksdagens tidigare ställningstaganden. Styrelsen anser det förvånande att inte fler åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med de problem som nu har varit kända under en längre tid. Styrelsen vill återigen framhålla betydelsen av att besluten om investeringar i infrastruktur är väl underbyggda. Det måste så långt möjligt framgå av plan-dokumenterna vilka prioriteringar som har gjorts och om de åtgärder som valts är de mest effektiva och långsiktigt hållbara.

Styrelsen noterar att regeringen i den senaste infrastrukturpropositionen har aviserat stora förändringar inom området. Styrelsen förutsätter att de iakttagelser och slutsatser som Riksrevisionen gjort i granskningen tas till vara och beaktas i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens redogörelse	3
Riksrevisionens granskning	4
Bakgrund och inriktning	4
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser	6
Riksrevisionens rekommendationer.....	9
Styrelsens överväganden	10

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionen överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 17 februari 2010

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Tommy Waidelich

Mats Midsander

Följande ledamöter deltog i beslutet: Tommy Waidelich (s), Carina Adolfsson Elgestam (s), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Elisabeth Svantesson (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Torsten Lindström (kd), Lennart Hedquist (m) och Tina Acketoft (fp).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Länsplanerna för regional transportinfrastruktur* (RiR 2009:23). Rapporten publicerades i december 2009.

Bakgrund och inriktning

Riksrevisionen har genomfört en granskning av de förslag till länstransportplaner som lämnades in till regeringen i början av november 2009. Planerna avser perioden 2010–2021 och presenterar förslag till konkreta åtgärder för att utveckla den statliga transportinfrastrukturen. Regeringen har gett 21 länsplaneupprättare (kommunala samverkansorgan, regionala självstyrelseorgan och länsstyrelser) i uppdrag att fördela medel till åtgärder av särskild betydelse för den regionala och lokala nivån. Länen planerar utifrån en preliminär ram på sammanlagt 33 miljarder kronor.

Riksrevisionen granskade år 2004 vad som styrde prioriteringarna under arbetet med att ta fram länsplaner till förra perioden. Granskningen visade att länen i vissa viktiga avseenden inte följt de krav som ställts i regeringens planeringsdirektiv. Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att följa upp de huvudsakliga iakttagelserna från den tidigare granskningen och bedöma om länen i denna planomgång klarat av att leva upp till kraven i regeringens direktiv. I granskningen följer Riksrevisionen även upp vilka åtgärder regeringen vidtagit. Riksrevisionen ställer följande fråga i granskningen:

Har länen i den regionala åtgärdsplaneringen följt statsmakternas intentioner som de uttryckts genom regeringens direktiv?

Riksrevisionens granskning 2004

I Riksrevisionens rapport redovisas kortfattat slutsatserna från Riksrevisionens rapport 2004. Några slutsatser i den rapporten var att länen i vissa viktiga avseenden inte följt de krav som regeringen hade ställt i sina direktiv. Riksrevisionen konstaterade bl.a. följande:

- Samhällsekonomisk lönsamhet hade haft en begränsad betydelse för prioriteringarna.
- Effektbedömningarna var otydliga. Effekterna presenterades inte på ett sådant sätt att de var uppföljningsbara.
- Underlaget till prioriterade åtgärder var otillräckligt redovisat.
- Tillämpningen av den s.k. fyrstegsprincipen var oklar.

Riksrevisionens slutsats var att länens planering i vissa viktiga avseenden skett från andra utgångspunkter än direktivens. Riksrevisionen bedömde att det fanns en risk att direktiven snarare haft betydelse för hur argumentationen för åtgärderna hade utformats än för vilka åtgärder som egentligen prioriterats. Riksrevisionen bedömde vidare att regeringens direktiv i vissa avseenden inte varit tillräckligt tydliga och att det fanns inslag i direktiven som var svåra att omsätta i praktiken.

