

# Länsplanerna för regional infrastruktur

*– vad har styrts prioriteringarna?*



---

Till regeringen  
Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

Datum 2004-01-12  
Dnr 31-2003-0090

## Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrat prioriteringarna?

Riksrevisionen har granskat länens arbete med de planer för regional infrastruktur som lämnades till regeringen i augusti 2003. Planeringsramen för länen uppgår till 28,5 miljarder kronor. Syftet med granskningen har varit att bedöma om statsmakternas direktiv för planeringen har följts och att identifiera förklaringar till eventuella avvikelser från direktiven. Resultatet av granskningen redovisas i denna rapport.

Granskningen inleddes vid Riksrevisionsverket och fördes över till Riksrevisionen när Riksrevisionsverkets och Riksdagens revisorers verksamheter upphörde. Riksrevisionen inledde sin verksamhet den 1 juli 2003.

Länsplanerna fastställs av länen efter det att regeringen har beslutat om definitiva resursramar för respektive län. Enligt 2001 års infrastrukturproposition (prop. 2001/02:20, bet. TU2, rskr. 126) ska vidare regeringen i en skrivelse till riksdagen återrapportera utfallet av planeringen och förväntade effekter av planerade åtgärder.

I enlighet med 9§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnas rapporten till regeringen. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Företrädare för samtliga län samt Vägverket har beretts tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till slutrapporten.

Riksrevisor *Kjell Larsson* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Anders Berg* har varit föredragande. Revisionschef *Rutger Banefelt* och revisionsledare *Svante Larsson* har medverkat i den slutliga handläggningen.

*Kjell Larsson*

*Anders Berg*



# Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund	13
1.2 Granskningens syfte	14
1.3 Motiv för granskningen	15
1.4 Granskningens genomförande	15
1.5 Tidigare studier av länens infrastrukturplaner	17
1.6 Rapportens disposition	18
2 Statsmakternas ramar och direktiv	19
2.1 Transportpolitikens mål	19
2.2 Uppläggningsplaneringen av den långsiktiga planeringen för transportinfrastruktur	20
2.3 2001 års infrastrukturproposition	21
2.4 Riksdagens infrastrukturbeslut	23
2.5 Direktiven för upprättandet av långsiktiga planer för transportinfrastrukturen	24
2.6 Förändringar av länens planeringsansvar	28
3 Kriterier för att bedöma om länsplanerna följer statsmakternas direktiv	31
4 Granskning av plandokumenterna	33
4.1 Allmän beskrivning av länsplanerna	33
4.2 Granskning mot regeringens direktiv	36
5 Processen bakom plandokumenterna	49
5.1 Planeringsprocessens tidsmässiga uppläggning	49
5.2 Planeringsprocessens organisation	50
5.3 Vad har styrts fördelningen av medel mellan åtgärds-kategorier?	51
5.4 Vad har styrts prioriteringen av investeringsobjekt?	52
5.5 Vägverkets roll i länsplaneprocessen	60
5.6 Hur ser länen på regeringens direktiv?	65
5.7 Remissomgången	67
5.8 Länsplanens synpunkter på planeringsprocessen som helhet	67
5.9 Plandokumenterna i jämförelse med processen bakom dem – skiljer sig iakttagelserna åt?	69
6 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer	73
6.1 Länen har i vissa viktiga avseenden inte följt statsmakternas direktiv	73
6.2 Varför har direktiven i vissa viktiga avseenden inte följts?	79
6.3 Rekommendationer	83
6.4 Länsplanens planering i ett vidare perspektiv	85
Bilaga 1. Fördjupad beskrivning av inriktningsplaneringen	87
Bilaga 2. Effektsamband 2000 och samhällsekonomiska kalkyler	89



# Sammanfattning

Riksrevisionen redovisar i denna rapport en granskning av länens arbete med de länsplaner för regional transportinfrastruktur som lämnades till regeringen i augusti 2003.

Propositionen *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*, som beslutades av riksdagen i december 2001, innebar att mer än 360 miljarder kronor avsattes till transportinfrastrukturen för perioden 2004–2015.<sup>1</sup> Regeringen gav i mars 2002 Vägverket, Banverket och länen i uppdrag att upprätta nationella respektive regionala långsiktiga planer för transportinfrastrukturen.<sup>2</sup> Regeringen lade samtidigt fast direktiv för hur planerna skulle upprättas. Direktiven utgick direkt från riksdagens beslut. Länens del av den totala planeringsramen uppgår till 28,5 miljarder kronor.

Länsplanerna fastställs av länen efter det att regeringen har beslutat om definitiva resursramar för respektive län. Regeringen ska vidare i en skrivelse till riksdagen återrapporera utfallet av planeringen och förväntade effekter av planerade åtgärder.

## Granskningens syfte och uppläggning

Granskningen har utgått från följande övergripande revisionsfråga:

*Sker valet av åtgärder i länens infrastrukturplanering enligt statsmakternas direktiv?*

Syftet med granskningen har i första hand varit att göra en samlad bedömning av huruvida statsmakternas direktiv för planeringen har följts och att identifiera förklaringar till eventuella avvikelser från direktiven. Syftet har dock inte varit att rangordna de enskilda länen eller deras planer efter hur väl de enskilda länen har följt direktiven.

Utifrån våra iakttagelser under granskningen lämnar vi också synpunkter på den nuvarande uppläggnings av länens infrastrukturplanering.

Enligt regeringens direktiv för länens planering ska utgångspunkten för att upprätta länstransportplanerna vara de transportpolitiska målen. Mer preciserat uttrycks detta som att "Vägledande för prioriteringar av åtgärder skall vara samhällsekonomisk lönsamhet för föreslagna åtgärder, där hänsyn också tas till hur mycket åtgärderna bidrar till uppfyllelse av de transportpolitiska målen. För att uppnå de transportpolitiska målen skall vid prioritering av åtgärder de mest samhällsekonomiskt lönsamma åtgärderna

---

<sup>1</sup> Prop. 2001/02:20, bet. TU2, rskr. 126.

<sup>2</sup> Regeringsbeslut I 36, 2002-03-14.

väljas.” Vidare bör de åtgärder som föreslås analyseras enligt den s.k. fyrstegsmodellen.<sup>3</sup>

Riksrevisionen har för samtliga län granskat såväl remissversioner av planerna som de versioner som lämnades till regeringen. Vidare har vi granskat processen bakom planerna genom att göra telefonintervjuer med planansvariga i samtliga län samt fallstudier i fem län.

## Övergripande iakttagelser

Såväl länsplanerna som processen för att ta fram dessa ger enligt Riksrevisionens bedömning ett ambitiöst intryck. Planerna är vidare i allt väsentligt väl förankrade inom länen och hos berörda myndigheter.

Enligt Riksrevisionen är det emellertid oklart på vilka grunder de knappa 30 miljarder kronor som länsplaneringsprocess omfattar verkligen har prioriterats. Riksrevisionen bedömer dock att länen i vissa viktiga avseenden inte har följt de krav som ställs i regeringens planeringsdirektiv. Denna bedömning grundas på följande iakttagelser:

- Samhällsekonomisk lönsamhet har haft begränsad betydelse för prioriteringarna

Generellt sett har samhällsekonomisk lönsamhet, uttryckt som nettonuvärdekvoter (NNK), haft begränsad betydelse för de prioriteringar som har gjorts i länsplanerna. I många planer prioriteras visserligen i huvudsak åtgärder som är samhällsekonomiskt lönsamma. Det går dock för det första inte att se att lönsamheten har varit vägledande för att åtgärderna har prioriterats in i planerna i förhållande till de åtgärder som lämnats utanför planerna, då underlag för bortprioriterade åtgärder endast redovisas i enstaka fall. För det andra går det inte att se om NNK har varit vägledande för prioriteringen mellan åtgärderna i planerna. Iakttagelsen att samhällsekonomisk lönsamhet har haft begränsad betydelse har dessutom förstärkts under de intervjuer som Riksrevisionen har genomfört angående processen bakom planerna.

- Effektbedömningarna av delmålet positiv regional utveckling är otydliga

Länen hänvisar ofta till vissa transportpolitiska delmål som styrande för prioriteringen av åtgärder. Särskilt gäller detta målen om positiv regional utveckling, säker trafik och tillgängligt transportsystem. När det gäller del-

---

<sup>3</sup> Syftet med fyrstegsmodellen är att mindre omfattande åtgärder för att nå ett mål ska övervägas före mer omfattande. Modellen innebär att åtgärderna bör analyseras i följande ordning:

1. åtgärder som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt,
2. åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt vägnät och fordon,
3. begränsade ombyggnadsåtgärder,
4. nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.



målet om positiv regional utveckling presenteras inte effekterna på delmålet på ett sådant sätt att de är uppföljningsbara. Det är vidare omtvistat hur dessa effekter ska mätas, hur stora de är och i vilken utsträckning de redan fångas in av de samhällsekonomiska kalkylmetoderna. Vidare redovisas sällan eventuella konflikter mellan detta och andra delmål i planerna.

- Underlaget för bortprioriterade åtgärder är otillräckligt redovisat  
Svårigheten att se vilka kriterier som i praktiken har varit avgörande för prioriteringarna beror i stor utsträckning på att ett aktuellt och detaljerat underlagsmaterial i många fall har tagits fram först efter det att ett urval av åtgärder har gjorts. Detta förstärker Riksrevisionens bedömning att samhällsekonomisk lönsamhet har haft begränsad betydelse för gjorda prioriteringar. Med ett fåtal undantag saknas information om bortprioriterade åtgärder och när sådan information lämnas är den i allmänhet knapphändig. Vad gäller det standardiserade underlagsmaterial som Vägverket har levererat för de åtgärder som prioriteras i planerna anser emellertid Riksrevisionen att det håller god kvalitet.
- Tillämpningen av fyrstegsmodellen är oklar  
Fyrstegsmodellens genomslag i länens planeringsprocess är mycket varierande. Riksrevisionen bedömer utifrån granskningen av plandokumenterna och de genomförda intervjuerna att det i hälften av länen är oklart om modellen alls har tillämpats. För ytterligare några län framstår det som osäkert om en analys enligt fyrstegsmodellen verkligen har gjorts före prioriteringen av åtgärder i planerna eller om modellen i stället har applicerats i efterhand. Samtidigt visar några län att det går att tillämpa modellens samtliga steg inom ramen för länsplanerna.

## Slutsatser

- Länens planering har i vissa viktiga avseenden skett från andra utgångspunkter än direktivens

Att länen i vissa viktiga avseenden inte har levt upp till de krav som ställs i planeringsdirektiven beror enligt Riksrevisionen bl.a. på att länens utgångspunkter för att planera och prioritera delvis har varit andra än direktivens. Många länsföreträdare menar att de har en god bild av tillståndet i länens transportsystem, vilka brister som finns och vilka åtgärder som krävs för att åtgärda dessa brister – åtgärder som vanligen funnits med länge i diskussionerna. Riksrevisionen bedömer därför att det finns en risk för att direktiven snarare har haft betydelse för hur argumentationen för åtgärderna har utformats, än för vilka åtgärder som egentligen har prioriterats. Vidare riskerar det underlagsmaterial som har tagits fram att snarare användas för att be-

kräfta något som länen redan har bestämt sig för än som underlag för en förutsättningslös prioritering.

I många län finns en skepsis mot de samhällsekonomiska kalkylmetoderna, främst beroende på att regionala utvecklingseffekter inte anses fångas in i tillräcklig utsträckning. Då ett flertal län särskilt har betonat just det transportpolitiska delmålet om positiv regional utveckling kan det ur deras synvinkel te sig naturligt att de samhällsekonomiska kalkylerna blir mindre betydelsefulla. Enligt Riksrevisionen kan många läns hänvisning till samhällsekonomisk lönsamhet och tillkommande effekter snarast betraktas som bedömningar av regionalekonomisk lönsamhet.

- Direktiven har i vissa avseenden inte varit tillräckligt tydliga

Det finns enligt Riksrevisionen inslag i direktiven som kan vara svåra att hantera i praktiken. Detta gäller exempelvis hur avvägningen mellan de transportpolitiska delmålen ska gå till. I direktiven ges heller ingen vägledning till hur eventuella målkonflikter i planeringen ska hanteras i planerna. Ytterligare en oklarhet i direktiven gäller hur och när fyrstegsmodellen bör användas.

- Frågetecken kring länsplanernas användbarhet som underlag för regeringens beslut

De iakttagelser som Riksrevisionen har gjort under granskningen reser vissa frågor om länsplanernas användbarhet som underlag för regeringens beslut om definitiva resursramar till länen.

Det underlagsmaterial som Vägverket har levererat under lärens arbete med länsplanerna är enligt Riksrevisionens bedömning av god kvalitet. Det innebär att bedömningarna i planerna av de föreslagna åtgärdernas samhällsekonomiska lönsamhet samt effekter på flera av de transportpolitiska delmålen är väl belagda.

Den huvudsakliga bristen i länsplanernas effektbedömningar gäller som framgått ovan bedömningarna av de åtgärder som länen framför allt motiverar med att de ger positiva effekter på delmålet positiv regional utveckling. Enligt Riksrevisionen är de analyser som länen här presenterar med ett fåtal undantag inte tillräckliga för att kunna bedöma om åtgärderna verkligen ger de effekter som hävdas.

## Rekommendationer

- Tydliggör planeringsprocessens utgångspunkter

Lärens planering sker enligt Riksrevisionens bedömning från delvis andra utgångspunkter än de som planeringsdirektiven föreskriver. Direktiven utgår från samhällsekonomisk lönsamhet som primär prioriteringsgrund. Den ut-

gångspunkt som många län använder, med betonande av regionala utvecklingseffekter, är snarare regionalekonomisk.

Mot bakgrund av detta finns det anledning att tydliggöra vilka utgångspunkter som ska gälla i kommande planeringsprocesser.

- Ställ krav på att målkonflikter vid prioriteringar ska hanteras

Eventuella konflikter mellan olika transportpolitiska mål, i samband med att inriktningen av planerna bestäms eller enskilda åtgärder prioriteras, uppmärksammas sällan i länens planer. Hur eventuella konflikter ska hanteras omnämns heller inte i planeringsdirektiven. Det är dock tydligt att sådana konflikter kan förekomma.

Regeringen bör i direktiven till kommande planeringsprocesser ställa tydliga krav på att eventuella konflikter mellan olika transportpolitiska mål klarläggs och hanteras i planeringsprocessen.

- De regionala utvecklingseffekterna måste beläggas

Svårigheterna att se på vilka grunder som länen har bedömt planernas och de enskilda åtgärdernas effekter gäller i huvudsak det transportpolitiska delmålet om positiv regional utveckling. Många åtgärder i länsplanerna motiveras med att de ger positiva effekter på detta delmål. Samtidigt är det omtvistat hur dessa effekter ska mätas, hur stora de är och i vilken utsträckning de redan fångas in av de samhällsekonomiska kalkylmetoderna.

Regeringen bör i planeringsdirektiven till kommande planeringsprocesser ställa tydliga krav på att hänvisningar till regionala utvecklingseffekter ska underbyggas med dokumenterade analyser.

- Utveckla gemensamma riktlinjer för när och hur fyrstegsmodellen ska tillämpas

Länens tillämpning av fyrstegsmodellen uppvisar betydande variationer. De olika aktörer som är inblandade i planeringsprocessen har inte en gemensam bild av hur och när fyrstegsmodellen ska användas. Enligt Riksrevisionen innebär detta en risk för att modellens tidiga steg endast hanteras översiktligt. Denna risk ökar ju senare i planeringsprocessen fyrstegsmodellen används och ju mer åtskilt de planeringsansvariga myndigheterna arbetar med modellen.

Regeringen bör ta initiativ till att gemensamma och trafikslagsövergripande riktlinjer tas fram i syfte att öka samsynen om hur fyrstegsmodellen ska tillämpas. Ett sådant arbete bör påbörjas så snart som möjligt för att fyrstegsmodellen ska få ett mer substantiellt genomslag i kommande planeringsprocesser.

- Se över den långsiktiga planeringsprocessens uppläggning

De iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i denna granskning reser frågor om den långsiktiga planeringsprocessens nuvarande utformning. De resurser som läggs ned i planeringen såväl i form av antalet inblandade personer som i tid är omfattande. Samtidigt återkommer ofta samma åtgärder i diskussionerna och planerna, något som förefaller vara delvis oberoende av hur direktiven utformas.

Mot bakgrund av detta finns det enligt Riksrevisionen skäl att överväga om den nuvarande utformningen av den långsiktiga planeringsprocessen är ändamålsenlig. Exempelvis kan frågan ställas om det är nödvändigt att bedriva en omfattande inriktnings- och åtgärdsplanering med samma relativt täta intervall som för närvarande. Ett alternativ skulle kunna vara att genomföra mer omfattande planeringsinsatser med längre intervall än hittills och att genomföra mindre insatser däremellan. Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att överväga förändringar av innehållet i inriktnings- respektive åtgärdsplaneringen.

Ett konkret förslag till förändring av planeringsprocessens utformning kräver dock en granskning även av de nationella planeringsprocesserna. Detta har legat utanför ramen för denna granskning.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Den proposition om *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*<sup>4</sup> som beslutades av riksdagen i december 2001 innebar att betydande resurser avsattes till trafikverken på väg- och järnvägssidan för perioden 2004–2015. Särskilt till investeringsåtgärder på järnvägssidan och drift- och underhållsåtgärder på vägsidan avsattes stora ramar.

Ett väl fungerande transportsystem ses enligt infrastrukturpropositionen som en viktig fråga ur flera perspektiv. Det är en viktig rättvise- och jämlikhetsfråga, en viktig välfärdsfråga, en viktig sysselsättningsfråga, en viktig fråga för regional utveckling och livskraft samt en viktig fråga från miljö- och hälsosynpunkt. Transportinfrastrukturen tillmäts med andra ord en stor betydelse för utveckling i många sammanhang. Detta kan också märkas genom bl.a. den uppmärksamhet som enskilda åtgärder väcker såväl på det lokala som på det nationella planet.

