

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2021-04-29

DNR: 3.1.1-2020-0352

RIR 2021:15

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Statlig medfinansiering av regional kollektivtrafik – Sverigeförhandlingens storstadsavtal

Riksrevisionen har granskat statlig medfinansiering av regional kollektivtrafik inom Sverigeförhandlingens storstadsavtal. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Martin Hill har varit föredragande. Revisionsdirektör Johannes Österström och enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Martin Hill

För kännedom:

Regeringskansliet; Finansdepartementet och Infrastrukturdepartementet
Trafikanalys och Trafikverket

STATLIG MEDFINANSIERING AV REGIONAL KOLLEKTIVTRAFIK

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	4
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Metod och genomförande	12
1.5 Rapportens disposition	13
2 Statlig planering och medfinansiering av kollektivtrafik	14
2.1 Planering och investering i transportinfrastruktur	14
2.2 Statlig medfinansiering av regional kollektivtrafik	17
2.3 Sverigeförhandlingens storstadsavtal	20
3 Förutsättningar för val av effektiva kollektivtrafikåtgärder	23
3.1 Utgångspunkter för bedömning	23
3.2 Regeringens direktiv till Sverigeförhandlingen gällande storstadsavtalen	24
3.3 Ett uppdrag med en komplex målbild utan tydliga prioriteringar	26
3.4 Sammanfattande iakttagelser	29
4 Underlag och prioriteringar inför genomförandebeslut	30
4.1 Utgångspunkter för bedömning	30
4.2 Underlag om behovet av åtgärder	31
4.3 Underlag för prioritering utifrån samhällsekonomisk effektivitet	36
4.4 Underlag för prioritering utifrån mål om förtätning i kollektivtrafikhöga lägen	40
4.5 Underlag för bedömning av åtgärdernas kostnader	46
4.6 Sammanfattade iakttagelser	49
5 Processen för genomförande och statens insyn och kontroll	52
5.1 Utgångspunkter för bedömning	52
5.2 Planerings- och genomförandeprocessen	53
5.3 Sammanfattade iakttagelser	57
6 Slutsatser och rekommendationer	59
6.1 Slutsatser	59
6.2 Rekommendationer	62
Referenslista	63

Sammanfattning och rekommendationer

De storstadsavtal som förhandlades fram av Sverigeförhandlingen och tecknades 2017 innebär att staten medfinansierade kollektivtrafikinvesteringar i de tre storstadsregionerna. Som motprestation åtog sig regionernas kommuner att bygga nya bostäder. Riksrevisionen har granskat om regeringen säkerställt att den statliga medfinansieringen av regional kollektivtrafikinfrastruktur inom dessa avtal har stämt överens med riksdagens transportpolitiska mål där val av åtgärder utgår från transportbehov och samhällsekonomi.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande bedömning är att regeringen inte säkerställt att den statliga medfinansieringen riktad mot regional infrastruktur för kollektivtrafik inom storstadsavtalen har stämt överens med riksdagens transportpolitiska mål. Vi konstaterar att det finns brister i de förutsättningar regeringen skapat och de beslutsunderlag som tagits fram för storstadsavtalen samt i statens insyn och kontroll vid genomförandet av åtgärderna.

Effektiva kollektivtrafikåtgärder bör med givna resurser i så hög grad som möjligt uppnå de målsättningar som riksdagen ställt upp på transportområdet. Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte skapade förutsättningar för val av sådana kollektivtrafikåtgärder inom storstadsavtalen. Förvisso betonades vikten av de transportpolitiska målen och i synnerhet hög samhällsekonomisk nytta i direktivet till Sverigeförhandlingen. Enligt regeringen kunde olika möjliga åtgärder övervägas, i linje med fyrstegsprincipen, och en trafikslagsövergripande utgångspunkt förespråkades. Men samtidigt försvårade regeringen en prioritering av effektiva kollektivtrafikåtgärder på samhällsekonomisk grund genom den förhandlingsmetod som förordades och de begränsade resurser som ställdes till förfogande. Den utgångspunkt som Sverigeförhandlingen valde försvårade också en sådan prioritering. Därmed skapades inte förutsättningar för val av åtgärder i enlighet med de transportpolitiska målen, enligt Riksrevisionens bedömning.

Det fanns genomgripande brister i det underlag som togs fram inför förhandlingen. Staten hade enligt Riksrevisionens bedömning begränsad kännedom om vilka övergripande transportbehov som fanns i regionerna och vilka åtgärder som kunde lösa transportproblemen. Förhandlingens utgångspunkt, att främst kostsamma spårinvesteringar var aktuella, medförde att andra möjliga och sannolikt effektiva lösningar inte beaktades fullt ut. Den för åtgärdsvalen centrala behovsanalysen var i många fall ofullständig, både utifrån nationellt perspektiv och avseende de regionala prioriteringarna.

Samhällsekonomisk effektivitet var ett av de två centrala urvalskriterierna för kollektivtrafikåtgärderna enligt Sverigeförhandlingen. Men eftersom få genomarbetade samhällsekonomiska analyser togs fram, och dessa även i övrigt hade en underordnad roll i förhandlingen, skedde enligt Riksrevisionens bedömning ingen prioritering av åtgärder på samhällsekonomisk grund. Den slutliga prioriteringen gjordes från en mycket begränsad analys av objektens nyttor samt kostnadskalkyler med relativt stor osäkerhet.

Ökat bostadsbyggande med fokus på förtätning var ett viktigt mål i regeringens direktiv till Sverigeförhandlingen. Antalet bostäder som storstadskommunerna åtog sig att bygga var en central variabel vid prioritering av åtgärder. Samtidigt är det enligt Riksrevisionens bedömning sannolikt bara ett begränsat antal ytterligare bostäder som blev ett direkt resultat av den statliga medfinansieringen. Kommunerna hade sedan tidigare omfattande planer för bostadsbyggande som endast delvis var relaterade till de medfinansierade investeringarna.

God kvalitet på kostnadskalkylerna är centralt för bedömningen av åtgärdernas bidrag till de transportpolitiska målen, bland annat eftersom större fördyrningar kan ändra förutsättningarna för en investerings samhällsekonomiska lönsamhet. Den genomsnittliga planeringsmognaden i storstadsavtalens kostnadskalkyler var låg enligt Riksrevisionens bedömning och det framstår som att framtida risker för fördyrning inte beaktats i tillräcklig utsträckning.

Kollektivtrafikobjekten som är framförhandlade inom ramen för Sverigeförhandlingen följer en annan process än den normala för statliga investeringar i infrastruktur vad gäller uppföljning fram till byggstart. Riksrevisionen konstaterar att det finns skillnader i statens insyn och kvalitetssäkring av underlagen i förhållande till transportpolitisk måluppfyllelse, kostnader och samhällsekonomisk lönsamhet. Riksrevisionen bedömer att kraven som ställs på storstadsobjekten inte motsvarar de som gäller andra objekt. Därmed säkerställs inte att objektens utveckling är i linje med de transportpolitiska målen.

Riksrevisionens slutsats är att förhandlingen i flera väsentliga avseenden frångick de transportpolitiska målen. Kostsamma åtgärder som valts av de parter staten förhandlade med fick förtur i den nationella prioriteringen. Förhandlingen hade dock ett brett perspektiv och avsikten var att staten skulle få bostäder i gengäld. Men då det tillkommande bostadsbyggandet framstår som begränsat och svagt kopplat till kollektivtrafikinvesteringarna finns det en risk för att mervärdet av förhandlingen var lågt. Sammantaget ställer denna typ av förhandlingslösningar särskilda krav på ett beslutsunderlag av hög kvalitet samt tydliga riktlinjer för hur olika mål bör vägas mot varandra.

Rekommendationer

Med utgångspunkt i ovanstående slutsatser ger Riksrevisionen regeringen följande rekommendationer vid förhandling om medfinansiering av regionala kollektivtrafikåtgärder.

- Säkerställ att prioritering av åtgärder grundas på analyser av behov, transparenta och jämförbara samhällsekonomiska analyser samt tillförlitliga kostnadsuppskattningar.
- Säkerställ att prioritering utifrån de transportpolitiska målen är den huvudsakliga utgångspunkten. Om en förhandling innebär en risk för avsteg från de transportpolitiska målen bör detta belysas på ett tydligt sätt.
- Säkerställ att staten efter att beslut om medfinansiering fattats har god insyn och kontroll under genomförandet av de åtgärder som beslutats.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Kollektivtrafik är huvudsakligen ett regionalt ansvar. Det finns dock tydliga ambitioner från både regering och riksdag om att öka resandet med kollektivtrafik. Kollektivtrafikens betydelse framhålls bland annat i uttalanden från riksdagen och skrivelser från regeringen.¹ Dessa ambitioner har föranlett statliga satsningar på investeringar i infrastruktur riktade mot kollektivtrafik, främst i form av medfinansiering till kommunala eller regionala kollektivtrafikanläggningar.

När staten är medfinansiär innebär det att planeringen ofta genomförs på andra premisser än vid planering av statlig infrastruktur. Inte sällan utgör dock statens bidrag till de regionala kollektivtrafikanläggningarna hälften av medlen till investeringarna, vilka kan uppgå till mycket stora belopp. Planeringen kan ske på såväl statlig som regional eller kommunal nivå vilket gör samordning mer komplext. Statens normala nationella samt regionala infrastrukturplanering har vid flera tillfällen också kompletterats med särskilda satsningar och förhandlingar, vilket har lett till att det även inom staten finns flera parallella processer. En stor del av de senaste årens stora beslutade kollektivtrafikinvesteringar har tillkommit som ett resultat av sådana förhandlingar.

Förhandlingar om infrastrukturinvesteringar mellan stat (företräd av förhandlingspersoner) och region/kommun kan ha positiva effekter genom att snabba på processen och få parterna att gemensamt vilja bidra till projektet och till att öka den samlade investeringsramen. Vidare kan förhandlingar, genom dialog och samverkan, förbättra förutsättningarna för samplanering av till exempel infrastrukturinvesteringar och bostadsbyggande. Samtidigt innebär den avvägning mellan intressen som sker i en förhandling att process och resultat inte nödvändigtvis överensstämmer med riksdagens transportpolitiska målsättningar. Regionala och kommunala prioriteringar kan vara suboptimala ur ett nationellt perspektiv, och regionerna kan ha incitament att använda förhandlingen för att låsa största möjliga statliga investering/finansiering till det egna området. Detta är ett potentiellt problem som Riksrevisionen tidigare uppmärksammat i två rapporter om medfinansiering.²

¹ Prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257; Bet. 2014/15:TU13, rskr. 2014/15:207; Regeringens skrivelse 2017/18:230, bet. 2017/18:CU39, rskr. 2017/18:425.

² Riksrevisionen, *Medfinansiering av statlig infrastruktur*, 2011; Riksrevisionen, *Citybanans regionala medfinansiering*, 2012.

Den så kallade Sverigeförhandlingen tecknade på regeringens mandat storstadsavtal om regionala kollektivtrafikinvesteringar i Stockholm, Göteborg och Skåne.³ Regeringens syfte var att i en förhandlingsprocess om medfinansiering åstadkomma bättre tillgänglighet och ett ökat bostadsbyggande. De medfinansierade kollektivtrafikåtgärderna skulle ge:

- ökat bostadsbyggandet med fokus på förtätning i kollektivtrafknära lägen
- hög kostnadseffektivitet och största möjliga samhällsekonomiska nytta
- i övrigt ökad måluppfyllelse enligt de transportpolitiska målen.

Förhandlingen pågick vid sidan av den gängse infrastrukturplaneringen och resulterade i avtal om regionala kollektivtrafikinvesteringar för totalt 37 miljarder kronor av vilka staten medfinansierade 21 miljarder kronor.

Oavsett om kollektivtrafikåtgärder prioriteras i den gängse infrastrukturplaneringen eller i en förhandling är det viktigt med tydliga utgångspunkter och transparenta, fullgoda, underlag som klargör hur åtgärderna överensstämmer med de nationella målen för transportpolitiken.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om den statliga medfinansieringen av regional kollektivtrafikinfrastruktur inom Sverigeförhandlingens storstadsavtal har varit överensstämmande med riksdagens transportpolitiska mål.

För att svara på den övergripande frågan besvaras följande delfrågor:

- Har regeringens styrning gett Sverigeförhandlingen tillräckliga förutsättningar för att ta fram och prioritera effektiva kollektivtrafikåtgärder?
- Har Sverigeförhandlingen säkerställt att ett väl underbyggt underlag tagits fram och att effektiva kollektivtrafikåtgärder har prioriterats inför genomförandebeslut om storstadsavtalen?
- Har regeringen säkerställt att genomförandeprocessen för kollektivtrafikåtgärderna inom storstadsavtalen är ändamålsenlig med avseende på det statliga behovet av insyn och kontroll?

Med effektiva kollektivtrafikåtgärder avses att med givna resurser i så hög grad som möjligt uppnå de målsättningar som riksdagen ställt upp på transportområdet.

Med genomförandeprocessen avses den planering och uppföljning som inleddes efter tecknande av avtal och som kommer att pågå fram till att avtalens åtaganden har uppfyllts.

³ Sverigeförhandlingen (dir. 2014:106 och dir. 2014:113) var en utredning som utöver medfinansiering av regionala kollektivtrafikåtgärder förhandlade om bland annat utbyggnad av nya stambanor för höghastighetståg, bostäder och östlig förbindelse i Stockholm. Utredningen pågick mellan 2014 och 2017.

1.3 Bedömningsgrunder

1.3.1 Övergripande bedömningsgrunder

Riksdagen beslutade 2009 att det övergripande målet för transportpolitiken skulle vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.⁴ Därmed är en allmän utgångspunkt på transportområdet att planering av statliga investeringar i transportinfrastrukturen ska genomföras i enlighet med de transportpolitiska målen. Utöver det övergripande målet har riksdagen antagit två jämbördiga mål – funktionsmålet respektive hänsynsmålet.⁵

Vid planering av transportsystemet ska den så kallade fyrstegsprincipen vara vägledande.⁶ Riksdagen har upprepade gånger uttalat sitt stöd för principen som förväntas leda till kostnadseffektiva lösningar, och pekat på vikten av att alla trafikslag och transportmedel liksom alla typer av åtgärder som leder till att målen nås beaktas.⁷

Riksdagens trafikutskott har i flera sammanhang lyft kollektivtrafikens roll som viktig för att uppnå de transportpolitiska målen, och vikten av bättre möjligheter för resande att välja kollektivtrafik.⁸ Att skapa bättre förutsättningar för ökat kollektivtrafikresande framhålls ofta som en viktig åtgärd för att nå transportsektorns mål om minskade utsläpp av koldioxid.⁹ Riksdagen har framhållit att regeringens åtgärder för att minska transportsektorns klimatpåverkan bör grunda sig på samhällsekonomiskt och miljömässigt effektiva åtgärder.¹⁰

⁴ Prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257.

⁵ Funktionsmålet: Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Hänsynsmålet: Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

⁶ Principen innebär att lösningar av transportproblem ska analyseras stegvis vid val av åtgärder genom att överväga 1) åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och valet av transportsätt, 2) åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur, 3) begränsade ombyggnationer och 4) nyinvesteringar eller större ombyggnationer.

⁷ Se t.ex. bet. 2016/17:TU4 och prop. 2011/12:118, bet. 2011/12:TU13, rskr. 2011/12:257.

Jfr 2 § 16 förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket där det framgår att Trafikverket ska tillämpa fyrstegsprincipen i den långsiktiga infrastrukturplaneringen för bl.a. väg- och järnvägstrafik.

⁸ Bet. 2018/19:TU13, s. 11.

⁹ Se t.ex. Klimatpolitiska rådet, *Årsrapport 2019*, 2019; prop. 2019/20:65, bet. 2019/20:MJU16, rskr. 2019/20:314.

¹⁰ Bet. 2017/18:TU13, rskr. 2017/18:263.

Vid förhandlingar om medfinansiering finns, som beskrivits ovan, en risk att planering utifrån de transportpolitiska målen sätts ur spel. Riksrevisionen granskade i två rapporter 2011 och 2012 regional medfinansiering av statlig infrastruktur.¹¹ Vid behandlingen av dessa granskningar betonade trafikutskottet att prioriteringen av åtgärder ska utgå från "samhällsekonomisk nytta, inte av enskilda kommuners eller regioners ekonomiska styrka och möjligheter till politisk påtryckning",¹² och tillkännagav regeringen att den borde utarbeta tydligare principer för att komma till rätta med de brister som noterades angående medfinansiering.¹³ Inför arbetet med den nationella transportinfrastrukturplanen (nationella planen) för 2018–2029 återupprepades denna inställning. Utskottet delade regeringens uppfattning att investeringar ska styras utifrån nationella behov på en samhällsekonomiskt rationell grund, samt att de transportpolitiska målen bör vara utgångspunkt för prioritering av objekt oberoende av om det förekommer medfinansiering eller inte.¹⁴

Riksrevisionen bedömer att de principer som uttrycks av riksdagen bör ses som giltiga oavsett vilken finansieringsform eller typ av medfinansiering som avses så länge som staten har ett betydande finansieringsansvar i den lösning som väljs. Det inkluderar de medfinansierade kollektivtrafikåtgärder som är föremål för denna granskning.

Det övergripande transportpolitiska målet lyfter fram samhällsekonomisk effektivitet som en central utgångspunkt vid prioritering av infrastrukturåtgärder. Större åtgärder på kollektivtrafikområdet som staten helt eller delvis finansierar bör därmed bedömas utifrån deras samhällsekonomiska effektivitet. I den samhällsekonomiska bedömningen bör hänsyn tas till målsättningarna som uttrycks i de av riksdagen antagna målen.¹⁵

Samtidigt finns det också andra målsättningar gällande vad som ska beaktas i planeringen. Exempelvis pekar riksdagen på vikten av tillgänglighet i olika delar av landet och för alla grupper i samhället. Vid infrastrukturplanering kan även politiska prioriteringar uttryckas i exempelvis uppdrag eller direktiv för planeringen. Om dessa prioriteringar inte är samstämmiga med varandra eller de transportpolitiska målen finns risk för målkonflikter och ineffektivitet vid prioriteringen av åtgärderna. Riksrevisionens utgångspunkt är att den statliga aktör som ansvarar för att utforma medfinansiering bör ha ansvar för att det finns underlag som belyser konsekvenserna i förhållande till de målsättningar som finns för åtgärden.

¹¹ Riksrevisionen, *Medfinansiering av statlig infrastruktur*, 2011; Riksrevisionen, *Citybanans regionala medfinansiering*, 2012.

¹² Bet 2012/13:TU2, s. 105.

¹³ Ibid., s. 106.

¹⁴ Prop. 2016/17:21, bet. 2016/17:TU4, s. 101.

¹⁵ I en samhällsekonomisk utvärdering beaktas normalt inte endast kvantifierade resultat, t.ex. nettonuvärdeskvoten, utan även kvalitativa underlag är viktiga för den samlade bedömningen.

1.3.2 Krav på underlag vid planering av infrastruktur

Inom den statliga planeringen av infrastruktur finns tydliga processer och krav för de underlag som krävs i planeringen av en åtgärd. Trafikverket genomför till exempel en fysisk planeringsprocess för att utreda lokaliseringen av åtgärden, och gör kostnadskalkyler enligt en viss metod för att minska risken för oförutsedda fördröjningar. En god kostnadskontroll och i övrigt tillförlitliga underlag är en grundläggande förutsättning för att underlaget inför beslut om genomförande ska vara rättvisande. Riksdagen har understrukit vikten av att de samhällsekonomiska analyserna vid infrastrukturplanering är väl underbyggda och av god kvalitet.¹⁶ Riksrevisionens utgångspunkt är att kraven på underlagens kvalitet bör vara desamma för de granskade åtgärderna som för andra statligt finansierade åtgärder.

1.3.3 Utgångspunkt för bedömning av underlag

Riksrevisionens utgångspunkt är att när staten bidrar till finansieringen av regional kollektivtrafikinфраstruktur bör ett utredningsunderlag ha tagits fram utifrån de krav som riksdagen har ställt upp. Granskningen utgår från att följande huvudsakliga delar, vilka beskrivs utförligare i avsnitt 4.1, utgör en miniminivå:

- en trafikslagsövergripande behovsanalys¹⁷ enligt fyrstegsprincipen
- samhällsekonomiska bedömningar där den samhällsekonomiska lönsamheten analyseras, inklusive icke kvantifierade effekter
- ett underlag som beskriver åtgärdens betydelse för övriga mål som ställts upp för åtgärden, i detta fall ökat bostadsbyggande och kollektivtrafikresande
- ett underlag som beskriver åtgärdens kostnader på ett tillräckligt tillförlitligt sätt.

De underlag som ligger till grund för beslut bör hålla tillräckligt hög kvalitet för att minimera risken att beslut om genomförande måste omprövas till följd av oförutsedda förändringar i förutsättningarna. Detta gäller såväl underlag utarbetade av Trafikverket som av regeringen tillsatta utredningar.¹⁸

¹⁶ Bet. 2016/17:TU4. Jämför även 1 § tredje stycket och 2 § 4 förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket när det gäller Trafikverkets skyldighet att utveckla, förvalta och tillämpa metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet.

¹⁷ Inom ramen för satsningar som är inriktade på kollektivtrafik avser detta en behovsanalys avseende alternativa åtgärder på kollektivtrafikområdet.

¹⁸ Av 14 § kommittéförordningen (1998:1474) framgår att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. Enligt 16 § samma förordning anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.

Utöver att följa de transportpolitiska målen bör prioriteringar som föreslås av myndigheter eller förhandlingspersoner vara neutrala i förhållande till val av trafikslag¹⁹ och beakta slutsatserna i de underlag som har tagits fram.

