



Riksrevisionens styrelses framställning om kostnadskontrollen i stora väginvesteringar

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat kostnadskontrollen i stora väginvesteringar. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?* (RiR 2010:25).

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

Styrelsen anser att de brister som lyfts fram i granskningen snarast bör åtgärdas genom en starkare styrning och uppföljning från regeringens och Trafikverkets sida. Styrelsen förutsätter vidare att regeringen även i övrigt ser över vilka åtgärder som behövs för att hålla nere kostnaderna i väginvesteringar. Det är enligt styrelsen av största vikt att problemen nu tas på allvar och att alla åtgärder därför vidtas för att få till stånd en effektivare och mer transparent process vid stora väginvesteringar.

Styrelsen anser därtill att regeringens återrapportering till riksdagen behöver förbättras. Den bristande informationen till riksdagen om väginvesteringars verkliga kostnader är enligt styrelsen allvarligt. Styrelsen föreslår därför att regeringen tar initiativ till åtgärder som säkerställer en förbättrad uppföljning och kostnadskontroll i stora väginvesteringsprojekt samt att regeringen ser över hur återrapporteringen till riksdagen kan bli mer rättvisande.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Granskningens inriktning och syfte	4
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	5
Riksrevisionens rekommendationer.....	10
Rekommendationer till Trafikverket.....	10
Rekommendationer till regeringen	12
Styrelsens överväganden	13
Uppföljningen och kostnadskontrollen måste förbättras	14
En mer rättvisande återslag till riksdagen.....	14
Styrelsens förslag.....	15

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Styrelsens överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

1. Uppföljningen och kostnadskontrollen måste förbättras

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen bör ta initiativ till åtgärder som säkerställer en förbättrad uppföljning och kostnadskontroll av stora väginvesteringsprojekt.

2. En mer rättvisande återrapportering till riksdagen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen bör se över hur återrapporteringen till riksdagen kan utvecklas i syfte att ge riksdagen en mer rättvis bild av de verkliga kostnaderna i stora vägprojekt.

Stockholm den 15 december 2010

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Emma Henriksson

Mats Midsander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Emma Henriksson (KD), Tommy Waidelich (S), Elisabeth Svantesson (M), Eva Flyborg (FP), Anders W Jonsson (C), David Lång (SD), Per Rosengren (V), Carina Adolfsson Elgestam (S), Maria Plass (M) och Mats Gerdau (M).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat kostnadskontrollen i stora väginvesteringar. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?* (RiR 2010:25). Rapporten publicerades i november 2010.

Granskningens inriktning och syfte

Den ekonomiska forskningen visar på ett tydligt samband mellan investeringar i transportsystemet och ekonomisk tillväxt. En ändamålsenlig transportinfrastruktur bidrar till andra politiska mål såsom en jämnare regional fördelning och en tillgänglighet till offentlig service för alla medborgare. Ofta blir stora infrastrukturinvesteringar betydligt dyrare än vad som planerats från början. Detta gäller inte bara Sverige utan är ett internationellt mönster. Detta innebär en risk för att avsatta medel inte används optimalt. I budgetpropositionen för 2010 föreslås att 9,6 miljarder kronor anslås till väginvesteringar i de regionala och nationella vägnäten. Anslaget till väginvesteringar utgör således ett betydande belopp, och det är av stor vikt att de anslagna medlen används kostnadseffektivt och att de ger hög samhällsekonomisk nytta.

Riksrevisionsverket (RRV) konstaterade redan 1994 att kostnadsökningar i väginvesteringar var stora och mycket vanliga. Vägverket underskattade projektens framtida kostnader i tidiga planeringsskeden. Enligt RRV:s bedömning berodde underskattningarna bl.a. på bristen på systematisk uppföljning och analys av kostnadsutvecklingen. RRV bedömde vidare att Vägverkets kalkyler inte tog hänsyn till den osäkerhet och de risker som förelåg. Kalkylerna fick därmed ett sken av precision som det inte fanns täckning för.

I en förstudie till Riksrevisionens granskning konstaterades att flera av dessa problem kvarstår. Här identifierades också ett antal andra risker och problem med kostnadskontrollen i stora väginvesteringar. Ett problem är att Vägverket saknar tillförlitlig statistik över kostnadsökningar i vägprojekten och att ingen undersöker orsakerna till kostnadsökningar. Riksrevisionen noterade även indikationer på bristfällig dokumentation av de ekonomiska underlagen samt problem med regeringens styrning av Vägverket när det gällde stora investeringsprojekt.

