



## Kostnads kontroll i stora väginvesteringar

---

### Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet Riksrevisionens styrelses framställning om kostnads kontrollen i stora väginvesteringar (framst. 2010/11:RRS13) och två följdmotioner.

Riksrevisionens granskning av kostnads kontrollen 2005–2009 i stora väginvesteringar har identifierat ett antal brister, och det framkommer att riksdagen följaktligen inte har fått en rättvisande bild av de verkliga kostnadsökningarna i beslutade väginvesteringar. Riksrevisionens styrelse understryker att uppföljningen och kostnads kontrollen av stora väginvesteringar måste förbättras liksom återrapporteringen till riksdagen. I framställningen föreslås två tillkännagivanden om detta till regeringen.

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning och ser allvarligt på de brister som identifierats. Utskottet framhåller att ett flertal kraftfulla insatser vidtagits under senare tid för att komma till rätta med problemen och för att förbättra uppföljningen och kostnads kontrollen av vägprojekten. Utskottet konstaterar att åtgärder vidtagits för att bl.a. stärka produktivitetens utvecklingen på anläggningsmarknaden, förbättra styrningen inom Trafikverket och förbättra redovisningen. Utskottet anser mot denna bakgrund att syftet med Riksrevisionens styrelses framställning kan förutsättas bli väl tillgodosett. Utskottet understryker dock samtidigt vikten av en löpande och noggrann uppföljning av utvecklingen på området.

Utskottet påminner vidare om att det bl.a. pågår en omfattande översyn av planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur. Utskottet förutsätter att regeringen utifrån detta arbete kommer att vidta lämpliga åtgärder för att effektivisera det nuvarande planeringssystemet.

Utskottet föreslår att Riksrevisionens styrelses framställning liksom följdmotionerna avstyrks.

I betänkandet finns fyra reservationer (S, MP, V).

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning .....	4
Framställningens huvudsakliga innehåll .....	4
Utskottets överväganden .....	6
Kostnadskontrollen i stora väginvesteringar .....	6
Planeringsprocessen m.m. ....	21
Översyn av den nationella planen .....	25
Reservationer .....	28
1. Riksrevisionens styrelses framställning om kostnadskontrollen i stora väginvesteringar, punkt 1 (S, MP, V) .....	28
2. Analys av orsakerna till kostnadsökningarna, punkt 2 (MP, V) .....	29
3. Planeringsprocessen m.m., punkt 3 (S) .....	30
4. Översyn av den nationella planen, punkt 4 (MP, V) .....	32
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	34
Framställningen .....	34
Följdmotionerna .....	34

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## *Kostnadskontrollen i stora väginvesteringar*

### **1. Riksrevisionens styrelses framställning om kostnadskontrollen i stora väginvesteringar**

Riksdagen avslår framställning 2010/11:RRS13 punkterna 1 och 2 samt motion 2010/11:T11 yrkandena 1 och 2.

*Reservation 1 (S, MP, V)*

### **2. Analys av orsakerna till kostnadsökningarna**

Riksdagen avslår motion 2010/11:T10 yrkande 1.

*Reservation 2 (MP, V)*

## *Infrastrukturplaneringsfrågor*

### **3. Planeringsprocessen m.m.**

Riksdagen avslår motion 2010/11:T11 yrkandena 3–6.

*Reservation 3 (S)*

### **4. Översyn av den nationella planen**

Riksdagen avslår motion 2010/11:T10 yrkandena 2 och 3.

*Reservation 4 (MP, V)*

Stockholm den 3 mars 2011

På trafikutskottets vägnar

*Anders Ygeman*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Ygeman (S), Jan-Evert Rådström (M), Eliza Roszkowska Öberg (M), Pia Nilsson (S), Malin Löfsjögård (M), Lars Mejern Larsson (S), Sten Bergheden (M), Désirée Liljevall (S), Lars Tysklind (FP), Leif Pettersson (S), Gunilla Carlsson i Hisings Backa (S), Edward Riedl (M), Stina Bergström (MP), Annelie Enochson (KD), Tony Wiklander (SD), Siv Holma (V) och Lotta Finstorp (M).

## Redogörelse för ärendet

### Ärendet och dess beredning

Utskottet behandlar i detta betänkande Riksrevisionens styrelses framställning om kostnadskontrollen i stora väginvesteringar (framst. 2010/11:RRS13). Till grund för framställningen ligger den granskning som Riksrevisionen har redovisat i rapporten *Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?* (RiR 2010:25). Med anledning av framställningen har två följdmotioner väckts.

Riksrevisionen informerade genom riksrevisor Claes Norgren m.fl. utskottet om innehållet i granskningsrapporten den 25 januari 2011.

Riksrevisionens styrelse lämnade i december 2010 en redogörelse om förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturområdet (redog. 2010/11:RRS15). Utskottet avser att behandla denna senare under våren tillsammans med motioner från allmänna motionstiden 2010 om övergripande infrastrukturplaneringsfrågor m.m.

### Framställningens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har i rapporten *Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?* (RiR 2010:25) granskat kostnadskontrollen i stora väginvesteringar. Med anledning av granskningen har Riksrevisionens styrelse överlämnat framställning 2010/11:RRS13 till riksdagen.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att regeringen och Trafikverket (tidigare Vägverket) inte har gjort tillräckligt för att säkerställa en god kostnadskontroll vid genomförandet av stora väginvesteringar. Av granskningen framkommer att infrastrukturinvesteringarna ofta blir betydligt dyrare än vad som planerats från början och att riksdagen inte har fått en rättvisande bild av de verkliga kostnadsökningarna i beslutade väginvesteringar. Granskningen påvisar att Vägverkets redovisning av kostnadsutvecklingen i stora vägprojekt döljer kostnadsökningar och bygger på osäkra underlag. Riksrevisionen framhåller också att kostnaderna tenderar att underskattas på grund av en otillräcklig riskbedömning i kalkylsamband och i åtgärdsplaneringen. Granskningen pekar även på att myndighetens användning av ett egenkonstruerat prisindex (Vägindeks) leder till sämre kostnadskontroll. Vidare påtalas bl.a. att de enskilda projektledningarnas ansvar och befogenheter varit alltför stora inom verket, vilket lett till en stor variation i genomförandet av projekten. Riksrevisionen bedömer dessutom att uppföljningen av infrastrukturinvesteringarna brister både när det gäller investeringsverksamheten internt inom verket och när det gäller åtgärdsplaneringen.

Riksrevisionens rapport utmynnar i ett antal rekommendationer till Trafikverket för att komma till rätta med bristerna i myndighetens arbete med investeringsprojekten och deras uppföljning samt återrapportering. Riksrevisionen lämnar även rekommendationer till regeringen för att förbättra kostnadskontrollen och uppföljningen i infrastrukturplaneringen.

Riksrevisionens styrelse anser att de brister som lyfts fram i granskningen snarast bör åtgärdas genom en starkare styrning och uppföljning från både regeringens och Trafikverkets sida. Styrelsen förutsätter att regeringen även i övrigt ser över vilka åtgärder som behövs för att hålla nere kostnaderna i väginvesteringar. Styrelsen understryker allvaret med den bristande informationen till riksdagen om väginvesteringars verkliga kostnader och anser att återrapporteringen behöver förbättras. 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.

# Utskottets överväganden

## Kostnadskontrollen i stora väginvesteringar

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår förslag om att bl.a. förbättra uppföljningen och kostnadskontrollen av stora väginvesteringsprojekt och om att se över återrapporteringen till riksdagen. Utskottet framhåller att det under senare tid har vidtagits ett flertal kraftfulla insatser inom såväl Regeringskansliet som Vägverket (sedan den 1 april 2010 Trafikverket) för att komma till rätta med de problem som identifieras i Riksrevisionens granskning. Enligt utskottets mening har därigenom också förutsättningarna förbättrats avsevärt för en mer utvecklad och rättvisande återrapportering till riksdagen. Utskottet understryker i sammanhanget vikten av en löpande och noggrann uppföljning av utvecklingen på området och förutsätter därmed att syftet med framställningen från Riksrevisionens styrelse kommer att tillgodoses.

Jämför reservationerna 1 (S, MP, V) och 2 (MP, V).

### Riksrevisionens granskning

#### *Granskningens inriktning och syfte*

Anslaget till väginvesteringar utgör ett betydande belopp, och Riksrevisionen understryker därför vikten av 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. Verket pekade på att 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 fanns. I Riksrevisionens förstudie till den nu redovisade granskningen konstaterades att flera av dessa problem kvarstår. Här identifierades också ett antal andra risker och problem med kostnadskontrollen i stora väginvesteringar.

Riksrevisionen har nu granskat kostnadskontrollen 2005–2009 i stora väginvesteringar, främst för projekt som överstiger 500 miljoner kronor. Syftet med granskningen har varit att bedöma om staten har säkerställt en god kostnadskontroll i dessa investeringar. Granskningen har fokuserat på

hur kostnadsökningar har beräknats, redovisats och hanterats i olika sammanhang samt på vilka som har varit de direkta respektive underliggande orsakerna till kostnadsökningarna.