Med denna bild som utgångspunkt blir planeringen av transportinfrastrukturen också viktig. Som framgår av infrastrukturpropositionens syn på transportinfrastrukturen finns det ett antal olika intressen att ta hänsyn till och överväganden att göra i planeringsprocessen. Planeringen är därigenom komplicerad och konflikter mellan olika intressen vanligt förekommande, där såväl planeringen av enskilda åtgärder som övergripande strategiska val väcker kritik från olika håll.

Planeringsprocesser och beslutsunderlag för infrastrukturåtgärder av olika slag har granskats vid flera tillfällen och kritiken mot resultatet av planeringsprocesser och kvaliteten på underlag har tidvis varit hård. Som exempel kan nämnas flera granskningar från Riksrevisionsverket (RRV) och Riksdagens revisorer. En del av den kritik som har framkommit i bl.a. dessa granskningar har riktat sig mot den diskrepans som i vissa fall förekommit mellan de av riksdagen beslutade utgångspunkterna för transportpolitiken och de grunder på vilka prioriteringen av åtgärder sedan faktiskt har skett. En vanligt förekommande kritik är vidare att prioriteringsgrunderna i många fall betraktats som oklara.

Med anledning av riksdagsbeslutet och den nu pågående planeringsprocessen på nationell och regional nivå genomförde RRV under slutet av år

---

<sup>4</sup> Prop. 2001/02:20, bet. TU2, rskr. 126. Genomgående i denna rapport kommer benämningarna infrastrukturpropositionen respektive infrastrukturbeslutet att användas som hänvisning till propositionen respektive riksdagens beslut.

2002 och början av år 2003 en strategistudie. Syftet var att pröva vilka granskningar som kunde vara motiverade att genomföra med utgångspunkt i riksdagens infrastrukturbeslut. Strategistudien resulterade i ett beslut om att genomföra en granskning av de länsplaner för regional transportinfrastruktur som skulle överlämnas till regeringen i augusti 2003.<sup>5</sup>

Granskningen av länsplanerna inleddes vid RRV i februari 2003. I samband med att RRV lades ned vid halvårsskiftet 2003 övergick granskningen till den då nybildade myndigheten Riksrevisionen.

## 1.2 Granskningens syfte

Granskningen har utgått från följande övergripande revisionsfråga:

*Sker valet av åtgärder i länens infrastrukturplanering enligt statsmakternas direktiv?*

För att besvara denna övergripande revisionsfråga har vi formulerat ett antal delfrågor:

- Hur motiveras de prioriteringar som länen har gjort i planerna?
- Vilken betydelse för länens val och prioritering av åtgärder har åtgärdernas samhällsekonomiska lönsamhet haft?
- Vilken betydelse har de transportpolitiska delmålen haft för länens prioriteringar?
- Har fyrstegsmodellen använts i länens planeringsarbete?
- Vilka åtgärder har övervägts men prioriterats bort från planen och hur motiveras detta?
- Vilken kvalitet håller länsplanernas underlagsmaterial?
- Hur har länens samarbete med Vägverket fungerat under planeringsprocessen?
- Hur ser länen på regeringens direktiv?

Syftet med granskningen har i första hand varit att göra en samlad bedömning av huruvida statsmakternas direktiv för planeringen har följts och att identifiera förklaringar till eventuella avvikelser från direktiven. Syftet har dock inte varit att rangordna de enskilda länen eller deras planer efter hur väl de enskilda länen har följt direktiven.

---

<sup>5</sup> Vi kommer genomgående i denna rapport att använda benämningen län för den instans som har ansvaret för att ta fram de regionala transportinfrastrukturplanerna. Detta ansvar ligger i allmänhet på länsstyrelsen i respektive län men har i den aktuella planeringsprocessen också kunnat flyttas till nybildade kommunala samverkansorgan för regional planering. I Gotlands, Kalmar, Skåne och Västra Götalands län har regionala självstyrelseorgan redan sedan tidigare haft ansvaret för att upprätta länsplanerna. Vidare kommer benämningen länsplan genomgående att användas som benämning för det dokument som länens planeringsprocess utmynnar i och som skickades till regeringen i augusti 2003.

Utifrån våra iakttagelser under granskningen lämnar vi också synpunkter på den nuvarande uppläggningsplaneringen av länens infrastrukturplanering.

### 1.3 Motiv för granskningen

Motiven för att granska den regionala infrastrukturplaneringen har varit följande.

För det första är en granskning av länens infrastrukturplanering motiverad i statsfinansiellt avseende. Länens planeringsram för perioden 2004–2015 uppgår till närmare 30 miljarder kronor och är en del av den omfattande satsningen på infrastrukturen på transportområdet.

För det andra ställer riksdagens infrastrukturbeslut och de regeringsdirektiv för planupprättandet som utfärdades i mars 2002 uttryckliga krav på hur de åtgärder som föreslås i länsplanerna, liksom i Banverkets och Vägverkets nationella planer, ska motiveras. Då granskningar av tidigare planeringsprocesser har visat att prioriteringsgrunderna i länsplanerna i många fall är oklara, är det motiverat att med utgångspunkt i statsmakternas direktiv granska vilka prioriteringsgrunder som har använts i denna planeringsomgång.

För det tredje uppvisade planeringen på länsnivå stor variation vid den granskning av den föregående planeringsomgången som RRV genomförde år 1997.<sup>6</sup> Det gällde exempelvis planernas utformning, underlag och efterlevnad av delar av regeringens direktiv. Mot bakgrund av detta är det angeläget att granska hur länens planering har bedrivits i denna planeringsomgång.

För det fjärde är planeringsramarna för länen inte fastställda från början av denna planeringsomgång. Varje län har i stället ålagts att planera för tre alternativa ramnivåer – den planeringsram som anges i regeringens planeringsdirektiv samt nivåer som är 50 procent högre respektive lägre än denna ram. Mot bakgrund av detta är det intressant att granska hur länen motiverar val och prioriteringar av åtgärder och om alternativ till dessa har prövats.

### 1.4 Granskningens genomförande

För att kunna göra en samlad bedömning av huruvida statsmakternas direktiv har följts, och för att hitta förklaringar till eventuella avvikelser, är det enligt vår bedömning inte tillräckligt att enbart granska plandokumentet. Det är också nödvändigt att granska processen bakom planerna. Vi har

---

<sup>6</sup> RRV 1997:60, *Vägverkets, Banverkets och länens förslag till infrastrukturinvesteringar åren 1998-2007 – en kvalitetsbedömning av beslutsunderlaget.*

därför genomfört granskningen i tre steg, varav det första avser plandokumenten och de två senare avser planeringsprocessen. Denna uppdelning av granskningens genomförande avspeglas också i rapportens disposition. Genom detta blir det möjligt att göra jämförelser mellan den bild av planeringen som ges i plandokumenten och den bild av processen bakom planerna som intervjuerna ger.

Vår bedömning av länsplanerna och den bakomliggande planeringsprocessen har skett med utgångspunkt i de krav som ställs i statsmakternas direktiv. Med statsmakternas direktiv avser vi regeringens planeringsdirektiv, som i sin tur direkt utgår från riksdagens infrastrukturbeslut.<sup>7</sup>

I granskningen har särskild uppmärksamhet ägnats åt de större väginvesteringarna, då huvuddelen av länsplanernas ramar avsätts till denna typ av åtgärder och då det ställs särskilda krav i regeringens direktiv på hur prioriterade investeringar ska motiveras.

- Steg 1. Granskning av plandokumenten

I ett första steg granskade vi samtliga remissversioner av de länsplaner för regional transportinfrastruktur som skickades ut på remiss under perioden januari till april 2003. Granskningen av planerna har skett utifrån en särskild checklista. Den har upprättats med utgångspunkt i de krav som återfinns i regeringens direktiv för planupprättandet. Senare gjordes en motsvarande granskning av de versioner av länsplanerna som lämnades till regeringen i augusti 2003 för att fånga in eventuella förändringar i förhållande till remissversionerna av planerna.

- Steg 2. Telefonintervjuer med planeringsansvariga i länen

I ett andra steg gjordes, huvudsakligen under perioden mars–april 2003, telefonintervjuer med planeringsansvariga på länsstyrelser eller regionala självstyrelseorgan i samtliga 21 län. Inför dessa intervjuer skickades ett frågeunderlag<sup>8</sup> till intervjupersonerna. Intervjuerna genomfördes dels för att komplettera informationen i remissversionerna av länstransportplanerna, dels i syfte att få en övergripande bild av hur processen bakom länsplanerna har bedrivits i länen. Intervjuerna under mars–april kompletterades senare med kortare telefonintervjuer under perioden juni–augusti 2003. Syftet med de kompletterande intervjuerna var att få en bild av de förändringar som hade gjorts eller skulle göras i planerna jämfört med remissversionerna samt att fylla ut eventuella luckor i tidigare lämnad information.

---

<sup>7</sup> I rapporten används begreppen statsmakternas direktiv och regeringens planeringsdirektiv synonymt.

<sup>8</sup> Frågorna vid telefonintervjuerna gällde bl.a. prioriteringsprinciper för fördelningen av medel på åtgärds-kategorier och enskilda åtgärder, hantering av samhällsekonomisk lönsamhet, fyrstegsmodellens användning, samarbetet med Vägverket samt inställningen till principen att planera för tre ramnivåer.



- Steg 3. Fallstudier i fem län

I ett tredje steg gjordes under perioden maj–juni 2003 fallstudier av planeringsprocessen i fem enskilda län: Blekinge, Västra Götaland, Uppsala, Gävleborg samt Västerbotten. De fem länen valdes för att fånga in olika förutsättningar för planeringen med avseende på bl.a. berörd region vid Vägverket,<sup>9</sup> storlek på den preliminära planeringsramen och planeringsprocessens organisation. Inom ramen för varje fallstudie genomfördes besök i de aktuella länen där företrädare för länsstyrelsen, eller i förekommande fall det regionala självstyrelseorganet, samt Vägverket intervjuades. I varierande utsträckning genomfördes också intervjuer med kommuner och regionala trafikhuvudmän vid dessa besök. Inför samtliga intervjuer skickades ett frågeunderlag<sup>10</sup> till intervjupersonerna.

Under denna period granskades också skriftligt material i form av objektbeskrivningar och annat underlag från Vägverket, yttranden över remissversionerna av länsplanerna samt annan dokumentation av planeringsprocessen. Detta gjordes såväl avseende fallstudielänen som för flera ytterligare län.

## 1.5 Tidigare studier av länens infrastrukturplaner

I RRV:s rapport 1997:60 gjordes en omfattande granskning av trafikmyndigheternas och länens långsiktiga planeringsarbete för perioden 1998–2007, med fokus på beslutsunderlagens kvalitet. I undersökningen granskades Banverkets, Vägverkets och länens tillämpning av de samhällsekonomiska kalkylmetoderna samt det underlagsmaterial som legat till grund för de nationella och regionala planerna. Rapporten baserades helt på granskning av dokument, i form av preliminära versioner av planer och underlag som under granskningens gång ersattes av remissversioner och underlag till dessa. Granskningen visade bl.a. att underlag för och preciseringar av investeringsobjekt i planerna delvis saknades. Vidare uppvisade befintligt planeringsunderlag flera betydande brister. Granskningens slutsatser angående länsplanerna var att planernas karaktär varierade kraftigt, liksom tillgängligheten till och kvaliteten på underlaget till planerna. Vidare förekom det i planerna endast i undantagsfall diskussioner om och motiveringar till de gjorda prioriteringarna.

---

<sup>9</sup> Vägverket har sju regioner. Region Skåne (Skåne län), Region Sydöst (Blekinge, Kalmar, Kronoberg, Jönköping och Östergötland), Region Väst (Halland, Västra Götaland och Värmland), Region Mälardalen (Södermanland, Örebro, Västmanland, Uppsala), Region Stockholm (Gotland och Stockholm), Region Mitt (Dalarna, Gävleborg, Västernorrland och Jämtland) och Region Norr (Västerbotten och Norrbotten).

<sup>10</sup> Frågeområdena varierade delvis beroende på intervjuobjekt. Exempel på frågeområden var processen bakom planen, valet av objekt och åtgärder, samhällsekonomiska kalkyler och bedömningar, fyrstegsmodellen, Vägverkets roll, regeringens direktiv, hantering av de tre ramnivåerna, remissomgången samt samordningen med övriga aktörer i processen.

Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) har i en rapport från år 1999 utvärderat länens planering i den föregående planeringsomgången.<sup>11</sup> Utvärderingen skedde genom att ett urval om nio län studerades med hjälp av enkäter till kommunikationsdirektörerna, intervjuer med kommunalpolitiker samt fallstudier av två län. SIKA:s sammanfattande slutsatser utifrån utvärderingen var att ett aktivt och engagerat arbete hade utförts av länen, vilket resulterat i ambitiösa plandokument. Samtidigt konstaterade SIKA att planerna saknade tydlig information om vissa aspekter av de föreslagna åtgärderna – utformning, kostnader, lönsamhet och förväntade effekter. Exempelvis angav SIKA att det inte var möjligt att bedöma huruvida samhällsekonomisk lönsamhet hade använts som ett kriterium när åtgärder prioriterades. Vidare saknades i flera planer tydlig information om infrastrukturens brister samt om bortprioriterade alternativ i planeringen.

## 1.6 Rapportens disposition

Rapporten har disponerats på följande sätt.

I kapitel 2 presenteras statsmakternas utgångspunkter för den långsiktiga infrastrukturplaneringen, och planeringsprocessens olika faser beskrivs. Vidare redogörs för regeringens direktiv för den långsiktiga infrastrukturplaneringen, med särskild tonvikt på länens planering. Kapitlet är tänkt som en översikt av hela planeringsprocessen. Läsare som redan är bekanta med denna process kan således avstå från att läsa detta kapitel.

I kapitel 3 beskrivs de kriterier som i kapitlen 4 och 5 används för att bedöma om länsplanerna följer regeringens planeringsdirektiv.

I kapitel 4 redovisas resultatet från granskningen av länsplandokumenten, det vill säga granskningens första steg, med utgångspunkt i regeringens direktiv.

I kapitel 5 redogörs för processen bakom länsplanerna och de däri gjorda prioriteringarna, med utgångspunkt i regeringens direktiv. Underlag för detta kapitel kommer från de telefonintervjuer och fallstudier som har genomförts under granskningens andra och tredje steg. Kapitlet avslutas med en sammanfattning och jämförelse av de iakttagelser som vi gjort i granskningen av plandokumenten respektive under intervjuer och fallstudier.

I kapitel 6 redovisas Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

I bilaga 1 återfinns en beskrivning av hur inriktningsplaneringen har bedrivits i denna planeringsomgång.

I bilaga 2 beskrivs dels den samhällsekonomiska kalkylmetodikerna på transportområdet, dels Vägverkets arbete med att beskriva effekter av åtgärder på detta område.

---

<sup>11</sup> SIKA Rapport 1999:1, *Utvärdering av den regionala infrastrukturplaneringen 1998–2007*.

## 2 Statsmakternas ramar och direktiv

I detta kapitel beskrivs transportpolitikens mål och delmål och den långsiktiga infrastrukturplaneringens olika delar. Vidare beskrivs mer i detalj 2001 års infrastrukturproposition och riksdagens behandling av denna proposition samt regeringens direktiv för upprättandet av planer för den långsiktiga transportinfrastrukturen. Särskild uppmärksamhet ägnas åt ramarna och direktiven för länens långsiktiga planering.

### 2.1 Transportpolitikens mål

De övergripande målen, riktlinjerna och principerna för transportpolitiken slogs fast i 1998 års transportpolitiska beslut.<sup>12</sup> Det övergripande transportpolitiska målet är att transportpolitiken ska säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Samtidigt beslutades också fem delmål för transportssystemet. De fem delmålen anger ambitionsnivån på lång sikt:

- *Tillgängligt transportsystem:* Transportsystemet ska utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.
- *Hög transportkvalitet:* Transportsystemets utformning och funktion ska medge en hög transportkvalitet för näringslivet.
- *Säker trafik:* Det långsiktiga målet för trafiksäkerheten är att ingen ska dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Transportsystemets utformning och funktion ska anpassas till de krav som följer av detta.
- *God miljö:* Transportsystemets utformning och funktion ska anpassas till krav på en god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador. En god hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser ska främjas.
- *Positiv regional utveckling:* Transportsystemet ska främja en positiv regional utveckling genom att dels utjämna skillnader i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av långa transportavstånd.

Genom det infrastrukturbeslut som fattades av riksdagen i december 2001 gjordes ett tillägg till målet om hög transportkvalitet. Detta mål gäller nu såväl medborgare som näringsliv. Dessutom lades följande sju delmål till de tidigare fem:

---

<sup>12</sup> Prop. 1997/98:56, bet. TU10, rskr. 266.

- *Ett jämställt transportsystem:* Transportsystemet ska vara utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män ska ges samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar ska tillmätas samma vikt.

## 2.2 Uppläggningsplaneringen av den långsiktiga planeringen för transportinfrastruktur

Den statliga ekonomiska planeringen av transportinfrastrukturen består av två delar: de långsiktiga nationella och regionala planerna samt trafikverkens kortsiktiga verksamhetsplaner. Den kortsiktiga planeringen sker utifrån det årliga ekonomiska utrymme som finns och som varje år beslutas av riksdagen.

Syftet med den långsiktiga infrastrukturplaneringen är att visa hur de transportpolitiska målen kan nås på lång sikt. Detta görs genom analyser av möjliga åtgärder för att uppfylla målen. Planeringsprocessen utmynnar i planer som visar vilka åtgärder som kommer att prioriteras och genomföras under den numera tolvåriga planeringsperioden. Dessa långsiktiga planer tas normalt fram vart fjärde år.

Den långsiktiga transportinfrastrukturplaneringen består i sin tur av två delar, dels en inledande inriktningsplanering, dels en åtgärdsplanering. I detta avsnitt beskrivs dessa två typer av planeringsprocesser närmare.