Riksrevisionens styrelses och trafikutskottets ställningstagande

Riksrevisionens styrelses behandling av rapporten slutade i en framställning¹ till riksdagen. Styrelsen föreslog att regeringen skulle återkomma till riksdagen med en redovisning av de åtgärder som vidtagits med anledning av granskningen. Trafikutskottet föreslog dock avslag på styrelsens förslag² med motiveringen att utskottet förutsatte att resultatet av granskningen skulle komma att beaktas inom ramen för regeringens fortsatta utvecklingsarbete och att regeringen skulle redovisa resultatet av sina överväganden för riksdagen. Riksdagen beslutade enligt utskottets förslag.

Regeringens återrapportering till riksdagen

Regeringen meddelade i budgetpropositionen för 2005 att regeringens bedömning och åtgärder med anledning av granskningsrapporten hade redovisats till riksdagen i propositionen 2003/04:95 *Utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004–2015*.

Den proposition som regeringen hänvisar till innehåller en återrapportering av utfallet av åtgärdsplaneringen. I propositionen kommenteras Riksrevisionens olika slutsatser, och regeringen presenterar sin bedömning i några frågor om planeringsprocessen. Regeringens sammanfattande bedömning i propositionen är att Riksrevisionens granskning på ett värdefullt sätt identifierat brister i länens användande av samhällsekonomiska kalkyler i sina prioriteringar samt brister i beskrivningen av effekter på det transportpolitiska målet om en positiv regional utveckling.

Riksrevisionen konstaterar i den nu aktuella granskningen att det av den återrapporteringen inte framgick om regeringen vidtagit eller avsåg att vidta åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning. Vad regeringen skriver är att granskningen på ett värdefullt sätt identifierat brister i länens prioriteringar och effektbedömningar men att regeringen samtidigt tycker att beskrivningarna av effekterna i länsplanerna håller en acceptabel nivå. Det framgick även att regeringen gjort en egen granskning av länsplanerna där bl.a. underlagets kvalitet har vägts in i beslutet om definitiva ekonomiska ramar.

¹ Framställning 2003/04:RRS (2004-03-04).

² Bet. 2003/04:TU Transportinfrastrukturen 2001–2015.

Regeringens pågående arbete

I den senaste infrastrukturpropositionen³ bedömer regeringen att de viktigaste förändringar som behöver genomföras i förhållande till tidigare planomgångar är att göra en tydligare trafikslagsövergripande ansats, att skapa utökade möjligheter till medfinansiering, att öka det regionala inflytandet och ansvars-tagandet samt att förbättra hanteringen av klimatutmaningen inom transportsektorn. Regeringen betonar även vikten av en öppen och inbjudande planeringsprocess där ett stort ansvar läggs på planansvariga för att fånga upp medborgarnas och näringslivets synpunkter på dagens och morgondagens transportsystem.

Den 15 oktober 2009 fick trafikverken i uppdrag att lämna förslag till ett nytt planeringssystem för transportinfrastrukturen. Regeringen anger i propositionen att ett nytt planeringssystem bör vara mer flexibelt så att åtgärderna kan anpassas till nya förhållanden och samtidigt kräva mindre omfattande underlagsmaterial. Det är också enligt regeringen viktigt att en uppföljning sker i förhållande till de transportpolitiska målen. Uppdraget till trafikverken ska redovisas senast den 15 februari 2010.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionens sammanfattande slutsats från granskningen är att länen i några viktiga hänseenden inte har levt upp till de krav som ställts i regeringens direktiv. De förslag till länsplaner som har lämnats till regeringen är enligt Riksrevisionens bedömning samtidigt resultatet av ett omfattande arbete. Länen har utifrån varierande förutsättningar tagit fram planförslag i samråd med ett stort antal intressenter. I samtliga fall har också berörda aktörer kunnat samlas kring det planförslag som lämnats till regeringen.

Enligt Riksrevisionens bedömning har länen dock inte i alla avseenden motsvarat statsmakternas ambitioner om öppenhet och tydlighet i åtgärdsplaneringen. Planförslagen är inte tillräckligt transparenta och tydliga för att det ska gå att avgöra om valet av åtgärder är det mest effektiva och det långsiktigt mest socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbara alternativet. Resultatet av granskningen indikerar således att flertalet av de problem och brister som Riksrevisionen lyfte fram i sin granskning 2004 kvarstår.