1.3.4 Utgångspunkt för bedömning av genomförandet av åtgärderna

Staten bör ha god kännedom om åtgärders genomförande. Detta gäller även i de fall då staten inte är huvudman men delar risker med de övriga avtalsparterna angående kostnadsförordringar. Likaså i de fall staten inte har ett ansvar för förordringar är det viktigt med statlig insyn och kontroll så att projekten genomförs så som avtalat. De olika objekten är en del av transportsystemet och förändringar och förordringar vid genomförandet påverkar bedömningen av objektets och transportsystemets samhällsekonomiska lönsamhet och därmed huruvida investeringen är i linje med de övergripande transportpolitiska målsättningarna. I proposition 2011/12:18 framhölls vikten av möjligheten till en successiv omprövning av enskilda åtgärders prioritet i takt med att kunskaper om åtgärdens faktiska förutsättningar och konsekvenser utvecklas. Det var av denna anledning angeläget att långsiktiga åtgärdsplaner kompletterades med årliga beslut om åtgärders genomförande, givet anslagna budgetramar och aktuellt planeringsläge.²⁰

1.4 Metod och genomförande

Grunden för granskningen är främst dokumentstudier och intervjuer med representanter för berörda myndigheter, storstadsregioner, kommuner och organisationer.

För att svara på frågan om huruvida regeringens styrning gett Sverigeförhandlingen tillräckliga förutsättningar för att ta fram och prioritera effektiva kollektivtrafikåtgärder har vi analyserat den planering och de krav som ställts upp i förhandlingsuppdraget och förhandlingsorganisationens implementering av det. Analysen har utgått från de transportpolitiska målsättningarna som riksdagen har uttryckt.

Gällande frågan om väl underbyggda underlag och prioritering av åtgärder har utgångspunkten varit den planering som sker och de krav som ställs i arbetet med övrig statligt finansierad transportinfrastruktur. De underlag som legat till grund för förhandlingen samt andra underlag hos regioner och kommuner har analyserats med utgångspunkt i dels vedertagna metoder gällande kostnadskalkyler och samhällsekonomiska bedömningar, dels vilken betydelse underlagen har haft vid prioritering av åtgärder. Statens underlag och det regionala/kommunala underlag

¹⁹ Riksdagen och regeringen har vid ett flertal tillfällen framhållit att det är angeläget att tillämpa ett trafikslagsövergripande synsätt vid överväganden om vilka åtgärder som behöver vidtas för att utveckla transportsystemet (prop. 2016/17:21, bet. 2016/17:TU4, s. 38).

²⁰ Prop. 2011/12:118, bet. 2011/12:TU13, rskr. 2011/12:257.

som levererades till Sverigeförhandlingen finns i all väsentlighet att tillgå på Sverigeförhandlingens webbplats.²¹ Utöver detta togs ofta ett fördjupat underlag fram hos regioner och kommuner som, med vissa undantag, inte efterfrågats eller levererats till staten. Det fördjupade underlaget innehåller överväganden som underbygger det mer sammanfattade underlaget som levererades till förhandlingen. Detta underlag har efterfrågats av Riksrevisionen och det underlag som vi har fått ta del av ingår i vår samlade bedömning av underlagen.

Processen för genomförandet och statens möjlighet till insyn och kontroll har bedömts genom att vi studerat den planering och det arbete med genomförandet som hittills har skett.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Martin Hill och projektmedarbetaren Johannes Österström. Karin Brundell-Freij, docent och adjungerad professor vid Lunds universitet, har som referensperson lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet och Finansdepartementet), Trafikverket och Trafikanalys har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

1.5 Rapportens disposition

Rapportens inleds med en översiktlig beskrivning av den statliga planeringen av transportinfrastruktur, statens medfinansiering av regionala kollektivtrafikinvesteringar och Sverigeförhandlingens storstadsavtal. Därefter följer dispositionen de uppställda granskningsfrågorna. Kapitel 3 behandlar förutsättningarna för val av effektiva kollektivtrafikåtgärder. Kapitel 4 behandlar underlagens kvalitet samt prioriteringen av kollektivtrafikåtgärder, och i kapitel 5 granskas processen för genomförande av kollektivtrafikobjekten. Dessa tre kapitel inleds alla med en operationalisering av bedömningsgrunderna som utgör utgångspunkt för de bedömningar som görs i kapitlet. Det avslutande kapitlet innehåller slutsatser och rekommendationer.

²¹ www.sverigeforhandlingen.se.

2 Statlig planering och medfinansiering av kollektivtrafik

I detta bakgrundskapitel beskrivs processen för statlig infrastrukturplanering och den process som tillämpats för Sverigeförhandlingens storstadsobjekt. Därefter ges en översiktlig beskrivning av statlig medfinansiering av regional kollektivtrafik och de storstadsobjekt som staten medfinansierar inom Sverigeförhandlingen.

2.1 Planering och investering i transportinfrastruktur

Den nationella infrastrukturplaneringen utgår från de övergripande principer som ges av de transportpolitiska målen. Planeringen ska säkerställa att åtgärder som slutligen vidtas åstadkommer en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Nedan beskrivs översiktligt först den sedvanliga processen för nationell transportinfrastrukturplanering och därefter den planerings- och förhandlingsprocess som använts för Sverigeförhandlingens kollektivtrafikåtgärder.

2.1.1 Processen för den nationella transportinfrastrukturplaneringen

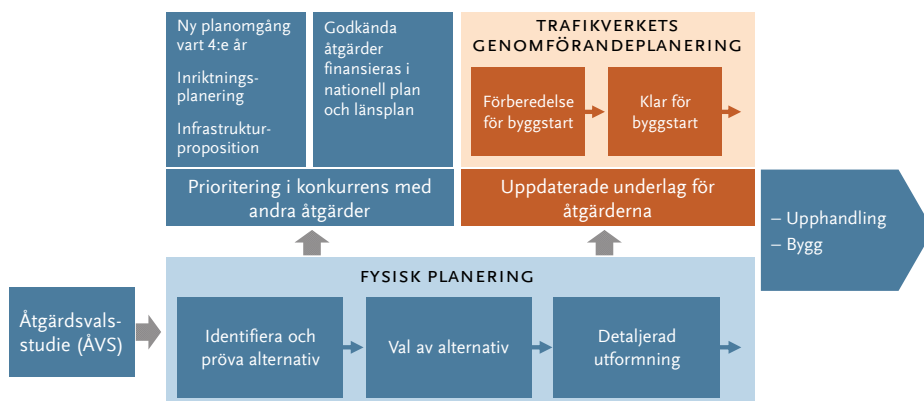
Den nationella planen för transportinfrastruktur²² (nationella planen) samt länsplanerna²³ planeras i tolvårsperioder med revideringar (nya planeringsomgångar) ungefär vart fjärde år. En ny planeringsomgång inleds med ett uppdrag från regeringen till Trafikverket om att inleda en inriktningsplanering. I denna definieras övergripande ramar, så som vilka generella behov som finns och de ungefärliga kostnadsramar som krävs för att möta dessa. Utifrån resultatet av denna inriktningsplanering tar regeringen fram en infrastrukturproposition för den nya planperioden med ekonomiska planeringsramar. Riksdagen tar ställning till propositionen. Därefter ger regeringen ett uppdrag till Trafikverket om att utifrån de transportpolitiska målen och den föreslagna inriktningen lämna ett förslag om en ny infrastrukturplan och de åtgärder som ska ingå i denna.²⁴ Efter eventuella justeringar beslutar regeringen sedan om att fastställa den nationella planen. Regionerna beslutar om att fastställa länsplanerna efter regeringens beslut om medelstilldelning. De senaste fastställda planerna gäller perioden 2018 till 2029.²⁵

²² Jfr förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur.

²³ Jfr förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

²⁴ De åtgärder som namnges i nationella planen är de som omfattar mer än 100 miljoner kronor.

²⁵ Regeringsbeslut, N2018/03462/TIF.

Figur 1 Processen för infrastrukturplanering

Parallellt med den cykliska planprocessen löper en kontinuerlig process inom Trafikverket för att definiera och utreda transportbehov och eventuellt nya förslag till åtgärder som kan ingå i förslaget till nationell plan eller i länsplanerna. Denna fysiska planeringsprocess inleds vanligen med att en så kallad åtgärdsvalsstudie (ÅVS) genomförs för att enligt fyrstegsprincipen avgöra vilken typ av åtgärd som är mest lämpad för att lösa den transportbrist som har definierats. Därefter följer en stegvis utredningsprocess för att precisera den aktuella åtgärdens utformning. För varje steg i denna process görs en ny så kallad samlad effektbedömning (SEB), en kostnadskalkyl (som blir mer preciserad i de senare stegen) samt en bedömning av klimatpåverkan (klimatkalkyl).

Som en del av Trafikverkets genomförandeplanering lämnas årligen ett förslag till regeringen gällande åtgärders möjlighet att byggstarta. Detta är schematiskt indelat i förslag till objekt i nationella planen som är färdiga att byggstarta de närmast följande tre åren, och objekt som bedöms kunna byggstarta de därpå följande tre åren. Genom en successiv omprövning säkerställer Trafikverket att de planerade åtgärderna stegvis möter höjda kvalitetskrav för att kvalificeras för byggstart. Trafikverkets förslag brukar remitteras till Trafikanalys som genomför en kvalitetsgranskning av underlagen.²⁶ Regeringen fattar därefter beslut om vilka objekt som får byggstarta respektive förberedas för byggstart efter en bedömning av om objekten är tillräckligt säkra i fråga om nytta, kostnader och genomförande.

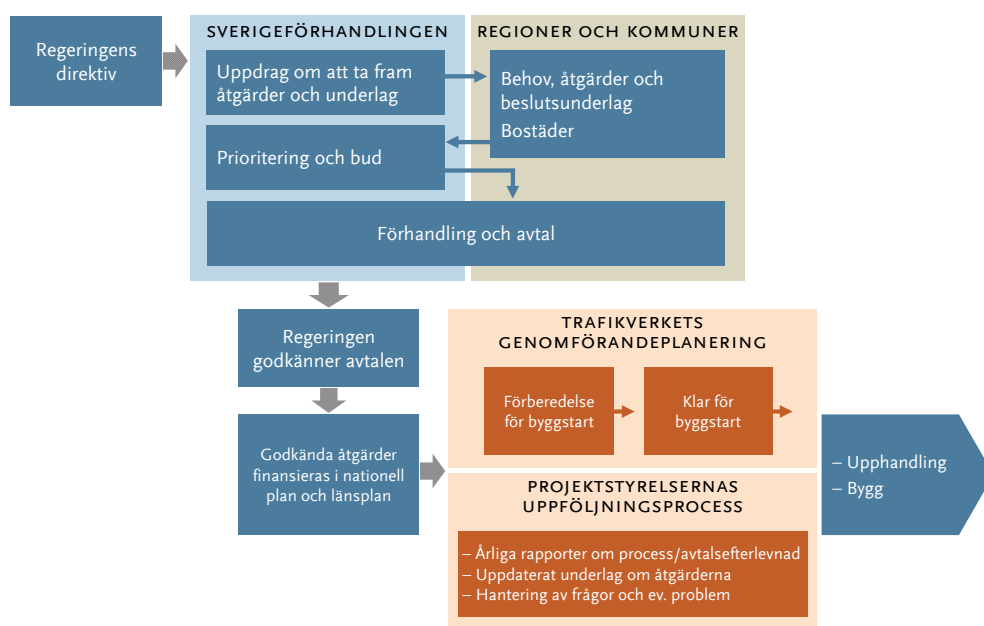
²⁶ Av prop. 2011/12:118 s. 74 framgår att Trafikverkets förslag bör remitteras till Trafikanalys för att regeringen ska ges bättre möjligheter att ta ställning till Trafikverkets förslag. Uppgiften för Trafikanalys bör enligt regeringen i första hand vara att granska samhällsekonomisk kalkylerna, kostnadsberäkningar och planeringsunderlag som ligger till grund för Trafikverkets förslag. Se även 1 § förordningen (2010:186) med instruktion för Trafikanalys där det framgår att Trafikanalys har till huvuduppgift att, med utgångspunkt i de transportpolitiska målen, utvärdera och analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet.

2.1.2 Processen för kollektivtrafikåtgärderna inom Sverigeförhandlingen

Sverigeförhandlingen påbörjades 2014.²⁷ Den del av förhandlingen som rörde kollektivtrafikåtgärder fördes mellan staten (företräd av Sverigeförhandlingen), de tre storstadsregionerna samt berörda kommuner i dessa regioner.

Förhandlingsprocessen var skild från den gängse statliga planeringen, och Trafikverket var inte involverad i denna process. Det var Sverigeförhandlingen som definierade och styrde processen och dess inriktning utifrån regeringens direktiv.

Figur 2 Processen för Sverigeförhandlingens kollektivtrafikåtgärder



I processens första steg bad Sverigeförhandlingen regionerna och kommunerna om olika typer av underlag för de kollektivtrafikåtgärder som man var villig att förhandla om, och som levde upp till de krav som staten ställde. Underlagen levererades från regionerna/kommunerna till Sverigeförhandlingen under en period på cirka 1 år och kompletterades med underlag från berörda kommuner om lokala nyttor och antalet bostäder de kunde åta sig att bygga i anslutning till de åtgärder som förhandlades. Därefter valde Sverigeförhandlingen ut ett antal kollektivtrafikåtgärder som kom att ingå i bud till respektive region och kommun, varpå en förhandlingsprocess inleddes.

Förhandlingen mynnade ut i fem ramavtal med regionerna och kommunerna som innehöll regionala kollektivtrafikobjekt som skulle medfinansieras i varje region samt bostäder som kommunerna åtog sig att bygga kopplat till objekten. Förhandlingsprocessen påbörjades i februari 2016 och avslutades under perioden

²⁷ Dir. 2014:106.

februari till juni 2017. Sverigeförhandlingen lämnade sitt slutbetänkande i december 2017. Regeringen godkände storstadsavtalen i juni 2018.²⁸

De kollektivtrafikobjekt som Sverigeförhandlingen avtalat om ingick i den nationella planen för 2018–2029 som regeringen beslutade om i maj 2018.²⁹ Därmed blev de också en del av Trafikverkets process för genomförandeplanering som beskrivits tidigare, där förslag till projekt som är färdiga eller bör förberedas att byggstarta årligen lämnas till regeringen. Statens insyn och kvalitetssäkring av underlagen skiljer sig dock från den process Trafikverket använder. I juni 2018 tillsatte regeringen, i enlighet med avtalen, en ordförande som bildade fem styrelser, en för varje ramavtal, bestående av de regionala och kommunala parterna samt staten med uppdrag att följa upp, utvärdera och rapportera till regeringen angående avtalens genomförande.³⁰ Detta skulle säkerställa att parterna tog ett långtgående ansvar för helheten och att regeringen fortlöpande fick kännedom om framdriften.

Uppföljningen innefattar bland annat ekonomi i projekten, finansiering och restidsnytta och sker årsvis baserat på, bland annat, av kommunerna och regionerna insänd redovisning. På regeringens uppdrag skapades 2018 ett sekretariat som bistår styrelserna.³¹ Sekretariatet är placerat hos Trafikverket och består av 1,3 årsarbetskrafter.³² Trafikverket har i övrigt ingen roll i den uppföljning och utvärdering av de underlag som tas fram.³³

Sekretariatet lämnar årligen en uppföljningsrapport per avtal där utvecklingen redovisas samt en syntesrapport. Denna innehåller bland annat en redovisning av samhällsekonomisk nytta, objektens utbyggnad, kostnadsuppföljning och riskhantering och bostadsbyggande.

2.2 Statlig medfinansiering av regional kollektivtrafik

Statlig medfinansiering innebär att staten bidrar med medel till åtgärder där en region eller en kommun är huvudman. Sådan medfinansiering kan vara motiverad vid åtgärder där till exempel en region och staten har ett gemensamt intresse av att åtgärden blir av, och är vanlig framför allt för åtgärder som ingår i länsplanerna. Finansiering kan även ske med medel som avsatts inom ramen för den nationella planen.

²⁸ Regeringsbeslut N2017/07821/TIF (delvis).

²⁹ Regeringsbeslut N2018/03462/TIF, bilaga 3.

³⁰ Enligt avtalen, punkt 9.11, ansvarar staten "[...] för uppföljning och årlig rapportering till regeringen avseende Projektets genomförande. Uppföljningen innefattar Ramavtalet, eventuella ändringar och tilläggsavtal såsom ökat bostadsbyggande och ekonomi i Projektet, finansiering och restidsnytta. Uppföljningen sker årsvis baserat på, bland annat, av Kommunerna och Landstinget insänd redovisning."

³¹ Trafikverket, *Årsredovisning 2018*, 2019.

³² Intervju med representant för Sekretariatet för storstadsavtalen 2020-06-16.

³³ Trafikverket, *Förslag till objekt som bör få byggstartas år 1-3 (2020-2022) samt objekt som bör få förberedas för byggstart år 4-6 (2023-2025)*, 2019.

Det finns även medfinansiering av statlig infrastruktur där regioner och kommuner genom medfinansiering kan bidra till åtgärders förverkligande. I praktiken finns det stora likheter mellan dessa former av medfinansiering; den centrala skillnaden är vilken part som är huvudman.

Medfinansiering av regionala kollektivtrafikinvesteringar sker i enlighet med förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. och förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer, eller genom förhandlingar mellan staten och regioner.

2.2.1 Medfinansiering enligt förordningar

Utifrån förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. fördelar Trafikverket anslagna medel utifrån nationell plan eller länsplan.³⁴ Trafikverket har bemyndigats att meddela föreskrifter om statlig medfinansiering och om verkställigheten av denna förordning i övrigt.³⁵ Trafikverket föreskriver att "[s]tatlig medfinansiering ska stimulera regionala kollektivtrafikmyndigheter och kommuner till att genomföra kostnadseffektiva och samhällsnyttiga åtgärder som bedöms vara viktiga för att öka kollektivtrafikresandet och för att de transportpolitiska målen ska uppnås".³⁶ När den statliga medfinansieringen fördelas av Trafikverket genom denna förordning ingår åtgärderna vidare i den ovan beskrivna nationella transportinfrastrukturplaneringen och följer de krav som där ställs på till exempel samhällsekonomiska bedömningar och övrigt underlag.

Stadsmiljöavtal är en annan form av statlig medfinansiering som kan sökas av regioner och kommuner genom en särskild förordning som reglerar hur ansökan och fördelning av medel går till.³⁷ Medfinansieringen, som normalt högst uppgår till 50 procent, bör bland annat särskilt främja innovativa, kapacitetsstarka och resurseffektiva lösningar för kollektivtrafik.³⁸ Denna form av medfinansiering har funnits sedan 2015, och i den nationella planen för 2018–2029 finns 1 miljard kronor per år avsatta för avtalen.

³⁴ Se 2 och 4 §§ förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.

³⁵ Se 11 § förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.

³⁶ Trafikverket, *Statlig medfinansiering till regionala kollektivtrafikanläggningar samt åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på det kommunala vägnätet – namngiven åtgärd*, 2016. s. 1.

³⁷ Förordning (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer.

³⁸ Se 1 § förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer. Se även *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling* (prop. 2016/17:21, bet. 2016/17:TU4, rskr 2016/17:101).

2.2.2 Förhandlingar om medfinansiering

Förhandlingar om medfinansiering av infrastruktur har under senare tid varit ett vanligt inslag i infrastrukturplaneringen. Som exempel har tre olika förhandlingar gällande kollektivtrafikinvesteringar i Stockholmsområdet tillsatts sedan 2007.³⁹

Ett motiv till att använda förhandlingar som instrument har bland annat varit att de ökar möjligheten att nå samsyn mellan olika politiska nivåer. Ett ömsesidigt beroende mellan parterna kan skapa bättre förutsättningar för en ”värdeskapande” förhandling.⁴⁰ Till exempel kan förhandlingen medföra att kommunal samhällsplanering starkare integrerar infrastrukturinvesteringar med stadsutveckling/bostadsbyggande.⁴¹ En förbättrad samsyn kan vidare leda till en smidigare genomförandeprocess där samtliga inblandade parter har ett egenintresse av att den avtalade lösningen förverkligas. Det innebär en mindre risk för de utdragna processer som lett till ett kraftigt försenat genomförande i vissa statliga åtgärder, samt en minskad risk för suboptimal utformning till följd av bristande samverkan mellan lokala och nationella aktörer. Det finns också en möjlighet att öka den samlade finansiella ramen till investeringar på det förhandlade området, vilket i vissa avseenden kan ses som positivt. Möjligheten att utöka ramen för enskilda åtgärder kan ge incitament att identifiera framtida värdeökningar och analysera möjligheterna att inteckna eller exploatera dessa i förväg.⁴²

Det finns också nackdelar, och kritik har riktats mot förhandlingar som har genomförts under de senaste nationella planeringsomgångarna. Bland annat granskade Riksrevisionen i två rapporter 2011 och 2012 de medfinansieringsförhandlingar som ingått i den dåvarande nationella planen för åren 2010–2021.⁴³ Granskningarna konstaterade att risken för suboptimala investeringsval ökar om det saknas tydliga principer för hur förhandlingen ska genomföras. Incitamentsstrukturen vid förhandlingar om medfinansiering tenderar att gynna ett annat resultat än de ambitioner som riksdagen uttrycker i de transportpolitiska målen. Parterna kan uppfatta att de förhandlade åtgärderna är subventionerade i förhållande till övriga möjliga åtgärder eftersom kostnaderna delas. Det finns också en risk för sämre kostnadskontroll, eftersom de förhandlande parternas intressen gör att ”kostnadseffektiva lösningar på

³⁹ Cederskölds förhandling om bland annat Citybanan, 2013 års Stockholmsförhandling och Sverigeförhandlingens storstadsavtal. Ett annat exempel är Västsvenska paketet i Göteborg.

⁴⁰ SOU 2011:49.

⁴¹ Cars, Engström och Fredriksson, *Sverigeförhandlingen och sedan? Slutrapport från följeforskningen 2017-11-01*, 2017.

⁴² SOU 2011:49.