### 2.2.1 Inriktningsplanering

Inriktningsplaneringen består av två delar: dels en inledande lägesanalys, dels en därefter följande nationell strategisk analys.<sup>13</sup> Inriktningsplaneringen som helhet görs i avsikt att ge regeringen och riksdagen underlag för att bestämma utvecklingen av infrastrukturen.<sup>14</sup>

Inriktningsplaneringen i den nu aktuella planeringsomgången inleddes i juli 1998, då regeringen gav SIKA i uppdrag att genomföra lägesanalysen med hjälp från trafikverket och andra berörda myndigheter. Lägesanalysen redovisades i rapportform i november 1998.<sup>15</sup> Den därpå följande nationella strategiska analysen redovisades till regeringen i november 1999. Länen

<sup>13</sup> En utförlig beskrivning av inriktningsplaneringen i denna planeringsomgång ges i bilaga 1.

<sup>14</sup> Syftet med inriktningsplaneringen har samtidigt ansetts vara delvis otydligt. I rapport 2002:22 föreslår SIKA därför att inriktningsplaneringens syfte formuleras enligt följande (s. 38): "Inriktningsplaneringen syftar till att ge riksdagen och regeringen underlag för att ange hur transportpolitiken ska komma till uttryck genom infrastrukturåtgärderna. I detta ligger även att planeringen ska kunna ge underlag för riktlinjer för planeringsmyndigheternas arbete med att utveckla infrastrukturen under planeringsperioden."

<sup>15</sup> SIKA Rapport 1998:8.

lämnade underlag och analyser vid flera tillfällen under inriktningsplaneringen.

Efter det att denna fas av inriktningsplaneringen hade slutförts, vidtog regeringens arbete med infrastrukturpropositionen, som överlämnades till riksdagen för behandling. Efter behandling i Trafikutskottet beslutade riksdagen om inriktningen av infrastrukturplaneringen under den kommande planeringsperioden.

### 2.2.2 Åtgärdsplanering

Åtgärdsplaneringen är den planering som bedrivs av Banverket, Vägverket och länen efter det att riksdagen har lagt fast inriktningen av infrastrukturplaneringen. Efter riksdagens beslut upprättar regeringen direktiv för planeringen och beslutar om eventuella särskilda uppdrag i samband med åtgärdsplaneringen. Direktiven ger tidsplanen för arbetet med åtgärdsplaneringen, preciserar riksdagens beslut med anledning av infrastrukturpropositionen och eventuella särskilda uppdrag. Åtgärdsplaneringen innebär att de ramar som har tilldelats respektive planeringsansvarig myndighet fördelas på olika åtgärds-kategorier och enskilda åtgärder inom dessa kategorier, såväl beloppsmässigt som tidsmässigt.

Planeringen resulterar i en nationell banhållningsplan respektive väghållningsplan, som båda fastställs av regeringen, samt 21 länsplaner för regional transportinfrastruktur, som fastställs av länen efter det att regeringen har fastställt de definitiva resursramarna för länen.

Efter det att regeringen fastställt de nationella planerna samt resursramarna till länsplanerna kommer regeringen att i en skrivelse till riksdagen återrapporera utfallet av planeringen och förväntade effekter av planerade åtgärder.

## 2.3 2001 års infrastrukturproposition

Propositionen *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*, lämnades till riksdagen den 3 oktober 2001 och beslutades av riksdagen i december 2001.<sup>16</sup> För perioden 2004–2015 anger riksdagen en planeringsram på totalt 364 miljarder kronor, av vilka 23 miljarder ska finansieras med lån. Av den totala ramen avser 45 miljarder kronor kapitalkostnader och 319 miljarder verksamhet enligt fördelningen i tabell 2.1.

---

<sup>16</sup> Prop. 2001/02:20, bet. TU2, rskr. 126.

Tabell 2.1: Planeringsramar åren 2004–2015, i miljarder kronor.

	Vägverket	Banverket	Län	Totalt
Investeringar	39	100	30	169
Drift och underhåll	104 (87+17)	38	-	142
Sektorsuppgifter	6	2		8
Totalt	149	140	30	319

Vägverkets ram för drift och underhåll anges i tabellen till 104 miljarder kronor. Denna summa består dock av två delar: dels 87 miljarder kronor just till drift och underhåll, dels 17 miljarder kronor för tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion. Det bör vidare noteras att regeringens planeringsdirektiv innebär att planeringsansvaret för 1,5 miljarder kronor av den ursprungliga ramen för länsplanerna – 30 miljarder kronor – har flyttats över till Banverket. Denna del avser investeringar i rullande materiel för regional kollektiv persontrafik på järnväg, tunnelbana och spårväg. De medel som står till länens förfogande i planeringen uppgår därmed till 28,5 miljarder kronor.

I infrastrukturpropositionen görs en tydlig markering av att de prioriteringar som görs i planerna avseende åtgärder för att utveckla och modernisera transportsystemet ska bygga på samhällsekonomiska grunder (s. 122): "Vägledande för prioritering av åtgärder skall vara samhällsekonomisk lönsamhet för föreslagna åtgärder, där hänsyn också tas till hur mycket åtgärderna bidrar till uppfyllelse av de transportpolitiska målen. För att uppnå de transportpolitiska målen skall vid prioritering av åtgärder de mest samhällsekonomiskt lönsamma åtgärderna väljas. Kriterierna för prioritering skall gälla för alla projekt oavsett finansieringsform. En förutsättning för att denna prioritering skall fungera på ett tillfredsställande sätt är att beslutsunderlaget redovisar samtliga väsentliga effekter som åtgärden har, liksom hur åtgärderna är samordnade med övrig trafikplanering och fysisk planering."

Enligt propositionen har trafikverken i dag väl utvecklade kalkylmodeller för att beräkna olika effekter av investeringar i vägar och järnvägar. Vidare reviderar SIK kontinuerligt de kalkylvärden som används. I de samhällsekonomiska beräkningsmodellerna vägs en åtgärds kostnader mot dess nytta och en s.k. nettonuvärdekvot (NNK) beräknas.<sup>17</sup> Det är dock inte möjligt att ange monetära värden för all nytta och alla kostnader som uppstår till följd av en åtgärd. Bland annat mot bakgrund av detta anser regeringen att andra typer av beslutsunderlag, som belyser hur planerade investeringar kan upp-

<sup>17</sup> Se bilaga 2 för en beskrivning av den samhällsekonomiska kalkylmetodik på transportområdet och av Vägverkets arbete med att beskriva effekter av åtgärder på transportområdet.

fylla uppställda mål, också ska kunna användas i planeringen. Detta underlag kan exempelvis avse sådant som värdet av ökat alternativt minskat intrång i boendemiljö eller i natur- och kulturmiljö eller åtgärdernas fördelningseffekter. Att använda andra typer av beslutsunderlag kan dock enligt regeringen inte ersätta kravet på att inkludera en samhällsekonomisk bedömning i beslutsunderlaget.

I propositionen anför regeringen vidare att beslut i transportfrågor bör vara decentraliserade i så stor utsträckning som möjligt och att rollfördelningen mellan olika planeringsnivåer och aktörer bör vara tydlig.

## 2.4 Riksdagens infrastrukturbeslut

Infrastrukturpropositionen lades på riksdagens bord den 3 oktober 2001. Trafikutskottet tillstyrkte vid sin behandling propositionen. Utskottet konstaterade i sitt betänkande bl.a. att regeringens förslag till prioriteringsgrunder väl överensstämde med de riktlinjer som riksdagen tidigare hade lagt fast. Trafikutskottet framhöll vidare att en förutsättning för att prioriteringen ska fungera på ett tillfredsställande sätt är att beslutsunderlaget redovisar samtliga väsentliga effekter som åtgärderna medför, liksom hur åtgärderna är samordnade med övrig trafikplanering och fysisk planering. Detta betydde att en samhällsekonomisk bedömning alltid bör tas fram när ny infrastruktur planeras och vid väsentlig ombyggnad av infrastruktur. Utskottet ansåg inte, med anledning av motioner som väckts i frågan, att riksdagen borde ta ställning till vilka enskilda komponenter som bör ingå i den samhällsekonomiska kalkylen eller hur dessa bör värderas. Det borde, enligt Trafikutskottet, ankomma på berörda myndigheter och forskningsorgan att utveckla den samhällsekonomiska kalkylmetodikerna.<sup>18</sup>

Riksdagen beslutade om infrastrukturpropositionen den 14 december 2001. Beslutet innebar att riksdagen fastställde de föreslagna resursramarna för den nationella och regionala planeringen. Vidare innebar beslutet att riksdagen slog fast vilka kriterier som skulle gälla vid prioriteringen av åtgärder i de planer som Vägverket, Banverket och länen skulle ta fram.

---

<sup>18</sup> 2001/02:TU2.

## 2.5 Direktiven för upprättandet av långsiktiga planer för transportinfrastrukturen

Efter riksdagens beslut om infrastrukturpropositionen beslutade regeringen i mars 2002 om direktiv för Vägverkets, Banverkets och lärens planering av transportinfrastrukturen för perioden 2004–2015.<sup>19</sup> Av regeringens direktiv framgår att Vägverket och Banverket ska lämna in remissbehandlade förslag till nationella planer senast den 4 augusti 2003. Länen ska lämna in remissbehandlade förslag till länsplaner till samma datum. Senast den 18 augusti 2003 ska trafikverken till regeringen avge yttranden om de förslag till länsplaner som har lämnats till regeringen.<sup>20</sup>

I direktiven upprepas den skrivning som fanns i infrastrukturpropositionen, och i riksdagens beslut, om att de transportpolitiska målen ska fungera som utgångspunkt för planeringen och att samhällsekonomisk lönsamhet ska vara vägledande för prioritering av åtgärder.

Planeringsdirektiven ställer också ett antal krav på trafikverken och länen i fråga om vad planerna ska innehålla och vilket underlag som ska finnas för de föreslagna åtgärderna. Allmänna krav är att balansen mellan åtgärder i relation till mäns och kvinnors värderingar samt effekter för utsatta grupper måste övervägas, att en analys i avsikt att integrera jämställdhet och barnens situation i trafiken bör göras inför planeringsarbetet och att landanslutningar till nationellt viktiga hamnar särskilt ska beaktas. Planupprättarna ska också ta hänsyn till vilka åtgärder som är beroende av varandra eller motverkar respektive samspelar med varandra. Vidare ska planerade investeringar i nu gällande planer, det vill säga de för perioden 1998–2007, vars fysiska planering bedöms ha kommit långt, prioriteras högt. Regeringens bedömning är att åtgärder för ca 1 miljard kronor uppfyller detta kriterium vad gäller länsplanerna.

De föreslagna åtgärderna i de nationella planerna och länsplanerna bör analyseras enligt den s.k. fyrstegsmodellen, vilket innebär en analys i följande ordning:

1. åtgärder som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt,
2. åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt vägnät och fordon,
3. begränsade ombyggnadsåtgärder,
4. nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.

Modellen har sitt ursprung inom Vägverket och lanserades enligt Vägverket från början i syfte att hushålla med investeringsmedel. Modellen har dock

---

<sup>19</sup> Regeringsbeslut I 36, 2002-03-14, *Uppdrag att upprätta långsiktiga planer för transportinfrastrukturen m.m.*

<sup>20</sup> Dessa yttranden ersätter den möjlighet till överklagande av länsplanerna som trafikverken tidigare hade.



efterhand kommit att bli mer av en allmän planeringsprincip för hushållning av resurser och för att minska vägtransportssystemets negativa effekter.<sup>21</sup> Det är också enligt den senare beskrivningen som fyrstegsmodellen presenteras i infrastrukturpropositionen. Syftet med modellen är att mindre omfattande åtgärder för att nå ett mål ska övervägas före mer omfattande.<sup>22</sup>

De prioriteringar som görs i planerna ska enligt planeringsdirektiven motiveras "dels textmässigt, dels i form av en samhällsekonomisk nettonuvärdekvot, dels med angivande av vilka effekter åtgärderna har på de transportpolitiska målen och miljökvalitetsmålen". I länsplanerna är det de prioriterade investeringsåtgärderna som ska motiveras på ovanstående sätt. Planeringsdirektiven slår också fast att det bör framgå vilka osäkerheter som finns i de antaganden som ligger bakom de samhällsekonomiska nettonuvärdekvoterna.

För att möjliggöra en oberoende granskning av objektens kostnader ska samtliga åtgärder som kan hänföras till ett visst objekt, t.ex. ombyggnad av anslutande vägar, ingå i kostnadsunderlaget för respektive objekt. För varje åtgärd i planerna ska vidare totalkostnad anges, liksom under vilka år åtgärden kommer att genomföras. Av planeringsdirektiven framgår också att underlaget till planerna ska vara väl dokumenterat, finnas samlat och hållas tillgängligt för alla. Av underlaget ska framgå på "vilka grunder som kostnadsberäkningar och nyttoberäkningar har gjorts, vilken kalkylrisk som finns i beräkningarna, vem som har upprättat underlaget och vem som har godkänt beräkningarna".

### 2.5.1 Särskilt om länens upprättande av långsiktiga planer

På länen ställs vissa krav som inte har sin motsvarighet i direktiven för trafikverkens planering.<sup>23</sup> I planeringsdirektiven ges länen i uppdrag att planera för tre olika ramnivåer. Varje län ska redovisa åtgärder för den planeringsram som anges i regeringens planeringsdirektiv samt åtgärder för nivåer som är 50 procent högre respektive lägre än denna ram. Vidare bör det av planen framgå i vilken ordning länet prioriterar de ingående åtgärderna. Prioriteringen mellan ingående åtgärder bör inte skilja sig åt mellan de tre olika ramnivåerna. Inte heller bör en enskild åtgärds utformning och omfattning skilja sig åt mellan olika ramnivåer.

---

<sup>21</sup> Vägverkets publikation 2001:75, *Gemensamma förutsättningar*.

<sup>22</sup> Modellen innebär att innan beslut fattas om att genomföra omfattande ombyggnads- eller investeringsåtgärder, för att t.ex. minska antalet trafikolyckor på en viss vägsträcka, så ska det prövas om problemen kan lösas på annat sätt. Exempel på alternativa lösningar kan vara att få trafikanter att välja ett annat färdssätt eller att sänka hastigheten på sträckan. Fokus vid valet av åtgärd ska således ligga på målet med åtgärden eller det problem som ska lösas, inte vid någon särskild åtgärd.

<sup>23</sup> De grundläggande förutsättningarna för länens planering slås fast i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Länens planeringsram för perioden 2004–2015 ska omfatta:

- investeringar i statliga vägar som inte är stamvägar, inklusive investeringar i transportinformatik,
- trafiksäkerhetsåtgärder på statliga vägar som inte är stamvägar,
- åtgärder till vilka bidrag kan lämnas enligt förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m., vilket innefattar följande områden:

för kollektivtrafik på väg:

- byggande av stationer, terminaler, vänthallar, hållplatser och andra liknande anläggningar,
- byggande av väg- och gatuanslagningar för kollektiv persontrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,

för flyg och sjöfart:

- byggande av kommunala flygplatser och kajanläggningar,
- vissa investeringar i fartyg,

för bidrag till kommuner:

- vissa fysiska åtgärder och transportinformatikåtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på kommunala vägar och gator.

Det finns vidare ett antal av regeringen särskilt utpekade åtgärder som ska innefattas i vissa länsplaner, med en separat sammanlagd ram om 5 636 miljoner kronor.<sup>24</sup> Vägverket är ansvarigt för att fördela den separata ramen till de utpekade åtgärderna. Eventuella kostnader utöver den av Vägverket tilldelade ramen ska täckas inom respektive läns ordinarie ram.

Förutom ovanstående åtgärder får länen dessutom inom sina respektive ramar prioritera åtgärder som egentligen hör hemma i någon av de nationella planerna. Detta kan handla om åtgärder på stamvägar, stamjärnvägar eller åtgärder för tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion. Banverket och Vägverket ska göra denna typ av prioriteringar från läns sida möjliga genom att anpassa sina planerings- och beslutsprocesser. Länen kan vidare avsätta medel till enskilda vägar i planen, i avvaktan på regeringens ställningstagande till BREV-utredningens betänkande.<sup>25</sup>

Tillsammans med Banverket och Vägverket bör länen göra upp riktlinjer för effektbeskrivningar av objekt samt för hur själva plandokumenterna ska utformas. Länen bör dessutom se till att länka processen med att ta fram

---

<sup>24</sup> För Stockholms län ska planen innefatta Norrortsleden, Södertörnsleden samt riksväg 73 sträckan Älgviken–Fors. I planen för Västra Götalands län ska en ny förbindelse mellan E6 och E20 norr om Tingstadstunneln i Göteborg inklusive förbindelse över Göta Älv innefattas, givet att regional medfinansiering kan erhållas. I Dalarnas län, slutligen, ska sträckorna Gruvan–Tallen samt Ornäs–Tallen på riksväg 50 innefattas under de första åren av planperioden.

<sup>25</sup> SOU 2001:67, *Enskild eller allmän väg?*

länstransportplanerna med processen för de regionala tillväxtprogrammen. De parter som har deltagit i arbetet med de regionala tillväxtprogrammen bör också beredas möjlighet att delta i planeringsprocessen för länstransportplanerna.

Av direktiven framgår att regeringen kommer att analysera de åtgärder som föreslås för de tre nivåerna i länsplanerna utifrån:

- samhällsekonomisk effektivitet,
- uppfyllelse av de transportpolitiska målen,
- hantering av länsgränsöverskridande projekt,
- samband med åtgärder i de nationella planerna.

Regeringen kommer därefter att besluta om definitiv ramtilldelning till länen, varpå länen fastställer planerna.

I Gotlands, Kalmar, Skåne och Västra Götalands län ligger ansvaret för att upprätta länsplanerna hos de regionala självstyrelseorgan som finns i dessa län. I övriga län har länsstyrelsen det ansvaret. I län som väljer att bilda kommunala samverkansorgan för regional planering ska ansvaret för länsplanen överföras till samverkansorganet. Dyliga samverkansorgan har övertagit planeringsansvaret i Blekinge, Halland, Uppsala, Dalarna och Östergötland. I samtliga fall övertogs detta ansvar vid årsskiftet 2002/03.