Länen har inte levt upp till direktivens krav

Riksrevisionens bedömning att länen i några viktiga hänseenden inte levt upp till de krav som ställts i regeringens direktiv avser främst brister i tydligheten vad gäller hur prioriteringarna av åtgärderna i planförslagen har motiverats och hur effektbedömningar av det samlade planförslaget och enskilda åtgärder har beskrivits.

³ Proposition 2008/09:35 *Framtidens resor och transporter - infrastruktur för hållbar tillväxt*.

Otydliga grunder för prioriteringarna i planförslagen

I regeringens direktiv finns krav på att prioriteringarna i planförslagen ska motiveras och att den inbördes prioriteringsordningen ska framgå. Det ska även framgå vilka förslag till alternativa åtgärder som förkastats. Både regering och riksdag har påtalat vikten av att åtgärderna motiveras så att det på ett enkelt sätt ska gå att förstå vilka prioriteringar som till slut gjordes och varför. Det är bl.a. viktigt att ge en tydlig bild av vad det är för problem som ska lösas eller vilken potential som ska tas till vara så att alternativa lösningar kan övervägas.

Riksrevisionens bedömning är att de utgångspunkter för prioriteringarna som redovisas sällan är tillräckligt konkretiserade för att kunna anses utgöra en faktisk urvalsmekanism. Det finns generellt sett inte någon tydlig koppling mellan de övergripande prioriteringsgrunderna och de utvalda åtgärderna. Detta, tillsammans med att få län har beskrivit sina faktiska avvägningar, gör det enligt Riksrevisionen svårt att bilda sig en uppfattning om hur eller varför åtgärder har rangordnats på det sätt som gjorts. Det är dessutom få län som har redovisat bortprioriterade åtgärder.

Otillräckliga effektbeskrivningar i planförslagen

I regeringens direktiv finns krav på att effektbedömningar ska tas fram i planförslaget. Både regering och riksdag har uttryckt att en effektbedömning bör ge en rättvisande bild av vad en åtgärd eller ett paket av åtgärder leder till, möjliggöra sakliga jämförelser mellan olika alternativ, vara öppen med sina förutsättningar och begränsningar, innehålla relevanta känslighetsanalyser och vara tydligt och klart dokumenterad. Riksrevisionen tolkar detta som att ett rimligt lägsta krav är att länen resonerar och problematiserar kring förslagens effekter och eventuella målkonflikter i förhållande till direktivens krav.

Riksrevisionens bedömning grundar sig på iakttagelsen att plandokumentet i flera fall saknar effektbeskrivningar eller har mycket förenklade effektbeskrivningar. Dessutom är det endast ett fåtal län som har uppfyllt alla krav som direktiven ställer på vad effektbedömningarna ska behandla. Riksrevisionen har funnit att det är svårt att avgöra om, och i så fall hur, effektbedömningarna har påverkat prioriteringar av åtgärder och fördelningen mellan åtgärds-kategorier. I planförslagen redovisas negativa effekter och målkonflikter endast i undantagsfall.

Konsekvensen är att det blir svårt att avgöra om det åtgärder som väljs är de mest effektiva

En konsekvens av bristerna i plandokumentet är enligt Riksrevisionen att det är svårt att avgöra om åtgärderna är de mest effektiva och det långsiktigt mest socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbara. Bristande motivering av prioriteringar och otillräckliga effektbedömningar försvårar sakliga jämförelser mellan olika nya alternativ. Riksrevisionen menar också att det även kan hämma en omprövning av alternativ i takt med att förutsättningarna i samhället änd-

ras. Detta kan i sin tur innebära att beslut fattas utifrån en föråldrad syn på vilka problem som ska lösas och vilken potential som kan tas till vara genom infrastrukturinvesteringar.