⁴³ Riksrevisionen, *Medfinansiering av statlig infrastruktur*, 2011 och Riksrevisionen, *Citybanans regionala medfinansiering*, 2012.

existerande trafikproblem, exempelvis billigare ombyggnadsåtgärder eller trafikdämpande åtgärder, inte prövas i tillräcklig utsträckning”.⁴⁴

Vidare kan det finnas en risk förknippad med förhandlingar där till exempel trängselskatter ingår i medfinansieringslösningen. Trängselskatter är till stor del utformade för att korrigera för trafikens externa trängsel- och miljöeffekter.⁴⁵ Det är inte nödvändigtvis så att ökat trängselkatteuttag är önskvärt även om intäkterna används till kollektivtrafikinvesteringar. Om trängselskattens nivå bestäms genom förhandlingar för att medfinansiera investeringar är risken stor att styrningen av trängsel kommer att avvika från den som är önskvärd ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.⁴⁶

2.3 Sverigeförhandlingens storstadsavtal

Sverigeförhandlingens storstadsavtal som tecknades 2017 omfattade kollektivtrafikinvesteringar för 36,6 miljarder kronor i de tre storstadsregionerna. Förhandlingsarbetet följde den process som beskrivits ovan. Grunden för tillvägagångssättet var 2013 års Stockholmsförhandling.⁴⁷

Totalt tecknades fem ramavtal: ett med åtgärder i Region Stockholm, ett med åtgärder i Västra Götaland samt tre med åtgärder i Region Skåne (Malmö, Lund respektive Helsingborg). I avtalen regleras finansierings- och utbyggnadsansvar, tidplan, investeringskostnad samt en fortsatt samverkan via styrelser.⁴⁸ Statens medfinansiering uppgår totalt till drygt 21 miljarder kronor vilket motsvarar 58 procent av den totala investeringskostnaden.⁴⁹ De berörda kommunerna åtar sig i avtalet att färdigställa 193 130 bostäder fram till år 2035. Avtalens omfattning och kollektivtrafikobjekt framgår av tabell 1.

⁴⁴ Riksrevisionen, *Medfinansiering av statlig infrastruktur*, 2011, s. 12.

⁴⁵ Prop. 2003/04:145, bet. 2003/04:SKU35, rskr. 2003/04:35.

⁴⁶ Se t.ex. Lundmark, Pyddoke och Wärmark, *Medfinansierings påverkan på planeringssystemet – diskussion om tänkbara förändringar*, 2011.

⁴⁷ Stockholmsförhandlingen var en förhandling om medfinansiering av en utbyggnad av tunnelbanans blå linje i Stockholm (dir. 2013:22).

⁴⁸ Sverigeförhandlingen, Ramavtal 6; Ramavtal 7; Ramavtal 8; Ramavtal 10; Ramavtal 11, 2017.

⁴⁹ Inklusive riskavsättning (2,1 mdkr) och finansiering via trängselskatt (7,5 mdkr) i Stockholm samt finansiering via Stadsmiljöavtal i Lund. Spårväg Lund hade beviljats statlig medfinansiering motsvarande knappt 300 mnkr via Stadsmiljöavtal innan förhandlingarna påbörjades. Medfinansieringen i storstadsavtalen gav 74 mnkr i tillskott till denna summa.

Tabell 1 Storstadsförhandlingens kollektivtrafikobjekt

Kollektivtrafikobjekt	Total kostnad ^a	Statlig medfinansiering	Antal bostäder
Stockholm	25 100	15 910 ^b	100 370
Tunnelbana Älvsjö–Fridhemsplan	12 600	9 166 ^b	48 500
Roslagsbanan till city	7 100	3 881 ^b	29 370
Spårväg syd	4 200	2 662 ^b	18 500
Tunnelbanestation Hagalund	1 200	200	4 000
Västra Götaland	7 000	3 220	45 680
Spårväg/Citybuss Norra Älvstranden C	4 800	2 400	32 000
Linbana Järntorget–Lindholmen	1 100	270	4 500
Citybuss Norra Älvstranden V	700	350	5 840
Citybuss Backastråket	400	200	3 340
Skåne	4 539	2 254 ^c	47 080
BRT Malmöexpressen	1 840	920	15 334
Elbuss Malmö	1 370	685	11 416
Lommabanan etapp 2	200	100	1 800
BRT Helsingborgexpressen	353	176	3 530
Spårväg Lund	776	373 ^c	15 000

Anm.: Mnkr (2016) respektive antal bostäder. ^a Inkluderar riskavsättning. ^b Inkluderar trängselskatt.

^c Inkluderar statlig medfinansiering via Stadsmiljöavtal för Spårväg Lund.

Källa: Sverigeförhandlingen, Ramavtal 6; Ramavtal 7; Ramavtal 8; Ramavtal 10; Ramavtal 11, 2017.

Av den totala statliga medfinansieringen är 74 procent⁵⁰ medfinansiering i Stockholmsregionen som står för cirka hälften av det totala bostadsåtagandet.

Regionerna/kommunerna är huvudmän för kollektivtrafikobjekten förutom Lommabanan som är statlig infrastruktur där Trafikverket är ansvarigt. Finansiering av fordon, depåer och depåanslutningar är inte en del av överenskommelserna.

I Stockholmsavtalet ingår även en riskavsättning för fördyrningar motsvarande totalt 2,1 miljarder kronor varav statens andel är 66 procent. Övriga avtal innehåller ingen riskavsättning. För alla ramavtal gäller att vid kostnadsökningar som uppstår utöver avtalets projektmedel (inklusive riskavsättning i Stockholm) ska frågan ”i god anda” föras upp till styrelsen för diskussion om hur det påverkar det specifika kollektivtrafikobjektet eller bostadsåtagandet. Utgångspunkten för denna diskussion ska vara att en anpassning av ramavtalet så långt som möjligt vidmakthåller de principer som legat till grund för avtalet.⁵¹

⁵⁰ Om trängselskattemedel exkluderas är Stockholms andel av medfinansieringen drygt 60 procent. Finansiering med trängselskatteintäkter räknas dock som statlig medfinansiering.

⁵¹ Se vidare punkt 15 i ramavtalen.

För Stockholmsobjekten ingår finansiering med trängselskatteintäkter i den statliga medfinansieringen, motsvarande cirka hälften av statens andel. Enligt ramavtalet ska bidraget från trängselskatten garanteras genom en regelbunden översyn av skatten, och om de faktiska intäkterna understiger det beräknade beloppet (7,5 miljarder kronor) ska justering av skatten ske för att säkerställa att den statliga medfinansieringen upprätthålls.⁵²

I avtalen är alla belopp uttryckta i 2016 års priser och ska räknas upp i enlighet med konsumentprisindex (KPI).

Tre fjärdedelar av statens medfinansiering utbetalas under byggperioden i enlighet med tidplaner för varje kollektivtrafikobjekt. Den återstående fjärdedelen av medfinansieringen är betingad på att bostadsåtagandena fullgjorts och betalas ut 2035.⁵³ Kommunernas bostadsåtaganden är kopplade till de enskilda kollektivtrafikobjekten.

⁵² Sverigeförhandlingen Ramavtal 6 – Storstad Stockholm, 2017, punkt 6.7.

⁵³ Det finns dock regionala skillnader i hur avtalen är utformade gällande bostadsåtagandena. Se vidare avsnitt 4.4.1.

3 Förutsättningar för val av effektiva kollektivtrafikåtgärder

I detta kapitel besvaras frågeställning 1, om regeringens styrning har gett Sverigeförhandlingen tillräckliga förutsättningar för att ta fram och prioritera effektiva kollektivtrafikåtgärder.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen i uppdraget till Sverigeförhandlingen lyft målsättningen om samhällsekonomiskt effektiva åtgärder och fullgoda underlag. Samtidigt var mål om ökat bostadsbyggande och förtätning centrala. Det saknades en tydlig instruktion om hur avvägningen mellan olika mål ska göras. Sverigeförhandlingens utgångspunkter var att stor vikt skulle läggas på att maximera antalet bostäder i förhållande till investeringskostnaderna, och att det främst var relativt kostsamma investeringar som kunde bli aktuella för medfinansiering. Regeringen var informerad om denna tolkning av uppdraget. Denna inriktning för förhandlingarna skapade enligt Riksrevisionens bedömning inte tillräckliga förutsättningar för val av effektiva kollektivtrafikåtgärder i linje med de transportpolitiska målen.

3.1 Utgångspunkter för bedömning

Riksrevisionens utgångspunkt är att de medfinansieringsåtgärder som regeringen vidtar ska baseras på de målsättningar för transportpolitiken som beslutats av riksdagen.⁵⁴ Genom tillsättandet av Sverigeförhandlingen gavs ett mandat att å regeringens vägnar förhandla med regioner och kommuner om statlig medfinansiering av investeringar i regional kollektivtrafik. Det innebär att Sverigeförhandlingen behövde ges förutsättningar att uppnå de ovan nämnda intentionerna. Direktivet till Sverigeförhandlingen borde därför:

- återspegla att förhandlingen ska uppfylla intentionerna i de transportpolitiska målen⁵⁵
- ge vägledning kring avvägningen mellan olika samhällspolitiska mål.

⁵⁴ Se kapitel 1 där granskningens övergripande bedömningsgrunder beskrivs.

⁵⁵ Mer konkret betyder detta att förutsättningarna för val av kollektivtrafikåtgärder i linje med dessa mål bör vara sådana att de främjar möjlighet till att pröva åtgärder utifrån fyrstegsprincipen (förutsättningslöst pröva alla trafikslag och transportmedel för en enskild åtgärd) och att jämföra och prioritera mellan olika objekt utifrån samhällsekonomisk effektivitet samt övriga transportpolitiska målsättningar.

3.2 Regeringens direktiv till Sverigeförhandlingen gällande storstadsavtalen

I direktivet till Sverigeförhandlingen⁵⁶ angavs Stockholmsregionen, Västra Götalandsregionen och Region Skåne som aktuella för förhandling om storstadsavtal. Ett viktigt skäl till att använda en förhandlingslösning var goda erfarenheter från 2013 års Stockholmsförhandling.⁵⁷ Målet med 2013 års Stockholmsförhandling var att avtalen skulle leda till största möjliga samhällsekonomiska nytta och ökad måluppfyllelse utifrån de transportpolitiska målen. Samtidigt skulle en kraftigt ökad bostadsutbyggnad krävas av berörda kommuner.⁵⁸ En skillnad mellan Sverigeförhandlingens storstadsavtal och 2013 års Stockholmsförhandling var dock att direktivet till den senare pekade ut de kollektivtrafikobjekt som var aktuella att förhandla om.⁵⁹ I Sverigeförhandlingens direktiv pekades inte någon specifik åtgärd eller brist ut. Att identifiera brister och välja åtgärder var en del av förhandlingsprocessen. De transportpolitiska målen, samhällsekonomisk effektivitet och fyrstegsprincipen framhölls i direktivet.

I Sverigeförhandlingens direktiv framhöll regeringen ett ökat bostadsbyggande och förtätning, men samtidigt att de samhällsekonomiska nyttorna skulle maximeras. Förhandlingspersonen skulle prioritera kostnadseffektiva åtgärder som gav största möjliga samhällsekonomiska nytta och utforma förslag och överenskommelser så att de ger ökad måluppfyllelse enligt de transportpolitiska målen.⁶⁰ Bedömningen av åtgärdernas samhällsekonomiska lönsamhet, inklusive miljöeffekter, skulle redovisas på ett sätt så att de gick att jämföra. Hur icke kvantifierbara effekter påverkar val av alternativ skulle också framgå av redovisningen.⁶¹

Regeringen pekade även på att trimningsåtgärder och andra åtgärder än investeringsåtgärder kunde ingå i analysen.⁶² Förhandlingspersonen borde även överväga möjligheterna för och behovet av andra åtgärder än rena infrastrukturåtgärder för att maximera den samhällsekonomiska nyttan.⁶³ Med andra ord kunde tidigare steg i fyrstegsprincipen beaktas och dessa åtgärder borde övervägas och eventuellt vara en del av överenskommelsen.

⁵⁶ Dir. 2014:106.

⁵⁷ Dir. 2013:22.

⁵⁸ Ibid., s. 4.

⁵⁹ Till skillnad från Sverigeförhandlingens andra delar, till exempel höghastighetståg och östlig förbindelse som var tydligare utpekade objekt.

⁶⁰ Dir. 2014:106, s. 15–16.

⁶¹ Ibid., s. 17.

⁶² Ibid., s. 14.

⁶³ Ibid., s. 16.

3.2.1 Nyttobaserad förhandling och största möjliga samhällsekonomiska nytta

Regeringen framhöll att 2013 års Stockholmsförhandlings tillvägagångssätt skulle utgöra en förebild. Genom att tillämpa samma arbetssätt inom Sverigeförhandlingens arbete med storstadsavtalen önskade regeringen att flytta fokus i förhandlingarna till att maximera de nyttor som uppstår genom olika investeringsmöjligheter i stället för att alltför ensidigt handla om kostnadsdelning. Därmed skulle förhandlingen om medfinansiering ge alla aktörer incitament att identifiera nyttomaximerande och kostnadsminimerande åtgärder och lösningar.⁶⁴ Detta benämns som värdeskapande (integrativ) eller nyttobaserad förhandlingsmetod och var den metod som 2013 års Stockholmsförhandling använde. Eftersom parterna har skilda intressen och lägger olika vikt vid olika delar av en åtgärd kan en värdeskapande förhandling, där nyttorna synliggörs, möjliggöra överenskommelser med högre värden. Enligt teorin sker detta då parterna är villiga att göra eftergifter i frågor de själva ser som relativt mindre betydelsefulla men som samtidigt är av hög prioritet för motparten. I och med detta kan högre värden skapas för alla parter.⁶⁵

Enligt Riksrevisionens bedömning är kopplingen mellan värdeskapande förhandling och samhällsekonomisk effektivitet otydlig. Det var heller inte någonting som lyftes fram i direktivet. Huvudsyftet med metoden var snarare att underlätta avtalsprocessen. Det betyder inte nödvändigtvis att resultatet är samhällsekonomiskt effektivt och i vidare mening överensstämmande med de transportpolitiska målen. För att bedöma och jämföra kollektivtrafikåtgärders samhällsekonomiska effekter krävs normalt ett bredare underlag utöver det selektiva nyttounderlag som en värdeskapande förhandling baseras på.

3.2.2 Bostadsbyggande och förtätning som parallellt mål

I alla tre storstadsregionerna avgränsade direktivet de möjliga åtgärderna till sådana som vid sidan av förbättrad tillgänglighet skulle leda till ett ökat bostadsbyggande med fokus på förtätning i främst kollektivtrafiknära lägen så att effektiv arbetspendling möjliggörs.⁶⁶ En viktig utgångspunkt var att åtgärderna skulle minska bostadsbristen och dimensionera bostadsmarknaden för framtida behov med fortsatt ökad befolkningstillväxt i de tre storstadsregionerna.

⁶⁴ Dir. 2014:106, s. 3.

⁶⁵ SOU 2011:49.

⁶⁶ Dir. 2014:106, s. 14–15.

3.3 Ett uppdrag med en komplex målbild utan tydliga prioriteringar

Uppdraget innehöll en varierad målbild med potentiella målkonflikter som krävde avvägning. Som framgår ovan inrymde direktivet krav som ligger i linje med de transportpolitiska målen men även ett antal andra målsättningar med medfinansieringen lyftes fram. Det fanns ett tydligt fokus på att uppnå en effektiv samplanering av bostäder och kollektivtrafik samt ett ökat bostadsbyggande. Till viss del pekade direktivet också ut olika typer av kollektivtrafikåtgärder som borde övervägas, till exempel tunnelbana och spårbunden trafik i Stockholm. Samtidigt angavs att alla typer av åtgärder borde övervägas, till exempel mindre åtgärder så som trimningsåtgärder.

Riksrevisionen konstaterar att valet av värdeskapande förhandling som metod kan försvåra val av åtgärder av trimningskaraktär eller, för den delen, andra åtgärder inom fyrstegsprincipens första tre steg. Detta eftersom utgångspunkten i nyttomaximering kan leda till ett lägre fokus på att hålla tillbaka kostnader, särskilt med tanke på att dessa delas mellan parterna i förhandlingen.

Det är inte ovanligt att direktiv till utredningar innehåller varierade målsättningar som kan vara komplexa att förena. Sverigeförhandlingens direktiv var dock enligt Riksrevisionens bedömning ett ovanligt långtgående uppdrag som innefattade att ingå överenskommelser om konkreta och omfattande åtgärder i infrastrukturen. Samtidigt saknades det resonemang som utvecklar hur regeringen ser på avvägningarna som krävs för att genomföra uppdraget. Till exempel efterfrågas i direktivet en samlad planering av bostäder och kollektivtrafik, samt att Sverigeförhandlingen ska förhandla om att nya bostäder ska byggas. Det klargörs emellertid inte vilken vikt bostadsbyggande ska ha i förhållande till infrastrukturens utformning. Det finns förstås synergieffekter då bostäder och infrastruktur kan gynna varandra, men också situationer då svåra avvägningar måste göras, till exempel då en mer kostsam infrastrukturlösning innebär att fler bostäder kan byggas.

3.3.1 Regeringen hölls informerad om Sverigeförhandlingens tolkning av direktivet

Eftersom direktivet innehöll en delvis splittrad målbild samt saknade vägledning kring prioritering var Sverigeförhandlingens tolkning central för förhandlingens inriktning. Inför förhandlingsstarten i februari 2016 publicerade Sverigeförhandlingen en promemoria som beskrev de urvalskriterier för åtgärder som kunde bli aktuella för fortsatt förhandling. Dessa kriterier var att åtgärden skulle:

- med minsta möjliga investeringskostnad leda till ett så högt bostadsbyggande som möjligt, genom kommunala åtaganden, i resurseffektiva stadsmiljöer
- ha god resenärsnytta och andra nyttor
- ha en kommunal eller regional huvudman, staten blir medfinansiär
- i första hand vara spårbundet och motivera statligt engagemang.⁶⁷

Av detta kan det utläsas att Sverigeförhandlingen valde att fokusera på antalet bostäder, till lägsta möjliga investeringskostnad. I Sverigeförhandlingens externa kommunikation var bostadsmålet enligt förhandlingspersonerna "extremt prioriterat" vid val av objekt.⁶⁸ Ett ökat bostadsbyggande i de berörda regionerna kommunicerades som det övergripande målet med infrastruktursatsningarna. Utöver detta var resenärsnyttor och övriga nyttor viktiga för att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning.⁶⁹ Samtidigt var utgångspunkten att, i första hand, förhandla om spåråtgärder som motiverade ett statligt engagemang, vilket av Sverigeförhandlingen i andra sammanhang har förklarats innebära större och mer kostsamma åtgärder.⁷⁰ Kostsamma spåråtgärder skulle ge bättre förutsägbarhet och vara mer strukturerande och därmed vara marknadspåverkande, det vill säga påverka byggherrars/markägares vilja att bygga bostäder i närheten till infrastrukturen. Detta innebar enligt Sverigeförhandlingen att det främst var kapacitetsstark spårbunden trafik som var aktuell.⁷¹

En av förhandlingspersonerna som deltog under förhandlingen menar att den av Sverigeförhandlingen valda inriktningen stämde av med företrädare för regeringen och uppfattades ligga i linje med vad som hade efterfrågats i direktivet.⁷² Sverigeförhandlingen lämnade även i juni 2016, i början av förhandlingen, en delredovisning som redovisar prioriteringar och inkluderar förslag till kollektivtrafikåtgärder till regeringen.⁷³ Riksrevisionen bedömer också att regeringen bör ha haft god insyn i förhandlingens tillvägagångssätt utifrån den kommunikation som förhandlingen genomförde på seminarier, i media och andra kanaler.

⁶⁷ Sverigeförhandlingen, *PM Urval storstadsobjekt*, 2016.

⁶⁸ Sverigeförhandlingen, "Förhandlingsstart för storstadsåtgärder". Hämtad 2020-11-30.

⁶⁹ Nyttorna hänvisar till Sverigeförhandlingens egen metod för att beräkna nyttor. Se vidare kapitel 4.

⁷⁰ Sverigeförhandlingen, *Delrapport från Sverigeförhandlingen – Lägesrapport avseende förhandling om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige*, 2016, s. 13.

⁷¹ Ibid., s. 13.

⁷² Intervju med företrädare för Sverigeförhandlingen 2021-01-27.

⁷³ Sverigeförhandlingen, *Delrapport från Sverigeförhandlingen – Lägesrapport avseende förhandling om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige*, 2016.

3.3.2 Omfattande uppdrag med en snäv tidplan och begränsade resurser

Sverigeförhandlingens uppdrag var synnerligen omfattande och skulle slutföras inom en relativt snäv tidsrymd. Det ursprungliga uppdraget gällde avtal om nya stambanor för höghastighetståg, storstadsavtalen samt ett antal andra uppdrag gällande stora åtgärder utspridda över hela landet.⁷⁴ Omfattningen av de åtgärder som ingick i förhandlingsuppdraget kom att ungefär motsvara värdet av samtliga investeringar som ingår i den nationella planen för 2018–2029. Detta uppdrag skulle hanteras av ett kansli med ett dussintal medarbetare.

För vissa av åtgärderna, till exempel nya stambanor för höghastighetståg, fanns förvisso relativt mycket underlag framtaget.⁷⁵ Det rörde sig då också om en jämförelsevis väl definierad och tydligt utpekad åtgärd. För storstadsåtgärderna, däremot, saknades till stora delar föregående utredning och åtgärderna var inte tydligt definierade i direktivet. Dessa förutsatte således en annan och mer grundlig utredningsinsats innan och under förhandling.

Tidigt i processen beslutades att underlagen för storstadsåtgärderna skulle tas fram av trafikhuvudmännen, det vill säga regionerna och kommunerna. Trafikverket, som enligt direktivet skulle bistå Sverigeförhandlingen med nödvändigt underlag och utredningsresurser, tog totalt fram 69 underlagsrapporter på förhandlingens uppdrag.⁷⁶ Med få undantag var dessa uteslutande inriktade på utredningar kopplade till höghastighetståg och de övriga uppdragen som berörde statlig transportinfrastruktur. Det innebar att statens företrädare inom ramen för storstadsavtalen var beroende av det utredningsunderlag som levererades av motparterna i förhandlingen.