### *Hög kostnadsutveckling*

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

### *Vägverkets redovisning av kostnadsutvecklingen döljer kostnadsökningar och bygger på osäkra underlag*

Riksrevisionen bedömer att den redovisning av kostnadsutvecklingen i stora vägprojekt som lämnats i Vägverkets årsredovisningar för 2005–2009 är missvisande och icke-transparent. Riksrevisionen anser att redovisningen underskattar kostnadsökningarna på två sätt:

- Vägverket har sedan 2005 använt ett egenkonstruerat prisindex (VägindeX) i sina kostnadsuppföljningar. Indexet syftar till att spegla branschens prisnivå på väginvesteringarnas kostnadsutveckling. Den årliga prisutvecklingstakten för indexet har sedan 2000 legat i genomsnitt ca 2 procentenheter över KPI och NPI. Genom att använda VägindeX vid beräkningen av fördyringar i vägprojekt blir därför den beräknade kostnadsökningen mindre än om ett lägre index (såsom KPI och NPI) använts. Riksrevisionen pekar på att den ogynnsamma prisutvecklingen i anläggningsbranschen härigenom räknas bort i redovisningen. Myndigheten anser följaktligen att det sker en systematisk underskattning av den aggregerade kostnadsutvecklingen.
- Vägverket och regeringen har som princip att jämföra vägarnas slutkostnader med deras kostnader i den senaste åtgärdsplanen. En väginvestering tas dock ofta upp i flera åtgärdsplaner och genom att endast titta på den senaste åtgärdsplanen pekar Riksrevisionen på att fördyringar i projekten som inträffat *före* detta tillfälle inte heller räknas med i kostnadsutvecklingen. Riksrevisionen anser följaktligen att de kostnadsökningar som tillkommit sedan den första åtgärdsplanen därigenom döljs.

Riksrevisionen finner dessutom att osäkerheten är stor i fråga om de uppgifter som har lämnats i årsredovisningen när det gäller vad som ingår i olika kostnadsbegrepp och huruvida dessa används på ett enhetligt sätt. Det är exempelvis i flera fall oklart om slutkostnaderna för enskilda projekt inbegriper kostnader för produktionsstöd eller inte. Riksrevisionen anser också att regeringens återrapporteringskrav för redovisningen har

varit otillräckliga. Enligt myndigheten borde regeringen exempelvis inte ha tillåtit en redovisning i vilken hela prisutvecklingen i vägbranschen räknats bort då detta försvårar jämförelser med andra områden i ekonomin. Riksrevisionen konstaterar vidare att Regeringskansliet har använt Vägverkets bristfälliga redovisning vid beredningen av statsbudgeten utan vidare granskning samt återgivit dessa uppgifter i budgetpropositionen utan ytterligare förtydliganden.

### *Bristande uppföljning*

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

Riksrevisionen konstaterar att åtgärdsplanerna som beslutas av regeringen överlappar varandra, vilket leder till att en beslutad åtgärdsplan aldrig får löpa tiden ut innan den ersätts av en ny. Genom att en del av åtagandena i en plan flyttas över till nästa plan där de finansieras en gång till kan, som nämnts ovan, fördyringar och fördröjningar osynliggöras. Riksrevisionen finner därför att riksdagen inte har fått tillförlitliga uppgifter om hur mycket väg man får för avsatta medel eller om hur omfattande fördyringarna är i de stora väginvesteringarna. Det skulle enligt Riksrevisionen behövas en särskild uppföljning som besvarar frågan huruvida den ursprungliga planen följdes med avseende på omfång, tid och kostnader.

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 dock att Vägverket/Trafikverket hittills inte har genomfört någon sådan uppföljning, vilket följaktligen försvårar en god kostnadskontroll inom verket.

### *Problem med dokumentation*

Riksrevisionen konstaterar i sin granskning att Vägverket saknar rutiner för en transparent och systematisk dokumentation av projekt. Detta leder till sämre spårbarhet och till att värdefull kunskap om projekten i allmänhet går förlorad. Vidare påtalas att det finns brister i framtagna dokument och i hanteringen av dessa dokument. Riksrevisionen anmärker exempelvis på avsaknaden av beräkningar och beskrivningar i Vägverkets årsredovisning liksom i underlagen till denna. Riksrevisionen efterlyser dokumenterade rutiner för att skapa transparens och spårbarhet bland de begrepp och beräkningar som används i kostnadsredovisningen.



### *Problem med användandet av Vägindex*

Vägverkets användning av det egenkonstruerade prisindexet Vägindex leder enligt Riksrevisionen till flera problem som alla bidrar till en sämre kostnadskontroll.

- Som nämnts ovan menar Riksrevisionen att användandet av Vägindex leder till att man i redovisningssammanhang döljer den kostnadsökning som följer av den höga prisutvecklingen i anläggningsbranschen. Myndigheten anser att den ogynnsamma prisutvecklingen i branschen är en väsentlig orsak till kostnadsökningar och bör lyftas fram i redovisningen av kostnadsutvecklingen.
- Vid jämförelser av kostnadsutvecklingen i vägbranschen med den i den övriga ekonomin måste uppgifterna som anges med Vägindex räknas om till en gemensam prisnivå (vanligtvis KPI eller NPI) för att uppgifterna ska vara jämförbara. För en sådan omräkning krävs full kännedom om hur projektens kostnader fördelats över tiden – dessa uppgifter är dock ofta svårtillgängliga. Användningen av ett branschunikt index är dessutom en potentiell källa till beräknings- och rapporteringsfel.
- Ett argument som anförts för att använda Vägindex är att detta tar hänsyn till att kostnadsutvecklingen är högre i anläggningsbranschen och att kostnaderna är bortom Vägverkets/Trafikverkets inflytande, s.k. exogena kostnader. Riksrevisionen anser dock att det är oklart om Vägindex speglar den sanna prisutvecklingen i branschen och hur mycket av denna som är exogent given för verket. Riksrevisionen har i sin granskning konstaterat problem med förvaltningen av Vägindex; exempelvis finns otidigheter rörande vikterna i indexet och deras uppdatering. Riksrevisionen påminner också om att verket genom sina upphandlingar är en stor aktör på anläggningsmarknaden och att verket därmed torde ha möjlighet att påverka marknadens funktionssätt och följaktligen dess prisbild.
- Genom att använda en intern inflationstakt som Vägindex, bedömer Riksrevisionen att Vägverket/Trafikverket isoleras mer från omvärldens kostnadstryck, vilket leder till en minskad kostnadsmedvetenhet. Riksrevisionen anser att detta t.ex. påverkar möjligheten för verket att se att det kan påverka kostnadsbilden genom en aktiv och väl underbyggd upphandlingsstrategi. Riksrevisionen konstaterar att utförandentreprenad varit den upphandlingsform som dominerat inom Vägverket och att verket därför inte till fullo dragit nytta av den möjlighet som en stor aktör har att påverka marknaden. Enligt Riksrevisionen skulle entreprenadformer där både entreprenörer och beställare ges drivkraft till effektivisering och där risken fördelas jämnare mellan aktörerna kunna dämpa kostnadsutvecklingen i väginvesteringarna.

### *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. Riksrevisionen framhåller att forskning visat att både lekmän och experter som är engagerade i ett projekt tenderar att underskatta dess kostnader och tidsåtgång samt över-skatta projektets nytta. Riksrevisionen påtalar också att det finns ett s.k. nålsöga för investeringsprojekten som innebär att om ett projekt väl ingår i en åtgärdsplan, så kommer det i praktiken att byggas oavsett kostnadsutvecklingen. Detta leder enligt Riksrevisionen till två konsekvenser som båda riskerar att leda till kostnadsökningar och en försämrad kostnadskontroll:

- Förespråkare för ett visst investeringsprojekt får drivkrafter till att underskatta den kostnad som anges i beslutsunderlaget.
- Beställarens och entreprenörernas drivkrafter för effektiviseringar och kostnadskontroll under projektets gång dämpas.

Riksrevisionen konstaterar att Vägverket 2008 började 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. Riksrevisionen pekar dock på att det enligt forskningen inte är säkert att man därigenom kommer till rätta med problemet med underskattade kostnader. Riksrevisionen anser därför att det alltför ofta finns en risk för att kostnader för enskilda projekt även fortsättningsvis kommer att underskattas, vilket i sin tur medför en risk för att hela åtgärdsplaners ekonomiska risk, och den därmed förknippade kostnaden, underskattas. Enligt Riksrevisionen visar forskning att bruket av en alternativ metod, utfallsbaserad kalkylering, skulle kunna vara det mest effektiva sättet för att kompensera för ovan-nämnda problem.

### *Alltför stort ansvar och alltför stora befogenheter vilar på enskilda projektledningar*

Riksrevisionen konstaterar att det inom Vägverket funnits ett decentraliserat arbetssätt där de enskilda projektledningarna har haft ett stort ansvar och stora befogenheter samtidigt som styrningen och stödet från centralt håll i organisationen varit tämligen svagt. Riksrevisionen anser att detta har varit fallet för exempelvis arbetet med besparings- och effektiviserings-åtgärder. 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 verket.

### *Rekommendationer*

Riksrevisionen rekommenderar Trafikverket att

- förbättra kvaliteten i återrapporteringen av investeringarnas kostnadsutveckling i årsredovisningen
- utveckla uppföljningen av kostnadsavvikelser och deras orsaker
- förbättra dokumentationen av projektens viktiga händelser och kostnader
- begränsa och förtydliga användningen av Vägindex
- centralt verka för ett mer enhetligt arbetssätt i väginvesteringsprojekten.

Riksrevisionen rekommenderar vidare regeringen att

- överväga att låta utreda utfallsbaserade kalkylmetoder
- förbättra uppföljningen av åtgärdsplanerna.

### **Riksrevisionens styrelses framställning**

Mot bakgrund av de betydande belopp som årligen anslås för väginvesteringar understryker Riksrevisionens styrelse vikten av att dessa medel används kostnadseffektivt och att de används på ett sätt som ger bästa nytta ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Styrelsen pekar 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 om skenande kostnader vid genomförandet av projekten fortfarande kvarstår. Det är enligt styrelsen av största vikt att problemen nu tas på allvar och att alla åtgärder vidtas för att få till stånd en effektivare och mer transparent process vid stora väginvesteringar.