Otydliga förutsättningar en orsak till bristerna

Länen har delvis andra utgångspunkter än direktiven

Riksrevisionen bedömde 2004 att en anledning till att länen i vissa viktiga avseenden inte hade levt upp till de krav som ställdes i planeringsdirektiven var att länens utgångspunkter för att planera och prioritera delvis varit andra än direktivens. Länsföreträdare menade då att de har en god bild av tillståndet i länens transportsystem, vilka brister som finns och vilka åtgärder som krävs för att åtgärda dessa brister. Riksrevisionen ansåg att det fanns mycket som talade för att direktiven snarare hade haft betydelse för hur argumentationen för åtgärderna hade utformats än för vilka åtgärder som egentligen hade prioriterats.

Riksrevisionens granskning av plandokumentet pekar denna gång på liknande brister. Det är svårt att se vad som har avgjort vilka åtgärder som har valts in i planen respektive prioriterats bort. Avsaknaden av tydligt redovisade avvägningar i planerna och att effektbedömningarna sällan är fullständiga kan enligt Riksrevisionen tyda på att direktiven fortfarande har större betydelse för hur argumentationen för åtgärderna utformas än för vilka åtgärder som egentligen prioriteras. Det finns därför skäl att anta att länens planering i vissa viktiga avseenden sker utifrån andra utgångspunkter än de som finns i direktiven.

Regeringen har inte klarlagt den praktiska innebörden av ökat regionalt inflytande i planprocessen

Granskningen visar att regeringen har styrt både mot ett ökat regionalt inflytande i planprocessen och mot att satsningarna ska vara samhällsekonomiskt lönsamma. Det som är regionalekonomiskt lönsamt eller regionalpolitiskt önskvärt behöver dock enligt Riksrevisionen inte vara det samhällsekonomiskt mest lönsamma alternativet. Några län har i sina synpunkter till Riksrevisionen uttryckt en besvikelse över att det regionala inflytandet i planeringsprocessen inte blivit så stort som de anser sig blivit lovade inför åtgärdsplaneringen. Infrastrukturpropositionen och direktiven till det förberedande arbetet med systemanalyserna är tydligare med avsikten att öka det regionala inflytandet än vad direktiven till åtgärdsplaneringen är.

När det råder en politisk enighet i länen om vilka objekt som ska prioriteras kan det anses som ett tydligt ställningstagande där avvägningar utifrån giltiga prioriteringsgrunder redan är gjorda. Riksrevisionen konstaterar i granskningen att den politiska enigheten på regional nivå ibland skiljer sig åt från de krav och förväntningar som finns från trafikverken och i de nationella målen. Konflikten mellan ambitionen om ett ökat regionalt inflytande i planeringen och ambitionen att de samhällsekonomiskt mest lönsamma åtgärderna

ska prioriteras blir här enligt Riksrevisionen tydlig. Det finns en motsättning mellan en skarp styrning med direktiv som syftar till att ensa planförslagets innehåll och kvalitet i hela landet och viljan att utöka det regionala inflytandet. Enligt Riksrevisionen har länen förmodligen tagit sig ett större utrymme än vad som egentligen framgår av direktiven. Hur denna konflikt eller motsättning i grundläggande synsätt påverkar det praktiska arbetet med att ta fram länsplaner har regeringen inte hanterat, utan till stor del skjutit över på länen och trafikverken.