De stora väginvesteringarna – de som planeras att kosta mer än 500 miljoner kronor – står för ca 40 % av de medel som riksdag och regering planerat att avsätta för väginvesteringar under perioden 2010–2021.¹

Riksrevisionens syfte med granskningen har varit att bedöma om staten säkerställt en god kostnadskontroll i stora väginvesteringar. Granskningen fokuserar på hur kostnadsökningar beräknas, redovisas och hanteras i olika

¹ Dokument via e-post från Trafikverket, 2010-08-20. Sammanställningens underlag är åtgärdsplanerna för 2010–2021.

sammanhang samt på vilka de direkta respektive underliggande orsakerna till kostnadsökningar är. Regeringens och Vägverkets styrning för kostnadskontroll är central i granskningen. Den 1 april 2010 lades Vägverket ned och en ny myndighet, Trafikverket, tog över huvuddelen av Vägverkets uppgifter.

Riksrevisionen menar att en god kostnadskontroll i en verksamhet innebär att uppgifter om avvikelser mellan slutliga kostnadsutfall och den kostnads-kalkyl som låg till grund för investeringsbesluten sammanställs. God kostnadskontroll innebär även en systematisk uppföljning, dvs. att på ett systematiskt sätt undersöka orsakerna till avvikelser. Detta för att kunna dra nytta av gjorda erfarenheter. Slutligen innebär en god kostnadskontroll att det finns ett systematiskt arbetssätt för att hålla kostnaderna nere och en beredskap för att möta oförutsedda kostnadsökningar.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionens sammanfattande bedömning från granskningen är att regeringen och Vägverket/Trafikverket inte har gjort tillräckligt för att säkerställa en god kostnadskontroll vid genomförandet av stora väginvesteringar. Riksrevisionen konstaterar således att de problem med kostnadsökningar i vägprojekten som varit uppmärksammade en lång tid fortfarande kvarstår.

Långa processer och många aktörer

När vägar planeras och byggs i Sverige är många aktörer inblandade. Processen när nya vägar ska beslutas (åtgärdsplaneringen) i kombination med genomförandeprocessen, dvs. planeringen och byggandet av en väg, leder sammantaget till att de investeringsplaner som regeringen beslutar om, de s.k. åtgärdsplanerna, redan från början blir alltför omfattande i förhållande till avsatta medel. Tillämpningen av lagstiftning till skydd för miljö, kommunalt självbestämmande och enskilda medborgare bidrar till att investeringarna försenas och därmed fördras.

Granskningen visar att prisutvecklingen i branschen har varit hög – mellan åren 2000 och 2009 ökade priserna i vägbranschen med 35 % jämfört med 15 % i övriga ekonomin. Detta är en väsentlig källa till att väginvesteringar blir dyrare än vad som beräknats. Utöver denna kostnadsökning visar Riksrevisionens beräkningar att totalkostnaderna för de 35 stora väginvesteringar som avslutades mellan 2005 och 2009 ökade med i genomsnitt 8–18 % från första plankostnad till färdigställd väg.²

² Beräkningarna bygger på Vägverkets uppgifter som Riksrevisionen funnit flera osäkerheter i.

Vägverkets redovisning av kostnadsutvecklingen döljer kostnadsökningar och bygger på osäkra underlag

Riksrevisionen bedömer att den redovisning av kostnadsutvecklingen i stora vägprojekt som lämnas i Vägverkets årsredovisningar för 2005–2009 är missvisande och icke-transparent. Vägverkets redovisning av kostnadsutvecklingen underskattar kostnadsökningarna på två sätt, dels för att den ogynnsamma prisutvecklingen i anläggningsbranschen räknas bort i redovisningen, dels till följd av att Vägverket och regeringen har som princip att jämföra vägarnas slutkostnader med deras *senast* beslutade plankostnader. Detta innebär nämligen att fördyringar i projekten som inträffat före detta tillfälle inte heller räknas med i kostnadsutvecklingen.