### 2.5.2 Tilläggsuppdrag till Banverket och Vägverket

Regeringen beslutade den 30 april 2003 om ett tilläggsuppdrag till Banverket och Vägverket angående de långsiktiga planerna för transportinfrastrukturen.<sup>26</sup> Tilläggsuppdraget har givits som en följd av att nödvändiga anslagshöjningar åren 2004–2006, för att uppfylla planeringsramarna i infrastrukturpropositionen, inte kommer att kunna ske. Banverket och Vägverket ska därför upprätta och redovisa planförslag där planeringsramarna stegvis ökar från år 2007.<sup>27</sup> Totalt ska planeringsramen reduceras med 1 miljard kronor år 2004. Reduktionen av planeringsramarna för 2004 uppgår till 410 miljoner kronor för Vägverket och 180 miljoner kronor för Banverket. Resterande neddragning bedöms kunna göras på investeringar i länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Genom länens uppdrag att planera för tre ramnivåer bedöms neddragningen kunna ske utan att länen får ett särskilt uppdrag med denna innebörd.

---

<sup>26</sup> Regeringsbeslut II 10, 2003-04-30, *Tilläggsuppdrag angående långsiktiga planer för transportinfrastrukturen m.m.*

<sup>27</sup> Regeringen skriver dock i uppdraget att möjligheterna att efter år 2006 "höja anslagen för att öppna planeringsramarna är beroende av hur det statsfinansiella läget utvecklas".

## 2.6 Förändringar av länens planeringsansvar<sup>28</sup>

De åtgärds-kategorier som länen har ansvar att planera för har ändrats vid flera tillfällen sedan år 1988, då länen fick ett mer samlat ansvar för att utveckla infrastrukturen i länen.<sup>29</sup> I och med detta beslut lades ansvaret för att upprätta s.k. förenklade länstrafikanläggningsplaner på ett särskilt samordningsorgan bestående av företrädare för länsstyrelse, Banverket, Vägverket, SJ och trafikhuvudmannen. Första gången som förenklade länstrafikanläggningsplaner togs fram var år 1989. Inför planeringsomgången för perioden 1991–2000 samlades planeringen för investeringar i länsvägar, länsjärnvägar, regionala kollektivtrafikanläggningar och åtgärder på stomjärnvägar föranledda av regional tågtrafik i en plan, förkortad LTA-plan. Länsstyrelsernas roll i planeringen var ytterligare förstärkt till denna planeringsomgång – de ansvarade för såväl upprättande som fastställande av LTA-planerna – medan Vägverket beslutade om fördelningen av anslaget till planerna på länsnivå.

Inför planeringsomgången för perioden 1998–2007 förändrades länens planeringsansvar efter det att frågan hade behandlats i två olika utredningar.<sup>30</sup> Länen fick nu ansvar för att upprätta trafikslagsövergripande länsplaner, som ersatte LTA-planerna samt de bärighetsplaner och regionala väghållningsplaner som tidigare låg under Vägverkets ansvarsområde. Förutom investeringar och förbättringsåtgärder på statliga vägar, sådana som inte var nationella stamvägar, och på länsjärnvägar, kunde medel anslås också för vissa bidrag till kommuner och trafikhuvudmän samt bidrag till investeringar i regionala kollektivtrafikanläggningar.<sup>31</sup> Enligt proposition 1996/97:53 borde medel från den regionala ramen också användas för bärighets- och tjälsäkringsåtgärder, beläggning av grusvägar samt för att hämta in eftersatt underhåll.

Fördelningen av medel mellan länen för perioden 1998–2007 skedde i två steg. Regeringen fördelade i ett första steg den totala ramen till länen på sju regionberedningsgrupper, som bestod av länen indelade efter Vägverkets regioner samt representanter från samtliga trafikverk. Medlen fördelades i ett andra steg per län efter överenskommelser inom respektive regionberedningsgrupp. Syftet med regionberedningsgrupperna var att länsöverskridande transportbehov skulle kunna beredas på den nivån.

Till den nu pågående planeringsomgången har länens planeringsansvar återigen förändrats. Begreppet länsjärnvägar har tagits bort, och planerings-

---

<sup>28</sup> Detta avsnitt baseras huvudsakligen på SIKAs rapport 1998:8 och RRV 1997:60.

<sup>29</sup> Prop. 1987/88:50, *Trafikpolitiken inför 1990-talet*.

<sup>30</sup> Kommunikationskommitténs delbetänkande SOU 1996:26, *Ny kurs i trafikpolitiken*, respektive SOU 1996:142, *Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen*.

<sup>31</sup> Se prop. 1996/97:53, *Infrastrukturinriktning för framtida transporter*.

ansvaret för samtliga åtgärder på järnvägsnätet ligger nu helt på Banverket.<sup>32</sup> Det står dock länen fritt att prioritera järnvägsåtgärder i sina planer om de så skulle önska. Det ska vidare vara möjligt för länen att prioritera åtgärder för tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion. Detta är dock till skillnad från föregående planeringsomgång endast en möjlighet och inte något som länen uttryckligen bör göra. Denna typ av åtgärder ligger i den pågående processen helt inom Vägverkets ansvarsområde. Planeringsområdet för länen under åtgärdsplaneringsfasen har med andra ord blivit något smalare. Länen har å andra sidan fått en tydligare och mer framträdande roll under inriktningsplaneringen, som i den pågående planeringsomgången inkluderade regionala strategiska analyser. Ytterligare en skillnad gentemot den föregående planeringsomgången är att fördelningen av medel mellan länen görs direkt av regeringen, då regionberedningsgrupperna inte längre finns i processen.

---

<sup>32</sup> Indelningen av järnvägsnätet i stamjärnvägar respektive länsjärnvägar infördes genom det transportpolitiska beslutet 1988 (prop. 1987/88:50).



### 3 Kriterier för att bedöma om länsplanerna följer statsmakternas direktiv

I detta kapitel beskriver vi de kriterier som vi i kapitlen 4 och 5 använder för att bedöma om länsplanerna följer regeringens planeringsdirektiv. I linje med den övergripande revisionsfrågan handlar kriterierna i huvudsak om på vilka grunder åtgärderna i länsplanerna har prioriterats. Kriterierna utgörs av ett antal krav som återfinns i regeringens direktiv.<sup>33</sup> De två sista kriterierna – angående avvikelser från planeringsdirektiven och prioriteringsgrunder – finns inte explicit uttryckta i direktiven, men Riksrevisionen bedömer att de följer av dem.

- Länstransportplanerna ska upprättas med utgångspunkt i de transportpolitiska målen. Vägledande för prioriteringar av åtgärder ska vara samhällsekonomisk lönsamhet för de föreslagna åtgärderna, där hänsyn också tas till hur mycket åtgärderna bidrar till uppfyllelse av de transportpolitiska målen. För att uppnå de transportpolitiska målen ska de mest samhällsekonomiskt lönsamma åtgärderna väljas vid prioritering.
- De investeringar som prioriteras i planerna ska motiveras textmässigt.
- De investeringar som prioriteras i planerna ska motiveras med en samhällsekonomisk nettonuvärdekvot. Förutom själva nettonuvärdekvoten bör det också framgå vilka osäkerheter som finns i antagandena bakom denna kvot.
- De investeringar som prioriteras i planerna ska motiveras med angivande av vilka effekter åtgärderna har på de transportpolitiska delmålen och miljökvalitetsmålen.
- Hänsyn ska tas till vilka åtgärder som är beroende av eller samspelar med varandra, likaså vilka åtgärder som motverkar varandra.
- De åtgärder som föreslås bör analyseras enligt fyrstegsmodellen.
- För varje åtgärd ska totalkostnaden redovisas, liksom under vilka år som åtgärden avses genomföras. Förutom åtgärder för den planeringsram som anges i regeringens planeringsdirektiv, ska länen även redovisa åtgärder för ramnivåer som är 50 procent högre respektive 50 procent lägre än nivån för den preliminära planeringsramen. Åtgärdernas prioriteringsordning bör framgå av planerna, och prioriteringsordningen bör inte förändras mellan olika ramnivåer. Enskilda åtgärders utformning och omfattning bör heller inte skilja sig åt mellan olika ramnivåer.

---

<sup>33</sup> Direktiven byggs i sin tur, som framgick av kapitel 2, på de utgångspunkter för planeringen som slogs fast i riksdagens infrastrukturbeslut i december 2001.

- Eventuella avvikelser från de uttryckliga kraven i regeringens direktiv bör tydligt motiveras i planerna. Exempelvis bör eventuella åtgärder med negativa samhällsekonomiska nettonuvärdekvoter i planerna särskilt motiveras, exempelvis med hänvisning till effekter som inte anses fångas av kalkylerna. Dessa effekter, och andra förekommande motiveringar, bör också vara konkreta och därmed uppföljningsbara för att enligt Riksrevisionens bedömning kunna tjäna som motivering till avsteg från regeringens uttalade krav.<sup>34</sup> På motsvarande sätt bör tydliga motiveringar göras i de fall län nedprioriterar vissa transportpolitiska delmål till förmån för andra.
- Det bör av plandokumentet framgå vilka prioriteringsgrunder som har använts. Prioriteringsgrunderna kan i princip delas upp i två delar: dels en planövergripande del som anger på vilka grunder medel har prioriterats mellan olika åtgärds-kategorier, dels en del inom respektive åtgärds-kategori – exempelvis nybyggnad/ombyggnad av vägar – som anger på vilka grunder åtgärder har prioriterats där. Enligt detta kriterium bör prioriteringsgrunder för båda dessa delar anges i planerna. Vidare bör prioriteringsgrunderna, för att kunna klassas som sådana, vara tillräckligt konkreta för att kunna ha utgjort en faktisk urvalsmekanism. Ett tillägg till detta är att de åtgärder som prioriterades bort allra sist i processen bör redovisas i planerna. Denna redovisning bör vara lika utförlig som redovisningen för de prioriterade åtgärderna.<sup>35</sup> På detta sätt blir det tydligare för en utomstående betraktare vilka prioriteringsgrunder som har varit avgörande för de val som har gjorts.

---

<sup>34</sup> Med uppföljningsbara avser vi att de effekter som åtgärden förväntas leda till ska vara så pass preciserade att det är möjligt att i efterhand bedöma om de har uppnåtts.

<sup>35</sup> Detta är framförallt viktigt för större åtgärder, som motiveras enskilt i högre utsträckning än vad som gäller för mindre åtgärder. Mindre åtgärder, exempelvis gång- och cykelvägar, motiveras ofta samlat och inte uppdelat på de enskilda föreslagna åtgärderna.



## 4 Granskning av plandokumentet

I detta kapitel redovisar vi vår granskning av länsplanedokumentet. Granskningen sker utifrån de utgångspunkter som formulerades i kapitel 3. Fokus kommer i huvudsak att ligga på de större investeringar som föreslås i länsplanerna, då regeringens direktiv ställer de tydligaste kraven på planeringen för och motiveringen av denna kategori av åtgärder. Till att börja med görs dock, i avsnitt 4.1, en övergripande beskrivning av planernas utformning och inriktning, exempelvis hur ramarna fördelas på olika åtgärds-kategorier.

Vi vill understryka att redovisningen i detta kapitel grundas på själva plandokumentet och de bilagor som i vissa fall bifogas dessa. Eventuellt ytterligare underlag som har tagits fram under processen, från länen själva eller från andra aktörer, men som inte har medföljt planerna vid utskick eller har hänvisats till på ett tydligt sätt i plandokumentet, ingår således inte som underlag för iakttagelserna i detta kapitel.<sup>36</sup>

### 4.1 Allmän beskrivning av länsplanerna

Länsplanerna består vanligen av ett huvuddokument, vars längd varierar mellan ca 30 och 130 sidor. Dessutom utgör en eller flera bilagor ofta ett separat dokument. Bilagorna innehåller vanligen objektbeskrivningar från Vägverket, men även annat underlagsmaterial. Några län har också bifogat regionala strategidokument vid utskicket av planen. Flera län har också gjort sammanställningar av remissvar i den version som lämnades till regeringen i augusti 2003.

Normalt finns i planen en kort beskrivning av planarbetets uppläggning där de politiska utgångspunkterna för planeringsarbetet redovisas. Vid sidan av en beskrivning av innehållet i regeringens planeringsdirektiv redovisar länen också ofta egna regionala mål. Hänvisningar till regionala tillväxtprogram och samarbetsgrupper är likaledes vanligt förekommande.

I planerna återfinns en allmän beskrivning av länet med avseende på faktorer som arbetsmarknads-, befolknings- och näringslivsstruktur. Denna beskrivning följs vanligen av en omfattande beskrivning av länets transport-system med avseende på samtliga trafikslag. Flera län beskriver de objekt i Vägverkets och Banverkets nationella planer som har betydelse för länet. Vi återkommer till frågan om hur de prioriteringar som görs i länsplanerna presenteras och motiveras i avsnitt 4.2.

---

<sup>36</sup> Uppgifter som har framkommit vid de telefonintervjuer och fallstudier som har genomförts under granskningen beaktas inte heller de i redovisningen i detta kapitel. Den delen av granskningen behandlas i kapitel 5.

#### 4.1.1 Länsplanernas inriktning

Det är delvis svårt att få en jämförbar bild av samtliga länsplaner med avseende på hur medlen i planerna har fördelats mellan olika åtgärds-kategorier. Inom den s.k. PlanSam-gruppen<sup>37</sup> har ett arbete bedrivits i syfte att samtliga län ska redovisa fördelningen av medel på olika åtgärds-kategorier och ramarnas fördelning över planeringsperioden enligt en gemensam mall.<sup>38</sup> De åtgärds-kategorier som medel kan fördelas mellan är enligt mallen nybyggnad/ombyggnad av vägar, trafiksäkerhetsåtgärder på regionala vägar, åtgärder på stamnät och regionalt vägnät, produktionsstöd, bidrag till kommunerna för miljö- och trafiksäkerhetsåtgärder, bidrag till trafik-huvudmän för regional kollektivtrafik, övriga bidrag samt åtgärder på järnvägsnätet.<sup>39</sup>

Trots detta arbete med att ge ramarnas fördelning i länsplanerna ett gemensamt utseende ser länens redovisning till viss del olika ut. Dessutom tillkommer det faktum att olika län redovisar samma typ av åtgärder under olika kategorirubriker. En del län redovisar exempelvis vissa åtgärder under kategorin nybyggnad/ombyggnad av vägar. Andra län redovisar motsvarande åtgärder under kategorin trafiksäkerhetsåtgärder på regionala vägar. Jämförelser mellan län avseende fördelningen av den preliminära ramen på olika åtgärds-kategorier bör därmed göras med försiktighet.

Trots dessa svårigheter att jämföra kan vi konstatera att länens prioriteringar mellan åtgärds-kategorier skiljer sig åt i relativt stor utsträckning. Västra Götaland satsar exempelvis 69 och Örebro 65 procent av ramen på nybyggnads eller ombyggnadsobjekt, medan Gävleborg och Skåne fördelar 29 respektive 37 procent till denna åtgärds-kategori. Till stor del kan skillnaderna i fördelningen förklaras av de olika prioriteringar som länen har gjort. Till en del beror det dock, som nämndes ovan, på olika sätt att redovisa åtgärdena. Västra Götalandsregionen redovisar exempelvis åtgärder för mötesseparering som nybyggnad/ombyggnad, medan Gävleborg redovisar liknande åtgärder i kategorin trafiksäkerhet.

Den övergripande fördelningen av medel mellan olika åtgärds-kategorier i länsplanerna framgår av tabell 4.1.

---

<sup>37</sup> PlanSam-gruppen bildades som ett resultat av direktiven inför planeringsperioden 1998–2007 och har sedan dess vid olika tillfällen hanterat samordningen mellan nationell och regional planering. Gruppen har under den nuvarande planeringsprocessen bestått av två personer från respektive Banverket, Vägverket och länen. Länens två representanter kommer från länsstyrelserna i Dalarna och Örebro.

<sup>38</sup> Ett syfte med mallen har varit att underlätta jämförelse mellan olika länsplaner och därmed också att underlätta genomförandet av länsplanerna inom Vägverkets regioner.

<sup>39</sup> I vissa planer redovisas kategorin nybyggnad/ombyggnad av vägar som "större investeringar", medan åtgärder motsvarande kategorierna trafiksäkerhetsåtgärder på regionala vägar och åtgärder på stamnät och regionalt vägnät redovisas tillsammans under rubriken "mindre investeringar".

Tabell 4.1: Sammanställning av fördelningen av medel per åtgärdskategori (enligt preliminär ram).