Styrelsen anför att de brister som lyfts fram i granskningen snarast bör åtgärdas genom en starkare styrning och uppföljning från regeringens och Trafikverkets sida. Styrelsen förordar bl.a. att regeringen och Trafikverket ser över hur kostnadsredovisningen kan bli mer rättvisande och att de 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 anser därtill att regeringens återrapportering till riksdagen behöver förbättras. Den bristande informationen till riksdagen om väginvesteringars verkliga kostnader är enligt styrelsen allvarlig. Styrelsen föreslår därför att regeringen tar initiativ till åtgärder som säkerställer en förbättrad uppföljning och kostnadskontroll i stora väginvesteringsprojekt.

Riksrevisionens styrelse föreslår sammanfattningsvis 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.

### **Motionerna**

*Anders Ygeman m.fl. (S)* ställer sig i *motion 2010/11:T11* bakom Riksrevisionens uppfattning att det behövs kraftfulla åtgärder för att hejda kostnadsutvecklingen på infrastrukturuområdet. De pekar bl.a. på att en genomsnittlig årlig prisstegring som överstiger NPI med 1 % skulle leda till en underfinansiering av den nuvarande nationella planen för 2010–2021 med 27 miljarder kronor. Motionärerna förordar följaktligen i *yrkandena 1 och 2* att ovannämnda förslag från Riksrevisionens styrelse genomförs.

I *motion 2010/11:T10 yrkande 1 av Stina Bergström m.fl. (MP)* framhålls att det behövs en fördjupad analys av orsakerna till kostnadsökningarna för större vägprojekt. Motionärerna konstaterar att det finns uppgifter om att den bristande konkurrensen i byggbranschen driver upp priserna med upp till 15–20 %. De understryker behovet av att ha ett fylldigt underlag om orsakssambanden så att rätt åtgärder kan sättas in för att hejda prisstegringarna.

### **Utskottets ställningstagande**

#### *Inledande kommentarer*

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning av kostnadskontrollen i stora väginvesteringar. Det kan påminnas om att utskottet vid sitt sammanträde den 13 november 2007 beslutade att lämna en skrivelse med förslag om granskningsområden till Riksrevisionen (prot. 2007/08:6). I utskottets skrivelse *Riksrevisionens granskningsstrategier* (dnr 160-723-2007/08) lämnades förslag om att granska bl.a. investeringar i trafikens infrastruktur. Utskottet underströk den betydelse som uppföljning och utvärdering har inom utskottets beredningsområde. Utskottet framhöll att med tanke på de omfattande investeringar som görs inom infrastrukturuområdet, och som i många fall påverkar samhället för lång tid framöver, är en effektiv resursanvändning av stor betydelse. Utskottet välkomnade därför oberoende granskningar inom sitt beredningsområde och ansåg det angeläget att detta fortsättningsvis återspeglades på ett tydligare sätt i revisorernas granskningsstrategier.

Utskottet konstaterar med tillfredsställelse att Riksrevisionen sedermera tagit initiativ till ett flertal granskningar inom infrastrukturuområdet. Som framgår av *Riksrevisionens granskningsplan 2010* har transportinfrastrukturen varit ett av fokusområdena i Riksrevisionens granskningsstrategier under 2010. Utskottet är positivt till denna fokusering och anser att Riksre-

visionens rapporter är av stor betydelse för det transportpolitiska utvecklingsarbetet med att främja en samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning i hela landet.

### *Orsaker till kostnadsökningarna för större vägprojekt*

I motion T10 (MP) yrkande 1 efterfrågas en fördjupad analys av orsakerna till kostnadsökningarna för större vägprojekt. Utskottet vill med anledning av detta framhålla att Riksrevisionen i sin granskning bl.a. har fokuserat på vad som är de direkta respektive underliggande orsakerna till kostnadsökningarna. Bland de huvudsakliga direkta orsakerna identifieras

- *anläggningsmarknadens höga kostnadsutveckling*, till följd av stigande priser på insatsvaror, bristande konkurrens samt låg effektivitet och låg innovationsgrad på anläggningsmarknaden
- *internt initierade förändringar av vägens utformning*, till följd av t.ex. förändrade normer och vägstandarder
- *externt initierade tillägg till vägens utformning*, till följd av tillkommande krav från berörda kommuner.

Utskottet konstaterar också att Riksrevisionen i sin granskning även redogör för ett antal övriga faktorer och strukturer som bidrar till att kostnaderna för väginvesteringar blir högre än vad de skulle behöva bli. Riksrevisionen pekar här bl.a. på att den s.k. utförandeentreprenaden, som har varit den dominerande entreprenadformen inom Vägverket, medför svaga incitament till effektivisering och innovation. Likaså framhålls att det finns drivkrafter till att systematiskt underskatta investeringskostnaderna i de tidiga kalkylerna. Utskottet vill i sammanhanget peka på att flera av de kostnadsdrivande aspekter som Riksrevisionen identifierar har lyfts fram också i andra undersökningar. I t.ex. delbetänkandet *De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden* (SOU 2009:24) förklaras anläggningsbranschens låga produktivitetsutveckling bl.a. med att den överväganden delen av alla entreprenader genomförs som utförandeentreprenader.

### *Organisationsförändringar för ökad effektivitet inom transportområdet*

Utskottet konstaterar med tillfredsställelse att reformtakten under den gångna mandatperioden har varit hög och att betydande förändringar har skett när det gäller såväl myndigheternas organisation som hur olika transportmarknader regleras. Utskottet påminner om att regeringen i juni 2008, för att få ökad effektivitet inom transportsektorn, beslutade att tillkalla en särskild utredare (Trafikverksutredningen) med uppdrag att kartlägga och analysera vissa verksamheter och funktioner hos myndigheter inom transportområdet (dir. 2008:90). Översynen syftade till att bl.a. finna de lösningar som bäst stöder ett effektivt utförande av statens uppgifter inom transportområdet.

Den 1 april 2010 inrättades myndigheterna Trafikverket och Trafikanalys samtidigt som myndigheterna Banverket, Vägverket och Sika avvecklades. Regeringen framhöll i den bakomliggande propositionen *Ny myndighetsstruktur på transportområdet* (prop. 2009/10:59) att ett samlat trafikverk, med en sammanhållen planerings- och förvaltningsverksamhet, var den lösning som bl.a. skapade de bästa förutsättningarna för funktionaliteten i hela transportsystemet och en önskvärd effektivisering av de statliga upphandlings- och beställarfunktionerna. Trafikutskottet instämde i denna bedömning (bet. 2009/10:TU9).

I proposition 2009/10:59 framhölls också att bildandet av en särskild utvärderings- och analysmyndighet var en ändamålsenlig lösning som bl.a. tillgodosåg regeringens behov av en stödfunktion. Trafikutskottet bedömde i betänkande 2009/10:TU9 att Trafikanalys skulle kunna tillföra regeringens arbete den ytterligare kvalitetsförstärkning och sakkunskap som behövdes för en effektiv uppföljning och styrning av Trafikverkets verksamhet. Denna bedömning äger alltså giltighet.

### *Åtgärder för att stärka produktivitet utvecklingen på anläggningsmarknaden*

Det har i ett flertal sammanhang konstaterats att anläggningsmarknaden präglas av bristfällig produktivitet och konkurrens. Regeringen påtalar bl.a. i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1 utg.omr. 22 Kommunikationer) att anläggningsmarknaden har låg produktivitet utveckling samtidigt som konkurrensen och innovationsförmågan på området är svag. Anläggningsbranschen omsätter betydande belopp, årligen ca 100 miljarder kronor enligt Trafikverksutredningen. En förbättrad produktivitet utveckling på området skulle således medföra betydande kostnadsbesparningar. Staten är den största köparen av investeringar och underhåll inom infrastrukturområdet och kan därför enligt utskottets mening i hög grad som beställare påverka hur anläggningsmarknaden utvecklas. Det är angeläget att denna potential utnyttjas.

Utskottet påminner om att delar av Vägverkets och Banverkets verksamhet bolagiserades fr.o.m. den 1 januari 2009 (prop. 2008/09:23, bet. 2008/09:TU4, rskr. 2008/09:76). Förutsättningar skapades därigenom för en bättre fungerande konkurrens på anläggningsmarknaden. Utskottet vill vidare framhålla att regeringen i oktober 2009 beslutade att tillsätta en kommitté (Produktivitetskommittén) för att följa upp och analysera de statliga beställarnas agerande för att förbättra produktiviteten och innovationsgraden i anläggningsbranschen (dir. 2009:92). Syftet med uppdraget var att öka kunskapen om olika åtgärders effekter och därmed skapa underlag för framtida agerande. Kommittén redovisar sitt uppdrag halvårsvis och ska lämna en slutredovisning senast den 30 juni 2012.

Produktivitetskommittén presenterade i december 2010 sin andra delrapport (dnr N2009:10/2010/17). Här identifieras ett antal områden som bedöms vara viktiga för att öka produktiviteten och innovationsgraden i

anläggningsbranschen, bl.a. att Trafikverket bör genomföra en större andel totalentreprenader med funktionskrav, att möjligheterna till upprepning, standardisering och stordrift bör tas till vara och att arbetet med uppföljning och utvärdering bör utvecklas. Kommittén meddelar att den under det kommande året avser att bl.a. ta fram förslag om hur uppföljningen av Trafikverkets agerande och om hur analyserna när det gäller utvecklingen av produktiviteten och innovationsgraden ska utföras i framtiden. Kommittén kommer också att överväga om det finns andra åtgärder som bör vidtas för att stödja och underlätta ett effektivare anläggningsbyggande, vid sidan av det som Trafikverket råder över. Utskottet är positivt till detta arbete.