Osäkerheten i fråga om de uppgifter som har lämnats i årsredovisningen är enligt Riksrevisionen stor när det gäller vad som ingår i olika kostnadsbegrepp och om dessa används på ett enhetligt sätt. Riksrevisionen anser vidare att regeringens återrapporteringskrav för denna redovisning har varit otillräckliga. Enligt Riksrevisionen borde t.ex. inte regeringen tillåta en redovisning i vilken hela prisutvecklingen i branschen räknas bort. Därmed försåras jämförelser med andra områden i ekonomin.

Bristande uppföljning

Riksrevisionen konstaterar att uppföljningen av infrastrukturinvesteringarna brister på två nivåer: dels när det gäller åtgärdsplaneringen, dels för investeringsverksamheten internt inom Vägverket/Trafikverket.

Dagens system för infrastrukturens ekonomiska planering innebär att långsiktiga investeringsplaner, åtgärdsplaner, beslutas av regeringen. De tidsperioder som besluten avser överlappar varandra, vilket leder till att en beslutad åtgärdsplan aldrig får löpa tiden ut innan den ersätts av en ny. Fördyringar och fördröjningar från en åtgärdsplan bildar förutsättningar för nästa plan där de så att säga finansieras en gång till. Detta bidrar till att osynliggöra kostnadsökningar och tidsfördröjningar. Det skulle enligt Riksrevisionen behövas en särskild uppföljning som besvarar frågan om den ursprungliga planen följdes med avseende på omfång, tid och kostnader. Riksrevisionen konstaterar därmed att riksdagen på detta sätt inte fått tillförlitliga uppgifter om hur mycket väg man får för avsatta medel och hur stor omfattningen av fördyringar i de stora väginvesteringarna är.

För att dämpa framtida kostnadsökningar och för att skapa beredskap för att hantera sådana som ändå uppkommer, krävs enligt Riksrevisionen att kostnadsutvecklingen i vägprojekten följs upp, dvs. att uppgifter om kostnadsökningar och deras orsaker sammanställs på ett systematiskt sätt. Riksrevisionen konstaterar även att Vägverket/Trafikverket inte har genomfört någon uppföljning i form av systematiska sammanställningar av kostnadsavvikelser och deras orsaker.

Problem med dokumentation

I granskningen har Riksrevisionen i olika sammanhang stött på brister i Vägverkets dokumentation och hantering av dokument. När det gäller de underlag till Vägverkets årsredovisning som Riksrevisionen granskat saknas t.ex. beskrivningar och beräkningar. Det saknas även tillgängliga dokumenterade rutiner som skulle kunna bringa transparens och spårbarhet bland kostnadsredovisningens komplicerade begrepp och beräkningar.

Riksrevisionen har vidare granskat kostnadsunderlag från nio stora vägprojekt. I denna del av granskningen var det enligt Riksrevisionen svårt, ofta omöjligt, att få fram en tillräcklig dokumentation av orsaker till kostnadsökningar. Det gäller särskilt uppgifter från projektens tidiga skeden. I en fallstudie av projektet Riksväg 73, visade det sig att det inte gått att spåra vissa väsentliga händelser i projektet såsom vem som har fattat ett visst beslut och på vilka grunder. Riksrevisionen kan vidare konstatera att Vägverket saknar rutiner för en transparent och systematisk dokumentation av projekt. Riksrevisionen har haft upprepade problem med att få fram begärda uppgifter och i andra fall hänvisats till för stora material.

Fyra problem med användandet av Väginde

Vägverkets användning av det s.k. Väginde leder enligt Riksrevisionen till fyra olika problem som alla ger en sämre kostnadskontroll. Väginde syftar till att spegla branschens prisnivå på väginvesteringarnas kostnadsutveckling.

För det första leder användandet av Väginde till att man i redovisningssammanhang döljer den kostnadsökning som följer av den höga prisutvecklingen i anläggningsbranschen. I själva verket är den ogynnsamma prisutvecklingen i branschen en väsentlig *orsak* till kostnadsökningar som bör lyftas fram i en redovisning av kostnadsutvecklingen.