Län	Nybyggnad/ ombyggnad		Trafiksäker- hetsåtgärder		Åtgärder på stamnät & regionalt vägnät		Bidrags- åtgärder		Övriga åtgärder		Prel. ram
	Mkr	%	Mkr	%	Mkr	%	Mkr	%	Mkr	%	
Blekinge	228	45%	68	13%	121	24%	55	11%			509
Dalarna	165	45%	84	23%			96	26%			367
Gotland					81	52%	72	47%	2	1%	155
Gävleborg	179	29%	301	48%			109	17%	38	6%	627
Halland	678	61%	200	18%			158	14%			1 104
Jämtland	150	39%	40	10%	125	33%	40	10%			383
Jönköping	544	52%	115	11%	200	19%	112	11%			1 049
Kalmar	311	54%			175	30%	44	8%			574
Kronoberg	291	44%	63	10%	180	27%	74	11%			661
Norrbottn	256	50%	82	16%	7	1%	166	33%			510
Skåne	1 320	37%	385	11%	645	18%	905	26%	50	1%	3 521
Stockholm	2 167	59%	490	13%			821	23%	170		3 648
Södermanland	448	61%	156	21%			75	10%			733
Uppsala	822	56%	183	13%			368	25%			1 463
Värmland	237	41%	183	31%			125	22%			581
Västerbotten	299	40%	191	26%	15	2%	157	21%	10	1%	738
Västernorrland	207	45%	145	31%			92	20%			464
Västmanland	305	46%	215	33%			90	14%			658
Västra Götaland	2 292	69%	280	8%			541	16%	207	6%	3 320
Örebro	515	65%	103	13%			118	15%	1	0%	791
Östergötland	682	57%			323	27%	84	7%			1 195
<b>TOTALT</b>	<b>12 095</b>	<b>53%</b>	<b>3 283</b>	<b>14%</b>	<b>1 872</b>	<b>8%</b>	<b>4 119</b>	<b>18%</b>	<b>477</b>	<b>2%</b>	<b>22 867</b>

I kategorin övriga åtgärder ingår exempelvis järnvägsåtgärder, medel till enskilda vägar och vissa mindre potter. I tabellen har medel till produktionsstöd utelämnats. Av denna anledning summerar delarna inte till de prelimi-

nära ramar som finns angivna i tabellen. Vidare framgår inte ramen för särskilt utpekade objekt av tabellen.<sup>40</sup>

Den relativt övriga län höga bidragsandelen för Gotland förklaras av satsningar på Visby hamn. För Gotlands del redovisas också medel till gång- och cykelvägar som åtgärder på stam- och regionalt vägnät, medan ett antal andra län redovisar motsvarande åtgärder i kategorin trafiksäkerhetsåtgärder. Såväl Kalmar som Östergötland redovisar trafiksäkerhetsåtgärder under kategorin mindre investeringar, vilket i tabell 4.1 motsvaras av kategorin åtgärder på stam- och regionalt vägnät.

## 4.2 Granskning mot regeringens direktiv

### 4.2.1 Textmässiga motiveringar av gjorda prioriteringar

Enligt regeringens direktiv ska de gjorda prioriteringarna motiveras textmässigt. Flertalet planer innehåller textmässiga motiveringar till varför de prioriterade åtgärderna inom kategorin nybyggnad/ombyggnad av vägar behöver genomföras.<sup>41</sup>

Hur de textmässiga motiveringarna görs och i vilken omfattning, skiljer sig relativt kraftigt åt mellan länen. Generellt sett görs en genomgång av den aktuella vägsträckan, eller flera sträckor längs en och samma väg. Dessa beskrivningar har vanligen inslag såväl av tillstånds- som bristbeskrivning, dvs. att vägsträckans aktuella tillstånd respektive brister beskrivs i förhållande till önskad standard. Ofta är det dock svårt att skilja tillstånds- och bristbeskrivningarna åt. Bristbeskrivningen kopplas i varierande utsträckning också, explicit eller implicit, till något eller några av de transportpolitiska delmålen. De effekter som förväntas efter de enskilda åtgärdernas genomförande beskrivs också ofta i text. I ett antal fall görs även effektbeskrivningar för hela plandokumentet, dvs. att länet bedömer planens samlade effekter på de transportpolitiska målen.

Ett fåtal län utvecklar inte de textmässiga motiveringarna på åtgärdsnivå i någon större utsträckning, annat än för vissa enstaka åtgärder. I dessa län motiveras i stället åtgärdsbehov längs hela vägstråk, utan tydliga motiveringar till varför delar av dessa stråk prioriteras före andra. Exempel på detta finns i planerna för Blekinge och Värmland.

Vi återkommer till effektbeskrivningarna i avsnitt 4.2.3.

---

<sup>40</sup> Den totala ramen för de utpekade objekten i Dalarna, Stockholm respektive Västra Götaland är 5 636 miljoner kronor. Vägverket har fördelat denna så att Dalarna får 506 miljoner kronor, Stockholm 3 891 miljoner kronor och Västra Götaland 1 239 miljoner kronor. Eventuella kostnader utöver dessa ramar ska täckas med medel från respektive läns ordinarie ram.

<sup>41</sup> Ett fåtal län redovisar också motiveringar för enskilda åtgärder inom andra åtgärds-kategorier, i huvudsak kategorin trafiksäkerhetsåtgärder.

#### 4.2.2 Hantering av samhällsekonomiska kalkyler i länsplanerna

Det övergripande transportpolitiska målet är att transportpolitiken ska säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. I regeringens direktiv finns det ett tydligt krav på att samhällsekonomisk lönsamhet ska vara vägledande för prioriteringar av åtgärder samt att samhällsekonomiska nettonuvärdekvoter, NNK, ska framgå för de prioriterade investeringsåtgärderna. Vidare ska osäkerheten i de bakomliggande antagandena till NNK framgå.

NNK anges också i princip för samtliga större investeringar i huvuddelen av planerna.<sup>42</sup> I ca en fjärdedel av länsplanerna saknas emellertid NNK för någon eller några av de föreslagna större investeringsåtgärderna. Normalt redovisas NNK i en samlad tabell eller i anslutning till att de enskilda åtgärderna beskrivs.

Det enda tydliga undantaget är Gotlands plan, som inte innehåller några samhällsekonomiska kalkyler överhuvudtaget. Samtliga åtgärder på vägnätet som enligt planen ska genomföras är dock av en relativt begränsad omfattning. Normalt beräknas inte NNK för åtgärder där kostnaderna understiger 10 miljoner kronor.

I fråga om redovisning av osäkerheten i de gjorda kalkylerna är det endast i ett fåtal av länsplanerna som skattningar av osäkerheter redovisas.<sup>43</sup>

Huruvida den samhällsekonomiska lönsamheten, mätt i termer av NNK, har varit vägledande för att prioritera åtgärder i länsplanerna står dock inte lika klart. Få planer rymmer en diskussion om i vilken utsträckning värdet på NNK faktiskt har varit avgörande för om en åtgärd har prioriterats in i planen, eller lämnats utanför.

Att ur plandokumentens redovisning utröna NNK:s betydelse för de gjorda prioriteringarna är generellt sett inte heller möjligt. Delvis beror detta på att länen normalt inte redovisar NNK för de åtgärder som har prioriterats bort under planeringsprocessen. Det är endast Dalarna, Södermanland och Örebro som, i varierande utsträckning, redovisar NNK och objektbeskrivningar för bortprioriterade objekt.

Även när det gäller rangordningen av de åtgärder som prioriterats i planerna är det svårt att se vilken betydelse NNK har haft. Exempelvis går det inte tydligt att se att högt prioriterade åtgärder har en högre lönsamhet

<sup>42</sup> Nettonuvärdekvoterna kommer såvitt vi kan bedöma i samtliga fall från Vägverkets EVA-kalkyler. Se bilaga 2 för en beskrivning av Vägverkets Effektsamband 2000 samt den samhällsekonomiska kalkylmetodik som används på transportområdet.

<sup>43</sup> Dalarna redovisar exempelvis beräknad osäkerhet enligt en mall från Vägverket. Den osäkerhet som avses rör investeringskostnaden och graderas i intervallet 1–4. Gradering 1 innebär en osäkerhet om +/- 0–10 procent av investeringskostnaden, gradering 2 +/- 10–25 procent, gradering 3 +/- 25–50 procent och gradering 4 +/- > 50 procent. I Gävleborgs plan beskrivs osäkerhetsintervallen på kostnadssidan i termer av stor respektive mycket stor osäkerhet, där den förra innebär en osäkerhet om +/- 25 procent och den senare en osäkerhet om +/- 50 procent.

än lägre prioriterade. Snarare påpekas det i flertalet planer att de samhälls-ekonomiska kalkylerna har brister och inte kan vara den enda prioriteringsgrunden, utan att andra bedömningar också kan vara viktiga att göra.

Enligt de allra flesta planer är dock majoriteten av de åtgärder som föreslås samhällsekonomiskt lönsamma.<sup>44</sup> Tre län – Södermanland, Stockholm och Uppsala – har enbart prioriterat åtgärder med positiv NNK.<sup>45</sup> I Blekinge, Halland, Kronoberg, Skåne, Värmland, Västra Götaland, Östergötland, Örebro, Västmanland, och Kalmar har mindre än en femtedel av de föreslagna åtgärderna inom den preliminära ramen en negativ NNK. I Jönköpings, Västernorrlands, Norrbottens och Gävleborgs planer har mellan 25 och 40 procent av de föreslagna åtgärderna en negativ NNK.<sup>46</sup> Bland de av Dalarna, Jämtland och Västerbotten prioriterade åtgärderna har hälften eller fler en negativ NNK.

Särskilda motiveringar till varför objekt med negativ samhällsekonomisk lönsamhet prioriteras i planerna förekommer i varierande utsträckning. Cirka en fjärdedel av länen kommenterar överhuvudtaget inte negativa kalkylvärden för enskilda objekt i plandokumentet. Endast ett fåtal län kommenterar de flesta objekt som har negativ NNK och motiverar specifikt varför dessa åtgärder prioriteras.

Den kritik som i plandokumentet oftast riktas mot de samhällsekonomiska kalkylerna är att dessa inte alls, eller inte i tillräcklig utsträckning, tar hänsyn till regionala utvecklingseffekter. Detta argument används också ofta för att inkludera objekt med negativ NNK. Argumentet är att åtgärden ger positiva regionala utvecklingseffekter exempelvis i form av vidgade lokala arbetsmarknadsregioner, även uttryckt som regionförstoring, men att dessa effekter inte fångas in av NNK.

De län som motiverar olönsamma åtgärder med att de ger positiva regionala utvecklingseffekter redovisar dock vanligen inte något tydligt underlag för denna bedömning. Det är endast ett fåtal län som hänvisar till mer grundliga analyser av dessa effekter. Jönköpings län gör det med hjälp av en modell som har tagits fram av Internationella Handelshögskolan i Jönköping.<sup>47</sup> Modellen beskrivs i Jönköpings plan både som ett komplement och ett alternativ till de traditionella samhällsekonomiska kalkylerna på transportområdet. Blekinge hänvisar till flera olika rapporter om effekterna av en utbyggnad av E22 samt förbättrad järnväg mellan Malmö och Karlskrona.

---

<sup>44</sup> Följande redovisning bygger på fördelningen bland åtgärder för vilka NNK har redovisats i planerna.

<sup>45</sup> NNK framgår emellertid inte för samtliga objekt i Stockholms länsplan.

<sup>46</sup> Om istället 150-procentsnivån studeras så blir gruppen där 25-45 procent av åtgärderna uppvisar en negativ NNK större.

<sup>47</sup> En sammanfattning av rapporten *Effekter i Jönköpings län av planerade väginfrastrukturinvesteringar*, daterad 13 juni 2003, finns som bilaga i Jönköpings plan. Analysen av effekterna baseras på de föreslagna åtgärderna i länsplanen och Vägverkets nationella plan.

Västra Götalandsregionen hänvisar till en tillgänglighetsstudie från konsultföretaget Transek.<sup>48</sup> Varken Blekinge eller Västra Götaland förefaller dock ha låtit göra liknande analyser av effekterna av de åtgärder som föreslås i deras länsplaner. Med undantag för dessa tre läns plandokument, så är det således i stor utsträckning oklart vilket underlag som används för att hävda de positiva regionala utvecklingseffekter som väntas till följd av föreslagna åtgärder i länsplanerna. Vi återkommer till denna diskussion i avsnitt 4.2.7.

Ytterligare exempel som länen ger på att de samhällsekonomiska kalkylerna har ett för begränsat perspektiv är att byggande av förbifarter ofta innebär en förlängd vägsträckning, vilket ger negativa nyttor ur flera aspekter. Samtidigt ingår de positiva effekterna – exempelvis i form av minskade barriäreffekter där den tidigare sträckningen gick – inte i kalkylerna. En annan motivering till att objekt med negativ NNK prioriteras, är att vägsträckan är tänkt att användas för att leda om trafik med farligt gods från en tätort. En ytterligare brist i de samhällsekonomiska kalkylerna som omnämns i vissa planer är att tillgänglighetsmättet baseras på restidsvinster och inte tar hänsyn till tillgängligheten för funktionshindrade. Västmanland omnämner också risken att kostnadsriktigt väl underbyggda objekt diskrimineras gentemot objekt med större inslag av osäkerhet och, ofta, underskattade kostnader.

Något län uttrycker också tveksamheter angående i vilken utsträckning det är möjligt att med hjälp av NNK prioritera mellan olika objekt. Östergötland hävdar exempelvis att NNK mest lämpar sig för att välja mellan alternativa utformningar av ett objekt samt att bedöma rimligheten i en åtgärd. Endast i viss mån kan NNK enligt Östergötland underlätta jämförelser mellan olika projekt.

#### 4.2.3 *Hantering av de transportpolitiska delmålen i länsplanerna*

Samtliga län redovisar i någon form planförslagets effekter på de transportpolitiska delmålen. I de flesta fall görs detta såväl på en övergripande plannivå – det vill säga att länet beskriver vilka effekter som den föreslagna planen förväntas leda till – som för de enskilda åtgärderna inom kategorin nybyggnad/ombyggnad av vägar. På den övergripande plannivån sker redovisningen i huvudsak i textform. I vissa planer görs dock också en redovisning i sammanfattad form i en matris där plus- eller minustecken anger effektens riktning och styrka. På åtgärdsnivå redovisas effekterna på de

---

<sup>48</sup> Rapporten *Infrastrukturens påverkan på människors tillgänglighet till arbete och högre utbildning* återfinns i Västra Götalandsregionens underlagsmaterial. Rapporten redovisar resultaten från en studie, från hösten 2001, av hur tillgängligheten påverkas av ett investeringspaket om 50 miljarder kronor i trafiksystemen i Västra Götaland under en tioårsperiod.

transportpolitiska delmålen ofta både i textform och komprimerat i en sammanfattande matrisform.

Hur utförligt delmålen behandlas varierar emellertid avsevärt, både vad gäller textmängd och grad av konkretion. I vissa fall handlar det om en allmän bedömning, i andra fall – som för målet säker trafik – finns det vanligen ett mer standardiserat underlag där de förväntade effekterna tydligt preciseras. Dessutom varierar det om det är länen själva som beskriver de väntade effekterna eller om de hämtar hela eller delar av dessa beskrivningar från Vägverkets underlagsmaterial. Underlag från Vägverket i form av objektbeskrivningar finns i, eller som bilagor till, flertalet länsplaner. Normalt bifogas också någon form av effektbedömning eller effektprofil tillsammans med dessa objektbeskrivningar.

Av de transportpolitiska delmålen framstår säker trafik och positiv regional utveckling generellt sett som de två delmål som länen lyfter fram som särskilt viktiga utgångspunkter för inriktningen av planerna och prioriteringen av åtgärder. Det finns dock stora skillnader i hur bedömningarna av planernas och de enskilda åtgärdernas effekter på dessa respektive delmål ser ut.

För delmålet säker trafik redovisas i flertalet planer vilken beräknad minskning av antal döda och svårt skadade som planen och de enskilda, större åtgärderna förväntas leda till. Många län ägnar också särskild uppmärksamhet åt de oskyddade trafikanterna som en del av målet om säker trafik, där prioriteringsgrunderna delvis handlar om trygghet för dessa trafikanter snarare än kvantifierade trafiksäkerhetseffekter. Till viss del ställs också trafiksäkerhetsaspekten mot trygghetsaspekten,<sup>49</sup> när länen diskuterar inriktningen på åtgärdsnivå för att uppnå delmålet säker trafik. Exempelvis hänvisar Södermanland i sin plan till ett strategiskt val att prioritera trafiksäkerhetsåtgärder med hög olycksdämpande effekt före trygghetsskapande åtgärder. Västerbotten prioriterar särskilt oskyddade trafikanter i kategorin trafiksäkerhetsåtgärder.

När det gäller delmålet om positiv regional utveckling så är de bedömningar som redovisas av planens och de enskilda åtgärdernas effekter vanligen betydligt mindre konkreta än för delmålet säker trafik. Detta är något som vi återkommer till i avsnitt 4.2.7. Delmålet tillgängligt transportsystem ses vidare av ett flertal län som nära anknutet till delmålet om positiv regional utveckling. Detta då positiv regional utveckling ofta likställs med

---

<sup>49</sup> Med en inriktning mot trygghetsaspekten följer åtgärder för att minska den osäkerhet eller otrygghet som trafikanterna kan uppleva oavsett om några olyckor faktiskt har inträffat på en enskild vägsträcka eller inte. Trafiksäkerhetsaspekten utgår från faktiskt inträffade olyckor.



ökad tillgänglighet till arbetsplatser för arbetstagare och ökad tillgänglighet till rätt kompetens för arbetsgivare.<sup>50</sup>

I fråga om de transportpolitiska delmålen hög transportkvalitet, god miljö och jämställt transportsystem så är det endast i undantagsfall som dessa explicit nämns som viktiga utgångspunkter för prioritering.<sup>51</sup> Ett mindre antal län – Dalarna, Kalmar och Värmland – anger inga enskilda delmål som extra viktiga. I stället är enligt plandokumentet en sammanvägd bedömning av samtliga delmål en utgångspunkt för dessa läns prioritering av åtgärder.

Delmålet om ett jämställt transportsystem behandlas i flertalet planer på ett relativt kortfattat och översiktligt sätt. Ofta konstateras att jämställdhetsmålet, som det nya och relativt outhärdade delmålet det är, har varit svårt att hantera. Ett exempel på problem som nämns i planerna är att jämställdhetsmålet inte är ett konkretiserat mål och att det är svårt att analysera vad som kan eller ska klassas som jämställdhetsfrämjande.<sup>52</sup> Den eventuella diskussion som förs om jämställdhetsmålet hålls i allmänhet på ett principiellt plan och kopplas inte alltid till åtgärder i länsplanen. I dessa diskussioner förekommer det inte heller alltid en koppling till det aktuella länets förutsättningar; i stället görs hänvisningar till nationella förhållanden.

När positiva effekter på jämställdhetsmålet för planen som helhet, för olika åtgärds-kategorier och/eller för enskilda nybyggnads- eller ombyggnadsobjekt anges, är det i flertalet fall oklart vilken typ av analys eller underlag dessa effektbeskrivningar baserar sig på. Detta gäller särskilt mot bakgrund av de svårigheter att tolka delmålet som lyfts fram i flertalet planer. Det är därmed svårt att bedöma trovärdigheten i delar av dessa effektbeskrivningar.