Enligt flera personer på regional och kommunal nivå som Riksrevisionen intervjuat var arbetet med att utreda tänkbara åtgärder inför själva förhandlingsstarten tidsmässigt forcerat. Samtidigt framhålls att resultatet ändå blev bra, givet att tiden var så begränsad.⁷⁷ Uppdrag till regioner och kommuner att ta fram underlag lämnades i slutet av 2014. Efter en revidering av tidsplanen fick regionerna och kommunerna till i oktober 2015 för att leverera underlagen. Därefter skedde en process där Sverigeförhandlingens kansli kvalitetsgranskade och efterfrågade förtydliganden och kompletteringar av underlagen. Underlagen ingick därefter i förhandlingsfasen som startade i februari 2016.⁷⁸ Enligt Riksrevisionens bedömning är detta en mycket snäv tidplan. Att gå från planering av icke definierade åtgärder till beslut om genomförande inom Trafikverket involverar flera olika processer som generellt sett tar betydligt längre tid att gå igenom.

⁷⁴ Östlig förbindelse i Stockholm, ytterligare en fast förbindelse mellan Sverige och Danmark samt utbyggnad av järnvägen i norra Sverige. Därtill kom ett tilläggsdirektiv (dir. 2014:113) som utökade uppdraget med bland annat förhandling om cykelobjekt.

⁷⁵ Riksrevisionen, *Att tänka efter före – statens planering av höghastighetsjärnvägar*, 2019.

⁷⁶ SOU 2017:107, bilaga 4.

⁷⁷ Intervju med företrädare för Göteborgs stad 2020-11-09, Västra Götalandsregionen 2020-11-05, Region Stockholm 2020-06-23.

⁷⁸ Se beskrivning av förhandlingen i kap. 2.

3.4 Sammanfattande iakttagelser

Regeringen har i direktivet till Sverigeförhandlingen skrivit att storstadsförhandlingarna ska utgå från de transportpolitiska målen. Detta har även tydliggjorts genom att understryka till exempel samhällsekonomisk effektivitet och att andra, billigare, åtgärder än infrastrukturinvesteringar kan beaktas. Samtidigt finns ett antal andra mål, bland annat ökat bostadsbyggande och fokus på vissa trafikslag. Detta gör tolkningen av uppdraget mer komplex eftersom ett visst mål inte nödvändigtvis ligger i linje med ett annat. I direktivet gavs ingen vägledning kring hur dessa mål bör vägas mot varandra vid målkonflikter. Den tolkning som Sverigeförhandlingen gjorde, och som beskrivits ovan, var dock tydligt kommunicerad utåt och avstämd med regeringsföreträdare.

Riksrevisionen konstaterar att direktivet gav Sverigeförhandlingen ett stort utrymme för att göra avvägningen mellan de mål som ställts upp. Vidare var direktivet en utgångspunkt för en förhandling, vilket skapade särskilda förutsättningar. De inblandade parterna i förhandlingen behövde kompromissa för att kunna nå en överenskommelse. Avsaknaden av en tydlig prioritering från regeringens sida innebar i praktiken en risk för att de transportpolitiska målen gavs en relativt låg vikt eftersom parternas intresse i förhandlingen inte nödvändigtvis låg i linje med de transportpolitiska målen. Som Riksrevisionen påpekat i en tidigare granskning har till exempel regionala aktörer ett intresse av att få investeringar lokaliserade i det egna området, snarare än att fokusera på de nationellt definierade transportpolitiska målen.⁷⁹

Sverigeförhandlingens kansli var begränsat till ett dussintal medarbetare samtidigt som det samlade uppdraget var mycket omfattande. För storstadsavtalen låg huvudansvaret för att ta fram underlag på regionerna. Detta var förvisso en tänkbar resurssparande åtgärd men tillgänglig tid för att välja och utreda tänkbara kollektivtrafikåtgärder sågs som mycket knapp av flera regionala och kommunala aktörer. Att undvika utdragna processer var ett syfte med Sverigeförhandlingens storstadsåtgärder, men detta medförde samtidigt enligt Riksrevisionens bedömning en tydlig risk för kvalitetsbrister i underlagen och därmed felprioriteringar.

⁷⁹ Riksrevisionen, *Medfinansiering av statlig infrastruktur*, 2011.

4 Underlag och prioriteringar inför genomförandebeslut

I detta kapitel besvaras frågeställning 2, om Sverigeförhandlingen säkerställt att ett väl underbyggt underlag tagits fram och att effektiva kollektivtrafikåtgärder har prioriterats inför genomförandebeslut om storstadsavtalen.

Ett väl underbyggt underlag krävs för att effektiva kollektivtrafikåtgärder ska kunna prioriterats. Riksrevisionen konstaterar att staten inför förhandlingen hade begränsad kännedom om vilka övergripande transportbehov som fanns i storstadsregionerna samtidigt som regionernas eget arbete med systemanalys i många delar var pågående. För många av åtgärderna saknades fullständiga behovsanalyser. Samhällsekonomiska analyser fick i praktiken en underordnad betydelse för prioriteringen. Den baserades i stället på en begränsad bild av åtgärdernas nyttor där vissa viktiga aspekter inte beaktades. Sverigeförhandlingens fokus var att maximera antalet bostäder per investerad krona men enligt Riksrevisionens bedömning tillkom en begränsad mängd nya bostäder som på sikt inte hade byggts ändå enligt gängse planering. Det fanns samtidigt stor osäkerhet i kostnadskalkylerna för flera av åtgärderna. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att det underlag som tagits fram inte säkerställt att effektiva kollektivtrafikåtgärder prioriterats.

Detta kapitel är uppdelat i fyra delkapitel som i tur och ordning behandlar underlagen för bedömning av behovet av nya åtgärder, samhällsekonomisk effektivitet, bostadsbyggande samt investeringskostnader. Kapitlet inleds med en samlad presentation av utgångspunkter för de bedömningar som görs i delkapitlen och avslutas med samlade iakttagelser.

4.1 Utgångspunkter för bedömning

Bedömningsgrunder om analyser av behovet av nya åtgärder: I dessa analyser bedöms om åtgärder behövs och i så fall hur omfattade de behöver vara för att lösa de transportbrister som har identifierats.

- Det bör finnas ett underlag om transportbrister som visar var det är angeläget att genomföra någon form av åtgärd.⁸⁰
- Det bör finnas en behovsprövning, en motsvarighet till en åtgärdsvalsstudie (ÅVS)⁸¹, för de enskilda åtgärder som övervägs.

⁸⁰ Med detta avses olika sorters övergripande behovsanalyser, exempelvis så kallade regionala systemanalyser. Se Trafikverket, *Regionala systemanalyser – en vägledning: "Vad är problemet – egentligen? Och vad vill vi åstadkomma?"*, 2015.

⁸¹ En ÅVS är en förberedande studie som innebär en förutsättningslös trafikslagsövergripande analys med tillämpning av fyrstegsprincipen. Det trafikslagsövergripande förhållningssättet avgränsas här till kollektivtrafikåtgärder.

Bedömningsgrunder för underlag om samhällsekonomisk effektivitet:

Samhällsekonomiska bedömningar är ett centralt prioriteringsinstrument i den statliga transportpolitiken. Det finns samtidigt begränsningar i de samhällsekonomiska kalkylerna som behöver vägas in.⁸²

- Det bör inför beslut finnas samhällsekonomiska bedömningar av åtgärderna och de relevanta alternativen. Dessa bör innefatta de viktigaste samhällsekonomiska effekterna och bör vara framtagna på ett jämförbart och transparent sätt.
- Resultaten bör ingå i överväganden och motiv vid val av åtgärd.

Bedömningsgrunder för underlag om bostäder: Sverigeförhandlingen skulle bidra till nya bostäder med fokus på förtätning i kollektivtrafikhärlägen.⁸³

- Underlaget bör visa bostäder som tillkommer genom kollektivtrafikåtgärden, det vill säga hur stor del av det planerade bostadsbyggandet som är additionellt.
- Underlaget bör visa i vilken mån bostäderna uppfyller kravet på täthet i kollektivtrafikhärlägen.
- Underlaget bör visa i vilken mån den samlade bostads- och kollektivtrafiklösningen bidrar till en effektiv drift av kollektivtrafiken.

Bedömningsgrund för underlag om investeringskostnader: En väl genomarbetad kostnadskalkyl och osäkerhetsbedömning är viktig för att fördyringar inte ska påverka genomförandeprocessen genom omtag eller omförhandlingar. En bra uppskattning av kostnaden är dessutom central för att en korrekt prioritering av olika alternativ ska kunna göras inför beslut.⁸⁴

- Det bör finnas en kostnadskalkyl av tillräcklig kvalitet relativt de riskreserver som finns för att hantera fördyringar.

4.2 Underlag om behovet av åtgärder

4.2.1 Staten hade begränsad kännedom om transportbehov i regionerna

Riksrevisionen kan konstatera att inför direktivet till Sverigeförhandlingen såväl som inom Sverigeförhandlingen hade staten som part inte utrett transportbehoven i de regioner som man har riktat sig till. Det fanns ett antal

⁸² Till exempel specifika effekter av stora investeringar i urbana miljöer och tillväxtregioner som kan vara viktiga men svåra att kvantifiera. Se Trafikverket, 2020. Det finns vidare politiska avvägningar att göra i förhållande till andra målsättningar än effektivitet.

⁸³ Riksdagen har uttryckt en liknande inriktning för planeringen av bostäder (bet. 2017/18:CU39, rskr. 2017/18:426).

⁸⁴ I detta delavsnitt fästs störst vikt vid de kostnadskalkyler som har tagits fram i Stockholm där avtalet innebär att staten ansvarar för en del av merkostnaden vid fördyringar. I de övriga avtalen är det regionen eller kommunerna som tar hela risken för ökade kostnader vid fördyringar.

centrala statliga inriktningar och avgränsningar som saknar motiv utifrån en analys av transportbehoven:

- Det fanns ingen utredning som motiverar att behoven stod i paritet till storleken på den ram för investeringar i kollektivtrafiken som förhandlingen slutligen landade i.⁸⁵ Detta skiljer sig från den inriktningsplanering som genomförs i den gängse planeringsprocessen.
- Det fanns inte något tydligt motiv till att behoven enbart skulle finnas i just de tre storstadsregionernas kollektivtrafiksystem till den grad att enbart dessa skulle beröras av denna del av förhandlingen. Riksdagen betonar den geografiska fördelningen i de transportpolitiska målen,⁸⁶ och avsteg i form av en avgränsning till storstadsregionerna bör därför motiveras.
- Det saknades underlag om vilket generellt behov av kollektivtrafikåtgärder som förelåg i de tre storstadsregionerna i förhållande till varandra.⁸⁷ Detta försvårade en bedömning av om fördelningen av åtgärder mellan regionerna som ingått i förhandlingen var väl avvägd i förhållande till de behov som fanns i utgångsläget.

Som beskrivs i kapitel 3 var de transportbehov som av Sverigeförhandlingen definierats som viktiga främst inriktade på att koppla en utbyggnad av kollektivtrafiken till bostadsbyggande. Även de statliga målsättningarna gällande en kombinerad utbyggnad av kollektivtrafik och bostäder var kortfattade och inte motiverade, och det saknades en föregående analys. Utfallet ger heller inte någon tydlig vägledning av hur denna prioriteringsgrund har påverkat de slutgiltiga valen eftersom antalet bostäder varierar relativt kraftigt per investerad statlig krona mellan de olika kollektivtrafikobjekten.⁸⁸

⁸⁵ Vid ingången av förhandlingen meddelades att ramen inte hade definierats utan skulle vara ett utfall av förhandlingarna.

⁸⁶ Detta genom att hänvisa till en samhällsekonomisk fördelningsprincip (som är neutral i förhållande till var i landet det är mest effektivt att bygga), och en hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet.

⁸⁷ Inom den nationella planeringsprocessen finns en viss definierad fördelning mellan de olika regionernas länsplaner. Utöver det sker fördelning i nationell plan utifrån den prioriteringsordning som följer av de transportpolitiska målen.

⁸⁸ Det fanns inledningsvis i förhandlingen även en ambition om att koppla storstadsavtalens utbyggnad av kollektivtrafiken till en bättre tillgänglighet som skulle gynna höghastighetsbanan. Även detta motiv saknar grund i någon form av analys där åtgärdernas bidrag till ett sådant mål hade kunnat bedömas. Riksrevisionen bedömer att det i praktiken inte funnits särskilt stor, om någon, koppling mellan höghastighetsbanan och storstadsavtalen inom ramen för själva förhandlingen, eftersom ingen av de större kommunerna varit villig att koppla ett bostadsåtagande till denna bana (intervju med f.d. anställd på Stockholms stad, 2020-12-17; intervju med företrädare för Göteborgs stad, 2020-11-09).

4.2.2 Regionernas eget arbete med systemanalys pågick när utredningsprocessen inleddes

I många regioner tas så kallade regionala systemanalyser fram som ett sätt att definiera och politiskt förankra de långsiktiga utvecklingsbehoven. Dessa analyser är frivilliga men har genomförts i de regioner som omfattas av storstadsavtalen.

När förhandlingen inleddes hade regionerna kommit till olika stadier avseende sina regionala systemanalyser. I Västra Götalandsregionen pågick ett ännu inte färdigställt arbete med kollektivtrafikens utvecklingsbehov.⁸⁹ I Stockholm inleddes ett omfattande arbete för att identifiera åtgärder, och man hade som mest cirka 22 åtgärder som övervägdes i förhandlingen varav ett antal saknade föregående utredningsarbete.⁹⁰ Region Skåne hade uppnått en politisk samsyn i och med den så kallade Skånebilden, men för flera objekt saknades föregående utredningsarbete.⁹¹ Regionerna valde i flera fall att skicka in ett stort antal tänkbara åtgärder till Sverigeförhandlingen som passade in i den kommunicerade urvalsgrunden.⁹² Detta eftersom man i många delar ännu inte hade landat i egna interna politiska prioriteringar, eller för att det var oklart vilken åtgärd som hade störst chans att få medfinansiering.⁹³

De regionala målsättningar som utgör grund för de regionala behovsanalyserna behöver inte nödvändigtvis vara baserade på samma utgångspunkter som i de transportpolitiska målen. Från intervjuer framgår också att de kommunala/regionala processerna ofta ligger närmare politiken,⁹⁴ vilket kan innebära en annan prioritering än den objektivt sett mest effektiva. Vidare har regioner och kommuner ett legitimt intresse av att åstadkomma åtgärder som gynnar medborgare i det egna området, vilket dock inte behöver sammanfalla med den nationellt sett mest effektiva lösningen.

Det underlag som regionerna och kommunerna lämnade in hade således tagits fram under tidspress och med begränsad tydlighet avseende de regionala prioriteringarna. Utifrån detta underlag utformade Sverigeförhandlingen urvalet av åtgärder att inleda förhandlingen med i form av bud till de andra förhandlingsparterna. Detta gjordes utifrån en mycket kortfattad urvalsgrund som

⁸⁹ Västra Götalandsregionen, *Målbild Koll2035 - Kollektivtrafikprogram för stornätet i Göteborg, Mölndal och Partille*, 2017.

⁹⁰ Intervju med företrädare för Region Stockholm 2020-06-23.

⁹¹ Intervju med företrädare för Malmö stad 2020-06-23.

⁹² Totalt lämnades förslag på sextio kollektivtrafiksatsningar in från de tre storstadsregionerna (Sverigeförhandlingen, 2016).

⁹³ Intervju med företrädare för Västra Götalandsregionen 2020-09-15; intervju med företrädare för Region Stockholm 2020-06-23.

⁹⁴ Intervju med f.d. anställd på Stockholms stad 2020-12-17; intervju med företrädare för trafikförvaltningen 2020-06-23.

redovisades i en enkelsidig promemoria.⁹⁵ Av de fyra urvalsgrunder som angavs är två rena avgränsningar av vilka åtgärder som kunde komma i fråga för förhandling.⁹⁶ De övriga två utgjorde därför grunden för prioritering, det vill säga grund för jämförelse och avvägning av vilken åtgärd som är mest effektiv. Dessa var åtgärdens bidrag till så stor mängd bostäder⁹⁷ till minsta möjliga investeringskostnad som möjligt, samt att åtgärderna skulle ha goda resenärnyttor och andra nyttor. Riksrevisionen har inte sett någon närmare beskrivning av vilken bild av behoven i regionen som förhandlingen utgick ifrån när detta val avgjordes.

4.2.3 Åtgärdsvalsstudier för enskilda objekt saknades, var för ensidiga eller beaktades inte inom ramen för enskilda projekt

Utöver övergripande systemanalyser finns det i den nationella planeringen krav på att för varje större åtgärd⁹⁸ inom den nationella planen utföra en analys av behoven utifrån fyrstegsprincipen. Inom storstadsförhandlingarna fanns det en på förhand given avgränsning till investeringar i kollektivtrafik, vilket möjliggör ett antal olika alternativ för utformningen, till exempel tunnelbana, spårväg, expressbuss med mera.

På ett övergripande plan saknades ett uppdaterat underlag av hur olika utformning och val av trafikslag uppfyllde de målsättningar som ställdes upp för investeringarna kontra kostnaderna. Vidare var den av Sverigeförhandlingen givna förutsättningen för förhandling att enbart medfinansiera spåråtgärder.⁹⁹ Företrädare för Västra Götalandsregionen och Region Skåne menar att Sverigeförhandlingens på förhand givna avgränsning till spåråtgärder gjorde det svårare att välja de åtgärder regionen ansåg vara effektiva. Det tog lång tid att övertyga det statliga förhandlingskansliet om att även andra typer av kollektivtrafikslag borde ingå i förhandlingen.¹⁰⁰

Vidare övervägdes inledningsvis enbart åtgärder med regional eller kommunal huvudman, vilket kan ses som en begränsning som saknar motiv i de potentiella transportbehov som fanns. Enligt företrädare för Region Skåne kom detta att särskilt drabba regionen då en viktig del av den regionala kollektivtrafiken är Pågatåget som

⁹⁵ Se avsnitt 3.3.1 för fullständig redovisning av urvalsgrunderna.

⁹⁶ Dessa var att åtgärden skulle ha en kommunal/regionalt huvudman, samt att åtgärden företrädesvis skulle vara spårbunden och motivera statligt engagemang (dvs. tillräckligt stor) (Sverigeförhandlingen, 2016).

⁹⁷ Preciserat som "ett så högt bostadsbyggande som möjligt, genom kommunala åtaganden, i resurseffektiva stadsmiljöer" (Sverigeförhandlingen, 2016).

⁹⁸ Åtgärder vars totalkostnad överstiger 100 mnkr.

⁹⁹ Sverigeförhandlingen hänvisar till att spåråtgärder är mer strukturbindande än andra åtgärder och därmed bidrar till ett större bostadsbyggande. Det saknas dock vad Riksrevisionen erfar en solid grund för det påståendet i någon analys.

¹⁰⁰ Intervju med företrädare för Västra Götalandsregionen 2020-09-15; Intervju med företrädare för Göteborgs Stad 2020-11-09; Intervju med företrädare för Region Skåne 2020-10-29; Intervju med företrädare för Malmö Stad 2020-12-01.

trafikerar den statliga spårinfrastrukturen. Önskemål om satsningar på Pågatåget uteslöts a priori, men kom till slut delvis med i regionens avtal i form av ett mindre projekt där regionen medfinansierar ett statligt projekt.¹⁰¹

För flera av de enskilda regionala åtgärderna kan Riksrevisionen konstatera att åtgärdens omfattning kan vara väl avvägd, men att det är svårt att bedöma på grund av ett begränsat underlag. I vissa fall finns det indikationer på att en annan åtgärd hade varit värd att överväga. I utredningarna av kollektivtrafikåtgärden Älvsjö–Fridhemsplan i Stockholm framkom att behovet av kapacitet snarare motsvarar vad som kan tillgodoses av spårväg (enligt den ”kapacitetstrappa” som regionen tillämpar). I uppdraget till trafikförvaltningen avgavs att tunnelbana skulle vara det alternativ som utreddes och trafikförvaltningen levererade därför ett sådant underlag.¹⁰²

I förhandlingen finns det också exempel på en åtgärd där en utförlig åtgärdsvalsstudie har genomförts men där transportbristen definierades på ett sådant sätt att enbart den föreslagna åtgärden kunde lösa bristen. Detta gäller projektet linbana i Göteborg där åtgärden blev aktuell i förhandlingen efter det inledande statliga budet i februari 2016. För denna åtgärd togs en åtgärdsvalsstudie fram under våren 2016. Som ett av målen för åtgärdsvalet angavs i rapporten att ”åtgärden bör vara en linbana”,¹⁰³ vilket därmed uteslöt övriga trafikslag. Att fyrstegsprincipen har åsidosatts till förmån för en vilja från uppdragsgivaren att utreda linbanor var också något som beskrivs på ett tydligt sätt i åtgärdsvalsstudien.¹⁰⁴

Riksrevisionen kan konstatera att en åtgärdsvalsstudie av denna typ, där åtgärden definieras på förhand genom uppdraget och de målsättningar som ställs upp, inte kan anses uppfylla de krav på åtgärdsvalsstudier som följer av fyrstegsprincipen.

Slutligen finns även ett exempel på en åtgärd där en typ av behovsanalys hade tagits fram i ett tidigare skede, men där slutsatserna av denna inte vägdes in i förhandlingen. Stockholmsobjektet Spårväg syd hade inför förhandlingen kommit relativt långt i utredningsprocessen och ingick 2012 i en förstudie med alternativen spårväg, buss och så kallad BRT.¹⁰⁵ Trafikförvaltningen (dåvarande AB SL) drog slutsatsen att en satsning på spårväg inte var motiverad av samhällsekonomiska och kapacitetsmässiga skäl. Det berodde på att resandet var för litet för att motivera en mer kostsam spårväg, som i sin tur skulle leda till längre restider på grund av glesare trafikering än buss- och BRT-alternativet. Detta resulterade sammantaget

¹⁰¹ Detta avser projektet Lommabanan etapp 2 (Intervju med företrädare för Region Skåne 2020-10-29; Intervju med företrädare för Malmö Stad 2020-12-01).

¹⁰² Intervju med företrädare för Region Stockholm, 2020-06-23; Stockholms läns landsting, *Utredning av storstadsåtgärder i Sverigeförhandlingen - Lägesrapport om alternativen i förhandlingsfasen*, 2016, s. 10.

¹⁰³ Göteborgs Stad, *Åtgärdsvalsstudie: Linbana över älven 2021 – Att etablera linbanor i Göteborg*, 2016, s. 19.