Utskottet noterar att Riksrevisionen i januari 2011 lämnade en granskningsrapport om trafikverkens redovisning av produktiviteten 1991–2009 inom väg- och banhållning, *Trafikverkens produktivitet – Hur mycket infrastruktur får man för pengarna?* (RiR 2011:7). Riksrevisionen konstaterar i rapporten att det saknats tillräckliga rutiner för att sammanställa och hantera beräkningar av produktivitet. Riksrevisionens rapport har översänts till regeringen som inom fyra månader ska återkomma med synpunkter i en skrivelse till riksdagen. I sammanhanget kan nämnas att regeringen i budgetpropositionen för 2011 understryker att systematiska mätningar bör göras för att man ska kunna följa upp och analysera produktivitetens utvecklingen på anläggningsmarknaden. Utskottet påminner om att regeringen i oktober 2009 gav Statskontoret i uppdrag att utveckla modeller och metoder för att mäta produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen (dnr N2009/7452/IR). Uppdraget slutredovisades i september 2010 i rapporten *Att mäta produktivitetens utvecklingen i anläggningsbranschen* (2010:19). Statskontoret redovisar här att myndigheten tillsammans med Statistiska centralbyrån (SCB) har tagit fram förslag på modeller för att beräkna ett förädlingsvärde avseende anläggningsbranschen i syfte att spegla produktivitetens utvecklingen i branschen. Statskontoret föreslår också olika angreppssätt för att följa och analysera produktivitets- och innovationsutvecklingen i de entreprenader på anläggningsmarknaden som Trafikverket beställer; bl.a. föreslås kvalitativa och kvantitativa analyser av upphandlingarna för att ta fasta på att dessa upphandlingar utgör ett viktigt instrument för att påverka förekomsten av innovationer i anläggningsbranschen. För att kunna genomföra sådana analyser med en rimlig resursinsats påtalar dock Statskontoret att det krävs att dokumentationen kring upphandlingsprocessen systematiseras och samlas centralt inom Trafikverket.

I den tidigare nämnda delrapporten från Produktivitetskommittén uppges att Trafikverket, utifrån Statskontorets rapport, har inlett ett arbete med att utveckla produktivitetsmått. Utskottet välkomnar detta. Kortsiktigt kommer mätningarna att starta utifrån de förutsättningar som finns i dag i form av systemstöd. Långsiktigt uppges dock att verket ska utveckla ett system som på ett effektivt och kontinuerligt sätt stöder mätning av produktivitet, såväl på produktiv nivå som på aggregerad nivå.

Utskottet noterar vidare med tillfredsställelse att regeringen i Trafikverkets regleringsbrev för 2010 (dnr N2010/8200/KLS (delvis) m.fl.) uppdragit åt myndigheten att redovisa vidtagna åtgärder för att mäta och öka produktiviteten i anläggningsbranschen och förbättra anläggningsmarknadens funktionssätt. Likaså välkomnas att det i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket fastslås att verket i sin roll som beställare särskilt ska verka för att produktiviteten och effektiviteten på marknaderna för investeringar, drift och underhåll ökar. Utskottet vill i sammanhanget framhålla, liksom det görs i Riksrevisionens granskning, att enheten Nationella projekt i det nya Trafikverket är tänkt att skapa bättre förutsättningar för att kunna göra stora och nationellt täckande upphandlingar av åtgärder som innebär en högre grad av standardisering så att man ska kunna ta till vara stordriftsfördelar och därmed pressa kostnaderna.

Utskottet vill också lyfta fram det samarbete som bedrivs inom projektet FIA (Förnyelse i anläggningsbranschen) som bildades i december 2003 av generaldirektörerna i Vägverket och Banverket och som samlar de ledande aktörerna inom anläggningsbranschen. Inom FIA har bl.a. en rekommendation antagits om effektivare anläggningsbyggande (dnr AL90A 07:26090), som tar sikte dels på att skapa förutsättningar för en ökad produktivitet och förnyelse, dels på att etablera och föra in nya drivkrafter för att nyttja förutsättningarna på bästa sätt. Det nuvarande arbetet inom FIA inriktas på att vidareutveckla och stödja implementeringen av spelregler som ger dels förutsättningar och drivkrafter för en förnyelse i anläggningsbranschen, dels verktyg i form av konkurrensneutrala modeller och metoder samt ett förhållningssätt som kan bidra till en ytterligare effektivisering i branschen.

### *Förbättrad styrning inom Trafikverket*

Näringsdepartementet tog 2006, mot bakgrund av återkommande kostnadsökningar i projekt som bl.a. ledde till en urholkning av åtgärdsplanerna, initiativ till ett utredningsarbete om en ny styrmodell i Vägverket och Banverket. Uppdraget ledde fram till att regeringen i september 2008 uppdrog åt bl.a. Vägverket att införa en ny modell för styrning och uppföljning av stora infrastrukturinvesteringar (dnr N2007/2696/IR). Som konstateras i Riksrevisionens granskning, började den nya styrmodellen implementeras i trafikverken 2008. De huvudsakliga förändringar som styrmodellen medförde var krav på systematisk riskbedömning i olika planeringsskeden i den fysiska planeringen (införande av successiv kalkyleringsmetod), krav på styrgrupper för stora projekt, mer frekvent återrapportering till regeringen, krav på utförliga objektsbeskrivningar i projektens planerings- och byggskenen samt utvecklade rutiner för val av entreprenad- och ersättningsform. Regeringen bedömde att åtgärderna skulle minska risken för fördröjningar och därmed bidra till att planeringsramarna bättre kunde hållas.



I rapporten *Förslag till Nationell plan för transportsystemet 2010–2021* som trafikverken överlämnade till regeringen i augusti 2009 (publikation 2009:97) redovisades att successiv kalkylering hade använts för alla investeringsobjekt i den nationella planen. Det förtydligades att dessa kalkyler skulle komma att successivt förfinas och revideras så att det fanns full kontroll på osäkerheternas storlek även under genomförandet av planen. Vidare meddelades att Vägverket och Banverket hade utvecklat rapporteringssystem för projektens kostnad, tid och innehåll, för att synliggöra och hantera de viktigaste osäkerheterna inom sina investeringsprojekt. Det upp-gavs också att verken tillsammans hade utvecklat beräkningen av index för kostnadsutveckling för att kunna skilja på generella kostnadsökningar av de produktionsresurser som man rimligen inte kan påverka och sådana kostnader och risker som är projektspecifika och kan påverkas av entreprenören. Det framhölls att det på detta sätt skapades incitament för entreprenören att effektivisera sin verksamhet och inte göra kostnadspålägg för generella risker som drabbar hela samhället. Härigenom bedömdes resurserna användas mer effektivt. Det framhölls också att Banverket och Vägverket hade infört styrgrupper och projektstyrelser för samtliga större projekt i syfte att ge projektledningen stöd för att hantera t.ex. omvärldsförändringar, anspråk på att utöka investeringens storlek och genomförandefrågor på ett sätt så att projektets direktiv och budget kunde hållas. Utskottet välkomnar samtliga dessa åtgärder.

Utskottet vill i sammanhanget även framhålla att Vägverket i februari 2009 presenterade handlingsprogrammet *90 punkter för effektivare väginvesteringar*. Programmet syftade bl.a. till att förbättra effektiviteten i genomförandet av projektverksamheten liksom till att förbättra arbetet med kalkylsäkring samt till att utveckla och genomföra effektiva och gemensamma arbetssätt, metoder och verktyg. Programmet har omarbetats och justerades i början av 2010 för att även gälla baninvesteringar. Programmet fokuserar nu på följande fyra områden:

- *Projektstyrning*: inom ramen för detta ska bl.a. kostnadskalkyler före, under och efter insatser prioriteras och roller – uppgifter, ansvar och befogenheter – ska förtydligas.
- *Affärsformer*: det framhålls att valet av affärsform ska ge utrymme för såväl innovativa lösningar och förbättrad produktivitet. Bland annat anges att formerna för totalentreprenader och möjligheterna för alternativt utförande ska utvecklas.
- *Industriell produktion*: härigenom ska fokuseras på bl.a. processer som kan repeteras, likartade tekniska lösningar och säkrare planering av byggtider.
- *Hållbar produktion*: det klargörs bl.a. att teknisk lösning ska väljas utifrån bedömd livscykelkostnad och att utvecklingen av metoder och modeller för detta ska intensifieras.

Utskottet noterar också att det under 2008 skett en omfattande omorganisation av Vägverket i syfte att införa ett mer enhetligt arbetssätt. Detta framhålls bl.a. i Riksrevisionens granskning där det konstateras att de tidigare ganska självständiga regionerna därigenom kunde få en gemensam organisationsstruktur gällande beställar- och utförarfunktionerna för investeringar, något som Trafikverket bedömer har förbättrat förutsättningarna för kostnadskontroll. I Riksrevisionens granskning uppges även att det för närvarande inom Trafikverket pågår ett utvecklingsarbete med verkets ekonomisystem med målsättningen att systemet ska kunna ge en överblick över avvikelser i ett projekt som berör tid, kostnad och funktion. Av granskningen framgår också att det bedrivs ett utvecklingsarbete för att se över om myndigheternas styrelser kan få en roll vad gäller att ställa krav och följa upp på en detaljnivå som i dag inte går att göra från Näringsdepartementets sida.

Med anledning av Riksrevisionens granskning underströk Trafikverket i ett pressmeddelande den 22 november 2010 att myndigheten, sedan dess bildande, har börjat använda tre nya sätt att arbeta med investeringar:

- en ny ekonomimodell
- styrgrupper för stora och komplicerade projekt
- successiva kalkyler för att ha kontroll på större investeringar.