För det andra tillkommer rent praktiska problem när man använder ett branschinde såsom Väginde. När man vill jämföra kostnadsutvecklingen i vägbranschen med den i den övriga ekonomin blir uppgifterna inte jämförbara, utan det krävs att uppgifterna som anges med Väginde räknas om till en gemensam prisnivå (vanligtvis KPI eller NPI). För en sådan omräkning krävs full kännedom om hur projektens kostnader fördelats över tiden. Sådana uppgifter är ofta svårtillgängliga, som Riksrevisionen kunnat konstatera under granskningens gång. Användningen av ett branschunikt inde blir dessutom en potentiell källa till beräknings- och rapporteringsfel.

Det tredje problemet är att det råder oklarhet om Väginde speglar den sanna prisutvecklingen i branschen och hur mycket av denna som är exogent givet för Vägverket. Ett argument som anförts för att använda Väginde är att det reglerar kostnader som Vägverket inte kan kontrollera, s.k. exogena kostnader. Riksrevisionen har i granskningen konstaterat problem med Väginde-ets förvaltning (val av vikter, dess uppdatering och dess transparens). Därmed går det inte att avgöra om Väginde-ets alla ingående komponenter är sant

exogena, dvs. bortom Vägverkets/Trafikverkets inflytande. Det senare knyter an till verkets roll som stor beställare på anläggningsmarknaden.

Det fjärde problemet med användande av Vägindex är att ett utbrett användande av index minskar kostnadsmedvetenheten i myndigheten. En stor beställare har möjlighet att påverka marknaden. I Vägverket dominerade en upphandlingsform, utförandeentreprenad, som inte till fullo drog nytta av denna möjlighet. Entreprenadformer där både entreprenörer och beställare ges drivkrafter till effektivisering och där risken fördelas jämnare mellan aktörerna skulle enligt Riksrevisionen kunna dämpa kostnadsutvecklingen i väginvesteringarna. Hur mycket är emellertid svårt att bedöma, och det är därför svårt att avgöra vad som är exogena prisändringar för Vägverket/Trafikverket och inte. Att i en sådan miljö använda ett branschindex förhindrar möjligheten att se att man kan påverka kostnadsbilden genom en aktiv och väl underbyggd upphandlingsstrategi.

Otillräcklig riskbedömning i kalkylsammanhang och i åtgärdsplaneringen

En god kostnadskontroll kräver att ekonomiska risker beaktas och hanteras på ett lämpligt sätt. En ekonomisk risk som studerats i granskningen är att tidiga kalkyler ofta underskattar risker och kostnader. För att komma till rätta med detta har Vägverket börjat använda en metod kallad successiv kalkylering som går ut på att ett projekts kostnader och risker bedöms av en särskild kalkylgrupp på ett systematiskt sätt. Det finns emellertid, enligt forskningen, både medvetna och omedvetna mekanismer som leder till att tidiga kalkyler underskattas. *Optimism bias* innebär att både lekmän och experter som är engagerade i ett projekt har en s.k. *inside view* av sitt projekt och därmed, omedvetet, tenderar att underskatta dess kostnader och tidsåtgång och överskatta projektets nytta. Forskningen visar dessutom att fenomenet kvarstår även om prognosmakaren är medveten om det.³

Man brukar säga att för ett investeringsprojekt finns ett s.k. nålsöga: Om ett projekt väl ingår i en åtgärdsplan, så kommer det i praktiken att byggas oavsett kostnadsutvecklingen. Detta leder enligt Riksrevisionen till sämre drivkrafter för en god kostnadskontroll. Detta innebär att det i praktiken avgörs vid ett enda tillfälle om en väg ska byggas eller inte. När ett sådant beslut väl är fattat sker omprövning i liten utsträckning. Detta medför att det finns drivkrafter för projektets s.k. insider att underskatta projektets kostnader i beslutsunderlaget.

Utifrån den forskning som Riksrevisionen tagit del av är det inte säkert att Vägverkets introduktion av successiv kalkylering kommer att medföra att man kommer till rätta med problemet med underskattade kostnader. Riksrevisionen anser att det finns en risk för att kostnader för enskilda projekt även fortsättningsvis kommer att underskattas. Detta medför i sin tur att hela åtgärdsplaners ekonomiska risk, och den därmed förknippade kostnaden, riske-

³ Kahneman och Tversky (1979), s. 314.

rar att underskattas. Detta leder till att även den senast beslutade åtgärdsplanen förmodligen inte tar tillräcklig hänsyn till ekonomisk risk och därmed förknippade kostnader.