Stockholms län är ett av de få län som analyserar effekterna på jämställdhetsmålet. Det sker med utgångspunkten att det är kvinnors och mäns resmönster i nuläget som är jämförelsealternativet. Stockholms län gör mot bakgrund av detta bedömningen att väginvesteringar i syfte att öka framkomlighet och trafiksäkerhet i större utsträckning motsvarar mäns än kvinnors behov. Även Västernorrland gör bedömningen att väginvesteringar gynnar män i högre utsträckning än kvinnor. Flera län gör samtidigt en mot-

---

<sup>50</sup> Till detta kommer positiva följeffekter på den sociala välfärden, exempelvis människors möjligheter att välja bostadsort mer oberoende av den geografiska närheten till arbetsplatsen.

<sup>51</sup> Delmålet god miljö får en särskild belysning i och med den redovisning av planernas effekter på miljökvalitetsmålen som förekommer i flertalet planer. Variationer förekommer emellertid vad gäller hur utförliga dessa redovisningar är. Ett fåtal län redovisar de enskilda investerings-åtgärdernas effekter på samtliga miljökvalitetsmål, medan majoriteten av länen redovisar enskilda åtgärdernas effekter på ett mindre antal av miljökvalitetsmålen. Några län redovisar enbart effekter på miljökvalitetsmålen för länsplanen som helhet.

<sup>52</sup> I Stockholms och Västra Götalands planer tas en fråga om perspektiv på jämställdhetsmålet upp, i Stockholms fall med hänvisning till SIKAs rapport om etappmål för delmålet ett jämställt transportsystem. Perspektiven handlar om huruvida jämställdhetsmålet ska ses mot bakgrund av de resmönster och -behov som kvinnor respektive män har i nuläget. Detta talar för åtgärder som underlättar eller förbättrar de resor som kvinnor i nuläget företar i större utsträckning än män, eller mot bakgrund av kvinnors och mäns resbehov i ett jämställt samhälle, vilket kan tala för andra typer av åtgärder. Flertalet län synes utgå från det förra perspektivet snarare än det senare.

satt tolkning av jämställdhetseffekterna av väginvesteringar, dock utan att närmare utveckla grunderna för denna tolkning. Ett exempel är Jönköpings län, som för de flesta objekt i kategorin större investeringar anger positiva effekter på jämställdhetsmålet.

#### 4.2.4 *Hänsyn till åtgärder som samspelar med respektive motverkar varandra*

I flertalet länsplaner redovisas hur föreslagna åtgärder samspelar med varandra eller verkar i samma riktning. Detta manifesteras exempelvis genom den utbredda prioriteringen av hela stråk. Däremot tas sällan hänsyn till att åtgärderna kan motverka varandra i delar. Exempelvis förekommer diskussioner om eventuella konflikter mellan olika transportpolitiska delmål i stort sett inte alls i plandokumentet. De enda undantagen från denna bild är Skåne och Södermanland, som båda för en diskussion på en generell nivå om att det kan finnas en konflikt mellan strävan efter regional tillväxt via regionförstoring och strävan efter att minska transporterens påverkan på miljön. Enligt Skåne kan strävandet efter regionförstoring också hamna i konflikt med delmålet säker trafik.

#### 4.2.5 *Hantering av fyrstegsmodellen i länsplanerna*

Enligt direktiven bör de åtgärder som föreslås i planerna analyseras enligt fyrstegsmodellen. Plandokumentens bild av den faktiska tillämpningen av denna modell varierar dock betydligt.

Cirka hälften av länen hänvisar till någon form av egen tillämpning av fyrstegsmodellen i plandokumentet. Hur fyrstegsmodellen behandlas, används och presenteras i planerna skiljer sig emellertid relativt mycket åt mellan dessa län.

Vissa län, exempelvis Kalmar och Värmland, tillämpar modellen på plan-nivå, där länet visar vilka åtgärder i planen som faller in under respektive steg i modellen, men dessa län diskuterar inte per åtgärd möjliga mindre omfattande åtgärder för att nå de eftersträvade effekterna. Södermanland hänvisar till att fyrstegsmodellen används vid utredning av enskilda åtgärder och redovisar även en analys på en övergripande nivå, dock utan att göra så specifika hänvisningar till enskilda åtgärder som Kalmar och Värmland gör. Enligt Riksrevisionen är det i plandokumentet oklart huruvida dessa län har tillämpat modellen före prioriteringen av åtgärder eller har beskrivit de föreslagna åtgärderna i relation till modellens olika steg efter det att prioriteringen redan har gjorts.

Endast ett fåtal län – Gävleborg, Västernorrland och Örebro – tillämpar modellen på åtgärdsnivå, det vill säga redovisar motiveringar till varför en

viss åtgärd slutligen har valts och prioriterats i planen. Skåne redovisar endast exempel på hur fyrstegsmodellen kan tillämpas. Dels görs detta på plannivå avseende åtgärdstyper och -kategorier, dels specifikt för ett särskilt stråk. Stråkexemplet är väg E 22, men motsvarande analys kan enligt Skåne göras för de regionala vägarna.

Ungefär hälften av länen omnämner dock överhuvudtaget inte fyrstegsmodellen i plandokumentet, annat än på sin höjd som en del av en allmän beskrivning av regeringens direktiv. Det är för dessa län utifrån plandokumentet oklart om modellen alls har tillämpats under länsplanarbetet.

Några län för en diskussion om att delar av fyrstegsmodellen är problematiska att använda eller inte kan användas till fullo på den regionala nivån. Argumenten för detta är att åtgärder som faller in under steg 1 eller 2 kräver tillgång till medel som länen inte förfogar över. Enligt de län som tar upp denna fråga till diskussion kan de regionala transportplanerna av denna anledning i princip enbart innehålla åtgärder enligt steg 3 och 4.

Det faktum att länen inte förfogar över vissa nödvändiga medel, innebär emellertid enligt vår bedömning inte att fyrstegsmodellens tidiga steg inte bör övervägas i planeringen. Även om länen inte råder över samtliga steg i modellen visar Gävleborgs, Västernorrlands och Örebro län att modellen till fullo går att tillämpa inom ramen för länsplanerna. Stockholms län för i sin tur en bred diskussion om fyrstegsmodellens samtliga steg, såväl utifrån ett principiellt perspektiv som specifikt om hur modellens steg kommer till uttryck i länets planförslag.

#### 4.2.6 Planering för alternativa ramar

Länen ska enligt direktiven redovisa prioriteringar för tre alternativa ramar, dels enligt den preliminärt tilldelade ramen, dels i ramar för 50 respektive 150 procent av denna ram. Samtliga län har såväl i remissversioner som i slutliga versioner av planerna redovisat åtgärder för samtliga tre ramnivåer. Samtliga län följer också i princip direktiven om att en åtgärds omfattning eller rangordning inte bör förändras mellan ramnivåerna. Vissa län har dock löst potentiella konflikter med direktivet om att en åtgärds omfattning ej bör förändras genom att indela en åtgärd i olika etapper, där de olika etapperna kan ligga under skilda ramnivåer.

Vad gäller rangordningen av de ingående åtgärderna så är det i några fall relativt klart att rangordningen skiljer sig åt mellan olika ramnivåer, även om det då handlar om mindre åtgärder. Ett exempel är Norrbotten, som inkluderar en utbyggnad av Pajala flygplats sent under planeringsperioden i 100-procentsalternativet men tidigt under planeringsperioden i 150-procentsalternativet. Åtgärdens kostnad är dock relativt begränsad, 8 miljoner kronor. Ett annat exempel är Västerbotten.

I flertalet planer luftas en stark kritik mot de stora spannen mellan den preliminära och de alternativa ramarna. 50-procentsnivån behandlas helt avvisande av samtliga län, utifrån perspektivet att uppfyllelsen av de transportpolitiska målen enligt länen skulle omöjliggöras. I ett flertal planer beskrivs också byggtiderna för de större åtgärderna i 50-procentsalternativet, i vissa fall också 100-procentsalternativet, som orealistiskt långa. Denna effekt förstärks också enligt flertalet län av kravet på en jämn fördelning av ramarna över åren 2005–2015. De flesta län beskriver 150-procentsalternativet som det enda som mer substantiellt kan bidra till en uppfyllelse av de transportpolitiska målen. Flera län anger dock i planerna att inte ens 150-procentsalternativet är tillräckligt för att möta länets behov.<sup>53</sup>

Den faktiska årliga tilldelningen av medel kritiserar också i några länsplaner för att den många gånger har blivit lägre än den medelstilldelningen som har angivits i gällande länsplaner. Enligt Västmanlands plan motsvarade den faktiska tilldelningen till länet under perioden 1998–2003 ca 90 procent av planeringsramen enligt den gällande länsplanen.

#### 4.2.7 *Avvikelser från regeringens planeringsdirektiv*

Vår övergripande bedömning är att uppenbara avvikelser från regeringens planeringsdirektiv inte framkommer i någon större utsträckning i länsplandokumenterna. Det finns emellertid några områden där det utifrån plandokumenterna finns grund att anta att direktiven inte har följts till fullo. Ett av dessa områden är, som framgick av avsnitt 4.2.5, hanteringen av fyrstegsmodellen.

Ett annat område är hur kravet på samhällsekonomisk lönsamhet som vägledande för prioritering av åtgärder hanteras. De samhällsekonomiska nettonuvärdekvoterna anges i ett antal länsplaner vara av begränsat värde och deras betydelse för hur de föreslagna åtgärderna prioriteras är i regel oklar. Det senare gäller i allmänhet också för de län som enligt planerna har haft NNK som en viktig prioriteringsgrund. Riksrevisionen gör denna bedömning mot bakgrund av att NNK för bortprioriterade åtgärder endast framgår i ett fåtal länsplaner.

En del av den kritik mot de samhällsekonomiska kalkylerna som framförs i plandokumenterna är att dessa inte fångar nyttan av att en åtgärd kan leda till att intrångs- eller barriäreffekter kan undvikas. Detta bidrar till att NNK framstår som lägre än vad som egentligen är fallet, enligt länen. En annan kritik mot NNK går ut på att den inte inkluderar hänsyn till dynamiska effekter,

---

<sup>53</sup> Kalmar redovisar ett planförslag som kallas "nivå behov" och som motsvarar ett "225-procentsalternativ". Södermanland har också ett fjärde planförslag kallat "Snabbt genomförande", som har som utgångspunkt att genomföra av en snabb utbyggnad av vägarna 52 och 55. Ramen för detta alternativ är densamma som i 150-procentsalternativet. De tre län som har en särskild ram för utpekade objekt – Dalarna, Stockholm och Västra Götaland – tar också upp frågan om ytterligare medel.

såsom region- och arbetsmarknadsförstoring och därigenom regionala utvecklingseffekter. Med motiveringar som baseras på förekomsten av denna typ av effekter, inkluderas åtgärder med negativ samhällsekonomisk lönsamhet, i termer av NNK, i flertalet länsplaner. När det gäller frågan om förekomsten av och storleken på de regionalekonomiska effekter som inte anses fångas i de samhällsekonomiska kalkylerna råder det dock delade meningar, vilket vi återkommer till i kapitel 6.

SIKA refererar i sin översyn av samhällsekonomiska metoder och kalkylvärden på transportområdet till svenska och internationella studier av regionalekonomiska effekter av transportinfrastruktur.<sup>54</sup> Enligt SIKA rekommenderar de internationella studierna att ett antal frågor ställs i samband med att infrastrukturinvesteringar motiveras med regionala utvecklingseffekter. Syftet med frågorna torde vara att effekter, som påstås inte fångas av de traditionella kalkylerna, ska konkretiseras och att dessa effekter ska belysas och beaktas i processen. SIKA ger följande exempel:<sup>55</sup>

- Vilka är de mekanismer genom vilka den förbättrade infrastrukturen väntas leda till ökad ekonomisk aktivitet?
- Vilka konkreta effekter väntas på ekonomisk aktivitet till följd av investeringen?
- Vilken andel av den ökning som väntas kan antas vara i form av sysselsättning som överflyttats från andra orter?
- Vilka negativa effekter kan väntas till följd av ökad konkurrens utifrån?

De motiveringar som görs i länsplanerna med hänvisning till regionala utvecklingseffekter är dock sällan konkreta och uppföljningsbara. Med undantag för tre län finns det inga tydliga hänvisningar till specifika analyser av de regionalekonomiska effekter som väntas som en följd av de åtgärder som föreslås i länsplanerna. Det går utifrån plandokumenterna generellt sett inte heller att se några systematiserade analyser enligt de ovan nämnda fyra frågorna. Det handlar i flertalet planer mer om relativt svepande hänvisningar, exempelvis till att pendling möjliggörs eller att åtgärden är positiv för näringslivets transporter. Analyser av vilka ekonomiska konsekvenser som kan eller väntas uppstå till följd av detta, och som inte redan fångas av de samhällsekonomiska kalkylerna, saknas i flertalet länsplaner och omnämns enbart i förbigående i enstaka.

---

<sup>54</sup> Se kap. 12 i SIKA Rapport 2002:4.

<sup>55</sup> SIKA Rapport 2002:4, s. 154.

#### 4.2.8 Grunder för prioritering av åtgärder

Enligt den första delen av detta kriterium bör det av plandokumenterna framgå vilka principer och utgångspunkter som länen har använt för att prioritera såväl mellan åtgärds-kategorier, som mellan enskilda åtgärder inom viss en kategori. Samtliga län redovisar mer eller mindre detaljerade utgångspunkter för de gjorda prioriteringarna. Vanligen sker dessa redovisningar i punktform, med relativt kortfattade tillhörande kommentarer.

I majoriteten planer redovisas övergripande prioriteringsgrunder för planen, utan att konsekvenserna för fördelningen av medel mellan de olika åtgärds-kategorierna berörs. Endast ett fåtal län redovisar några uppgifter om vilka principer eller överväganden som har styrt fördelningen av medel mellan olika åtgärds-kategorier i planen.

Enligt den andra delen av detta kriterium bör utgångspunkter och principer för prioritering – förutom att de redovisas – också vara strukturerade så att det för en utomstående faktiskt går att se hur valen mellan olika åtgärder har gjorts. Har länen med andra ord operationaliserat sina prioriteringsprinciper? Vår övergripande bedömning är att få län har operationaliserade prioriteringsprinciper. Södermanland är här delvis ett undantag, då länet på en delvis övergripande nivå diskuterar de strategiska val och överväganden som har gjorts vid prioritering av olika åtgärder och olika typer av åtgärder. I diskussionen ges också motiveringar till varför vissa objekt eller sträckor har prioriterats bort.

Flera län har prioriterat åtgärder utifrån en hänvisning till en sammanvägning av samhällsekonomisk lönsamhet samt hur väl åtgärdena bedöms uppfylla samtliga eller några av de transportpolitiska delmålen. Ytterligare andra län anger enbart att regeringens direktiv som helhet har varit en utgångspunkt för prioriteringarna.

Majoriteten av länen anger också att länsstrategier eller andra typer av regionala utvecklingsprogram har utgjort en utgångspunkt för de prioriteringar som görs i planen. En generell bedömning är att länsstrategierna fokuserar relativt kraftigt på det transportpolitiska delmålet positiv regional utveckling. Detta mål ses i sin tur som starkt knutet till delmålet tillgängligt transportsystem, där vissa stråk eller relationer pekas ut som extra viktiga för länet och därmed prioriteras högt.

Det finns vidare en tydlig geografisk dimension i några planer. Södermanland satsar exempelvis uttryckligen på de västra delarna av länet, Västmanland på den nordvästra delen av länet, Värmland på stråk mot Karlstad och Norrbotten på fyrkanten Luleå–Piteå–Älvsbyn–Boden. Motiveringarna till varför dessa geografiska prioriteringar görs varierar, men positiva effekter på regional utveckling och länets tillväxtförutsättningar, väntas till följd av de gjorda prioriteringarna.

I flera planer nämns också planeringsläget för den aktuella åtgärden som en starkt styrande faktor för den tidsmässiga prioriteringen. Om planeringen för en åtgärd är långt gången förefaller det också finnas en viss automatik i att åtgärden prioriteras relativt högt. I och med detta är det ofta åtgärder som också fanns med i länsplanerna för perioden 1998–2007 som återfinns under de första åren eller den första tredjedelen av den kommande planeringsperioden. Detta ligger i linje med regeringens direktiv, som ju stipulerar att åtgärder i planen för 1998–2007, vars fysiska planering är långt gången, ska prioriteras högt. Enligt Riksrevisionens bedömning prioriteras emellertid betydligt fler åtgärder från de nuvarande planerna än de vars fysiska planering har kommit långt i förslagen inför perioden 2004–2015.

Sammanfattningsvis är det enligt Riksrevisionens bedömning svårt att i flertalet plandokument se vad som har avgjort vilka åtgärder som hamnar i planen respektive vilka som prioriteras bort. Denna svårighet förstärks av att endast ett fåtal län överhuvudtaget redovisar objektbeskrivningar för bortprioriterade åtgärder och då bara för en del av dessa åtgärder. Sådana redovisningar skulle annars ha kunnat användas som ett hjälpmedel för att bedöma vilka prioriteringsgrunder som länen de facto har använt.





## 5 Processen bakom plandokumenten

De iakttagelser som redovisas i föregående kapitel bygger på vår granskning av länsplanedokumenten utifrån de utgångspunkter som redovisades i kapitel 3. I detta kapitel beskrivs utifrån de genomförda telefonintervjuerna och fallstudierna processen bakom länsplanerna, länens muntliga förklaringar till de i planerna gjorda prioriteringarna samt Vägverkets arbete gentemot länen under planeringsperioden. I delar behandlar vi i detta kapitel samma frågeställningar som i föregående kapitel, vilket gör att vissa rubrik- och innehållsmässiga upprepningar från kapitel 4 förekommer. De delar av detta kapitel som behandlar länens prioriteringsgrunder och motiv har i huvudsak inriktats på de större investeringsåtgärderna. Kapitlet avslutas med en jämförelse av iakttagelserna från granskningen av plandokumentet respektive iakttagelserna från telefonintervjuer och fallstudier.