Trafikverket har med anledning av Riksrevisionens granskning inkommit till Regeringskansliet med ett särskilt remissvar (TRV 2010/102732B). Trafikverket anför här att Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer i flera delar speglar hanteringen tillbaka i tiden och därför inte är relevanta i dagsläget. Trafikverket instämmer dock i att det finns historiska brister i dokumentation, analys och verifiering av kostnadsökningar; verket pekar emellertid på att åtgärder vidtagits för att komma till rätta med detta. Trafikverket framhåller i sitt remissvar att det har infört en avvikelshantering av kostnad, tid och innehåll för investeringsprojekten och att samtliga avvikelser analyseras. Eventuella nya beslut om förändrad budget fattas och dokumenteras enligt arbetsordningen. Härigenom menar Trafikverket att det har ökat kvaliteten i kalkylerna samt möjliggjort en adekvat redovisning av avvikelser. Vidare meddelas att Trafikverket håller på att finjustera ekonomisystemet och att det följaktligen, tillsammans med den införda avvikelshanteringen, kommer att finnas god dokumentation i projekten. Vägverket införde under 2009 en projektportal för att hantera samtliga arbetsmoment liksom dokumentation kopplade till ett investeringsprojekt, från tidiga skeden till byggande. Trafikverket uppger att detta hjälpmedel används och vidareutvecklas inom myndigheten.

Trafikverket meddelar vidare i sitt remissvar att Vägverket under 2008 införde en central organisation av investeringsverksamheten som också återfinns i Trafikverket; den tidigare regionala styrningen finns sålunda inte längre kvar på investeringssidan. Trafikverket anger likaså att det finns ett tydligt utpekat ansvar för att ta fram och upprätthålla ett gemensamt arbets-

sätt med rutiner, mallar och aktivitetsbeskrivningar för genomförande och uppföljning. Detta arbetssätt omfattar såväl projektering och byggande som upphandling, kalkylering och marklösen; stöd för arbetssättet fås i den tidigare nämnda projektportalen. Trafikverket understryker också att en särskild satsning på kompetensutveckling av projektledarna har påbörjats och att utbildning i affärsformer och industriell produktion har genomförts för samtliga projektledare. Verket uppger även att en ny riskhanteringsmodell med stödverktyg håller på att införas i Trafikverket för att säkerställa en bättre riskhantering med beredskap för oförutsedda händelser och kostnader. Utskottet välkomnar de vidtagna åtgärderna.

Utskottet konstaterar också att Trafikverkets styrelse den 6 december 2010 beslutade om inriktningen av myndighetens verksamhetsplan och effektiviseringsarbete för 2011–2013. I planen understryks att verket ska effektivisera verksamheten och ta vara på de möjligheter till effektiviseringar som följer av att Trafikverket har bildats. Verket har identifierat en potential för att skapa effektiviseringar som uppgår till 2–3 miljarder kronor årligen. Därutöver utreds ytterligare initiativ som kan ge ytterligare tillskott. Trafikverket ser även över produktionskostnader och upphandlingsformer i upphandlade entreprenader för att bidra till en bättre produktivitet utveckling inom anläggningsmarknaden. Målet uppges vara att höja den externa effektiviteten med 10–15 % genom att bl.a. utveckla projektstyrning och kontraktsformer och skapa incitament till nyskapande. Utskottet välkomnar denna målsättning.

### *Förbättrad redovisning*

Regeringens redovisning till riksdagen om genomförda väginvesteringar sker huvudsakligen genom resultatredovisningen i den årliga budgetpropositionen för utgiftsområde 22 Kommunikationer. Här lämnas bl.a. en kostnadsuppföljning för de objekt som öppnats för trafik under föregående år och vars kostnader överstigit 100 miljoner kronor. Av Riksrevisionens granskning framgår dock att riksdagen inte har fått en rättvisande bild av de verkliga kostnaderna för de större väginvesteringarna, bl.a. på grund av bristande uppföljning av vägprojekten och en otillräcklig återrapportering. Det är angeläget att detta åtgärdas.

Riksdagen lägger stor vikt vid resultatuppföljning och efterfrågar i hög grad resultatinformation. Utskottet påminner om att riksdagen i november 2010 beslutade om ändringar i grundlagen för att bl.a. föra in en bestämmelse i regeringsformen om att varje utskott ska följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde (prop. 2009/10:80, bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21). Utskottet erinrar också i sammanhanget om att regeringen i december 2010 till riksdagen överlämnade propositionen *En reformerad budgetlag* (prop. 2010/11:40) med förslag om att bl.a. anpassa budgetlagen till den reformerade regeringsformen. Utskottet noterar med tillfredsställelse att regeringen här understryker vikten av att i budgetpropositionen redovisa uppnådda resultat, med vilket i första hand

avses de resultat som uppnåts genom statens verksamhet och resursinsatser. Som framhålls i det bakomliggande betänkandet (SOU 2010:18), har riksdagen betonat att resultatinformationen bör utformas så att den kan utgöra en grund för riksdagens beslut om utgiftsramar och anslag samt andra förslag som lämnas i budgetpropositionen. Detta gäller enligt utskottets mening i allra högsta grad i fråga om väginvesteringar, inte minst mot bakgrund av de betydande belopp som årligen anslås för detta ändamål.

En förutsättning för att resultatinformationen från regering till riksdag ska kunna förbättras är att regeringen får tillgång till en mer rättvisande rapportering från Trafikverket. Som nämnts ovan, har Riksrevisionen i sin granskning påtalat att regeringen inte har ställt tillräckligt tydliga återrapporteringskrav på Vägverkets redovisning. Utskottet konstaterar därför med tillfredsställelse att regeringen i sin skrivelse om åtgärdsplaneringen för transportsystemet 2010–2021 (skr. 2009/10:197) understrukt behovet av löpande rapportering av framför allt de stora objektens planering, projektering, byggande och kostnadsutveckling. Utskottet konstaterar också att det i regeringens fastställelsebeslut av den nationella planen (dnr N2009/6374/TE m.fl.) anges att efterkalkyler av de större investeringsobjektens samhällsekonomiska lönsamhet, där både verkliga byggkostnader och nyttoförändringar till följd av verklig trafikutveckling redovisas, även fortsättningsvis ska redovisas årligen. Vidare meddelas att Trafikverket i samband med årsredovisningen ska redogöra för marknads- och indexutveckling, större avvikelser, bedömning av risker samt framdriften av de större investeringsobjekten. Utskottet påminner också om att det i tidigare nämnda uppdrag till Vägverket om att införa en ny styrmodell ingår krav på en löpande rapportering till regeringen. Det ställs bl.a. krav på att upprätta en rutin för redovisning av, och dialog kring, stora investeringsprojekt mellan myndigheten och Regeringskansliet. Det uppges att möten behöver hållas två gånger per år och fokus ska då ligga på förändringar av projektstatus och framdrift samt projektrisker. Vidare meddelas att frågor om risk och status i stora infrastrukturprojekt ska behandlas vid den årliga myndighetsdialogen. Utskottet välkomnar regeringens initiativ och bedömer att detta kommer att stärka regeringens uppföljning och kontroll av kostnadsutvecklingen i stora vägprojekt.

### *Sammanfattande bedömning*

Riksrevisionens granskning av kostnadskontrollen 2005–2009 i stora väginvesteringar är angelägen och påvisar ett antal allvarliga brister. Av redovisningen ovan framgår dock att under senare tid har ett flertal kraftfulla insatser vidtagits inom såväl Regeringskansliet som Vägverket (numera Trafikverket) för att komma till rätta med problemen och för att förbättra uppföljningen och kostnadskontrollen av vägprojekten. Enligt utskottets mening har därigenom också förutsättningarna förbättrats avsevärt för en mer utvecklad och rättvisande återrapportering till riksdagen. Utskottet anser mot bakgrund av ovanstående att syftet med Riksrevisionens styrel-

ses framställning liksom förslagen i motion T11 (S) yrkandena 1 och 2 kan förutsättas bli väl tillgodosedda. Framställningen från Riksrevisionens styrelse liksom motionsförslagen avstyrks följaktligen.

Utskottet bedömer vidare att Riksrevisionen i sin granskning tydligt identifierar de huvudsakliga orsakerna till kostnadsökningarna för större vägprojekt. Någon ytterligare analys i frågan synes enligt utskottets mening därför inte vara nödvändig. Motion T10 (MP) yrkande 1 avstyrks därför.

Utskottet vill i likhet med Riksrevisionens styrelse understryka att det är anmärkningsvärt att de problem som uppmärksammas i granskningen om bristande kostnadskontroll i väginvesteringar fortfarande kvarstår, trots att de varit kända under en lång tid. Mot denna bakgrund vill utskottet understryka vikten av en löpande och noggrann uppföljning av utvecklingen på området. Utskottet förutsätter att regeringen inom ramen för det normala resultat- och uppföljningsarbetet återkommer till riksdagen, lämpligen i budgetpropositionen, med detaljerad information om hur det igångsatta arbetet för att förbättra kostnadskontrollen fortskrider.

## Planeringsprocessen m.m.

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om förändringar i planeringsprocessen och om att Trafikverket ska pröva kostnadseffektivare upphandlingsmodeller. Utskottet hänvisar till den omfattande översyn som för närvarande pågår avseende såväl den fysiska som den ekonomiska infrastrukturplaneringen. Utskottet förutsätter att regeringen utifrån detta arbete kommer att vidta lämpliga åtgärder för att effektivisera det nuvarande planeringssystemet. Utskottet pekar vidare på att det pågår initiativ inom Trafikverket för att utveckla myndighetens upphandlingsmodeller.

Jämför reservation 3 (S).