¹⁰⁴ Ibid., s. 4.

¹⁰⁵ Bus Rapid Transit, en typ av expressbussar med dedikerade busskörfält.

i att spårvägsalternativet framstod som samhällsekonomiskt mycket olönsamt. Det konstateras också att behovet av kapacitet på sträckan understiger den undre gränsen för att överväga spårväg.¹⁰⁶

I en forskningsrapport som analyserat planeringen av Spårväg syd framgår att det i de efterföljande utredningarna fanns en på förhand given politisk vilja att endast gå vidare med spårvägsalternativet, vilket definierade inriktningen för utredarnas arbete.¹⁰⁷ Inte heller inom det underlag som togs fram av Region Stockholm under Sverigeförhandlingen utreddes eller övervägdes något annat alternativ än spårväg.

4.3 Underlag för prioritering utifrån samhällsekonomisk effektivitet

4.3.1 Samhällsekonomiska analyser saknades

Sverigeförhandlingen uppgav inledningsvis i förhandlingen att samhällsekonomiska analyser skulle tas fram för de objekt som ingick i förhandlingen. Sverigeförhandlingens utgångspunkt var dock att utifrån en värdeskapande förhandling hitta den mest värdefulla överenskommen för inblandade parter. Metoden som tillämpades skulle utgå från en traditionell samhällsekonomisk analys som kompletteras med vissa nyttoberäkningar.¹⁰⁸ Grunden i förhandlingen var dock de nyttor som en utbyggnad av infrastruktur medför och som enligt Sverigeförhandlingen kunde uttryckas i termer av

- bostadsnytta
- restidsnytta
- arbetsmarknadsnytta
- näringslivsnytta
- miljönytta
- social nytta.¹⁰⁹

Att uppskatta dessa sex nyttor var enligt utredningen centralt då en kommun/region behöver ha kunskap om vilken nytta en viss åtgärd tillför kommunen/regionen för att visa varför det kan vara en god affär inför uppdragsgivare och medborgare.¹¹⁰ Bland dessa nyttor skulle därmed störst tyngd läggas på de som är realiserbara för kommunerna. Det handlar till stor del om att mark som tillgängliggörs och som kan bebyggas med bostäder betingar

¹⁰⁶ Storstockholms Lokaltrafik, *Förstudie Spårväg Syd slutrapport*, 2012.

¹⁰⁷ Johansson och Anund, *Planering och utredning av kollektivtrafikinvesteringar – En fallstudie av Spårväg syd*, 2018.

¹⁰⁸ SOU 2017:107, s. 282.

¹⁰⁹ SOU 2017:107, s. 38–39.

¹¹⁰ *Ibid.*, s. 208.

ett realiserbart värde.¹¹¹ De har därmed enligt Riksrevisionens bedömning en svag och oklar koppling till investeringens samhällsekonomiska värde.¹¹²

De underlag som Sverigeförhandlingen begärde in från regioner och kommuner inför förhandlingsstarten innehöll en förfrågan om samhällsekonomiska analyser, men följdes inte upp av krav som resulterade i att sådana levererades. Fokus var att regionerna skulle beräkna de ovan nämnda nyttorna. Det saknades vidare i all väsentlighet en beskrivning av hur dessa nyttor skulle definieras eller utifrån vilken metodansats de skulle beräknas.¹¹³ Sverigeförhandlingen lämnade till varje region och kommun att själva utarbeta metoder och arbetssätt för dessa nyttor. Arbetet präglades dels av att det fanns kort om tid,¹¹⁴ dels av att det var otydligt hur det underlag som Sverigeförhandlingen begärde skulle redovisas.¹¹⁵

Sverigeförhandlingen gav förslag på hur dessa kunde beräknas men förslagen saknade till stor del konkretion och enhetlighet. Under arbetets gång efterfrågades förtydliganden om hur dessa sex nyttor skulle beräknas och redovisas, men utan att något egentligt förtydligande angående bland annat metodanvändning och resultatredovisning gavs.¹¹⁶

Av de underlag som skickades in av regioner och kommuner under hösten 2015 framgår att det saknas konkret redovisning för många av de nyttor som Sverigeförhandlingen efterfrågade. En stor del av redovisningen utgjordes av kvalitativa beskrivningar av den regionala utvecklingen och de åtgärder som var aktuella i regionen. Dock var kvantitativ redovisning mot de efterfrågade sex nyttorna begränsad och kom aldrig att beröra mer än ett fåtal av nyttorna.¹¹⁷

¹¹¹ Sverigeförhandlingen, *Delrapport från Sverigeförhandlingen – Lägesrapport avseende förhandlingen om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige*, 2016.

¹¹² Samhällsekonomiskt effektiva åtgärder var inget som Sverigeförhandlingen ville utlova. En anledning till detta var att träffsäkra samhällsekonomiska bedömningar på lång sikt är svåra att göra. (Sverigeförhandlingen, "Förhandlingsstart för storstadsåtgärder", hämtad 2020-11-30.)

¹¹³ Att den tänkta metoden var utvecklad framgår bland annat av Sverigeförhandlingen, *Delrapport från Sverigeförhandlingen – Lägesrapport avseende förhandlingen om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige*, 2016, och i den beräkningsinstruktion som tillhandahölls i Sverigeförhandlingen, *Metoder och redovisning av nyttoberäkningar i Sverigeförhandlingen*, 2015.

¹¹⁴ Intervjuer med företrädare för Region Stockholm 2020-11-19, Västra Götalandsregionen 2020-11-05 och Skånetrafiken 2020-10-21.

¹¹⁵ Vidare finns det på regional nivå begränsad intern kompetens för att genomföra fördjupade samhällsekonomiska analyser, varför förutsättningarna för metodutveckling av ett helt nytt tillvägagångssätt torde vara dåliga (Vigren och Ljungberg, 2018).

¹¹⁶ Sverigeförhandlingen, *Metoder och redovisning av nyttoberäkningar i Sverigeförhandlingen*, 2015; Sverigeförhandlingen, *Förtydligande om redovisningen i nyttoberäkningarna i Sverigeförhandlingen*, 2015.

¹¹⁷ Underlagen från regioner och kommuner finns tillgängliga på Sverigeförhandlingen, "Nyttoanalyser", hämtad 2020-10-20.

I Sverigeförhandlingens avrapportering om storstadsavtalen anges att samhällsekonomisk effektivitet utgör ett av de två centrala urvalskriterierna för åtgärderna.¹¹⁸ Hur detta har beaktats inför beslut om val av åtgärd är enligt Riksrevisionens bedömning oklart. De få mer kompletta samhällsekonomiska underlag som fanns tillgängliga vid prioriteringen av åtgärder var de som tagits fram innan Sverigeförhandlingens arbete startade.¹¹⁹

Samhällsekonomiska analyser och Sverigeförhandlingens nyttoberäkningar

En central del i underlaget vid prioritering av större infrastrukturinvesteringar är den samhällsekonomiska analysen. Utgångspunkten för denna är normalt den nationalekonomiska välfärdsteorin som lägger grunden för hur nyttor och kostnader av en investering ska beräknas. Trafikverket har utvecklat metoder och modeller som enligt verket bör användas för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet.¹²⁰ Dessa utgår från allmänt vedertagen metodik för samhällsekonomisk kostnads-nyttoanalys (CBA).¹²¹

Vid prövningar av åtgärder utgör beräkningarna i CBA:n en grund som kompletteras med bland annat kvalitativa bedömningar av kostnader och nyttor som inte kan kvantifieras, samt en fördelningsanalys. Ett syfte med denna typ av analys är att ta fram mått som gör att åtgärder kan prövas mot varandra på ett systematiskt, transparent och jämligt sätt. Om analysen är välgjord kan olika infrastrukturåtgärder jämföras med varandra på ett någorlunda rättvisande sätt även om det framtänkade värdet till viss del över- eller underskattar nyttan eller kostnaden. Det vill säga det ger ett bra, men inte nödvändigtvis heltäckande, underlag för prioritering. Det är till exempel svårt att fånga effekter av mer dynamisk karaktär.¹²² Genom att använda vedertagen metodik med en tydlig redovisning av antaganden och utgångspunkter minskas risken för snedvridna bedömningar och dubbelräkning av nyttor och kostnader.

Sverigeförhandlingen pekar på den samhällsekonomiska analysen som central men lyfter samtidigt fram sex specifika nyttor som speciellt viktiga för infrastrukturåtgärderna: bostadsnytta, restidsnytta, arbetsmarknadsnytta, näringslivsnytta, miljönytta och social nytta. Dessa nyttor anses speciellt viktiga för att tydliggöra potentiella nyttoökningar som "kommer hela samhället till del". Därigenom motiveras parternas medfinansiering och det kan bland annat underlätta förhandlingen. För vägledning vid prioritering mellan objekt på samhällsekonomisk grund är dessa nyttoberäkningar dock mindre värdefulla. Dels saknas

¹¹⁸ Sverigeförhandlingen, *Delrapport från Sverigeförhandlingen – Lägesrapport avseende förhandlingen om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige*, s. 13.

¹¹⁹ Detta avser främst objekten Spårväg Lund och Spårväg syd (Intervju med företrädare för Region Stockholm 2020-11-19; E-post, underlag från Västra Götalandsregionen 2020-11-10; E-post, underlag från Malmö stad 2020-12-02).

¹²⁰ För en introduktion till Trafikverkets arbete med samhällsekonomisk analys se exempelvis Trafikverket, *Samhällsekonomisk analys – förklarat på ett enkelt sätt*, 2016; Trafikverket, *Introduktion till samhällsekonomisk analys*, 2012.

¹²¹ Arbetet involverar ett flertal myndigheter inom arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkyl- och analysmetoder inom transportsektorn (ASEK). Se Trafikverket, 2020.

¹²² Även en välgjord kostnads-nyttoanalys (CBA), som kompletteras med kvalitativa bedömningar, kan ha brister eftersom alla effektsamband inte alltid är kända. Det gäller inte minst effekter som kan uppstå vid åtgärder i urbana miljöer, till exempel påverkan på förutsättningarna för exploatering. Det finns metoder för att hantera dessa effekter i en CBA men Trafikverket/ASEK rekommenderar att dessa främst ska användas för känslighetsanalys bland annat då det finns risk för dubbelräkning av nyttor (Trafikverket, 2020, s. 12).

vedertagen metodik för hur nyttorna ska beräknas, dels finns det en risk att de överlappar varandra, det vill säga att nyttorna dubbelräknas.¹²³ Bristfällig metodologisk grund och vägledning bidrar också till att olika antaganden kan komma att göras av olika utredare. Detta försvårar jämförelser och rättvis prioritering. Sammantaget riskerar underlag som baseras på de sex nyttorna därför att bli svårbedömda ur samhällsekonomiskt perspektiv, och bör därför kompletteras med en väl genomförd CBA som ger en mer solid grund för prioritering.

4.3.2 Prioriteringen kom att baseras på en begränsad bild av åtgärdernas nyttor

I samtliga storstadsregioner kom fokus att landa på att ta fram de specifika nyttor som var enklare att beräkna.¹²⁴ De nyttor som slutligen låg till grund för förhandlingen var huvudsakligen:

- resenärsnyttor (restidsnyttor) som beräknades utifrån gängse samhällsekonomiska utgångspunkter
- bostadsnyttor som beräknades i form av *antal* bostäder

Dessa ställdes mot investeringskostnader och i viss mån även driftskostnader.

Beräkningen av restidsnyttor innebar att det finns en viss överensstämmelse mellan regionernas nyttoberäkningar och en samhällsekonomisk analys. Detta eftersom restidsnyttor vanligen utgör en väsentlig del av den totala nyttan i en samhällsekonomisk beräkning. Sverigeförhandlingens ambition med nyttoberäkningarna var dock att skapa ett mer heltäckande beslutsunderlag än vad som är fallet med de gängse samhällsekonomiska kalkylerna. Den grund för prioritering som analyserna på regional nivå till slut mynnade ut i var emellertid avsevärt mer begränsad. Bland annat eftersom flera direkta effekter av investeringarna som normalt brukar ingå i en samhällsekonomisk kalkyl saknades, till exempel poster som beskriver de ekonomiska effekterna för trafikföretaget.¹²⁵

En prioritering utifrån antal bostäder bortser även från andra potentiellt viktiga effekter vid större investeringar i kollektivtrafik. I bedömningen av tunnelbaneutbyggnaden i 2013 års Stockholmsförhandling gjordes en samhällsekonomisk analys och ett utvecklingsarbete genomfördes för att kalkylerna i högre grad skulle avspegla nyttoeffekter som är speciellt viktiga för storstadsåtgärder.¹²⁶ Arbetet berörde speciellt trängseffekter vilka sällan värderas i de gängse kalkylerna. Det syftade till att bedöma effekten av tunnelbaneinvesteringen på trängseln i det befintliga buss- och

¹²³ Ronnle, *Justifying mega-projects: An analysis of the Swedish high-speed rail project*, 2019.

¹²⁴ Intervjuer med företrädare för Region Stockholm 2020-11-19; Intervju med företrädare för Malmö Stad 2020-12-01; E-post från Västra Götalandsregionen 2020-11-10; E-post från Malmö Stad 2020-12-02.

¹²⁵ I till exempel Stockholmsregionens underlag finns driftskostnader redovisade, men dessa ställs inte i relation till de intäkter som investeringen bidrar med i en samlad kalkyl.

¹²⁶ Stockholms läns landsting, *Förstudie tunnelbana till Nacka*, 2014, s. 90–91

tunnelbanesystemet.¹²⁷ Resultatet pekade på att värdet av minskad trängsel till och med var större än nyttan av de förkortade restiderna. Att trängsel och andra kollektivtrafikspecifika effekter är centrala för en rättvisande samhällsekonomisk bedömning har även poängterats i andra studier.¹²⁸

Riksrevisionen konstaterar att frånvaron av ett komplett underlag där alla potentiellt viktiga effekter bedömts ökade risken att åtgärder som framstod som effektiva att prioritera utifrån endast restidsnytta och bostadsbyggande i realiteten var ett samhällsekonomiskt sämre alternativ.

4.4 Underlag för prioritering utifrån mål om förtätning i kollektivtrafikhärla lägen

En central del i Sverigeförhandlingen var att de berörda kommunerna som motprestation förväntades bygga bostäder inom ett så kallat influensområde.¹²⁹ Investering i just kostsam, strukturerande, kollektivtrafik syftade till att påverka marknadens vilja att bygga nya bostäder nära den nya kollektivtrafiken. Sverigeförhandlingens fokus under förhandlingarna blev alltmer ensidigt på bostadsbyggande som grund för prioritering av åtgärder för medfinansiering. I praktiken kommunicerades tumregler om ett visst antal kronor i statlig medfinansiering per bostad i förhandlingen.¹³⁰

4.4.1 Åtgärdernas bidrag till nya bostäder var oklart

Sverigeförhandlingen begärde inför förhandlingsstart in underlag från kommunerna om vilka bostäder som skulle tillkomma kopplat till ett specifikt kollektivtrafikobjekt, utöver kommunernas redan befintliga planering av nya bostäder. Få kommuner redovisade dock något större antal tillkommande bostäder i denna inledande process. I de slutliga avtalen redovisas det totala antalet bostäder som skulle byggas i kollektivtrafikhärla områden under tiden från avtalets undertecknande till år 2035. Med andra ord inklusive de bostäder som kommunerna planerade att bygga oavsett förhandlingen.

¹²⁷ Vidare prövades att lägga till särskilda nyttor för att ta hänsyn till arbetsmarknadseffekter.

¹²⁸ Se till exempel Eliasson, *Förbättrade metoder för samhällsekonomisk analys av kollektivtrafikinvesteringar*, 2016; Börjesson, Jonsson och Lundberg, *Samhällsekonomi på spåret – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan*, 2012.

¹²⁹ Med detta avsågs ett geografiskt område nära den nya kollektivtrafiken där de boende drar nytta av en förbättrad tillgänglighet, vilket motsvarar ungefär gångavstånd till kollektivtrafiken (Sverigeförhandlingen, 2016, s. 57).

¹³⁰ Intervju med företrädare för Göteborgs stad, 2020-11-09; Intervju med företrädare för Västra Götalandsregionen 2020-11-05.

Kommunala företrädare som deltog i förhandlingen påpekar att bostadsåtagandena i mycket hög utsträckning handlade om redan planerade bostäder, sådant som fanns i "byrålådorna" sedan innan. Företrädarna menar att vissa av dessa bostäder behövde en förstärkt kollektivtrafik för att uppnå en godtagbar trafiksituation, men att de sannolikt hade byggts även om förhandlingen inte hade utgått från motprestationer i form av bostäder.¹³¹ Flera av de större exploateringarna i närheten av kollektivtrafiken hade planerats innan Sverigeförhandlingen startade.¹³² En företrädare tar också upp att det i grund och botten är marknadsförutsättningarna som styr och att kommunerna inte kunde ta risken att åta sig ett markant större bostadsbyggande än den förväntade marknadsefterfrågan. Andra företrädare menar att förhandlingen kan ha haft viss påverkan på tidsplanen så att bostäderna byggs något tidigare än vad som annars hade varit fallet.¹³³ Förhandlingarna hade en viss positiv inverkan på kommunikation och samordning, och processen gick snabbare än den brukar, både på infrastruktur- och bostadssidan.¹³⁴

Långsiktiga bostadsbyggnadsplaner är naturligtvis behäftade med stor osäkerhet. En indikation på hur mycket medfinansieringen betytt för bostadsbyggnadsplanerna kan dock fås genom att jämföra kommunernas långsiktiga planer före och efter förhandlingen. Till exempel visar en genomgång av kommunernas bostadsplaner i Stockholmsområdet att kommunernas planerade byggande av bostäder till 2030 inte förändrades avsevärt efter att avtal tecknats om drygt 100 000 nya bostäder till 2035. **Tabell 2** redovisar skillnaden mellan planer som fanns innan förhandlingen inleddes (2014) och efter att den hade avslutats (2018). Exempelvis har Stockholms stad, som har ett bostadsåtagande enligt avtalet på 49 000 bostäder, ökat sin plan med knappt 700 bostäder. Den största skillnaden mellan planen före förhandlingen och den efter återfinns hos kommunerna nordost om Stockholm, som berörs av Roslagsbanans utbyggnad till city. Där visar planerna en sammantagen ökning på drygt 11 000 bostäder för dessa tre kommuner.¹³⁵

De kommuner som deltog i förhandlingen i Stockholmsregionen höjde gemensamt sina bostadsbyggnadsplaner med cirka 13 000 bostäder efter att förhandlingen hade avslutats, det vill säga 13 procent av det avtalade bostadsåtagandet på drygt 100 000 bostäder fram till 2035.

¹³¹ Intervju med företrädare för Göteborgs stad, 2020-11-09; Intervju med f.d. anställd på Stockholms stad, 2020-12-17.

¹³² Till exempel Årstafältet planerades sedan åtminstone 2010 (Stockholms stad, 2012).

¹³³ Tjänsteanteckning, telefonsamtal med företrädare för Stockholms stad, 2020-11-23.

¹³⁴ Intervju med företrädare för Region Stockholm, 2020-11-19.

¹³⁵ Bostadsåtagandena på kommunnivå redovisas i Sverigeförhandlingen, *Ramavtal 6 – Storstad Stockholm*, 2017.

Tabell 2 Bostadsbyggnadsplaner i Stockholm 2015–2030 (före förhandlingen) jämfört med 2019–2030 (efter förhandlingen). Antal bostäder.

Kommuner i storstads-avtalen	Planer 2015–2030	Planer 2019–2030, inklusive byggda 2015–2018	Skillnad mellan planer 2015 och 2019
Huddinge kommun	19 869	20 077	+208
Stockholms stad	118 562	119 231	+669
Solna stad	17 418	18 548	+1 130
Täby kommun	11 843	15 872	+4 029
Vallentuna kommun	4 839	6 694	+1 855
Österåkers kommun	4 303	9 546	+5 243
Summa	176 834	189 968	+13 134

Anm.: För att möjliggöra jämförbarhet inkluderar planen för 2019–2030 de bostäder som byggts under 2015–2018.

Källa: Statistiska centralbyrån, Bostadsbyggnadsplaner 2015–2024/50, bilaga till Huvudrapporten för Stockholms län, 2015; Statistiska centralbyrån, Kommunernas bostadsbyggnadsplaner 2019–2028/2030, 2019; Riksrevisionens bearbetningar.

De tidsatta bostadsåtagandena, uppföljningen och medfinansieringen kopplat till dessa medför ett tryck på kommunerna att leva upp till bostadsbyggnadsplanerna. Samtidigt innehåller storstadsavtalen klausuler som försvagar incitamenten för kommunerna att uppfylla sina åtaganden. I Region Stockholm och i Västra Götalandsregionen håller staten inne med en andel av medfinansieringen fram till 2035. Om kommunerna då ännu inte har uppfyllt åtagandet har de till 2040 på sig att uppfylla detta. Om det då fortfarande inte är uppfyllt så betalas resterande andel av medfinansieringen ut oavsett. För de tre avtal som avser kommuner i Region Skåne är avtalen konstruerade på ett annat sätt. I Lund och Malmö gäller att om bostäderna fortfarande inte är byggda 2040 så ska parterna förhandla om en ny tidpunkt då de ska vara byggda och den slutliga medfinansieringen ska betalas ut. Det enda avtalet som är mer bindande avseende bostadsåtagande gäller Helsingborg där bostäderna måste vara byggda 2035 om medfinansieringen ska betalas ut.¹³⁶

4.4.2 Kravet att bygga kollektivtrafiknära ändrades efter hand

Ett viktigt motiv för att koppla bostadsbyggande till ny infrastruktur är att underlätta effektiv arbetspendling och öka resandeunderlaget för den utbyggda kollektivtrafiken. För att säkerställa detta tillämpade Sverigeförhandlingen inledningsvis ett så kallat influensområde som motsvarade en radie på 1 km runt stationerna i den nya infrastrukturen i Västra Götaland och Skåne. Detta innebar

¹³⁶ Sverigeförhandlingen, Ramavtal 6 – Storstad Stockholm, 2017; Ramavtal 7 – Storstad Göteborg, 2017; Ramavtal 8 – Storstad Malmö, 2017; Ramavtal 10 – Storstad Lund, 2017; Ramavtal 11 – Storstad Helsingborg, 2017.

att åtgärder som inte bidrog med tillräckligt mycket bostäder i det direkta närområdet i allmänhet prioriterades ned. I vissa fall medförde detta att regionalt högt prioriterade kollektivtrafikinvesteringar prioriterades bort i förhandlingen.¹³⁷

Influensområdenas storlek ökade under förhandlingen och de områden som till slut tillämpades i Stockholm och Göteborg framstår enligt Riksrevisionens bedömning som relativt stora. I Stockholms stad ingår i stort sett hela den västra halvan av kommunen förutom vissa delar.¹³⁸ I Göteborgs stad täcker influensområdet de centrala delarna av kommunen samt en relativt cirkulär zon flera kilometer utanför dessa.¹³⁹ De större influensområdena innebar att bostäder kan byggas långt från den nya infrastrukturen samtidigt som de ingår i bostadsåtagandet, i vissa fall mer än 5 km bort. Riksrevisionens genomgång av cirka 6 000 bostäder som hittills har antagna detaljplaner eller har byggts i Stockholms kommun¹⁴⁰ visar att drygt 40 procent av bostäderna ligger mer än 1 km från den nya kollektivtrafiken, och över en fjärdedel av bostäderna ligger mer än två km från den nya kollektivtrafiken (se figur 3). Dessa bostäder har placerats inom de avtalade influensområdena som beskrivs ovan, och är därmed i enighet med avtalet. Det finns dock i dessa fall ingen tydlig koppling mellan infrastruktur och bostad, och den nya infrastrukturens betydelse för dessa avlagset belägna bostäders tillkomst är sannolikt liten.