Regeringen har inte vidtagit tillräckliga åtgärder

Riksrevisionens slutsats från granskningen är att regeringen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att länen ska leva upp till de krav som ställts. Regeringen har inte heller ändrat länens direkta förutsättningar för att de ska leva upp till de ställda kraven. De krav som uttrycks i direktiven i denna plangenomgång är i stort desamma som under den granskade plangenomgången 2004 och inga större förändringar har gjorts i planprocessen. Resultatet av Riksrevisionens granskning av länsplanerna indikerar således att flertalet av de problem och brister som lyftes fram 2004 fortfarande kvarstår.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att det finns brister i hur länen beskriver effekter av planförslagen och hur de redovisar motiven för sina prioriteringar. Riksrevisionen menar att bristen på tydlighet och öppenhet gör det svårt att bedöma om det är de bästa och mest effektiva åtgärderna som föreslås. Regeringen har nu goda möjligheter att åstadkomma en förändring inom ramen för den förändring av planprocessen som aviserats. Politiska avvägningar som görs regionalt kan innebära att åtgärder som inte är samhällsekonomiskt lönsamma eller som inte tydligt bidrar till nationella mål prioriteras. Det kan vara fullt legitimt att regionerna föreslår sådana åtgärder, givet att de avvägningar och motiv som har legat till grund för prioriteringen redovisas tydligt. Först då är det möjligt för remissinstanser, allmänheten och slutligen regeringen att ta ställning till om de motiv som redovisas är starka nog för att avvika från kraven på samhällsekonomisk lönsamhet och de transportpolitiska målen.

- Regeringen bör se till att planeringen och prioriteringen av infrastrukturåtgärder baseras på tydliga och fullständiga effektbedömningar för enskilda objekt och för planförslagen som helhet.
- Regeringen bör inför kommande planarbeten betona vikten av att planupprättarna redovisar sina prioriteringar och tydliggör de målkonflikter som kan uppstå i avvägningen mellan nationella och regionala mål.

Styrelsens överväganden

Styrelsen har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Länsplanerna för regional transportinfrastruktur* (RiR 2009:23) ska överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning här till vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionens granskning är en uppföljning av en tidigare granskning av länstransportplanerna som Riksrevisionen genomförde 2004. Syftet med den nya granskningen har varit att granska om länen i denna planeringsomgång bättre klarat att leva upp till regeringens direktiv. Samtidigt granskas vilka åtgärder regeringen har vidtagit med anledning av Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer i den tidigare granskningen.

Riksrevisionens granskning av länstransportplanerna indikerar att flertalet av de brister som påtalades i den tidigare granskningen fortfarande kvarstår. Länen har enligt Riksrevisionen i vissa viktiga avseenden inte levt upp till de krav som ställs i regeringens direktiv. Det gäller bl.a. kraven på att redovisa en samlad effektbedömning och tydligt motivera prioriteringarna för de åtgärder som föreslås. Granskningen visar vidare att regeringen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att länen ska kunna leva upp till de krav som ställs.

Regeringens planeringsdirektiv, som ställer ett antal krav på länen i fråga om vad länsplanerna ska innehålla och vilket underlag som ska finnas för de föreslagna åtgärderna, bygger på riksdagens ställningstaganden. Denna granskning liksom den tidigare granskningen visar att länen planering delvis sker med andra utgångspunkter än de som statsmakerna uttalat.

Som framgått ovan beslutade styrelsen i samband med den tidigare granskningen år 2004 att överlämna en framställning till riksdagen. Riksdagen avlog framställningen bl.a. med motiveringen att regeringen skulle återkomma till riksdagen med en redovisning av resultatet av regeringens pågående utvecklingsarbete. Riksrevisionen konstaterar nu att det av regeringens återrapportering inte framgick om regeringen vidtagit eller avsåg att vidta åtgärder med anledning av Riksrevisionens tidigare granskning.

Styrelsen anser det förvånande att inte fler åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med de problem som nu har varit kända under en längre tid. Länstransportplanerna har en stor samhällsekonomisk och statsfinansiell betydelse, och mot den bakgrunden vill styrelsen återigen framhålla betydelsen av att besluten om investeringar i infrastruktur alltid är väl underbyggda. Det måste så långt möjligt framgå av plandokumentet vilka prioriteringar som har gjorts och om de åtgärder som valts är de mest effektiva och långsiktigt hållbara.

Styrelsen noterar att regeringen i den senaste infrastrukturpropositionen har aviserat stora förändringar inom området. Styrelsen förutsätter att Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser tas till vara och beaktas i det fortsatta utvecklingsarbetet. Med detta överlämnas denna redogörelse.