### Motionen

*Anders Ygeman m.fl. (S)* understryker i *motion 2010/11:T11* att en ineffektiv planeringsprocess leder till förseningar och stora fördröjningar av infrastrukturinvesteringarna. Motionärerna betonar därför i *yrkande 3* behovet av att omedelbart genomföra de åtgärder som den parlamentariska utredningen om en effektiviserad planeringsprocess (dir. 2009:16) har föreslagit i betänkandet *Effektivare planering av vägar och järnvägar* (SOU 2010:57). Motionärerna anför vidare i *yrkande 4* att den kommunöverskridande och regionala planeringen måste förstärkas. De föreslår att den regionala utvecklingsplaneringen även bör omfatta fysisk planering, för att på så vis bl.a. öka möjligheterna att på ett tidigt stadium kunna identifiera och hantera intressekonflikter mellan kommuner om transportinfrastrukturu-

ren. Motionärerna föreslår också i *yrkande 5* att det ska vara möjligt att riksintresseklassa stråk där större strategiska väg- och järnvägsobjekt planeras, för att därigenom kunna ålägga kommuner att ta fram de detaljplaner som krävs för att slutföra projekten. Motionärerna anför slutligen i *yrkande 6* att Trafikverket bör ges ett tydligt uppdrag att pröva nya kostnadseffektiva upphandlingsmodeller. De lyfter i sammanhanget fram funktionsupphandling med helhetsåtagande som en lämplig metod.

## Utskottets ställningstagande

### *Översyn av planeringsprocessen*

Som regeringen konstaterar i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1 utg.omr. 22 Kommunikationer), styrs den fysiska infrastrukturplaneringen av ett komplext regelsystem i form av bl.a. miljöbalken (1998:808), plan- och bygglagen (2010:900), väglagen (1971:948) samt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. I likhet med vad som anförs i motion T11 (S) anser också utskottet att det är angeläget med åtgärder för att effektivisera planeringsprocessen. En kortare och effektivare process torde enligt utskottets bedömning kunna ge möjlighet till betydande besparingar, utöver de vinster som följer av att viktiga infrastrukturprojekt kan färdigställas tidigare.

Utskottet påminner om att regeringen i propositionen *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* (prop. 2008/09:35) framhållit behovet av att bl.a. effektivisera planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur i syfte att korta ledtiderna fram till färdig anläggning. Regeringen pekade här också på att den ekonomiska styrningen borde förbättras och kostnadskontrollen av investeringsprojekten stärkas. Utskottet instämde i denna uppfattning (bet. 2008/09:TU2). Regeringen beslutade följaktligen i mars 2009 att tillsätta en parlamentarisk kommitté (Transportinfrastrukturkommittén) med uppdrag att bl.a. föreslå ändringar som effektiviserar planeringsprocessen och förkortar ledtiderna från idé till färdig väg eller järnväg (dir. 2009:16). Regeringen framförde i sammanhanget även att tydligare kopplingar mellan den ekonomiska och den fysiska planeringen kunde bidra till att effektivisera processen för den fysiska transportinfrastrukturplaneringen. Kommittén uppdrogs således även att undersöka dessa kopplingar och föreslå hur dessa samband kunde förtydligas. Utskottet välkomnade detta initiativ (bet. 2009/10:TU24).

Transportinfrastrukturkommittén överlämnade till regeringen i september 2010 betänkandet *Effektivare planering av vägar och järnvägar* (SOU 2010:57). Här lämnas förslag till bl.a. en effektivare sammanhållen fysisk planeringsprocess liksom förslag för att ytterligare förenkla och förtydliga det befintliga regelverket. Betänkandet har blivit föremål för en bred remiss fram till december 2010 och bereds för närvarande inom Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Regeringen anförde vidare i budgetpropositionen för 2011 att det nuvarande systemet för ekonomisk planering, med inriktningsproposition och åtgärdsplanering, är alltför utdraget i tiden och inte tillräckligt flexibelt. Utskottet påminner om att regeringen mot denna bakgrund i oktober 2009 gav trafikverket i uppdrag att lämna förslag till ett nytt planeringssystem. Syftet med uppdraget var bl.a. att skapa ett nytt trafikslagsövergripande planeringssystem med kortare planeringsprocess, ökad effektivitet och större politiskt inflytande än den nuvarande inriktnings- och åtgärdsplaneringen. Trafikverket redovisade i februari 2010 rapporten *Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet* (dnr N2010/1684/TE). Här föreslås ett nytt planeringssystem i form av en rullande och sammanhållen process med en huvudprocess som genomförs varje mandatperiod samt ett samlat planerings- och genomförandeprogram för statligt finansierade åtgärder, som uppdateras en gång om året. Förslaget innebär att den politiska styrningen ökar, bl.a. genom att regeringen fattar ett policybeslut som anger mål och inriktning för planeringen. Det föreslås att planerings- och genomförandeprogrammet ska baseras på ett årligt beslut där det ekonomiska utrymme som kan disponeras för nya statliga åtaganden stäms av mot aktuellt budgetläge och redan uppbundna resurser. Det föreslås vidare att Trafikverket inför åtgärdsplaneringen ska ha upprättat en åtgärdsbank med alla de åtgärdsförslag som har tagits fram genom åtgärdsval enligt den s.k. fyrstegsprincipen, vilken visar vilka alternativa möjligheter att lösa problemen som övervägts. Syftet med en sådan åtgärdsbank ska vara att säkra kvaliteten genom att åtgärdernas historik, kostnadsberäkningar och effektnalyser registreras. Även trafikverkets förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Utskottet vill med anledning av motion T11 (S) yrkandena 4 och 5 understryka behovet av en väl fungerande dialog med kommuner, regioner och näringsliv i planeringsprocessen. Utskottet konstaterar att ovannämnda rapport från trafikverket bl.a. också berör frågan om samordning mellan kommunernas och regionernas planering liksom behovet av att samspelet på den lokala och regionala nivån ska leda till effektiv resursanvändning. Även Transportinfrastrukturkommittén framhåller i sitt betänkande vikten av ett väl fungerande samarbete mellan Trafikverket och kommunen. Trafikverket uppmanas här bl.a. att tidigt signalera till kommunen vilka stråk som är av nationellt intresse för vägar och järnvägar och områden för riksintresse. Utskottet vill i sammanhanget påminna om att det i 3 kap. 8 § miljöbalken regleras att områden som är av riksintresse för bl.a. anläggningar för kommunikationer ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av dessa anläggningar. Transportinfrastrukturkommittén pekar vidare på att kommunen kan underlätta för kommande planering av vägar och järnvägar genom att vara aktiv i sitt planeringsarbete och i samarbete med Trafikverket ta in kommande stråk i sin översiktsplanering. Kommittén framhåller att genom en öppen och bra dialog i planeringsskedet kan kommunens och Trafikverkets planering gå

hand i hand. Om Trafikverket och en kommun ändå inte kan komma överens om den närmare lokaliseringen och utformningen av en väg eller järnväg, föreslås att verket ska överlämna frågan om att fastställa väg- eller järnvägsplanen till regeringen.

Utskottet välkomnar den omfattande översyn som regeringen initierat avseende såväl den fysiska som den ekonomiska infrastrukturplaneringen. Frågorna är nära sammanbundna och utskottet anser att det därför är angeläget att dessa bereds gemensamt och skyndsamt. Utskottet förutsätter att regeringen utifrån detta arbete kommer att kunna vidta lämpliga åtgärder för att åstadkomma nödvändiga effektiviseringar i det nuvarande planeringssystemet. Utskottet avstyrker mot denna bakgrund motion T11 (S) yrkandena 3–5.

### *Nya upphandlingsmodeller*

I motion T11 (S) yrkande 6 förespråkas att Trafikverket ska uppdras att prova nya upphandlingsmodeller. Utskottet vill med anledning av detta inledningsvis framhålla att Vägverket under 2010 antog, i enlighet med regeringens beslut om en ny styrmodell, en riktlinje för val av entreprenad- och ersättningsform vid upphandling. Även Trafikverket har sedermera antagit en riktlinje för val av affärsform för entreprenader i verkets investeringsverksamhet (TDOK 2010:238). Här understryks att projektens unika förutsättningar och förhållandena på leverantörsmarknaden alltid ska vara avgörande för valet av entreprenadform. Det framhålls dock att om den tekniska specifikationen till övervägande del beskrivs med funktionskrav bör totalentreprenadformen tillämpas. Inriktningen uppges här vara att skapa totalentreprenader som ger större frihet och ansvar till entreprenören. Vidare framhävs betydelsen av incitamentsmodeller för att skapa ekonomiska drivkrafter i en entreprenad.

Trafikverket har enligt vad utskottet erfarit arbetat fram ett program med prioriterade satsningar för verksamhetsområde Investering, dvs. det verksamhetsområde som ansvarar för Trafikverkets investeringar i nybyggnation och större ombyggnader. Det framhålls i programmet att valet av affärsform ska ge utrymme för såväl innovativa lösningar som förbättrad produktivitet. Det förtydligas även att formerna för bl.a. totalentreprenader och möjligheterna till alternativt utförande ska utvecklas. Utskottet välkomnar denna satsning.

Som tidigare nämnts beslutade regeringen i oktober 2009 att tillsätta en kommitté (Produktivitetsskommittén) för att följa upp och analysera de statliga upphandlarnas åtgärder för att förbättra produktiviteten och innovationsgraden i anläggningsbranschen. I kommitténs andra delrapport (dnr N2009:10/2010/17) identifieras ett antal områden som bedöms vara viktiga för detta syfte, bl.a. att Trafikverket bör genomföra en större andel totalentreprenader med funktionskrav. Kommittén välkomnar i rapporten också



det arbete som inletts hos Trafikverket inom ramen för projektet Extern effektivitet och framhåller att detta bl.a. kommer att vara en del i underlaget för beslut om strategiska inriktningar när det gäller entreprenadformer.