### 5.1 Planeringsprocessens tidsmässiga uppläggning

En övergripande iakttagelse från de intervjuer vi har genomfört är att den regionala infrastrukturplaneringen är en mer eller mindre kontinuerligt pågående process, snarare än något som börjar från noll. Många av de objekt som föreslås i länsplanerna har funnits med i diskussionerna sedan länge. Ibland är objekt i tidigare planer försenade i genomförandet. Vidare finns direktivet att planerade investeringar i tidigare planer som har kommit långt i den fysiska planeringen ska prioriteras högt i den kommande planen.

Ett visst förberedande arbete hade genomförts hos länen redan innan infrastrukturpropositionen lades på riksdagens bord i oktober 2001. Länen lämnade exempelvis vid flera tillfällen underlag till den inriktningsplanering som föregick åtgärdsplaneringen. I flera län hade det också inletts egeninitierade analyser av det regionala transportsystemet.

Det varierar mellan länen när det konkreta arbetet med att ta fram själva plandokumentet påbörjades och hur detta arbete i detalj lades upp. Vissa län uppger att de inledde processen med att ta fram en länsplan redan innan infrastrukturpropositionen presenterades. Andra län uppger att de väntade till propositionen kom innan de började fundera på hur processen skulle bedrivas i detalj. När regeringens direktiv för planupprättandet fastställdes i mars 2002 fanns det i alla fall någon form av beredskap hos samtliga län, även om det varierade hur långt länen hade kommit i sitt konkreta arbete.

## 5.2 Planeringsprocessens organisation

Regeringens direktiv innebar att det formella startskottet gick för arbetet med själva planerna. Det finns dock skillnader mellan länen t.ex. vad gäller hur arbetet har organiserats och om, och i så fall när, länen har krävt in synpunkter eller underlag från trafikverk, trafikhuvudmän, kommuner och andra intressenter.

En nyhet i planeringsprocessen är möjligheten att låta regionala samverkansorgan ta över ansvaret för den regionala infrastrukturplanen. I de län där planansvaret har skiftats under processens gång, har länen försökt att få en kontinuitet. Det har skett exempelvis genom att låta tjänstemän från de regionala samverkansorganen finnas med redan från början i processen eller genom att låta ansvariga tjänstemän från länsstyrelsen övergå till det regionala samverkansorganet i samband med att ansvaret för planen flyttades.

Generellt har länens planeringsprocess varit bred med många olika intressen inblandade. Länen har också lagt ned omfattande resurser. Hur detaljorganisationen har sett ut varierar visserligen, men kommuner, regionala trafikhuvudmän, representanter för det lokala näringslivet, Vägverket, Banverket och i vissa fall övriga trafikverk har på olika sätt varit involverade i processen som representanter i arbets- eller referensgrupper. Dessa aktörer har också ombetts lämna förslag på åtgärder. Vanligen är det kommunerna som länen främst har riktat sig till, men också andra intressenters synpunkter, som de regionala trafikhuvudmännen, har efterfrågats.

Normalt har det varit tjänstemän vid ansvarig länsstyrelse eller regionalt samverkansorgan som författat själva plandokumentet. Undantaget är Blekinge län, där en konsult från Inregia har skrivit stora delar av plandokumentet. Några län har också anlitat konsulter för mer begränsade uppgifter.

I de flesta län har det funnits en arbetsgrupp som har haft ansvaret för att ta fram plandokumentet. Vanligen har dessa arbetsgrupper, förutom tjänstemän från den planansvariga länsstyrelsen eller samverkansorganet, bestått av representanter från Vägverket, Banverket, trafikhuvudmän och kommuner. I de flesta fall har dessa arbetsgrupper bestått av tjänstemän. I ett fåtal län – Jönköpings, Kalmars, Södermanlands och Örebro – har arbetsgruppen bestått av politiker.

I flera län har det också funnits någon form av referensgrupp som vid vissa tillfällen har fått yttra sig över planutkast och tänkbara åtgärder. Vanligen har dessa referensgrupper, till skillnad från de flesta av arbetsgrupperna, varit politiskt sammansatta.

Även om det praktiska skrivarbetet i de flesta fall har ombesörjts av tjänstemän, så är det politiska inflytandet över processen tydligt. Många av de tjänstemän som vi har intervjuat pekar också på att det har varit politiker som har fattat beslut om innehållet i planen. En bild som delas av många är

att en överflyttning av planeringsansvaret till regionala samverkansorgan ökar det politiska deltagandet. Men även i de fall när länsstyrelsen har skött planeringen menar många att en breddning av det politiska deltagandet har skett jämfört med de tidigare planeringsomgångarna.

Ambitionen att åstadkomma en bred förankring av planeringsprocessen har inte bara kommit till uttryck genom att företrädare för olika intressen har involverats i processen. Länen har också arbetat uppsökande gentemot berörda intressen. De flesta län har exempelvis besökt de enskilda kommunerna i länet. Vid dessa besök har vanligen representanter från Vägverket medverkat. Många län har också genomfört informationsträffar i länet, i syfte att dels informera om planeringsprocessens uppläggning, dels få kommuner och andra berörda att inkomma med synpunkter och förslag på tänkbara åtgärder i planerna. Länsstyrelsen, eller det regionala samverkansorganet, har här varit den huvudsakliga aktören. Vägverket m.fl. har haft expertrollen.

### 5.3 Vad har styrt fördelningen av medel mellan åtgärds-kategorier?

Länens prioriteringar har i princip genomförts i en tvåstegsprocess. I ett första steg har en fördelning mellan olika övergripande åtgärds-kategorier gjorts. Det andra prioriteringssteget berör vilka åtgärder som prioriteras inom de olika åtgärds-kategorierna. I denna granskning ligger fokus huvudsakligen på kategorin större investeringar.

I praktiken är det ofta svårt att se någon tydlig skillnad mellan länets prioriteringar i dessa två steg. Det beror på att länen ibland anför samma eller liknande prioriteringsgrunder under de två stegen eller har svårt att i intervjuerna skilja dessa två steg åt. Den övergripande fördelningen av medel mellan åtgärds-kategorier har normalt skett mellan tummen och pek-fingret. Någon formaliserad fördelningsnyckel som avgjort fördelningen förefaller inte ha använts. Överlag har det i stället handlat om bedömningar av praktisk eller pragmatisk karaktär. I intervjuer beskriver länsföreträdarna en process där många aktörer har varit inblandade och där vissa principer eller regionala förhållanden har bildat utgångspunkt för diskussionerna om hur ramen ska fördelas.

Flera län uppger att tidigare planer har utgjort en utgångspunkt för fördelningen av medel mellan olika åtgärds-kategorier, t.ex. genom att länet har gjort att slags schablonartad uppräkningslista. Ofta har det gjorts en inventering av åtgärder som anses särskilt viktiga eller prioriterade varpå fördelningen på övriga åtgärds-kategorier har fått karaktären av restposter. Kalmar och Kronoberg har exempelvis i ett första steg sett på behovet av mindre väginvesteringar. I Kalmar sågs den nivå som gällt de senaste åren som ett slags

minimnivå inför den kommande planeringsperioden, vilket avspeglas i att summan som avsätts i planen är lika stor för samtliga ramnivåer.

I Dalarna och Norrbotten har en, som det i dessa län anses, låg tilldelning i planeringsramen påverkat hur fördelningen gjorts. Dalarnas län uppger exempelvis att länet av denna anledning har valt att se till bidragsdelarna och trafiksäkerhetsåtgärderna i första hand.

Om vissa län har utgått från de mindre åtgärdskategorierna, finns det också exempel på motsatsen. Västra Götalands län har valt att satsa en stor del av ramen på väginvesteringar. Viktiga förklaringar till detta är dels att behovet av investeringar anses vara stort, dels att väginvesteringar ses som de åtgärder som bäst lämpar sig för den regionala planen, detta då investeringarna inte kan finansieras på annat sätt medan kommunerna helt kan finansiera och hantera bidragsåtgärderna.

Östergötlands län har redan vid fördelningen av medel på olika åtgärds-kategorier utgått från ett tydligt stråktänkande. Tidigt under planeringsprocessen gick tjänstemän från det regionala samverkansorganet tillsammans med bl.a. representanter från Vägverket, länsstyrelsen samt Östgötatrafiken igenom samtliga vägstråk i länet.<sup>56</sup> Genomgången resulterade i en utfallskatalog där närmare 60 procent avsåg större väginvesteringar. Stråkgenomgången samordnades med arvet från den gamla planen. Länet har försökt att komma ifrån arbetssättet i tidigare planeringsprocesser som enligt länet har varit rent objektsorienterade och där trafikmängden har varit styrande.

## 5.4 Vad har styrat prioriteringen av investeringsobjekt?

Det är utifrån de intervjuer vi har genomfört i flertalet fall oklart vad som har varit avgörande för prioriteringen mellan olika investeringsobjekt. Det går dock att se vissa gemensamma drag i länens arbete. Tidigt i länens planeringsprocess har det normalt tagits fram någon form av bruttolista över tänkbara åtgärder, som har tjänat som utgångspunkt för de diskussioner som har förts. Det varierar dock vem som har ansvarat för denna lista, hur listan har tagits fram och hur detaljerat underlaget har varit på detta stadium. Ett mer fylligt underlag har vanligen tagits fram först senare i planeringsprocessen.

Vad som enligt länen har styrat vilka investeringsobjekt som slutligen har hamnat i planerna varierar. Regionala utvecklingsstrategier och andra strategidokument uppges av majoriteten av länen vara viktiga utgångspunkter för gjorda prioriteringar, liksom objekt som har kommit långt i planeringsprocessen och som har återfunnits i tidigare planer.

---

<sup>56</sup> För varje stråk bedömdes tillståndet och vilka problem som fanns utifrån en specificerad mall. Denna genomgång ledde fram till en bedömning av vilka stråk som ansågs ha en godtagbar standard och för vilka som det fanns behov av ytterligare åtgärder.

Av de intervjuer som vi har genomfört framgår vidare att det finns tydliga variationer bland länen avseende vilken tilltro som tillmätts de samhällsekonomiska kalkylmetoderna. Detsamma gäller vilka transportpolitiska delmål som har ansetts vara särskilt viktiga och hur länen har försökt att mäta dessa mål. Detta utvecklas närmare i de två följande avsnitten.

#### 5.4.1 *Hur har länen hanterat kravet på samhällsekonomisk lönsamhet?*

Samhällsekonomisk lönsamhet ska enligt regeringens direktiv vara vägledande för prioritering i lärens planeringsprocesser. I många län finns dock en försiktig eller direkt skeptisk inställning till användbarheten av samhällsekonomiska kalkyler. Graden av skepsis eller pragmatism varierar dock mellan länen. Detsamma gäller uppgifterna om hur de samhällsekonomiska lönsamhetsberäkningarna har använts under planeringsprocessen. Grovt räknat kan länen inordnas i tre kategorier.

- Län som uppger att samhällsekonomisk lönsamhet, definierat som NNK, varit det avgörande kriteriet för vilka åtgärder som har prioriterats in i planen.
- Län som menar att samhällsekonomisk lönsamhet inte har varit avgörande för prioriteringarna, men att NNK har fungerat som ett slags kontrollpunkt. Om NNK har visat sig vara osäkert eller negativt, har dessa län sett det som nödvändigt att särskilt motivera varför åtgärden ändå föreslås, om så inte varit möjligt har åtgärden prioriterats bort eller åtminstone prioriterats lägre i planen.
- Län som uppger att samhällsekonomisk lönsamhet har haft liten eller ingen betydelse vid prioriteringarna.

Ungefär hälften av länen uppger att NNK har spelat en viktig roll i planeringsarbetet, antingen som avgörande kriterium eller som kontrollpunkt. I praktiken kan skillnaden mellan de två första kategorierna emellertid betraktas som något teoretisk. Även för flera län som uppger att NNK har varit avgörande för prioriteringarna kan NNK i praktiken ha fungerat mer som en kontrollpunkt, då beräkningarna ofta har funnits till handa först sedan ett urval bland de tänkbara åtgärderna har gjorts.

Majoriteten av länen, inklusive vissa av de län som anger att de har använt NNK som kontrollpunkt, uppvisar samtidigt en mer eller mindre skeptisk syn på samhällsekonomiska kalkyler. Detta är också kopplat till vilken vikt dessa metoder har tillmätts vid prioriteringarna. Vissa län menar att samhällsekonomiska kalkyler är en utmärkt metod för att jämföra alternativ inom ett visst objekt, men att de är mindre användbara vid andra jämförelser. De hävdade bristerna i de samhällsekonomiska kalkylerna gör att det

därför är nödvändigt att också använda annat underlag när åtgärder bedöms.

Den skepsis som länen uttrycker mot samhällsekonomiska beräkningar tar sikte på olika saker. Främst gäller kritiken att NNK inte anses fånga in vissa viktiga aspekter av de transportpolitiska målen, eller ger dessa för lite tyngd, medan andra betonas för mycket. Som ett exempel på det senare menar flera kritiker exempelvis att effekter på restid slår igenom för mycket i NNK.

Den mest vanligt förekommande kritiken gäller att regionala utvecklings-effekter inte ger tillräckligt utslag i de samhällsekonomiska beräkningarna. Anledningen till kritiken är att NNK inte anses ta hänsyn exempelvis till strukturella och dynamiska effekter – effekter som kan sammanfattas med benämningen tillkommande effekter. Länen har huvudsakligen beskrivit de tillkommande effekterna med utgångspunkt i allmänna bedömningar och diskussioner med berörda intressen.

Några län har försökt att använda speciella metoder för att konkretisera effekter på exempelvis den regionala tillväxten. Jönköpings län hänvisar till en modell som har utvecklats vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping, en modell som delvis också Blekinge län har använt sig av i sitt planarbete. Effekter som beräknas i denna modell är effekter på varuutbud, serviceutbud, arbetsplatsutbud etc. Generellt sett ger modellen resultat som visar på mycket stora effekter av kortare restider, enligt Jönköpings län.

En annan brist med NNK, som ofta förs fram, är att kvoten inte tar hänsyn till intrångseffekter. Med detta avses de störningar på natur och miljö som en åtgärd kan medföra. Företrädare för Vägverket menar att kravet på att använda fyrstegsmodellen åtminstone delvis kan förklaras med behovet av att ta hänsyn till intrångseffekter.<sup>57</sup>

Det finns också kritik mot de data som kalkylerna bygger på. De är exempelvis känsliga för antaganden om framtida trafikutveckling. Ett exempel är Blekinge län där trafikprognoserna för väg E 22 överträffats betydligt, enligt länet, vilket medför att beräkningar baserade på de gällande prognoserna är missvisande.

Flera län menar också att trafiksäkerhetsvärdet i kalkylerna har begränsningar, då måttet baseras på redan inträffade olyckor och inte på risken för att sådana ska inträffa. På vissa vägsträckor kan det finnas en stor risk för olyckor, men har det inte hänt någon olycka hittills så ger olycksrisken inte tillräckligt utslag. Det är därför inte fel, menar kritikerna, att hänvisa specifikt till trafiksäkerhetseffekter för vissa åtgärder även om NNK redan har räknats

---

<sup>57</sup> När fyrstegsmodellen introducerades i samband med den föregående planeringsprocessen hade miljöbalken ännu inte trätt i kraft och modellen var ett försök att få till stånd ett tankesätt för att ta hänsyn till risken för intrång. När miljöbalken infördes år 1999 innebar det att hänsyn till intrångseffekter måste tas, vilket ställer krav på att fyrstegsmodellen innehåller ett "nollalternativ". Nollalternativet är en bedömning av utvecklingen om ingen åtgärd genomförs.

ut, då åtgärden kan motiveras av trafiksäkerhetsskäl som inte ges tillräcklig tyngd.

En länsföreträdare menar att en utgångspunkt vid planeringsarbetet ofta är att fastställa vilket problem som ska lösas samt vad målet med en åtgärd är. Många upplever att NNK inte speglar denna utgångspunkt. Delar av NNK kan därför i vissa fall vara viktigare än kvoten. Om målet med en åtgärd t.ex. är restidsförbättringar, kan det vara mer intressant att endast se på denna del av NNK, även om helheten inte får glömmas bort helt.

Några länsföreträdare menar också att det är svårt att få acceptans för de samhällsekonomiska metoderna hos politikerna, som är de som fattar beslut om planerna. En positiv NNK används okritiskt som ett argument för en åtgärd, medan man bortser från en negativ kvot.

#### 5.4.2 *Hur har de transportpolitiska delmålen hanterats?*

De transportpolitiska delmålen lyfts vanligen fram av länen som styrande för de prioriteringar som har gjorts i planerna. Vilken tyngd de olika delmålen har givits sinsemellan varierar dock. Flertalet län lyfter fram vissa transportpolitiska delmål som viktigare än andra för de prioriteringar som har gjorts i planen. Särskilt positiv regional utveckling, säker trafik och tillgängligt transportsystem är vanligt förekommande som prioriterade delmål. Den tyngd som olika län ger dessa mål varierar dock.

Förklaringarna till varför vissa transportpolitiska delmål prioriteras varierar, men ofta hänvisar länen till att olika regionala förhållanden gör vissa prioriteringar bland målen nödvändiga. Kronoberg är ett län bland många som speciellt betonar delmålet om positiv regional utveckling. Länet menar att det enbart är i länsplanerna som det är möjligt att ta ordentlig hänsyn till regionala utvecklingsfrågor när transportinfrastrukturen planeras.

Majoriteten av länen pekar på de regionala utvecklingseffekterna som särskilt betydelsefulla, även om de anses vara svåra att skatta. Flertalet län gör i huvudsak endast allmänna effektbedömningar när det gäller detta delmål, där vissa åtgärder anses ge positiva effekter. I många fall saknas underlag som stöd för dessa bedömningar. Det är därmed oklart hur effektbedömningen av enskilda åtgärder, och värderingen av olika åtgärders effekter på regional utveckling relativt varandra, har gått till.