Alltför stort ansvar och alltför stora befogenheter vilar på enskilda projektledningar

Riksrevisionen konstaterar att ett stort ansvar och stora befogenheter vilar på enskilda projektledningar i Vägverket. Samtidigt har den centrala styrningen av projektledningen varit svag och denna har haft ett svagt stöd i organisationen. Som exempel anger Riksrevisionen att det var först 2010 som Vägverket centralt utarbetade ett stöddokument för val av entreprenadform. Ett annat exempel som ges är att Vägverket inte styrt mot ett enhetligt arbetssätt vad gäller besparingar och effektiviseringar i projekt. Ett sådant arbetssätt skulle enligt Riksrevisionen kunna medverka till att hålla kostnaderna nere och skapa beredskap för att hantera oväntade kostnadsökningar. Granskningen visar att ambitionen när det gäller effektiviseringar och besparingsarbete varierade mellan de granskade projekten.

Det decentraliserade arbetssätt som används torde enligt Riksrevisionen bero på bl.a. en föreställning om att alla projekt är unika. Detta har i sin tur lett till en stor variation i genomförandet av projekten, vilket i kombination med bristande dokumentations- och rapporteringsrutiner försvårat kostnadskontrollen i myndigheten. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att Vägverket inte har gjort tillräckligt för att minska kostnaderna i en miljö med stor risk för kostnadsökningar.

Samhällsekonomiska konsekvenser av brister i kostnadskontrollen

Samhällsekonomisk lönsamhet ska vara den styrande principen vid prioriteringar mellan olika infrastrukturprojekt. Den samhällsekonomiska lönsamheten mäts som en kvot mellan nettonytta och kostnad. När ett projekt drabbas av kostnadsökningar sjunker därmed dess samhällsekonomiska lönsamhet. Fördyringar i väginvesteringar kan därför leda till att offentliga medel satsas på fel investeringar.

För att en investeringens samhällsekonomiska lönsamhet ska vara så stor som möjligt krävs att investeringen löser ett identifierat transportproblem (dvs. leder till en viss nytta) till lägsta möjliga kostnad. Det gäller således att investeringen inte innehåller mer än själva lösningen och att projektet genomförs på ett kostnadseffektivt sätt. När det under projektets gång görs tillägg (externt såväl som internt initierade) till en infrastrukturinvestering, kommer kostnaden för att lösa det identifierade transportproblemet att öka. Om den samhällsekonomiska nyttan av tillägget inte ökar i motsvarande grad minskar därmed investeringens samhällsekonomiska lönsamhet.

Det är enligt Riksrevisionen möjligt att Vägverkets svaga interna beställarroll har ökat risken för kostsamma tillägg i projekten. Fördyringar som inte varit nödvändiga för att genomföra projekten i enlighet med det ursprungliga

syftet. Detta problem förstärks av att Vägverket inte har genomfört någon systematisk uppföljning av avslutade projekt. Det finns enligt Riksrevisionen således en risk att problemen med kostsamma tillägg inte uppmärksammas och att de medel som har avsatts för ett visst projekt skulle ha gjort större samhällsekonomisk nytta om de använts till något annat.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen har i denna granskning kunnat konstatera att regeringen och Trafikverket under senare år vidtagit ett antal åtgärder för att förbättra kostnadskontrollen i stora väginvesteringar. Granskningen visar emellertid att det återstår en rad förbättringsmöjligheter. De flesta av dessa berör Trafikverket, men även regeringen berörs. Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Trafikverket respektive till regeringen.