Det bör också noteras att Trafikverket den 10 december 2010 i ett svar till Produktivitetskommittén belyste sitt arbete med förnyade entreprenadformer. Verket meddelar här att ett koncept har tagits fram, Totalentreprenader i praktiken (TEiP), som hittills främst tillämpats inom vägsidan och huvudsakligen bygger på egenskapskrav för vägkropp och bro. Trafikverket aviserar att det under 2011 kommer att utveckla konceptet ytterligare med egenskapskrav inom fler områden och med metoder för kontroll av kravuppfyllnad. Verket meddelar vidare att flera upphandlingar har skett där anbud med alternativa lösningar eller sidoanbud tillåts, vilket ökar möjligheten till produktivitet utveckling genom innovation. Utskottet är positivt till detta. Verket uppger också att incitament använts i ett antal kontrakt för att öka drivkraften till produktivitetsförbättringar, exempelvis för att åstadkomma kortare byggtider. Trafikverket ser även stora möjligheter till effektivisering inom området upprepning, standardisering och stor-drift, inte minst vad gäller serieprodukter som t.ex. broar, cirkulationsplatser och bullerskydd.

Av redovisningen ovan framgår att det pågår ett ambitiöst arbete inom Trafikverket för att utveckla myndighetens upphandlingsmodeller med avsikt att förbättra produktiviteten och innovationsgraden i anläggningsbranschen. Motion T11 (S) yrkande 6 avstyrks följaktligen.

## Översyn av den nationella planen

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att se över projekten som ingår i den nationella planen. Utskottet hänvisar till att åtgärder vidtagits för att säkra kvaliteten och jämförbarheten i de bakomliggande kalkylerna för investeringsobjekten i den nationella planen.

Jämför reservation 4 (MP, V).

### Motionen

I motion 2010/11:T10 yrkande 2 av Stina Bergström m.fl. (MP) anför, till följd av de brister i rapporteringen till riksdagen som Riksrevisionen har uppmärksammat i rapporten *Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?* (RiR 2010:25), att samtliga större vägprojekt som ingår i den nationella planen 2010–2021 bör uppdateras utifrån eventuella kostnadsökningar. Motionärerna anger också i yrkande 3 att Trafikverket i detta sammanhang

bör omprioritera projekten i planen utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv så att dessa bidrar till uppfyllandet av de transportpolitiska målen och de nationella miljö kvalitetsmålen.

### Utskottets ställningstagande

Riksrevisionen framhåller i sin granskning att det mot bakgrund av komplexiteten och de långa tidsförloppen i stora väginvesteringar sällan är möjligt att förutse alla förändringar och tillägg som kan behöva göras mellan de tidiga planeringsskedena och det att vägen är färdigbyggd. Riksrevisionen understryker att det därför är särskilt viktigt att i den kostnadskalkyl som tas fram, ta tillräcklig hänsyn till de risker och osäkerheter som alltid finns i ett projekts tidiga skeden. Utskottet delar denna uppfattning. Som framgår av Riksrevisionens granskning har Vägverkets tidigare kalkyler i hög grad utgått från en rad ideala förutsättningar, vilket lett till en systematisk underskattning av kostnader. Utskottet påminner dock om att regeringen 2008 uppdrog åt Vägverket att införa en ny styrmodell, vilket bl.a. inbegrep att verket skulle tillämpa successiv kalkylering i sina investeringsprojekt. Utskottet konstaterar också att det i *Förslag till Nationell plan för transportsystemet 2010–2021*, som trafikverken överlämnade till regeringen i augusti 2009 (publikation 2009:97), redovisades att successiv kalkylering hade använts för alla investeringsobjekt i den nationella planen. Det betonades här att ett betydande kvalitetssäkringsarbete pågått såväl internt med trafikverkens egen personal som med externa granskare; bl.a. uppgavs det att konsultföretaget Capgemini hade anlåtats för att granska tillämpningen av metoden med successiv kalkylering och att Kungl. Tekniska högskolan hade anlåtats för att säkra kvaliteten och jämförbarheten i de samhällsekonomiska kalkylerna. Det förtydligades vidare att kalkylerna successivt skulle komma att förfinas och revideras så att det finns full kontroll på osäkerheternas storlek även under genomförandet av planen. Utskottet välkomnar detta. Utskottet vill i sammanhanget även särskilt framhålla att Riksrevisionen i sin granskning bedömer att genom tillämpningen av successiv kalkylering i trafikverkens arbete med den senaste åtgärdsplaneringen kunde mer jämförbara kalkyler för de olika projekten sammanställas och utgöra grund för en planövergripande riskbedömning.

Utskottet vill också uppmärksamma att det i regeringens fastställelsebeslut av den nationella planen (dnr N2009/6374/TE m.fl.) framhålls att efterkalkyler av de större investeringsobjektens samhällsekonomiska lönsamhet, där både verkliga byggkostnader och nyttoförändringar till följd av verklig trafikutveckling redovisas, även fortsättningsvis ska redovisas årligen. Vidare anges att Trafikverket i samband med årsredovisningen ska redogöra för marknads- och indexutveckling, större avvikelser, bedömning av risker samt framdriften av de större investeringsobjekten.

I sammanhanget kan nämnas att regeringen i ovannämnda fastställelsebeslut också gav Trafikverket i uppdrag att, för övriga åtgärder som är nödvändiga för utvecklingen av transportsystemet inom en ram på 38 miljarder kronor för perioden 2010–2021, redovisa ett förslag till fördelning av medlen utifrån de transportpolitiska målen. Trafikverkets förslag överlämnades den 29 oktober 2010 (TRV2010/26674A) och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringen meddelade i skrivelsen om åtgärdsplaneringen för transportsystemet 2010–2021 (skr. 2009/10:197) sin avsikt att återkomma till riksdagen i frågan.

Mot bakgrund av ovanstående avstyrks motion T10 (MP) yrkandena 2 och 3.

# Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

## **1. Riksrevisionens styrelses framställning om kostnadskontrollen i stora väginvesteringar, punkt 1 (S, MP, V)**

av Anders Ygeman (S), Pia Nilsson (S), Lars Mejern Larsson (S), Désirée Liljevall (S), Leif Pettersson (S), Gunilla Carlsson i Hisings Backa (S), Stina Bergström (MP) och Siv Holma (V).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen framställning 2010/11:RRS13 punkterna 1 och 2 samt motion 2010/11:T11 yrkandena 1 och 2.

### *Ställningstagande*

Anslaget till väginvesteringar utgör ett betydande belopp, och vi understryker därför vikten av att de anslagna medlen används kostnadseffektivt och att de ger hög samhällsekonomisk nytta. Riksrevisionens granskning av kostnadskontrollen i stora väginvesteringar är mot denna bakgrund synnerligen angelägen och välkommen.

Riksrevisionens granskning påvisar att det finns ett stort antal allvarliga brister i kostnadskontrollen. Som påpekas av Riksrevisionens styrelse har problemen med bristande kostnadskontroll i väginvesteringar varit kända under en mycket lång tid och flera myndigheter har under åren pekat på nödvändigheten av att göra processen mer förutsägbar och kostnadseffektiv. Vi instämmer med styrelsen i att det mot denna bakgrund är anmärkningsvärt att de problem som nu uppmärksammas i granskningen om bristande beslutsunderlag inför vägprojekt och skenande kostnader vid genomförande av projekten fortfarande kvarstår. Vi vill betona att det är av största vikt att problemen nu tas på allvar.

På uppdrag av Socialdemokraterna har Riksdagens utredningstjänst studerat hur finansieringen av den nationella infrastrukturplanen för perioden 2010–2021 förändras vid olika nivåer på prisökningen inom bygg- och anläggningssektorn (PM 2011:36). Studien visar att om vi får samma prisutveckling under de närmaste tio åren som vi haft under det föregående decenniet så uppstår ett hål i infrastrukturbudgeten på hela 40 miljarder kronor. Kraftfulla åtgärder krävs för att förhindra en sådan utveckling.

Vi kan konstatera att under senare år har regeringen och Trafikverket vidtagit ett antal åtgärder för att förbättra sättet att arbeta med infrastrukturinvesteringar. Detta är välkommet. Riksrevisionens granskning visar dock att det återstår en rad förbättringsmöjligheter för att få till stånd en effektivare och mer transparent process vid stora väginvesteringar; bl.a. behövs det en starkare styrning och uppföljning från regeringens och Trafikverkets sida. I likhet med Riksrevisionens styrelse anser vi därför att regeringen bör ta initiativ till åtgärder som säkerställer en förbättrad uppföljning och kostnadskontroll av stora väginvesteringsprojekt.

Av Riksrevisionens granskning framgår vidare att riksdagen inte har fått en rättvisande bild av de verkliga kostnaderna för de större väginvesteringarna. Detta är oacceptabelt. Liksom Riksrevisionens styrelse menar vi därför 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.

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

Vad vi nu anfört bör riksdagen tillkännage för regeringen som sin mening.

## **2. Analys av orsakerna till kostnadsökningarna, punkt 2 (MP, V)**

av Stina Bergström (MP) och Siv Holma (V).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2010/11:T10 yrkande 1.

### *Ställningstagande*

En god kostnadskontroll förutsätter att uppgifter om vad som orsakar kostnadsavvikelse upprättas och sammanställs. Som framgår av Riksrevisionens granskning har dock inte Trafikverket, eller tidigare Vägverket, i tillräcklig omfattning kartlagt och kvantifierat kostnadsökningarna vid stora väginvesteringar och deras orsaker. En god kostnadskontroll i myndigheten har följaktligen omöjliggjorts. Detta måste åtgärdas, inte minst mot bakgrund av de betydande belopp som årligen anslås för dessa investeringar.