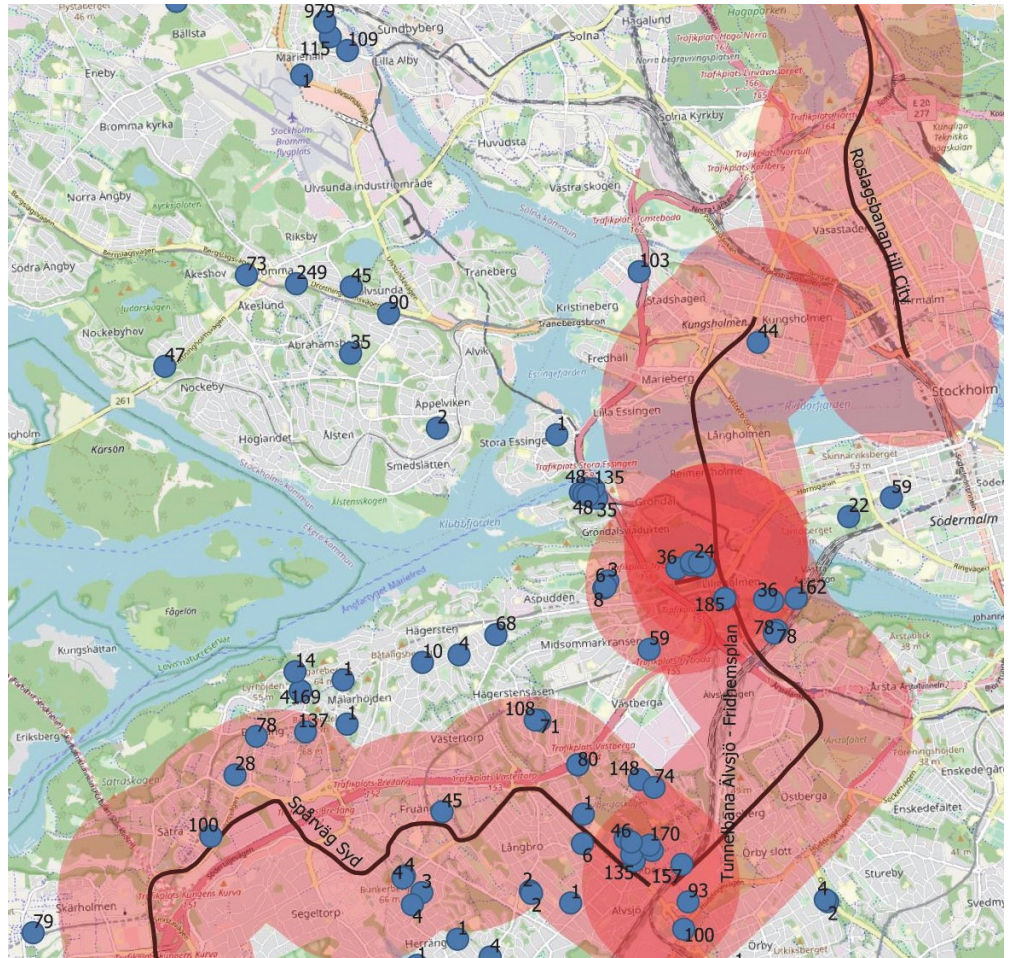
¹³⁷ Detta gällde till exempel spårvägsåtgärden Allélänken i Göteborg. Enligt regionala aktörer hade den åtgärden kunnat bidra till en allmänt bättre tillgänglighet för hela kollektivtrafiksystemet eftersom det skulle bidra till att lösa kapacitetsknutar. Detta hade i sin tur kunnat bidra till fler bostäder i andra lägen längsmed spårvägsnätet (intervju med företrädare för Västra Götalandsregionen 2020-09-15 och 2020-11-05).

¹³⁸ De delar som inte ingår motsvarar ungefär stadsdelsområdet Hässelby-Vällingby. Därutöver ingår större delen av den östra halvan av kommunen i åtagandet i det avtal som skrevs inom Stockholmsförhandlingen (e-post från Stockholms stad 2020-11-05).

¹³⁹ E-post från Göteborgs stad 2020-11-10.

¹⁴⁰ Totalt 7 066 sådana bostäder har hittills redovisats i uppföljningen varav Riksrevisionen har kunnat analysera 5 990 som har en angiven detaljplan (ombyggnad och tillbyggnad saknar sådan angivelse) (Sekretariat styrelserna för uppföljning av ramavtalen, 2020).

Figur 3 Exempel på koppling mellan hittills byggda bostäder och den nya infrastrukturen i Stockholms stad



Anm.: De svarta linjerna visar åtgärderna Spårväg syd, Tunnelbanan Älvsjö-Fridhemsplan och Roslagsbanan till city. De röda fälten representerar en zon motsvarande ett influensområde på 1 km från infrastrukturen. De blåa prickarna visar placering av hittills byggda bostäder och tillhörande siffra anger antalet bostäder som byggs inom detaljplanen.

Källa: Riksrevisionens bearbetningar utifrån data i RUFS 2050; Sekretariat styrelserna för uppföljning av ramavtalen, Årsrapport 2019 för ramavtal 6 Stockholm; © OpenStreetMaps bidragsgivare – Openstreetmap.org.

Eftersom influensområdena var stora i Stockholm och Göteborg fanns det vidare en risk att kommunerna inte fick förstärkta incitament att uppnå förtätning i kollektivtrafikhärlägen. Det framstår vidare som om alla bostäder har getts samma vikt i förhandlingen oavsett var de är placerade och i vilken mån de bidrar

till täthet.¹⁴¹ Ett uteslutande kvantitativt krav på bostäder med stora influensområden riskerar att gynna exploatering av områden i mer perifera lägen, och därmed inte bidra till en ökad förtätning och/eller högre kollektivtrafikandel trots den nya infrastrukturen.

4.4.3 Otydligt om kollektivtrafik- och bostadsutbyggnaden ger underlag för en effektiv drift av kollektivtrafiken

Ett motiv till samplanering av kollektivtrafik och bostäder är att dessa gynnar varandra genom en bättre tillgänglighet och ett större resandeunderlag för kollektivtrafiken. Ett svagt resandeunderlag och höga driftskostnader kan i förlängningen leda till högre biljettpriser, som i sin tur leder till färre kollektivtrafikresor.¹⁴² I Sverigeförhandlingen har det varierat hur stor vikt regionerna har lagt vid den ekonomiska bärigheten i de åtgärder som planerats. Enligt Riksrevisionens bedömning har det i många fall saknats bra underlag för att avgöra om och hur samplaneringen av bostäder och kollektivtrafik i praktiken förbättrat förutsättningarna för en effektiv drift av kollektivtrafiken.

Utifrån det underlag som Region Stockholm levererat till Sverigeförhandlingen ger de tillkommande bostäderna ett tillskott till antalet resande, men det huvudsakliga resandeunderlaget kommer från befintlig bebyggelse.¹⁴³ Det är därmed centralt att utformningen av den nya kollektivtrafiken är väl avvägd i förhållande till det samlade resande som förväntas. I Region Skåne var behovet av att subventionera den nya kollektivtrafiken med skattemedel en central faktor för valet av åtgärd, och ledde till att expressbuss valdes framför spårväg i vissa fall.¹⁴⁴ I Region Stockholm och i Västra Götalandsregionen gjordes enligt Riksrevisionens bedömning inte motsvarande utredningar. I en forskningsstudie av Spårväg syds planering framkommer vidare att det sällan efterfrågas analyser av hur kollektivtrafiktaxor i regionen påverkas vid spårvägssatsningar.¹⁴⁵

¹⁴¹ Riksrevisionen noterar att ett antal av de bostäder som hittills ingått i uppfyllandet av bostadsåtagandet i Stockholm utgörs av glest planerade enbostadshus. Dessa utgör ungefär en fjärdedel av detaljplanerna, dock endast cirka 0,5 procent av antalet bostäder.

¹⁴² Under senare år har kostnaderna för kollektivtrafiken samt biljettpriserna ökat i förhållande till den generella prisutvecklingen, delvis till följd av att mer kostsam tågtrafik introducerats som inte har lett till en motsvarande ökning av resenärer och biljettintäkter (Sveriges Kommuner och Landsting, 2017).

¹⁴³ Stockholms läns landsting, *Utredning av storstadsåtgärder i Sverigeförhandlingen - Lägesrapport om alternativen i förhandlingsfasen 23 mars 2016*, 2016.

¹⁴⁴ Intervju med företrädare för Skånetrafiken 2020-10-21.

¹⁴⁵ Johansson och Anund, *Planering och utredning av kollektivtrafikinvesteringar En fallstudie av Spårväg syd*, 2018.

4.5 Underlag för bedömning av åtgärdernas kostnader

4.5.1 Osäkerhet i kostnadskalkylerna

Bra kostnadsunderlag är centralt för att bedöma och prioritera åtgärder. Många av de kollektivtrafikåtgärder som ingick i Sverigeförhandlingen saknade tidigare utredningar. Bland annat behövde kostnader utredas innan förhandlingsstart och Sverigeförhandlingen begärde in dessa underlag från regioner och kommuner.

Riksrevisionen konstaterar att det fanns en varierande mognad i de kostnadskalkyler som levererades och vissa projekt kom att definieras avseende utformning och övergripande sträckning under själva förhandlingen.¹⁴⁶ Den tillgängliga tiden för att utreda kostnader var, liksom för annat underlag, knapp. Analyser av förhållanden på plats kunde enbart genomföras i begränsad omfattning.¹⁴⁷ Riksrevisionen har vid genomgång av kostnadskalkylerna noterat att det fanns avsevärda skillnader i detaljeringsgrad mellan de kalkyler som tagits fram. Det fanns också en skillnad mellan regionerna avseende vilken typ av kostnadskalkyl som genomfördes, där vissa utöver den grundläggande kalkylen även inkluderade en osäkerhetsbedömning.

Kostnaderna för de flesta objekten i Västra Götalandsregionen och Region Skåne beräknades på ett förenklat sätt.¹⁴⁸ Det innebar att kunskapen om geologiska förhållanden med mera på de platser där infrastrukturen skulle byggas var relativt liten, samt att ingen grundlig bedömning gjordes av risker för kostnadsavvikelser, så kallad successivkalkyl. För de flesta objekt kan de framtagna kostnaderna enligt Riksrevisionens bedömning jämföras med vad Trafikverket kallar för en grov kostnadsindikation (GKI).¹⁴⁹

För åtgärder i Stockholmsregionen genomfördes kostnadskalkyler i flera steg, där det slutliga steget innebar att successivkalkyler togs fram för de kollektivtrafikobjekt som övervägdes i förhandlingen.¹⁵⁰ Underlagen från Region Stockholm som Riksrevisionen tagit del av visar att fältundersökningar inte genomfördes i någon större utsträckning. Kunskapen om förhållandena på

¹⁴⁶ Riksrevisionens genomgång av Region Stockholms kostnadskalkyler; Region Stockholm, *Utredning av storstadsåtgärder i Sverigeförhandlingen Lägesrapport om alternativen i förhandlingsfasen*, 23 mars 2016, 2016.

¹⁴⁷ Vad Riksrevisionen erfar har endast Region Stockholm gjort vissa utredningar av markförhållanden. Ansatsen i dessa tidiga undersökningar var enbart att utreda genomförbarhet, inte den bästa lokaliseringen (intervju med företrädare för Region Stockholm 2020-11-19).

¹⁴⁸ Ett undantag var Spårväg Lund som hade utretts och medfinansierats med medel från Stadsmiljöavtal innan projektet kom att ingå i Sverigeförhandlingen.

¹⁴⁹ En grov kostnadsindikation är en enkel kostnadskalkyl som saknar riskbedömning samt bygger på generaliserade antaganden om kostnaden för olika komponenter.

¹⁵⁰ Region Stockholm, *Utredning av storstadsåtgärder i Sverigeförhandlingen Lägesrapport om alternativen i förhandlingsfasen*, 23 mars 2016, 2016.

marken och under jord byggde huvudsakligen på befintliga databaser och arkiv.¹⁵¹ De underlagskalkyler¹⁵² som låg till grund för successivkalkylerna varierade kraftigt avseende detaljeringsgrad. De åtgärder som saknade tidigare utredningar var samtidigt regionens mest kostsamma objekt.¹⁵³ Kostnadsuppskattningarna baserades på en kortfattad lista med schablonkostnader. Dessa schabloner var övergripande och avsåg exempelvis omfattande konstruktioner som en hel tunnelbanestation. Schablonerna var inte projektspecifika utan gemensamma för de flesta objekt som utreddes i regionen. Spårväg syd var dock ett undantag där det sedan tidigare fanns ett avsevärt mer detaljerat underlag om objektets förutsättningar och kostnader.

En annan faktor som kan bidra till osäkerhet om framtida kostnader är det index som de avtalade kostnaderna räknas upp med. Enligt samtliga storstadsavtal ska uppräkningsindex av kostnader från 2016 års prisnivå ske med konsumentprisindex (KPI). Historiskt sett har dock produktivitetsutvecklingen i anläggningsbranschen varit relativt låg och kostnaderna har stigit avsevärt mer i den branschen jämfört med KPI. Trafikverket indexerar därför vanligtvis byggkostnader med ett entreprenadindex för att bättre motsvara den faktiska kostnadsutvecklingen i anläggningsbranschen. Om skillnaden i kostnadsutveckling fortsätter som historiskt finns det en risk att kostnaderna för att genomföra storstadsavtalen i framtiden blir högre än dem som specificeras i avtalen.

4.5.2 Successivkalkyler med snäva marginaler

Sverigeförhandlingen efterfrågade så kallade successiva kalkyler för de åtgärder regionerna ville förhandla om. Det var endast Region Stockholm som genomförde denna typ av kalkyl för samtliga objekt som övervägdes. Utgångspunkten för dessa var ovan nämnda underlagskalkyler. Successiva kalkyler är den metod för att statistiskt beräkna risker för olika kostnadsutfall som används inom Trafikverket. Metoden används vanligen för att ange vad som är den mest sannolika kostnaden (50 procents sannolikhet att kostnaderna inte överskrids) och hur hög kostnaden är om den med 85 procents säkerhet inte ska överskridas. Skillnaden mellan dessa uppskattade kostnader bör normalt vara större ju mer osäkerheter som finns för ett objekt. I den nationella planen är det mycket vanligt att projekt som befinner sig i ett tidigt planeringsskede har en sådan kalkylrisk på 30 procent, det vill säga att kostnaden vid 85 procents säkerhet ligger 30 procent högre än den mest sannolika kostnaden.¹⁵⁴ Enligt Trafikanalys granskningar av byggstartsfärdiga, mycket väl utredda, åtgärder är den genomsnittliga kalkylrisken cirka 16 procent.¹⁵⁵

¹⁵¹ Exempelvis genomfördes borrhinar i Mälaren för att bedöma berggrunden i en sektion som passerades av tunnelbana Älvsjö–Fridhemsplan.

¹⁵² Den sammanställning av kostnadskomponenter som successivkalkylen bygger på.

¹⁵³ Tunnelbana Älvsjö–Fridhemsplan samt Roslagsbanan till city.

¹⁵⁴ Detta gäller för projekt som är i ett sent skede av planen och därför kan förväntas vara i ett tidigt planeringsstadium. Se Trafikverket, 2018, bilaga 1.

¹⁵⁵ Trafikanalys, *Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2020*, 2020.

De successiva kalkylerna för de tre större Stockholmobjekten angav en kalkylrisk motsvarande knappt 9 procent. För objekten tunnelbana Älvsjö–Fridhemsplan och Roslagsbanan till city, som båda befann sig i ett mycket tidigt utredningsskede, förefaller detta vara en låg kalkylrisk. Enligt Riksrevisionens bedömning har vissa identifierade risker (så kallade generella villkor) justerats ned kraftigt i en tidig revidering av kalkylen, vilket i vissa fall betyder att successivkalkylen inte ser någon risk alls för fördyring till följd av vissa osäkerheter, till exempel politisk osäkerhet eller osäkerhet kopplad till otydliga avtal.¹⁵⁶ Investeringskostnader som avtalades innehöll också lägre marginaler för kostnadsavvikelser i jämförelse med tunnelbaneobjekt i 2013 års Stockholmsförhandling. Samtidigt var utredningsläget avseende kostnaderna för de större objekten markant bättre i 2013 års Stockholmsförhandling relativt Stockholmobjekten i Sverigeförhandlingen.¹⁵⁷ Trots det bättre utredningsläget har det i efterhand visat sig att dessa objekt blivit kraftigt fördyrade (se nedanstående faktaruta).

Det har enligt vissa av de intervjuade under granskningen funnits en vilja att hålla tidsplaner korta och kostnader låga, vilket bland annat har uppfattats vara i syfte att göra kostnaden mer hanterlig i förhandlingen.¹⁵⁸

Hittills fördyrade projekt inom Sverigeförhandlingen och 2013 års Stockholmsförhandling

Kollektivtrafikobjektet linbana i Göteborg kostnadsbedömdes av Trafikkontoret i Göteborg under 2015 till 1,1 miljarder kronor. Dessa kostnadsuppskattningar gjordes tidigt i planeringen och innehöll därför stora poster som enbart hade hanterats schablonmässigt. Under 2019 gjordes nya kostnadsuppskattningar som visade på en slutkostnad på ca 4 miljarder kronor. Trafiknämnden fick ett uppdrag att utreda kostnadsbesparingar vilket resulterade i ett förslag med en kostnad mellan 2,1 och 3,1 miljarder kronor, som dock inte ansågs vara samhällsekonomiskt lönsamt. Den 28 november 2019 beslutade Trafiknämnden att inte fortsätta arbetet med linbanan.¹⁵⁹

Objektet Spårväg/Citybuss Norra Älvstranden C innefattar en tunnelförbindelse under Göta älv. Under förhandlingen var frågan om huruvida spårvägen skulle passera älven på en öppningsbar bro, en högbro eller genom en tunnel fortfarande öppen. De senaste kostnadsbedömningarna från 2020 indikerar en fördyring motsvarande ca 1 miljard kronor.

I Region Stockholm beräknades kollektivtrafikobjekten i 2013 års Stockholms-förhandling kosta 19,5 miljarder kronor. Utöver detta fanns även en riskreserv på ca 3 miljarder kronor för att täcka fördyringar. I de senaste kostnadsbedömningarna från 2019 beräknas kostnaden till 32 miljarder kronor, det vill säga drygt 9 miljarder högre än bedömd kostnad inklusive riskreserv.¹⁶⁰ Orsakerna har varit kända sedan åtminstone 2016 men angavs då kunna

¹⁵⁶ Riksrevisionens genomgång av kostnadskalkyler hos Region Stockholm 2021-01-12.

¹⁵⁷ Intervju med f.d. företrädare för Stockholms stad 2020-12-17.

¹⁵⁸ Intervju med f.d. företrädare för Stockholms stad 2020-12-17; intervju med företrädare för Region Stockholm 2020-06-23.

¹⁵⁹ Göteborgs stad, Trafiknämnden, *Protokoll (nr 18)*, 2019-11-28.

¹⁶⁰ Region Stockholm, Förvaltning för utbyggd tunnelbana, *Budgetunderlag inför Budget 2021 för Region Stockholm*, 2020.

hanteras med kostnadsbesparingar inom projekten.¹⁶¹ Under november 2020 påbörjades en omförhandling gällande hur den uppkomna kostnadsfördyringen ska hanteras. Denna omförhandling omfattar (utan närmare förklaring) även åtgärderna inom det storstadsavtal i Sverigeförhandlingen som berör Stockholm.¹⁶²

4.6 Sammanfattade iakttagelser

4.6.1 Iakttagelser avseende behovsanalyserna

Förhandlingen hade generellt sett begränsade underlag om vilka behov som förelåg och vilka åtgärder som bäst kunde tillgodose dem. Den på förhand utpekade inriktningen mot spåråtgärder medförde att andra potentiellt mer effektiva åtgärder kom att gallras ut. Utgallringen skedde antingen genom att regionerna på grund av inriktningen aldrig sökte förhandling om dessa åtgärder, eller i den gallring mellan inkomna förslag som gjordes av Sverigeförhandlingen inför förhandlingsstarten. Genom medfinansiering inriktad på relativt kostsamma åtgärder fick regionerna svagare incitament att lägga vikt vid åtgärdens effektivitet i förhållande till resandebehoven. I vissa fall förhandlade dock regionerna fram mindre kostsamma buss- och BRT-objekt senare i förhandlingsprocessen.