Rekommendationer till Trafikverket

Förbättra kvaliteten i återsrapporteringen i årsredovisningen

För god kostnadskontroll krävs att en rättvisande bild av kostnadsutvecklingen i Trafikverkets väginvesteringar redovisas. Trafikverkets årliga redovisning av kostnadsutvecklingen i de stora väginvesteringar som avslutats under året behöver därför utvecklas i flera avseenden. För att redovisningen ska ge en rättvisande bild av kostnadsutvecklingen bör Trafikverket sammanställa kostnadsuppgifter som svarar på frågan: Hur mycket dyrare blev de avslutade vägprojekten än vad som angavs i respektive initiala beslut? För detta ändamål är det centralt att projektens *tidigaste plankostnad* används som jämförelsekostnad och att delkostnader som utgör s.k. *produktionsstöd* ingår både i den redovisade slutkostnaden och i jämförelsekostnaden. Kostnadsuppgifterna bör vara *prisjusterade* med ett index som speglar samhällets allmänna penningvärdesförsämring, förslagsvis NPI. På detta sätt kan även redovisningen till riksdagen förbättras. Om Trafikverket eller regeringen för andra syften även vill använda alternativa jämförelsekostnader, t.ex. den senaste plankostnaden, bör denna redovisning göras separat och syftet tydligt framgå. Med andra ord bör det framgå vilken fråga en sådan redovisning besvarar.

Den högre prisutvecklingen i anläggningsbranschen är en viktig källa till kostnadsökningar. Trafikverket bör *särredovisa* denna i kostnadsredovisningen och jämföra med det övriga samhällets prisutveckling. Ett välförvalt Vägindex skulle kunna vara ett mått på prisutvecklingen i vägbyggarbranschen.

Utveckla uppföljningen av kostnadsavvikelser och deras orsaker

För att dämpa framtida kostnadsökningar och för att skapa beredskap för att hantera sådana som ändå uppkommer, krävs att kostnadsutvecklingen i vägprojekten följs upp. Detta bör göras i syfte att skapa förutsättningar för en

systematisk erfarenhetsåterföring och utvärdering. Trafikverket bör för varje avslutat projekt beräkna vilka fördyringar och besparingar som har uppstått. Trafikverket bör beskriva hur fördyringar har hanterats och finansierats samt hur frigjorda medel till följd av besparingar har hanterats. Trafikverket bör sammanställa dessa uppgifter regelbundet för att kartlägga kostnadsavvikelser och deras orsaker på aggregerad nivå.

Förbättra dokumentationen

God kostnadskontroll kräver god dokumentation av vägprojekten och god spårbarhet i vägprojektens kostnadsutveckling. Detta bör göras i syfte att skapa förutsättningar för uppföljning och transparent redovisning. Trafikverket bör säkerställa att *väsentliga händelser* för vägprojektens framdrift dokumenteras på ett systematiskt, lättillgängligt och transparent vis.

Vägprojektens *kostnadsutveckling* bör sammanställas på ett lättillgängligt vis. Kostnadsuppgifterna bör ha god spårbarhet till Trafikverkets ekonomisystem samt till beslut och händelser kring vägprojektet som har medfört kostnadsavvikelser. Det bör vidare finnas transparenta underlag till kostnadsredovisningen av avslutade vägprojekt i Trafikverkets årsredovisning.

Begränsa och förtydliga användningen av Vägindex

På grund av de praktiska svårigheter som finns med att använda Vägindex och att det på flera sätt medför en risk för sämre kostnadskontroll i form av lägre kostnadsmedvetenhet, bör Trafikverket överväga om användandet av Vägindex kan begränsas även i andra sammanhang än i årsredovisningen, t.ex. i den interna kostnadsrapporteringen för vägprojekten. I de sammanhang där ett eget branschindex behöver användas bör Trafikverket säkerställa att det blir tydligt vad olika uppgifter står för.

Trafikverket bör utveckla förvaltningen av Vägindex så att dess sammansättning uppdateras regelbundet och att det speglar den sanna prisutvecklingen i branschen.

Ökat centralt ansvar för ett mer enhetligt arbetssätt

En ökad central styrning av Trafikverkets investeringsverksamhet skulle ge bättre förutsättningar för en enhetlig och effektiv framdrift av väginvesteringarna. Vidare skulle ett enhetligt arbetssätt när det gäller upphandlingsförfarandet förbättra Trafikverkets möjligheter att som stor aktör verka för att kostnader och risker fördelas jämnare mellan entreprenörer och den statliga beställaren. Sammantaget skulle dessa åtgärder bidra till en bättre jämförbarhet och kostnadseffektivitet och därmed förbättra kostnadskontrollen. Trafikverket bör ta fram centrala riktlinjer för hur man inom vägprojekten ska arbeta på ett kostnadsmedvetet sätt, exempelvis när det gäller upphandling, effektivisering och besparingar samt för hur man skapar beredskap för oförutsedda händelser och kostnader.