Riksrevisionen identifierar i sin granskning ett antal direkta orsaker till kostnadsökningarna, t.ex. anläggningsmarknadens höga kostnadsutveckling och tillkommande krav från kommunerna på vägarnas utformning. Riksre-

visionen framhåller även andra faktorer och strukturer som bidrar till att kostnaderna för väginvesteringar blir högre än vad de skulle behöva bli, t.ex. den utbredda användningen av s.k. utförandeentreprenader som medför svaga incitament till effektivisering och innovation. Myndigheten understryker dock att det är svårt att få fram annat än grova uppskattningar av kostnadsökningarnas fördelning på olika orsaker. Det finns uppgifter om att den bristande konkurrensen i byggbranschen driver upp priserna med upp till 15–20 %. Denna utveckling måste hejdas. Det är därför enligt vår mening angeläget att få fram ett gediget underlag om orsakssambanden så att rätt åtgärder kan sättas in för att stoppa prisstegringarna.

Riksrevisionen konstaterar att det inte sedan 1994 har genomförts någon övergripande studie i Sverige av kostnadsökningarna vid stora infrastrukturinvesteringar och deras orsaker. Det är nu hög tid att genomföra en sådan. Regeringen bör därför skyndsamt ta initiativ till en fördjupad analys av orsakerna till kostnadsökningarna för större vägprojekt.

Vad vi nu anfört bör riksdagen tillkänna för regeringen som sin mening.

### **3. Planeringsprocessen m.m., punkt 3 (S)**

av Anders Ygeman (S), Pia Nilsson (S), Lars Mejern Larsson (S), Désirée Liljevall (S), Leif Pettersson (S) och Gunilla Carlsson i Hisings Backa (S).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2010/11:T11 yrkandena 3–6.

#### *Ställningstagande*

Dagens infrastrukturplanering styrs av ett komplext regelsystem och ledtiderna är i många fall väldigt långa. I sin granskning av kostnadskontrollen i stora väginvesteringar (RiR 2010:25) lyfter Riksrevisionen fram en långsam och ineffektiv process för planering och genomförande som en av de viktigaste orsakerna till kostnadsexplosionen på infrastrukturområdet. Riksrevisionen konstaterar att tillämpningen av lagstiftning till skydd för miljö, kommunalt självbestämmande och enskilda medborgare bidrar till att investeringarna försenas och därmed fördras. På så vis har för t.ex. järnvägspjektet Botniabanan de många överklagandena och den utdragna planeringen enligt Trafikverkets beräkningar lett till merkostnader på ca 1 500 miljoner kronor. Detta är inte rimligt. Studier har visat att för varje år som ett projekt pågår, ökar den genomsnittliga kostnaden med drygt 4,5 %. För Förbifart Stockholm skulle detta motsvara en kostnadsökning för skattebetalarna på upp till 1 400 miljoner kronor. En sådan utveckling

måste undvikas. Vi anser t.ex. att dagens mycket generösa möjligheter för den enskilde att överklaga väg- och järnvägsplaner behöver ses över. Vi måste hitta en rimlig balans mellan kraven på rättssäkerhet och demokrati och behovet av effektivitet vid byggande av stora infrastrukturprojekt.

En kortare och effektivare planeringsprocess skulle ge möjlighet till betydande besparingar, utöver de vinster som följer av att viktiga infrastrukturprojekt kan färdigställas tidigare. Vi är därför positiva till den parlamentariska kommitté (Transportinfrastrukturkommittén) som tillsattes i mars 2009 med uppdrag att bl.a. föreslå ändringar som effektiviserar planeringsprocessen och förkortar ledtiderna från idé till färdig väg eller järnväg (dir. 2009:16). I betänkandet *Effektivare planering av vägar och järnvägar* (SOU 2010:57) har kommittén sedermera lämnat ett antal viktiga förslag som bedöms kunna korta ned planeringsprocessen med ett till två år. Enligt kommitténs bedömning innebär detta sammantaget att planeringskostnaderna för staten kan minska med uppemot 200 miljoner kronor per år samtidigt som investeringsprojekten blir färdiga att tas i bruk tidigare, vilket beräknat på samtliga nytillkomna objekt enligt den nationella planen för transportsystemet 2010–2021 bedöms motsvara ett värde på ca 1 350 miljoner kronor. Vi anser att det är angeläget med skyndsamma åtgärder för att effektivisera dagens otillräckliga planeringsprocess. Vi menar följaktligen att regeringen omedelbart bör genomföra Transportinfrastrukturkommitténs förslag.

Vidare vill vi att den kommunöverskridande och regionala planeringen förstärks. Den regionala utvecklingsplaneringen bör enligt vår mening även omfatta fysisk planering. Härigenom skulle möjligheterna öka att på ett tidigt stadium kunna identifiera och hantera eventuella intressekonflikter mellan kommuner om transportinfrastrukturen. Om det hade funnits tillgång till långsiktiga och tydliggjorda regionala prioriteringar när det gäller transportinfrastrukturen skulle dessutom dialogen mellan stat och region kunna underlättas.

Vi anser också att det måste vara möjligt att riksintresseklassa stråk där större strategiska väg- och järnvägsobjekt planeras. För strategiska projekt som är väsentliga för att uppnå Sveriges klimat- och tillväxtmål skulle regeringen på så vis med stöd av den befintliga plan- och bygglagen (2010:900) kunna besluta om s.k. planföreläggande, dvs. ålägga kommuner att ta fram de detaljplaner som krävs för att slutföra projekten.

Slutligen anser vi att regeringen bör ge Trafikverket ett tydligt uppdrag att pröva nya metoder för upphandlingar i syfte att pressa byggkostnaderna och minska genomförandetiderna. I egenskap av stor beställare på anläggningsmarknaden har Trafikverket i hög grad möjlighet att påverka marknaden. Som framgår av Riksrevisionens granskning (RiR 2010:25) har en upphandlingsform, utförandeentreprenaden, dominerat inom Vägverket. Denna medför dock svaga incitament till effektivisering och innovation. Det är därför angeläget att Trafikverket prövar nya kostnadseffektiva upphandlingsmodeller som kan främja produktiviteten och innovationsgraden i

anläggningsbranschen. En modell som kan lyftas fram i sammanhanget är funktionsupphandling med helhetsåtagande. Denna metod har använts med mycket lyckat resultat vid flera projekt, bl.a. Norrortsleden i Stockholm som kunde färdigställas såväl snabbare som billigare än beräknat. Vi vill i sammanhanget även peka på att Produktivitetskommittén (dir. 2009:92), i sin andra delrapport som lämnades i december 2010 (dnr N2009:10/2010/17), framhåller att internationella erfarenheter tyder på att totalentreprenader har fördelar i form av högre ekonomisk effektivitet, kortare genomförandetid, positiv inverkan på projektens kostnader och kostnadskontroll samt lika eller bättre kvalitet.

Vad vi nu anfört bör riksdagen tillkännage för regeringen som sin mening.

#### **4. Översyn av den nationella planen, punkt 4 (MP, V)**

av Stina Bergström (MP) och Siv Holma (V).

##### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2010/11:T10 yrkandena 2 och 3.

##### *Ställningstagande*

Riksrevisionens granskning av stora väginvesteringar (RiR 2010:25) påvisar ett antal allvarliga brister i investeringarnas kostnadskontroll. Som framgår av granskningen finns t.ex. ett flertal osäkerheter i de uppgifter som Vägverket/Trafikverket bygger sina beräkningar på. Dessa undermåliga beräkningar har i sin tur utan vidare granskning använts inom Regeringskansliet, bl.a. vid beredningen av statsbudgeten. Detta är mycket otillfredsställande.

De stora väginvesteringarna – de som planeras kosta mer än 500 miljoner kronor – står för ca 40 % av de medel som regeringen planerat att avsätta för väginvesteringar under perioden 2010–2021. Det är inte acceptabelt att besluten om dessa satsningar har skett med bristande underlag. Som framgår av Riksrevisionens granskning finns t.ex. flera drivkrafter som leder till en underskattning av den verkliga kostnaden för väginvesteringarna. Detta leder till en missvisande bild av projektens kostnader och följaktligen också till en förvanskning av de samhällsekonomiska kalkyler som spelat en viktig roll vid regeringens prioritering av infrastrukturinvesteringarna i landet.

Mot bakgrund av de brister som uppmärksammas i Riksrevisionens granskning anser vi att det är det angeläget att samtliga större vägprojekt som regeringen beslutat om i den nationella planen för transportsystemet 2010–2021 (dnr N2009/6374/TE m.fl.) uppdateras utifrån eventuella kost-



nadsökningar. Trafikverket bör i detta sammanhang omprioritera projekten i den nationella planen utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv så att dessa bidrar till uppfyllandet av de transportpolitiska målen och de nationella miljö kvalitetsmålen. I sammanhanget vill vi även lyfta fram att Trafikverket i rapporten *Situationen i det svenska järnvägsnätet* (TRV 2011/10161A) bedömer att en översyn av delar av den nationella planen för utveckling av transportsystemet kan bli nödvändig för att bättre möta förväntningarna på järnvägssystemet.

Vad vi nu anfört bör riksdagen tillkännage för regeringen som sin mening.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Framställningen

*Framställning 2010/11:RRS13 Riksrevisionens styrelses framställning om kostnadskontrollen i stora väginvesteringar:*

1. 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. 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.

### Följdmotionerna

*2010/11:T10 av Stina Bergström m.fl. (MP):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att det behövs en fördjupad analys av orsakerna till kostnadsökningarna för större vägprojekt.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att samtliga större vägprojekt som ingår i den nationella planen 2010–2021 bör uppdateras utifrån eventuella kostnadsökningar, på grund av de brister i rapporteringen till riksdagen som Riksrevisionen uppmärksammat.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Trafikverket utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv bör prioritera om projekten i den nationella planen så att de bidrar till att uppfylla de transportpolitiska målen och de nationella miljökvalitetsmålen.

*2010/11:T11 av Anders Ygeman m.fl. (S):*

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

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