Det finns indikationer på att vissa åtgärder som är mer kostsamma än nödvändigt för att lösa transportbehoven har prioriterats eftersom kapacitet och driftskostnader är högre än vad det förväntade resandet kan motivera.¹⁶³

4.6.2 Iakttagelser avseende samhällsekonomisk analys

Det är välkänt att samhällsekonomiska beräkningar inte nödvändigtvis fångar upp alla centrala effekter och att det normalt finns skäl att väga in andra aspekter vid den slutliga prioriteringen av åtgärder. I arbetet med storstadsavtalen gjordes för de flesta av åtgärderna ingen gängse samhällsekonomisk analys och bedömning, varken av staten eller av regionerna. Ett sådant underlag ingick därför inte i de avvägningar som ledde fram till prioriteringar av vissa projekt i förhandlingen, trots att det är ett grundläggande krav utifrån de transportpolitiska målen.

¹⁶¹ Region Stockholm, Trafiknämnden, *Svar på skrivelse från (S) angående fördyring av tunnelbanan enligt Stockholmsöverenskommelsen och Region Stockholm, Förvaltningen för utbyggd tunnelbana (2016) Återrapportering av åtgärds- och optimeringsarbetet*, 2020.

¹⁶² Regeringsbeslut I2020/02982.

¹⁶³ Det kan finnas andra motiv som ändå gör dessa åtgärders utformning väl lämpad. Det tillkommande resandeunderlaget från de nya bostäderna, vilket var ett viktigt motiv bakom prioriteringarna i förhandlingarna, har dock ingått i beräkningarna och har alltså inte ökat resandet tillräckligt för att motivera den mer kostsamma åtgärden.

Kollektivtrafikåtgärdernas nyttor bedömdes i stor utsträckning enligt en särskild metodik som inte var färdigutvecklad och med svag koppling till forskning eller annan teoretisk grund. Dessa nyttobedömningar var dock inte ämnade att vara ett samhällsekonomiskt beslutsunderlag.¹⁶⁴ Men eftersom inget sådant togs fram så blev de kvantifierbara delarna av dessa nyttor i praktiken det centrala prioriteringsinstrumentet, främst restidsnyttor och antalet bostäder. Detta bortsåg därmed från ett antal potentiellt viktiga effekter så som till exempel påverkan på trängsel i övrig infrastruktur och trafikföretagens ekonomi. Att det fanns utrymme för en diskrepans mellan samhällsekonomi och dessa nyttor tydliggörs av att vissa åtgärder som prioriterades i förhandlingen i tidigare samhällsekonomiska analyser bedömdes ha ett mycket lågt samhällsekonomiskt värde.

4.6.3 Iakttagelser avseende bostäder

Det bostadsåtagande som kopplades till ett visst kollektivtrafikobjekt inkluderade bostadsbyggande som planerats innan förhandlingen. Enligt de företrädare för kommunerna som Riksrevisionen intervjuat ändrade avtalen inte bostadsbyggnadsplanerna mer än marginellt. Vidare finns det för många objekt endast en svag koppling mellan de så kallade influensområden där bostäderna ska uppföras och de infrastrukturobjekt som har avtalats. Avståndet mellan bostad och den nya kollektivtrafikinfrastrukturen är i flera fall mycket stort.

Enligt Riksrevisionens bedömning finns det en risk att centrala krav som till exempel hög samhällsekonomisk nytta har prioriterats ned för att åstadkomma ett stort bostadsåtagande. Trots detta framstår mervärdet i form av ett tillkommande större och kollektivtrafknära bostadsbyggande vara begränsat.

4.6.4 Iakttagelser avseende kostnadskalkyler

Enligt Riksrevisionens bedömning var den genomsnittliga planeringsmognaden i storstadsavtalens kostnadskalkyler låg. De flesta objekt befann sig på en nivå som kan anses motsvara det första steget i Trafikverkets utredningsprocess. Undantagen var de objekt som redan innan förhandlingen hade utretts inom den gängse planeringen. Den generella nivån för andra objekt som namnges i den nationella planen och står inför slutgiltigt beslut om genomförande bedöms vara markant högre.

För åtgärderna i Västra Götaland och i Skåne har kostnadskalkylernas utformning ingen direkt påverkan på statens budget då regionerna och kommunerna står för risken vid eventuella fördyringar. Däremot finns risken att investeringar inte blir genomförda så som tänkt och att medlen därmed var felprioriterade, samt att dessa förändringar medför en indirekt fördyring för staten då avtalet inte resulterar i samma motprestationer som inledningsvis avsågs. Under hösten 2020 påbörjades förhandling om ett eventuellt tilläggsavtal till ramavtalet för åtgärderna

¹⁶⁴ Sverigeförhandlingen, *Delrapport från Sverigeförhandlingen - Lägesrapport avseende förhandling om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige*, 2016.

i Västra Götaland med anledning av att linbanan i Göteborg blivit dyrare att genomföra och därför ska utgå.¹⁶⁵

Statens risktagande är klart större i avtalen gällande Stockholmsobjekten eftersom staten står för en del av eventuella fördyringar inom den riskreserv som har definierats. Det är oklart varför Stockholmsregionens avtal har denna särskilda utformning avseende riskdelningen. Avtalet är också otydligt gällande vilket ansvar staten har vid eventuella fördyringar som överskrider den riskreserv som har definierats. Statens högre risktagande i Stockholmsavtalet tycks dock inte ha föranlett ett bättre underlag. Enligt Riksrevisionens bedömning framstår grunden för kostnads kalkylerna som grov, och de successiv kalkyler som har tagits fram tycks i låg grad ha tagit höjd för framtida risker i jämförelse med dem som utarbetas inom Trafikverket.

¹⁶⁵ Sekretariat styrelserna för uppföljning av ramavtalen, *Protokoll, Styrelsemöte för ramavtal 7 Göteborg den 2 oktober 2020*, 2020.

5 Processen för genomförande och statens insyn och kontroll

I detta kapitel besvaras frågeställning 3, om regeringen säkerställt att genomförandeprocessen för kollektivtrafikåtgärderna inom storstadsavtalen är ändamålsenlig med avseende på det statliga behovet av insyn och kontroll.

Staten har enligt Riksrevisionens bedömning bristfällig insyn och kontroll över kostnadsutveckling och risker för de regionala kollektivtrafikobjekt den medfinansierar. Detta beror bland annat på att de beslutsunderlag som tagits fram av respektive huvudman i tidigare skeden, och som ligger till grund för avtalen, inte i tillräcklig utsträckning kvalitetsgranskats av staten. Kostnadsbedömningar har tagits fram utifrån ett relativt översiktligt underlag och har därefter inte uppdaterats och redovisats på ett sätt som kan jämföras med Trafikverkets sedvanliga process. Detsamma gäller samhällsekonomiska bedömningar som saknas för de flesta objekten.

Uppföljningen sker årsvis baserat på underlag från kommuner och regioner. När det gäller kostnader och samhällsekonomiska effekter är dock informationen som staten erhåller bristfällig. Trafikverket har inte tillgång till underlagen och Trafikanalys har inte kunnat utföra sedvanlig kvalitetsbedömning i samband med att projekt föreslås till byggstart. Samtidigt har flera av dessa kollektivtrafikobjekt ingått i Trafikverkets förslag på objekt som bör få byggstartas inom de närmaste åren. Riksrevisionens sammanlagda bedömning är att avsaknaden av aktuella underlag av god kvalitet medför en risk för att kostnaderna hamnar på en högre nivå än det som har avtalats samt att objektens bidrag till de transportpolitiska målen inte kan garanteras.

5.1 Utgångspunkter för bedömning

Riksrevisionen utgår från att en ändamålsenlig process ger staten motsvarande insyn och kontroll gällande medfinansierade kollektivtrafikobjekt som vid utvecklingen av andra större infrastrukturåtgärder som finansieras med statliga medel. De kollektivtrafikobjekt som är resultat av förhandlingar bör därför enligt Riksrevisionen uppfylla motsvarande krav på beslutsunderlag med mera som andra namngivna objekt i den nationella planen.

Enligt Riksrevisionen bör alla objekt med statlig finansiering som ska byggstarta eller som bedöms kunna byggstarta de närmaste åren genomgå samma process och prövning, oavsett om de är delvis eller fullt finansierade med statliga medel.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Se även beskrivning av processen i kapitel 2.

Det innebär bland annat att för de medfinansierade kollektivtrafikobjekten som bedöms vara färdiga att byggstarta år 1–3 ska alla nödvändiga förberedelser vara genomförda. Det ska i princip inte råda några osäkerheter om att projekten kan påbörjas och genomföras på det sätt och till de kostnader som ryms inom den nationella planeringsramen. För objekt som kan byggstarta år 4–6 ska förberedelser gällande projektering (inklusive bedömning av konsekvenser) och kostnadsberäkningar vara långt gångna. Underlagen ska bland annat redogöra för bedömningar och avvägningar i förhållande till transportpolitisk måluppfyllelse, kostnader (inklusive osäkerheter) och samhällsekonomisk lönsamhet.¹⁶⁷

5.2 Planerings- och genomförandeprocessen

Som beskrivits i kapitel 2 har Trafikverket en omfattande process för att skapa bättre möjligheter för successiv omprövning av enskilda åtgärders prioritet baserad på ändamål och kvalitet i takt med att kunskaper om åtgärdens faktiska förutsättningar och konsekvenser utvecklas, och tiden för genomförande närmar sig.

För att hantera osäkerheter kring objektens kostnader har Trafikverket ett arbetssätt som bygger på osäkerhetsstyrning. Kostnadsbedömningar kvalitetssäkras genom att två separata uppskattningar görs: en underlagskalkyl och en osäkerhetsanalys enligt successivprincipen.¹⁶⁸ Denna kvalitetssäkring genomförs vid ett antal tillfällen under planläggningsprocessen, vilket innebär att kostnadsbedömningarna förbättras i takt med att kunskapen om projektet och dess förutsättningar ökar.¹⁶⁹

Objektens samhällsekonomiska lönsamhet bedöms med hjälp av analyser som väger kostnader mot nyttor av olika åtgärder, vanligtvis uttryckt i form av en nettonuvärdeskvot, kompletterad med kvalitativa bedömningar. Informationen finns normalt i en samlad effektbedomning.

Kollektivtrafikobjekten som är framförhandlade inom ramen för Sverigeförhandlingen ingår i den nationella planen och i Trafikverkets process i så mån att de föreslås till byggstart eller förberedelse till byggstart på samma sätt som andra namngivna objekt. Objekten ingår i Trafikverkets årliga byggstartsförslag som lämnas till regeringen, och regeringen fattar beslut om byggstart och förberedelse till byggstart för dessa objekt baserat på Trafikverkets förslag samt övriga underlag.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Regeringsbeslut I2020/00421/TP.

¹⁶⁸ Se beskrivning av osäkerhetsanalys/successivprincip i kapitel 4.

¹⁶⁹ Trafikverket, *Namngivna investeringar - Underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018-2029*, 2017.

¹⁷⁰ Sverigeförhandlingens kollektivtrafikobjekt har ingått i tre byggstartsförslag som lämnats till regeringen fram till och med 2020: Trafikverket, *Namngivna investeringar - Underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018-2029*, 2017; Trafikverket, *Förslag till objekt som bör få byggstartas år 1-3 (2020-2022) samt objekt som bör få förberedas för byggstart år 4-6 (2023-2025)*, 2019; Trafikverket, *Förslag till objekt som bör få byggstartas år 1-3 (2021-2023) samt objekt som bör få förberedas för byggstart år 4-6 (2024-2026)*, 2020.

5.2.1 Kollektivtrafikobjekten flyttas fram i processen

I Sverigeförhandlingens direktiv anges att större kollektivtrafikåtgärder i huvudsak ska kunna genomföras under perioden 2025–2035.¹⁷¹ Efter att objekten togs med i nationell plan har de ingått i Trafikverkets rapport om årliga byggstartförslag tre gånger (se tabell 3). I den nationella planen för åren 2018–2029 föreslås ett antal av kollektivtrafikobjekten till byggstart den närmaste treårsperioden.¹⁷² Bland annat gäller det alla objekt i Skåne samt linbanan och det stora spårvägsobjektet (Spårväg/Citybuss Norra Älvstranden C) i Göteborg. För dessa objekt bör därmed enligt Trafikverkets riktlinjer alla nödvändiga förberedelser vara genomförda och det ska i princip inte råda några osäkerheter om att projekten kan påbörjas och genomföras.

Vidare föreslås bland annat tunnelbana Älvsjö–Fridhemsplan till förberedelse för byggstart vilket innebär att förberedelser gällande projektering (inklusive bedömning av konsekvenser) och kostnadsberäkningar ska vara långt gångna.

År 2019 föreslog Trafikverket att ett av Göteborgs citybussobjekt (Norra Älvstranden V) är redo att byggstarta inom de närmsta tre åren. Samtidigt ansågs Skåneobjektet Lommabanan, som är statlig infrastruktur, nu längre inte vara färdigt för byggstart inom de närmsta tre åren utan först om fyra till sex år. Detta med motivet att det inte längre uppfyller Trafikverkets kriterier. Regeringen fattade därefter beslut i enlighet med Trafikverkets förslag.¹⁷³

I Trafikverkets byggstartsrapport från 2020 förslogs att tunnelbana Älvsjö–Fridhemsplan ska flyttas fram och ansågs därmed vara redo att byggstartas inom tre år.¹⁷⁴

¹⁷¹ Dir. 2014:106, s. 14.

¹⁷² Trafikverket, *Namngivna investeringar - Underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018-2029*, 2017.

¹⁷³ Regeringsbeslut I2020/00796/TP.

¹⁷⁴ Regeringen har dock ännu (mars 2021) inte tagit ställning till om detta objekt får byggstarta enligt Trafikverkets förslag utan avvaktar resultatet av pågående förhandlingen om detta objekt (se avsnitt 4.5.2) innan ställning tas till detta (Regeringsbeslut I2021/00793).

Tabell 3 Storstadsobjekten i byggstartsförslagen

Kollektivtrafikobjekt	Förslag till byggstart		
	Nationell plan (2018)	2019	2020
Stockholm			
Tunnelbana Älvsjö–Fridhemsplan	4–6	4–6	1–3
Roslagsbanan till city	7–12	7–12	7–12
Spårväg syd	7–12	7–12	7–12
Tunnelbanestation Hagalund	1–3	Byggstartat	Byggstartat
Västra Götaland			
Spårväg/Citybuss Norra Älvstranden C	1–3	1–3	1–3
Linbana Järntorget–Lindholmen	1–3	1–3	1–3
Citybuss Norra Älvstranden V	4–6	1–3	1–3
Citybuss Backastråket	1–3	1–3	1–3
Skåne			
BRT Malmöexpressen	1–3	1–3	1–3
Elbuss Malmö	1–3	Byggstartat	Byggstartat
Lommabanan etapp 2	1–3	4–6	4–6
BRT Helsingborgsexpressen	1–3	1–3	1–3
Spårväg Lund	1–3	Byggstartat	Byggstartat

Anm.: "1–3" färdiga för byggstart år 1–3; "4–6" bedöms kunna byggstarta år 4–6, "7–12" byggstartas år 7–12.

Källa: Trafikverket, Namngivna investeringar - Underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029, 2017; Trafikverket, Förslag till objekt som bör få byggstartas år 1-3 (2020-2022) samt objekt som bör få förberedas för byggstart år 4-6 (2023-2025), 2019; Trafikverket, Förslag till objekt som bör få byggstartas år 1-3 (2021-2023) samt objekt som bör få förberedas för byggstart år 4-6 (2024-2026), 2020.

5.2.2 Kontrollen av underlagens kvalitet brister

Enligt Riksrevisionens bedömning finns det brister i kvalitetssäkringen av Sverigeförhandlingens kollektivtrafikobjekt. Den absoluta majoriteten av samtliga infrastrukturobjekt som ingår i byggstartsförslagen följer den gängse processen. Avvikelser motiveras. Det görs dock ingen bedömning av Trafikverket om huruvida Sverigeförhandlingens kollektivtrafikobjekt uppfyller gällande krav för kvalitetssäkring av kostnads kalkyler, bidrag till transportpolitisk måluppfyllelse med mera utan Trafikverket hänvisar till den årliga uppföljningen som görs av storstadsavtalens sekretariat och respektive huvudman. Inte heller görs någon bedömning av förändrad måluppfyllelse i förhållande till nationell plan. För dessa kollektivtrafikobjekt har Trafikverket inte tillgång till underlag eftersom det inte är

Trafikverkets uppgift att se till att relevant underlag finns. Det åligger respektive huvudman att ansvara för att relevant underlag finns för objekten.¹⁷⁵ Detta gäller samtliga av Sverigeförhandlingens kollektivtrafiksobjekt som diskuteras ovan.

En konsekvens av att underlagen inte finns samlade hos Trafikverket är att den kvalitetsgranskning av samhällsekonomiska kalkyler, kostnadsberäkningar och planeringsunderlag som görs av Trafikanalys inför regeringens beslut om byggstart försvåras.¹⁷⁶ Det finns enligt Trafikanalys inget i planeringspropositionen eller i andra dokument som undantar storstadsobjekten från den vanliga processen. Trafikanalys har påpekat att det finns problem med att Sverigeförhandlingens kollektivtrafikobjekt inte följer samma process som övriga namngivna investeringar, bland annat eftersom underlag som finns hos trafikhuvudmännen inte är tillgängliga för myndighetens granskning. Efter förfrågan har Trafikanalys nekats möjligheten att granska dessa.¹⁷⁷

5.2.3 Styrelsernas uppföljning framstår som otillräcklig

Enligt Riksrevisionens bedömning ger inte den uppföljning och rapportering som genomförs inom storstadsavtalens styrelser en tillräcklig statlig insyn och kontroll vad gäller samhällsekonomisk nytta, kostnadsuppföljning och riskhantering. De årliga uppföljningsrapporterna som lämnas av sekretariatet innehåller bland annat en redovisning av samhällsekonomisk nytta, objektens utbyggnad, kostnadsuppföljning och riskhantering och bostadsbyggande.¹⁷⁸ Informationen i de rapporter som hittills lämnats till regeringen är dock i många avseenden knapphändig. Speciellt saknas de uppgifter som krävs för jämförbarhet i enlighet med Trafikverkets process. I rapporterna är uppföljningen av bostadsbyggande relativt detaljerad samtidigt som redovisningen av samhällsekonomisk nytta, kostnadsuppföljning och riskhantering saknas eller endast redovisas översiktligt. Till exempel, när det gäller samhällsekonomisk nytta, så konstateras att det utöver det som togs fram under förhandlingsprocessen inte finns behov av nya samhällsekonomiska nyttoberäkningar förrän vid uppföljningen av projektens effekter efter trafikstart.¹⁷⁹ För Stockholmsobjekten ges informationen att mindre utredningar har genomförts i syfte att förstå vilka risker som finns för objektens

¹⁷⁵ Trafikverket, Förslag till objekt som bör få byggstartas år 1-3 (2020-2022) samt objekt som bör få förberedas för byggstart år 4-6 (2023-2025), 2019; Trafikverket, Förslag till objekt som bör få byggstartas år 1-3 (2021-2023) samt objekt som bör få förberedas för byggstart år 4-6 (2024-2026), 2020.

¹⁷⁶ För att underlaget ska anses vara acceptabelt, enligt Trafikanalys, ska kostnader ha tagits fram och osäkerheter ha hanterats enligt direktiv och interna styrdokument. Dessutom ska underlaget bedömas vara aktuellt. Underlag bedöms vara aktuellt om moment har genomförts vid de förutbestämda tidpunkterna som anges i styrdokumentet.

¹⁷⁷ Trafikanalys, Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2020, 2020.

¹⁷⁸ Rapporterna finns att tillgå på Trafikverket, "Storstadsavtalen", hämtad 2020-11-20.

¹⁷⁹ Sekretariat styrelserna för uppföljning av ramavtalen, Årsrapport 2018, Ramavtal 6 – Storstad Stockholm, 2019; Årsrapport 2018, Ramavtal 7 – Storstad Göteborg, 2019; Årsrapport 2018, Ramavtal 8 – Storstad Malmö, 2019.

genomförande.¹⁸⁰ Detta gällde till exempel tunnelbaneobjekt Älvsjö–Fridhemsplan samma år som objektet föreslås för byggstart inom de kommande tre åren.

Ett exempel på otillräcklig statlig insyn och kontroll inför byggstart är linbanan i Göteborg som från början kostnadsbedömdes till 1,1 miljarder kronor och utifrån det underlaget föreslogs byggstarta inom tre år. En förnyad kostnadsberäkning gjordes därefter som uppskattade kostnaden till cirka 4 miljarder, vilket enligt bedömningen gjorde projektet mycket olönsamt.¹⁸¹ En omförhandling av hur objektet kan utgå och hur tillhörande bostadsåtagande ska påverkas påbörjades under hösten 2020 mellan staten, regionen och kommunen.¹⁸² Att ett större kollektivtrafikobjekt i ett sent skede bedöms som mycket olönsamt och utgår kan även påverka andra kollektivtrafikinvesteringars samhällsekonomiska lönsamhet utöver det enskilda objektet.¹⁸³ Bedömningen av andra kollektivtrafikobjekts nytta påverkas rimligen när enskilda objekt stryks.

5.3 Sammanfattade iakttagelser

I en ändamålsenlig process bör staten ha motsvarande insyn och kontroll gällande medfinansierade kollektivtrafikobjekt som vid utvecklingen av andra större infrastrukturåtgärder som finansieras med statliga medel. Kollektivtrafikobjekten som är framförhandlade inom ramen för Sverigeförhandlingen ingår i den nationella planen och i Trafikverkets process i så mån att de föreslås till byggstart eller förberedelse till byggstart på samma sätt som andra namngivna objekt. En väsentlig skillnad är dock hur processen för uppföljning och kontroll av objekten ser ut.

Riksrevisionen konstaterar att den gängse processen för kvalitetssäkring inte följs, och varken Trafikverket eller Trafikanalys har kunnat granska om objekten är tillräckligt säkra i fråga om nytta, kostnader och genomförande inför beslut om byggstart. I stället ligger ansvaret för att säkerställa beslutsunderlagets kvalitet hos trafikhuvudmännen och styrelsen för ramavtalen. Enligt Riksrevisionens bedömning ger inte den uppföljning och rapportering som görs av storstadsavtalens styrelser en tillräcklig statlig insyn och kontroll vad gäller samhällsekonomisk nytta, kostnadsuppföljning och riskhantering.