Rekommendationer till regeringen

Överväg att låta utreda utfallsbaserade kalkylmetoder

I och med införandet av successiv kalkylering har systematiken i riskhanteringen ökat, och kalkylernas precision bör därmed ha förutsättningar att förbättras. Forskning visar emellertid att bruket av en alternativ metod, utfallsbaserad kalkylering, är det mest effektiva sättet att kompensera för *optimism bias* och strategisk underkalkylering. Det skulle dock vara tids- och resurskrävande för Trafikverket att gå över till ett sådant kalkyleringsförfarande. Riksrevisionen har inte haft möjlighet att i granskningen gå tillräckligt djupt på detta område. Riksrevisionen förordar därför en utredning med syfte att bedöma om utfallsbaserad kalkylering kan innebära en förbättrad kostnadskontroll i svensk transportinfrastrukturplanering.

Förbättra uppföljningen av de ekonomiska planerna

För att förbättra kostnadskontrollen i användandet av offentliga medel bör regeringen, i sin pågående beredning av förslag till nya planeringsprocesser, överväga behovet av systematisk uppföljning av den ekonomiska planeringen. Uppföljningen bör svara på frågan om man har byggt de vägar som planerats inom de tids- och kostnadsramar som investeringsplanerna utfäst samt ange orsaker till eventuella avvikelser. På detta sätt kan även redovisningen till riksdagen förbättras.

Styrelsens överväganden

Styrelsen har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?* (RiR 2010:25) bör överlämnas till riksdagen i form av en framställning. Styrelsen vill i anslutning till detta anföra följande.

Anslaget till väginvesteringar uppgår årligen till betydande belopp. Det vill därför enligt styrelsen ett stort ansvar på ansvariga myndigheter och regeringen att de anslagna medlen används kostnadseffektivt och att de används på ett sätt som ger bästa nytta ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

I Riksrevisionens granskning framkommer att riksdagen inte har fått en rättvisande bild av de verkliga kostnadsökningarna i beslutade väginvesteringar. Infrastrukturinvesteringarna blir ofta betydligt dyrare än vad som planerats från början. Riksrevisionen har bl.a. funnit att ett utbrett användande av ett eget branschindex (Vägindeks) lett till att verkliga kostnadsökningar dolts i redovisningen. Riksrevisionen har också funnit att uppföljningen av de ekonomiska planerna behöver förbättras för att man ska kunna få en god kostnadskontroll i vägprojekten.

Styrelsen vill inledningsvis peka på att problemen med bristande kostnadskontroll i väginvesteringar har varit kända under en mycket lång tid och att flera myndigheter under åren pekat på nödvändigheten av att göra processen mer förutsägbar och kostnadseffektiv. Styrelsen anser därför att det är anmärkningsvärt att de problem som nu uppmärksammas i granskningen om bristande beslutsunderlag inför vägprojekt och skenande kostnader vid genomförandet av projekten fortfarande kvarstår. De tidigare revisionsmyndigheterna Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer såväl som Riksrevisionen har föreslagit åtgärder i syfte att komma till rätta med problemen.

Riksdagen har också i flera betänkanden under åren betonat vikten av att staten gör en ändamålsenlig uppföljning och utvärdering av transportpolitiken. Senast 2009 i samband med ställningstagandet till den senaste infrastrukturpropositionen framhåller trafikutskottet vikten av att de planerade insatserna inte får överskrida den nivå som riksdagen beslutar om. Utskottet framhöll också vikten av att de samhällsekonomiska kalkylerna och analyserna är jämförbara samt att bedömningarna utgår från ett relevant underlag när väginvesteringar ska beslutas.⁴

Riksrevisionen noterar i sin rapport att det pågår ett utvecklingsarbete och att nya myndigheter tillkommit inom området. Mot den bakgrunden men också med hänvisning till det historiska perspektivet anser styrelsen det nödvändigt att Riksrevisionens granskning om kostnadskontrollen i väginvesteringar nu ägnas en särskilt stor uppmärksamhet. Styrelsen föreslår följande.

⁴ Bet. 2008/09:TU2 *Framtidens resor och transporter – Infrastruktur för hållbar tillväxt*.