Bristande kvalitet i underlag har bland annat visat sig genom att objekt som bedömts som klara för byggstart i ett sent skede visat sig bli avsevärt dyrare och fått avbrytas och omförhandlas. Detta kan i sin tur även riskera att påverka den samhällsekonomiska lönsamheten och prioriteringsordningen för andra projekt.

¹⁸⁰ Sekretariat styrelserna för uppföljning av ramavtalen, *Årsrapport 2019, Ramavtal 6 – Storstad Stockholm*, 2020.

¹⁸¹ Intervju med företrädare för Västra Götalandsregionen 2020-09-15. Se även avsnitt 4.5.2.

¹⁸² Sekretariat styrelserna för uppföljning av ramavtalen, *Protokoll Styrelsemöte för ramavtal 7 Göteborg den 2 oktober 2020*, 2020.

¹⁸³ Se t.ex. Göteborgs Stad, Stadsbyggnadskontoret, *Konsekvenser av att linbaneprojektet avslutas*, 2021.

Om staten, som i vissa storstadsobjekt, dessutom tar en del av den finansiella risken vid fördyrning blir vikten av god statlig insyn och kontroll än viktigare.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att processen för genomförande inte har säkerställt kollektivtrafikobjekten med avseende på nytta, kostnader och risker. Statens insyn har varit svag och underlagets kvalitet har inte motsvarat de krav som ställts på andra objekt i den gängse processen. Därmed har risken ökat för att kollektivtrafikinvesteringarna inte är i linje med de transportpolitiska målen.

6 Slutsatser och rekommendationer

I Sverigeförhandlingens storstadsavtal medfinansierade staten omfattande kollektivtrafikinvesteringar i de tre storstadsregionerna. Som motprestation åtog sig regionernas kommuner att bygga nya bostäder. Riksrevisionen har granskat om regeringen säkerställt att den statliga medfinansieringen av regional kollektivtrafikinfrastruktur inom dessa avtal var i linje med riksdagens transportpolitiska mål där val av åtgärder utgår från transportbehov och samhällsekonomi.

6.1 Slutsatser

Riksrevisionens övergripande bedömning är att regeringen inte säkerställt att den statliga medfinansieringen inom storstadsavtalen är i linje med riksdagens transportpolitiska mål. Vi konstaterar att det finns brister i de förutsättningar regeringen skapat, de beslutsunderlag som tagits fram samt i statens insyn och kontroll vid genomförandet.

6.1.1 Förutsättningar, underlag och uppföljning har brustit

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte skapade förutsättningar för val av effektiva kollektivtrafikåtgärder inom storstadsavtalen. Förvisso betonades i direktivet till Sverigeförhandlingen vikten av de transportpolitiska målen och i synnerhet hög samhällsekonomisk nytta. Enligt regeringen kunde olika möjliga åtgärder övervägas, i linje med fyrstegsprincipen, och en trafikslagsövergripande utgångspunkt förespråkades. Men samtidigt försvårade regeringen en prioritering av effektiva kollektivtrafikåtgärder på samhällsekonomisk grund genom den förhandlingsmetod som förordades och de begränsade resurser som ställdes till förfogande. Den utgångspunkt som Sverigeförhandlingen valde försvårade också en sådan prioritering. Därmed skapades, enligt Riksrevisionens bedömning, inte förutsättningar för val av åtgärder i enlighet med de transportpolitiska målen.

Att kommunerna skulle åta sig att bygga nya bostäder var ett centralt mål för Sverigeförhandlingen och statlig medfinansiering av kostsam spårbunden kollektivtrafik var medlet för att uppnå det. Arbetet inriktades på att uppskatta de nyttor med kollektivtrafikinvesteringen som var viktiga för en snabb förhandling som ledde fram till avtal. Detta stod i stark kontrast till att utgå från den av riksdagen förordade fyrstegsprincipens behovsanalys, och att använda samhällsekonomi som en prioriteringsgrund vid val av åtgärd.

Det fanns genomgripande brister i det underlag som togs fram inför förhandlingen. Staten hade enligt Riksrevisionens bedömning begränsad kännedom om vilka övergripande transportbehov som fanns i regionerna och vilka åtgärder som kunde lösa transportproblemen. Sverigeförhandlingens

utgångspunkt, att endast kostsamma spårinvesteringar var aktuella, medförde att andra möjliga och sannolikt effektiva lösningar prioriterades ned. Den för fyrstegsprincipen centrala behovsanalysen var i många fall ofullständig, både utifrån nationellt perspektiv och avseende de regionala prioriteringarna.

Enligt Sverigeförhandlingen var samhällsekonomisk effektivitet ett av de två centrala urvalskriterierna för kollektivtrafikåtgärderna. Men eftersom få genomarbetade samhällsekonomiska analyser togs fram, och dessa även i övrigt hade en underordnad roll i förhandlingen, skedde enligt Riksrevisionens bedömning ingen prioritering av åtgärder på samhällsekonomisk grund.

De avtalade kollektivtrafikobjekten följer inte samma process vad det gäller uppföljning fram till byggstart som andra objekt i den nationella planen. Riksrevisionen konstaterar att statens insyn och kvalitetssäkring av underlagen i förhållande till transportpolitisk måluppfyllelse, kostnader och samhällsekonomisk lönsamhet skiljer sig från den normala processen. Trafikverket har inget ansvar för kvalitetssäkringen av underlagen utan hänvisar till respektive huvudman. Den styrelse som följer upp åtgärderna redovisar en mycket översiktlig bild av projektens utveckling till regeringen. Trafikanalys, som normalt kvalitetssäkrar underlagen inför regeringens beslut, har heller inte fått möjligt att granska kostnadskalkyler med mera. Riksrevisionen bedömer att kraven som ställs på storstadsförhandlingens kollektivtrafikobjekt inte motsvarar dem som gäller andra objekt. Därmed säkerställs inte att objektens utveckling överensstämmer med de transportpolitiska målen.

6.1.2 En förhandling som kompromissar med de transportpolitiska målen

En förhandling är normalt en process för att nå en överenskommelse mellan parter som inte har samma intressen. För att nå en överenskommelse krävs att parterna kompromissar. Riksrevisionen konstaterar att det varken i Sverigeförhandlingens uppdrag eller tillvägagångssätt varit tydligt vilka statliga kompromisser som var aktuella. Utfallet pekar på att staten utan närmare utredning av åtgärdernas betydelse för de transportpolitiska målen erbjudit de regionala och kommunala parterna medfinansiering i direkt proportion till deras bostadsåtaganden. De regionala parterna har utifrån sina utgångspunkter haft stora möjligheter att påverka vilka dessa åtgärder ska vara givet att de uppfyllde statens kriterier om kostsam och gärna spårbunden infrastruktur.

I den gängse planeringen av infrastruktur finns det en betydande frihet att välja de åtgärder som följer av politiska prioriteringar. Valet av åtgärder baseras dock generellt på ett underlag som tydliggör för- och nackdelar samt hur valet förhåller sig till riksdagens transportpolitiska målsättningar. Riksrevisionen konstaterar att i förhandlingen om storstadsavtalen har prioriteringen vilat på en begränsad bild av åtgärdernas faktiska bidrag till samhället, vilken därför inte tydliggör

konsekvenserna av prioriteringen. Förhandlingens prioritering har baserats på ett egenutvecklat tillvägagångssätt för att bedöma olika nyttor som till stor del saknade metodansats. Underlagen var svåra att jämföra mellan olika kollektivtrafikobjekt och svåra att relatera till de underlag som tas fram av Trafikverket för andra större infrastrukturåtgärder. Den slutliga prioriteringen gjordes från en mycket begränsad analys av objektens nyttor, främst restidsnyttor och antalet bostäder. Därmed utelämnades flera centrala aspekter så som de ekonomiska effekterna (till exempel driftskostnader och biljettintäkter) för huvudmannen och effekterna på trängsel. Riksrevisionen bedömer att den bristande helhetsbilden gör att det är sannolikt att en annan, mer effektiv, prioritering hade kunnat göras med ett bättre och mer genomarbetat underlag.

6.1.3 Förhandlingens mervärde är oklart

En utgångspunkt för Sverigeförhandlingen är att samhället tjänar på att bättre samordna planer för kollektivtrafikinfrastruktur och bebyggelse. Förhandlingen utgår från ett bredare perspektiv än enbart infrastrukturens förtjänster, och mervärdet bör bedömas utifrån de samlade nyttorna även inom andra områden.

Frågan återstår då om staten uppnått betydande vinster på andra områden än det transportpolitiska. I samband med att avtalen tecknades avrapporterade Sverigeförhandlingen att de knappt 200 000 bostäder som avtalats var ett resultat av den medfinansierade kollektivtrafikutbyggnaden. Riksrevisionens bedömning är dock att den faktiska ökningen i planerat bostadsbyggande är begränsad. Kommunerna som ingick i förhandlingen planerade i många fall redan större bostadsutbyggnader. Kommunala företrädare som Riksrevisionen intervjuat menar att dessa planer inte påverkades nämnvärt av förhandlingen. I vissa fall var bostäderna beroende av någon form av förbättringar i infrastrukturen men inte nödvändigtvis den som medfinansierades inom storstadsavtalen.

Slutligen var Sverigeförhandlingen framgångsrik i det avseendet att det gick snabbt att nå en överenskommelse om bostadsåtaganden och medfinansiering av ny kollektivtrafikinfrastruktur. Redan efter tre år har dock betydande omtag behövt göras i vissa avtal på grund av risk för, eller konstaterade, kostnadsfördyringar. Staten medverkar i omförhandlingar och riskerar att behöva bidra med mer pengar än vad som avtalades eller att få en annan mindre omfattande infrastruktur än den som avtalades.

6.1.4 Förhandling vid planeringen av infrastruktur ställer höga krav på förberedelser och transparens

Förhandlingen av storstadsavtalen pekar på konflikter dels mellan målsättningarna för infrastrukturen respektive bostadsbyggandet, dels mellan hur planering bör gå till utifrån de transportpolitiska målen respektive de intressen som finns mellan parterna i en förhandling.

Förhandlingar om medfinansiering kan minska risken för utdragna processer och leda till en smidigare genomförandeprocess där samtliga inblandade parter har ett egenintresse av att den avtalade lösningen förverkligas. Samtidigt innebär denna typ av process en avvägning mellan intressen. En förhandling innebär därmed en stor risk för kompromisser som medför att utfallet inte blir i linje med de transportpolitiska målen.

Riksrevisionen bedömer samtidigt att förhandlingsprocesser fortsatt kan komma att vara ett inslag vid infrastrukturinvesteringar. För att avvikelser från riksdagens transportpolitiska mål ska kunna minimeras ställer det stora krav på förhandlingsprocessen. Det krävs goda förberedelser i form av ett beslutsunderlag av hög kvalitet, för att göra förhandlingsutfallet jämförbart med annan planering. De målkonflikter som existerar inför förhandlingen bör belysas tillsammans med en transparent beskrivning av hur olika mål bör vägas mot varandra.

6.2 Rekommendationer

Med utgångspunkt i ovanstående slutsatser ger Riksrevisionen regeringen följande rekommendationer vid förhandling om medfinansiering av regionala kollektivtrafikåtgärder.

- Säkerställ att prioritering av åtgärder grundas på analyser av behov, transparenta och jämförbara samhällsekonomiska analyser samt tillförlitliga kostnadsuppskattningar.
- Säkerställ att prioritering utifrån de transportpolitiska målen är den huvudsakliga utgångspunkten. Om en förhandling innebär en risk för avsteg från de transportpolitiska målen bör detta belysas på ett tydligt sätt.
- Säkerställ att staten efter att beslut om medfinansiering fattats har god insyn och kontroll under genomförandet av de åtgärder som beslutats.

Referenslista

Riksdagstryck

Bet. 2012/13:TU2, *Transportsystemets inriktning*, rskr. 2012/13:119.

Bet. 2014/15:TU13, *Järnvägs- och kollektivtrafikfrågor*, rskr. 2014/15:207.

Bet. 2017/18:TU13, *Fossiloberoende transporter*, rskr. 2017/18:263.

Bet. 2018/19:TU13, *Kollektivtrafik*, rskr, riksdagens protokoll 2018/19:96.

Prop. 2003/04:145, *Trängselskatt*, bet. 2003/04:SKU35, rskr. 2003/04:35.

Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257.

Prop. 2011/12:118, *Planeringssystem för transportinfrastruktur*, bet. 2011/12:TU13, rskr. 2011/12:257.

Prop. 2016/17:21 *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling*, bet. 2016/17:TU4, rskr 2016/17:101.

Prop. 2019/20:65, *En samlad politik för klimatet - klimatpolitisk handlingsplan*, bet. 2019/20:MJU16, rskr. 2019/20:314.

Regeringens skrivelse 2017/18:230, *Strategi för Levande städer - Politik för en hållbar stadsutveckling*, bet. 2017/18:CU39, rskr. 2017/18:426.

Författningar

Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur.

Förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.

Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys.

Förordning (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer.

Kommittéförordning (1998:1474).

Utredningar, rapporter m.m.

Börjesson, M., Jonsson, D., och Lundberg, M., *Samhällsekonomin på spåret: en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan*, ESO 2012:5, 2012.

Cars, G., Engström, C.-J., och Fredriksson, C., *Sverigeförhandlingen och sedan? Slutrapport från följeforskningen 2017-11-01*, 2017.

Dir. 2013:22, *Utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län*.

Dir. 2014:106, *Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna*.

Dir. 2014:113, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna*.

Eliasson, J., *Förbättrade metoder för samhällsekonomisk analys av kollektivtrafikinvesteringar*, CTS Working Paper 2016:6, CTS-Centre for Transport Studies, 2016.

Göteborgs stad, "Åtgärdsvalsstudie: Linbana över älven 2021 – Att etablera linbanor i Göteborg", 2016.

Göteborgs stad, Trafiknämnden, *Protokoll (nr 18)*, 2019-11-28, 2019.

Göteborgs stad, "Konsekvenser av att linbaneprojektet avslutas", Tjänsteutlåtande, Stadsbyggnadskontoret, dnr 0499/20, 2021.

Johansson, E., och Anund, A., "Planering och utredning av kollektivtrafikinvesteringar: En fallstudie av Spårväg syd", K2 Working Papers 2018:3, 2018.

Klimatpolitiska rådet, *Klimatpolitiska rådets rapport 2019*, Årsrapport 2019 rapport nr 2, 2019.

Lundberg, M., Pyddoke, R., och Wärmark, A., *Medfinansierings påverkan på planeringssystemet – diskussion om tänkbara förändringar*, bilaga 6 till SOU 2011:49, 2011.

Regeringsbeslut N2017/07821/TIF (delvis), *Godkännande av avtal om finansiering och medfinansiering avseende ökad tillgänglighet i storstäderna samt ökat bostadsbyggande enligt Sverigeförhandlingen*.

Regeringsbeslut N2018/03462/TIF, *Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2018-2029, beslut om byggstarter 2018-2020, beslut om förberedelse för byggstarter 2021-2023 samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2018-2029 (rskr. 2016/17:101)*.

Regeringsbeslut I2020/00796/TP, *Beslut om byggstarter*.

Regeringsbeslut I2020/02982, *Uppdrag till en förhandlingsperson att omförhandla 2013 års Stockholmsförhandling och Sverigeförhandlingens Stockholmsdel.*

Regeringsbeslut I2020/00421/TP, *Uppdrag att lämna förslag på objekt som bör få byggstartas år 1–3 (2021–2023) samt objekt som bör få förberedas för byggstart år 4–6 (2024–2026).*

Regeringsbeslut I2021/00793, *Beslut om byggstarter.*

Region Stockholm, Trafiknämnden, *Svar på skrivelse från (S) angående fördyring av tunnelbanan enligt Stockholmsöverenskommelsen och Region Stockholm, Förvaltningen för utbyggd tunnelbana (2016) Återrapportering av åtgärds- och optimeringsarbetet, 2020.*

Region Stockholm, Förvaltning för utbyggd tunnelbana, *Budgetunderlag inför Budget 2021 för Region Stockholm, FUT 2020-0810, 2020.*

Riksrevisionen, *Medfinansiering av statlig infrastruktur*, RiR 2011:28, 2011.

Riksrevisionen, *Citybanans regionala medfinansiering*, RiR 2012:8, 2012.

Riksrevisionen, *Att tänka efter före – statens planering av höghastighetsjärnvägar*, RiR 2019:31, 2019.

Ronnle, E., *Justifying mega-projects: An analysis of the Swedish high-speed rail project*, diss., Lunds universitet, 2019.

Sekretariat styrelserna för uppföljning av ramavtalen, *Årsrapport 2018, Ramavtal 6 – Storstad Stockholm*, rapport 2018:1, 2019.

Sekretariat styrelserna för uppföljning av ramavtalen, *Årsrapport 2019, Ramavtal 6 – Storstad Stockholm*, rapport 2019:1, 2020.

Sekretariat styrelserna för uppföljning av ramavtalen, *Årsrapport 2019 för ramavtal 6 – Storstad Stockholm – bilaga 1*, rapport 2019:1, 2020.

Sekretariat styrelserna för uppföljning av ramavtalen, *Årsrapport 2018, Ramavtal 7 – Storstad Göteborg*, rapport 2018:1, 2019.

Sekretariat styrelserna för uppföljning av ramavtalen, *Årsrapport 2018, Ramavtal 8 – Storstad Malmö*, rapport 2018:1, 2019.

Sekretariat styrelserna för uppföljning av ramavtalen, *Protokoll, Styrelsemöte för ramavtal 7 Göteborg den 2 oktober 2020*, TRV 2018/106613, 2020.

SOU 2011:49, *Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering.*

SOU 2017:107, *Slutrapport från Sverigeförhandlingen – Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge.*

Statistiska centralbyrån, *Bostadsbyggnadsplaner 2015–2024/50*, bilaga till Huvudrapporten för Stockholms län, demografisk rapport 2015:8, 2015.

Statistiska centralbyrån, *Kommunernas bostadsbyggnadsplaner 2019–2028/2030*, demografirapport 2019:11, 2019.

Stockholms läns landsting, *Förstudie tunnelbana till Nacka*, 2014.

Stockholms läns landsting, *Utredning av storstadsåtgärder i Sverigeförhandlingen - Lägesrapport om alternativen i förhandlingsfasen 23 mars 2016*, 2016.

Stockholms stad, *Planbeskrivning Detaljplan för Årstafältet park, Årsta 1:1 mm i stadsdelarna Östberga och Enskedefältet*, Stadsbyggnadskontoret, SDp 2011-03366, 2012.

Storstockholms Lokaltrafik, *Förstudie Spårväg Syd slutrapport*, 2012-09-14, 2012.

Sverigeförhandlingen, *Delrapport från Sverigeförhandlingen – Lägesrapport avseende förhandling om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige*, Komm2016/00993, 2016.

Sverigeförhandlingen, *Förtydligande om redovisningen i nyttoberäkningarna i Sverigeförhandlingen 150601*, 2015.

Sverigeförhandlingen, *Metoder och redovisning av nyttoberäkningar i Sverigeförhandlingen*, 2015.

Sverigeförhandlingen, *PM Urval storstadsobjekt 160208*, 2016.

Sverigeförhandlingen, *Ramavtal 6 – Storstad Stockholm*, 2017.

Sverigeförhandlingen, *Ramavtal 7 – Storstad Göteborg*, 2017.

Sverigeförhandlingen, *Ramavtal 8 – Storstad Malmö*, 2017.

Sverigeförhandlingen, *Ramavtal 10 – Storstad Lund*, 2017.

Sverigeförhandlingen, *Ramavtal 11 – Storstad Helsingborg*, 2017.

Sverigeförhandlingen, "Förhandlingsstart för storstadsåtgärder", Seminarium februari 2016, www.sverigeforhandlingen.se/index.html?p=2827.html, hämtad 2020-11-30.

Sverigeförhandlingen, "Nyttoanalyser", <http://forhandling.sverigeforhandlingen.se/nyttoanalyser>, hämtad 2020-10-20.

Sveriges Kommuner och Landsting, *Kollektivtrafikens kostnadsutveckling – en överblick*, 2017.

Trafikanalys, *Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2020*, rapport 2020:11, 2020.

Trafikverket, *Introduktion till samhällsekonomisk analys*, 2012.

Trafikverket, *Regionala systemanalyser – en vägledning "Vad är problemet – egentligen? Och vad vill vi åstadkomma?"*, TRV 2015/42946, 2015.

Trafikverket, *Statlig medfinansiering till regionala kollektivtrafikanläggningar samt åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på det kommunala vägnätet – namngiven åtgärd*, TDOK 2016:0090, 2016.

Trafikverket, *Samhällsekonomisk analys – förklarat på ett enklare sätt*, 2016.

Trafikverket, *Namngivna investeringar - Underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, 2017:158, 2017.

Trafikverket, *Nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastruktur 2018–2029*, bilaga 1, TRV 2018/63947, 2018.

Trafikverket, *Förslag till objekt som bör få byggstartas år 1-3 (2020-2022) samt objekt som bör få förberedas för byggstart år 4-6 (2023-2025)*, TRV 2018/132219, 2019.

Trafikverket, *Årsredovisning 2018*, 2019.

Trafikverket, *Förslag till objekt som bör få byggstartas år 1-3 (2021-2023) samt objekt som bör få förberedas för byggstart år 4-6 (2024-2026)*, TRV 2020/21080, 2020.

Trafikverket, *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 7.0*, version 2020-12-01, 2020.

Trafikverket, *"Storstadsavtalen"*, www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/finansiering/storstadsavtalen, hämtad 2020-11-20.

Vigren, A., och Ljungberg, A., "Public transport authorities' use of cost-benefit analysis in practice", *Research in Transportation Economics*, (69) 560-567, 2018.

Västra Götalandsregionen, *Målbild Koll2035 - Kollektivtrafikprogram för stomnätet i Göteborg, Mölndal och Partille*, 2017.