Uppföljningen och kostnadskontrollen måste förbättras

De brister som Riksrevisionen funnit med dagens system för en god kostnadskontroll och en rättvisande uppföljning av projekten är flera och av olika karaktär. En viktig iakttagelse är att erfarenheter från tidigare vägprojekt inte tas till vara. Orsaker till stora kostnadsavvikelser i projekten följs inte upp på ett systematiskt sätt och dokumentationen i projekten är bristfällig. Nya projekt initieras och genomförs ofta som unika projekt, och enskilda projektledning har enligt Riksrevisionen alltför stora befogenheter och ansvar. Det gör att jämförbarheten mellan olika projekt försvåras och att förutsättningarna att hålla kostnaderna nere och ha en beredskap för kostnadshöjningar försämrats. Riksrevisionen efterlyser bl.a. mer enhetliga arbetssätt och bättre rutiner för dokumentation vid genomförandet av vägprojekten.

Styrelsen anser att de brister som lyfts fram i granskningen snarast bör åtgärdas genom en starkare styrning och uppföljning från regeringens och Trafikverkets sida. Det gäller bl.a. bristen att redovisa kostnadsutvecklingen i projekten på ett rättvisande sätt. Det är enligt styrelsen viktigt att fördyringar i projekten som inträffat före den senaste åtgärdsplaneringen också räknas med i väginvesteringarnas kostnadsutveckling. Det vägindex som används medverkar inte heller till att kostnadsökningar i projekten synliggörs. Styrelsen förordar därför att regeringen och Trafikverket ser över hur kostnadsredovisningen kan bli mer rättvisande och tar fram ett index som bättre speglar den verkliga prisutvecklingen.

Styrelsen förutsätter vidare att regeringen även i övrigt ser över vilka åtgärder som behövs för att hålla nere kostnaderna i väginvesteringar. Styrelsen konstaterar att det i samband med tidigare granskningar inom området framförts problem med bristande konkurrens inom området och kartellbildningar samt problem vid upphandling av större infrastrukturprojekt.⁵ Det är enligt styrelsen av största vikt att även dessa problem nu tas på allvar och att alla åtgärder därför vidtas för att få till stånd en effektivare och mer transparent process vid stora väginvesteringar.

En mer rättvisande återrapportering till riksdagen

Som framgått ovan har riksdagen i samband med större väginvesteringar inte fått en rättvisande bild av de verkliga kostnaderna för projekten. En avgörande orsak till detta är den bristande uppföljningen och kontrollen av vägprojekten. Riksrevisionen har även funnit att den redovisning av kostnadsutvecklingen i stora vägprojekt som lämnats i Vägverkets årsredovisningar varit missvisande och icke-transparent. Enligt Riksrevisionen har regeringen inte

⁵ Bland annat *Infrastrukturinvesteringar – En kostnadsjämförelse mellan plan och utfall i 15 större projekt inom Vägverket och Banverket*, RRV 1994:23, Riksdagens revisorer, *Nya vägar till vägar och järnvägar? RR 2002/015, Länsplanerna för regional infrastruktur – Vad har styrat prioriteringarna?*, RiR 2004:1.

heller ställt tillräckligt tydliga återrapporteringskrav på Vägverkets redovisning. Årsredovisningarna behöver således utvecklas för att regeringen ska kunna ge riksdagen en mer rättvisande bild av projektens verkliga kostnader.

Enligt styrelsen är bristen på en rättvisande information till riksdagen allvarligt, inte minst mot bakgrund av de stora investeringskostnader som det här är fråga om. Ytterligare en avsikt med en bättre redovisning till riksdagen är att riksdagen därmed även kan få ett underlag som blir värdefullt inför nya beslut om väginvesteringar. Styrelsen vill i det här sammanhanget också påminna om att riksdagen vid flera tidigare tillfällen efterfrågat ett bättre beslutsunderlag.

Styrelsen vill avslutningsvis framhålla betydelsen av att riksdagen nu ges tillfälle att följa regeringens och Trafikverkets fortsatta arbete med att utveckla uppföljningen och kontrollen av stora väginvesteringar. Styrelsen förutsätter därför att regeringen återkommande lämnar en sådan information till riksdagen.

Styrelsens förslag

Mot bakgrund av styrelsens överväganden ovan föreslår styrelsen att riksdagen begär

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