Hos de län som har utgått från ett stråktänkande framkommer under intervjuer att delmålet om positiv regional utveckling vanligen har varit en viktig utgångspunkt. Dalarna, Värmland, Västernorrland, Södermanland, Örebro och Östergötland är län som uppger att de har utgått från ett tydligt stråktänkande när investeringsåtgärder har prioriterats. Här finns dessutom ofta en tydlig geografisk dimension i prioriteringarna, vilket delvis också

utmärker Uppsala län. Ofta hänvisar de län som prioriterar stråk till regionala strategidokument som en viktig utgångspunkt.

I Västra Götaland har samordningen med övriga trafikslag setts som särskilt viktig. Resultatet av länets beredningsprocess blev ett starkt fokus på åtgärder som förbättrar tillgängligheten till hamn och flygplats samt åtgärder på länsvägar med hög belastning.

Vad gäller det senast tillkomna delmålet om ett jämställt transportsystem anser många län att delmålet har varit svårt att hantera. Några län har dock tagit fasta på jämställdhetsmålet i sin uppläggning av planeringsprocessen. Västerbottens län har exempelvis försökt att hantera målet genom att öka antalet kvinnor i planeringsprocessen. Länet krävde att varje kommun i denna planeringsomgång utsåg två kontaktpersoner, en man och en kvinna, till referensgruppen. I stort sett lyckades denna strävan, enligt länet.

#### 5.4.3 *Hur har fyrstegsmodellen hanterats under planeringsprocessen?*

Fyrstegsmodellen är ursprungligen en modell som har tagits fram internt inom Vägverket. Företrädare för Vägverket menar att ett tänkande enligt modellens principer har funnits med länge inom myndigheten. I denna planeringsomgång har dock modellen givits officiell status i och med att direktiven anger att den bör användas när de föreslagna åtgärderna analyseras.

De flesta län uppger i intervjuerna att fyrstegsmodellen har tillämpats i planarbetet. Av intervjuerna framgår dock också att det finns variationer avseende såväl hur länen ser på hur modellen bör eller kan tillämpas, som hur och av vem den har tillämpats.

Vidare har det av några län framförts farhågor om att modellen kan "missbrukas". Ett exempel på potentiellt missbruk kan enligt dessa län vara när modellen resulterar i åtgärder som uppsättande av mittvajerräcken eller byggande av cirkulationsplatser. Dessa typer av åtgärder faller in under steg 3 i modellen och är båda ändamålsenliga från trafiksäkerhetssynpunkt, men kan samtidigt medföra andra problem. Ett exempel på dessa andra problem som lyfts fram är att tillgängligheten i transportsystemet riskerar att påverkas negativt av mittvajerräcken. En länsföreträdare menar att det egentligen är bristen på pengar, snarare än de egentliga behoven, som har gjort att Vägverket har tillämpat fyrstegsprincipen i dessa fall.

Vem som uppges ha tillämpat modellen varierar också. Blekinge, Västernorrland, Västra Götaland och Örebro är län som tydligt uppger att Vägverket har tillämpat modellen och att detta har gjorts på objektnivå. Andra län, som Uppsala och Gävleborg, menar att de själva har stått för tillämpningen. Gävleborgs län beskriver fyrstegsmodellen som central i



planarbetet och uppger att länet har försökt utbilda kommuner och andra förslagsställare i modellens principer. Från länets sida har det inte varit förenat med några större problem att använda modellen, och något extra stöd från Vägverket har därför inte varit nödvändigt. Modellen har använts tidigt i planarbetet, redan i samband med att kravet på underlag till förslag från kommuner, länstrafikbolag m.fl. preciserades.

I andra län uppges att en arbetsfördelning har skett mellan länet och Vägverket. Skåne och Södermanlands län är exempel på län som uppger att de har tillämpat modellen på övergripande plannivå, medan Vägverket har skött tillämpningen på objektnivå.

Vissa län uppger att de har tillämpat modellen på objektnivå. Andra län menar att detta är svårt. Värmlands län uppger att modellen enbart tillämpats på "allmän nivå". Modellen beskrivs som svår att överhuvudtaget tillämpa på objektnivå. Länet har dock tillämpat den på de prioriterade stråken i länsplanen, vilket har medfört att länet i vissa fall har bestämt sig för billigare åtgärder enligt steg 3 i modellen.

I flera fall är det dock oklart om fyrstegsmodellen överhuvudtaget har tillämpats och vem som i så fall egentligen har tillämpat den. Halland, Jämtland och Norrbotten tillhör de län som uppger att modellen egentligen inte har tillämpats i deras planarbete. Ett län förklarar detta med att det har rått oklarheter om vem som egentligen ska svara för tillämpningen – länet eller Vägverket.

Även om tillämpningen mellan länen har varierat, är de flesta län överens om svårigheterna som är förknippade med att tillämpa samtliga modellens steg i länsplaneringen. Kritiken tar sikte på att länen i realiteten inte har någon makt över modellens tidigare steg. När det gäller systemnivån anses fyrstegsmodellen komma till sin fulla rätt vid inriktningsplaneringen. Av denna anledning borde modellen användas redan då, menar kritikerna. Företrädare för Vägverket menar vidare att det framför allt är i den fysiska planeringsprocessen som modellen kan tillämpas på åtgärdsnivå, dvs. i förstudier och vägutredningar.

Vägverket uppger att även om modellen har funnits med länge i form av ett angreppssätt i arbetet med att bedöma lämpliga åtgärder, så är modellen inte färdigutvecklad. Vägverket arbetar därför med att ytterligare utveckla tillämpningen av modellen. Många objekt har funnits med under lång tid, och i en sådan process blir det naturligt att tänka enligt fyrstegsmodellens olika steg. Samtidigt kan nya lösningar komma in i bilden och förändra bedömningen av vilken åtgärd som är mest lämplig för att komma till rätta med ett visst problem. Ett exempel är mittvajerräcken, som är en relativt ny åtgärd som snabbt har fått stor spridning.

När det gäller acceptansen av fyrstegsmodellen hos omgivningen är det svårt att dra någon tydlig slutsats utifrån intervjuerna. Vissa länsföreträdare

menar att acceptansen för enklare och billigare åtgärder, som exempelvis mitträckslösningar, enligt modellens tidigare steg har blivit bättre över tid. Andra hävdar att externa intressenter, som kommuner och näringsliv, har en förkärlek för nybyggnadsåtgärder enligt modellens fjärde steg och därför är avoga mot att en tillämpning av modellen resulterar i förslag på mindre omfattande åtgärder.

Enligt Vägverkets huvudkontor har det inte gått ut med några särskilda direktiv om att fyrstegsmodellen ska användas på plannivå och/eller objektsnivå. Samtliga åtgärder som regionkontoren föreslår ska ha gått igenom enligt fyrstegsmodellen. Modellen ska enligt Vägverket också ha kommunicerats tydligt gentemot länen, vilket dock våra iakttagelser från intervjuer med länsföreträdare delvis motsäger.

#### 5.4.4 Vilket underlag fanns när prioriteringarna gjordes?

En förutsättning för att länen ska kunna göra prioriteringar utifrån de krav som ställs i direktiven, är att det finns ett underlag som både är tillräckligt brett för att kunna möjliggöra ett val mellan olika åtgärder och tillräckligt djupt för att kunna bedöma samhällsekonomisk lönsamhet hos, och övriga effekter av, en enskild åtgärd.

Det varierar hur det underlag som länen har utgått från i sina prioriteringar har sett ut. Detsamma gäller tidpunkten för när detta underlag har tagits fram. Huvudsakligen har underlaget kommit från Vägverket, men i varierande utsträckning också från kommuner och regionala trafikmyndigheter.

Vägverkets regioner har på ett tidigt stadium tagit fram allmänna tillståndsbeskrivningar över vägnätet i regionerna, även om detta material har varierat i ambitionsgrad. När det gäller väginvesteringarna har Vägverkets regioner tagit fram objektbeskrivningar för de åtgärder som föreslås i planerna. Vanligen har det i länen funnits mer eller mindre systematiserade bruttolistor som valet av åtgärder har skett utifrån. Ibland har länet haft ansvaret för bruttolistan, ibland har Vägverket haft detta ansvar och ibland har ansvaret varit delat. I något län har det också funnits flera listor. I många län har listan huvudsakligen endast bestått av vägnummer och namn för den sträcka där det finns förslag på en åtgärd. Den eventuella förekomsten av underlag till denna lista har berott på planeringsläge, om objektet har funnits med i tidigare planer, vem som har lämnat förslaget osv.

Som har framgått ovan har bruttolistorna inte enbart bestått av nya objekt. Snarare har flertalet objekt funnits med i föregående planer eller i diskussionerna kring dessa. Det kan då också ha funnits mer fylligt underlag för dessa objekt, även om detta inte nödvändigtvis behöver ha varit

uppdaterat. Beräkningar och kalkyler har karaktären av färskvara i och med att förutsättningarna, t.ex. i form av trafikflöden och olycksstatistik, ändras liksom kalkylmetodikerna och tänkbara åtgärder för att lösa de brister som finns.

När under planeringsprocessen som Vägverket har tagit fram aktuella objektbeskrivningar varierar. Generellt sett har materialet heller inte levererats vid en enda tidpunkt, utan kompletteringar har gjorts underhand. I några fall har det funnits objektbeskrivningar från Vägverket för ett större antal objekt än utrymmet i planerna har medgivit. Detta har inneburit att det åtminstone i teorin har varit möjligt att prioritera från ett relativt fylligt underlag. Den gängse bilden är dock att ett någorlunda aktuellt och komplett material på objektsnivå har tagits fram först efter det att en första prioritering bland åtgärderna har gjorts.

För ett mindre antal län har Vägverket inte hunnit ta fram aktuella objektbeskrivningar till remissversionerna. Prioriteringarna har i dessa fall skett utan stöd av sådant underlag, alternativt med stöd av äldre objektbeskrivningar. Vanligen anser dock de planansvariga att detta inte har inneburit några större problem. De gjorda prioriteringarna skulle enligt dessa län troligen inte ha blivit annorlunda om underlaget hade funnits tillgängligt innan remissversionen färdigställdes. Västernorrlands län uttrycker dock ett starkt missnöje med att beskrivningarna inte fanns tillgängliga vid arbetet med remissversionen av länsplanen. Uppläggningsen av Vägverkets arbete med länsplanerna beskrivs närmare i avsnitt 5.5.

Vad gäller underlag från kommuner och andra aktörer så har dessa på ett tidigt stadium tämligen fritt fått komma med förslag. För förslagen har sedan länet eller Vägverket i varierande utsträckning arbetat fram mer detaljerat underlag. I de flesta fall har det inte ställts några särskilda krav på underlag till och systematik hos de önskemål som kommuner och övriga har lämnat. Västerbotten, Gävleborg och Södermanland är dock län som har begärt in underlag enligt specificerade önskemål.<sup>58</sup>

Kontakterna med kommuner och andra förslagsställare ses i allmänhet som mycket värdefulla, även om flera länsföreträdare uppger att många av förslagen som inkommer känns igen sedan tidigare planeringsprocesser. Några länsföreträdare pekar på att det ofta har varit svårt för kommunerna att veta om de föreslagna åtgärderna hör hemma i de nationella eller de regionala planerna. Även i de fall länet har försökt precisera vad man har önskat för underlag, har kvaliteten på underlaget varierat beroende på vilka

---

<sup>58</sup> Västerbotten och Södermanland ställde liknande frågor till kommunerna, exempelvis angående brister i nuvarande infrastruktur och önskemål om prioriterade åtgärder att genomföra. Gävleborg skickade först ut ett diskussionsunderlag och därefter önskemål om underlag till lämnade förslag, som i allt väsentligt utgick från regeringens planeringsdirektiv.

personer som har varit ansvariga. Det är också en resursfråga – stora kommuner har bättre förutsättningar än mindre.

Det underlag som har levererats av kommunerna i denna process har således varierat i omfattning och detaljeringsgrad, något som också gäller det underlag som lämnats av de regionala trafikhuvudmännen.

## 5.5 Vägverkets roll i länsplaneprocessen

Detta avsnitt syftar till att beskriva Vägverkets roll i processen bakom länsplanerna. En övergripande iakttagelse är att Vägverket har varit en mycket betydelsefull aktör i arbetet med länsplanerna. I avsnittet beskrivs hur Vägverkets huvudkontor har styrt regionernas arbete liksom hur arbetet har lagts upp vid de fem regioner vid Vägverket som vi har studerat i samband med fallstudierna.

### 5.5.1 Vägverkets centrala styrning av planeringsprocessen

Den styrning av länsplaneprocessen som har förekommit från Vägverkets huvudkontors sida har enligt företrädare för myndigheten främst skett på två sätt: dels genom PlanSam-gruppen, dels genom det interna planerarnätverk som finns vid myndigheten. Någon detaljerad styrning av regionkontorens arbete gentemot länen har inte skett.

PlanSam-gruppen bildades ursprungligen 1997 som en följd av ett uppdrag i den då pågående planeringsomgångens direktiv, där Vägverket, Banverket och länen gavs i uppdrag att sammanställa konsekvenserna av de nationella planerna och länsplanerna. Sedan dess har gruppen aktiverats vid olika tillfällen för att hantera samordningsfrågor när det gäller den nationella och regionala infrastrukturplaneringen. Gruppen konstituerades på nytt när 2001 års infrastrukturproposition lades på riksdagens bord, men arbetet tog ordentlig fart först när regeringens planeringsdirektiv kom i mars 2002. I direktiven sägs bl.a. att länen gemensamt i samverkan med Vägverket och Banverket bör ”utveckla riktlinjer för hur objekten ska effektbeskrivas samt hur planen ska utformas”. PlanSam-gruppens arbete har bl.a. resulterat i en detaljerad anvisning för hur planeringsdirektiven ska tolkas, en anvisning som var klar i juni 2002.

Vägverkets planerarnätverk är en intern arbetsgrupp, där olika frågeställningar med anknytning till den långsiktiga planeringen på såväl nationell som regional nivå behandlas. Gruppen består förutom representanter från huvudkontoret av två personer vardera från Vägverkets sju regionkontor. I gruppen hålls möten på olika teman, där bl.a. olika förslag från Vägverkets huvudkontor presenteras och diskuteras i gruppen för återkoppling till Vägverkets huvudkontor.

När det gäller den regionala infrastrukturplaneringen har nätverket bl.a. tagit fram en struktur för hur regionernas remissvar på länsplanernas remissversioner ska vara disponerade. Huvudkontoret har också kontrollerat att remissvaren följer den struktur och tar upp de punkter som gruppen kom överens om.

En del av de frågor som har diskuterats vid nätverkets träffar, t.ex. frågan om hur Effektsamband 2000 ska hanteras och tillämpas, har senare behandlats i PlanSam-gruppen. Effektsamband 2000, som har fastslagits av huvudkontoret och som regionerna har använt sig av, hanterar hur olika effekter av en åtgärd ska bedömas. Samtidigt har Effektsamband 2000 i vissa fall i praktiken tolkats på olika sätt. Det har exempelvis gällt livslängden på objekt, där olika regioner har använt olika långa kalkylperioder. Förklaringen kan vara variationer i lokala förhållanden, men tillämpningen kan också variera mellan olika anlidade konsulter.

Sammanfattningsvis har Vägverkets huvudkontor svarat för viss samordning och normering i länsplaneprocessen, t.ex. när det gäller anvisningar för hur vissa effekter ska värderas eller osäkerheter beräknas. Huvudkontoret har dock inte stått för någon styrning på detaljnivå i fråga om exempelvis de prioriteringar som gjorts eller stått för någon kvalitetssäkring av de objektbeskrivningar som regionerna har levererat till länen. Vägverkets huvudkontor har inte heller försökt styra när regionerna ska lämna underlag till länen och i vilken form. Detta har setts som en fråga mellan regionkontoren och länen och har också åtminstone delvis styrts av länen önskemål.

### 5.5.2 *Vägverkets regioners arbete med länsplanerna*

Vägverkets regioner har i allt väsentligt svarat för det arbete som Vägverket har utfört gentemot länen i den regionala infrastrukturplaneringen. Vägverket har normalt ingått i den arbetsgrupp som har arbetat fram länstransportplanen. Ibland har kontakterna med länen skett via Vägverkets lokalkontor, i andra fall direkt med Vägverkets regionkontor. En vägverksregion, Region Mälardalen, saknar för övrigt lokalkontor. Det är alltid Vägverkets regionkontor som har haft ansvar för att ta fram s.k. EVA-kalkyler, som inkluderar beräkningar av NNK, och annat bakgrundsmaterial. Förutom att Vägverket har kommunicerat med länen som en del av planeringsarbetet har Vägverket ofta haft direkt kontakt med kommuner och andra aktörer i länen.

Någon systematisk kvalitetssäkring av det material – exempelvis objektsbeskrivningar – som Vägverket har lämnat har inte gjorts. Vägverksregionerna har i vissa fall korrigerat beräkningar etc. på eget initiativ. Kvaliteten på underlag och kalkyler bedöms dock blir bättre ju längre i planeringsprocessen ett objekt kommer. Något liknande den centrala kvalitetssäkring som Vägverkets huvudkontor har gjort av de beräkningar som Vägverkets

regioner har utfört till den nationella vägplanen har inte skett när det gäller det material som har lämnats till länen.

När det gäller att bedöma effekter som inte anses fullt ut fångas av de samhällsekonomiska kalkylerna varierar det i vilken utsträckning Vägverket har varit involverat i arbetet. På många håll har länen själva svarat för dessa bedömningar. Både Region Sydöst och Region Väst uppger dock att regionen har lämnat visst material i detta avseende.

Som ett led i de fem särskilda fallstudier som har genomförts i denna granskning besöktes berörda vägverksregioner, dvs. regionerna Sydöst, Väst, Mälardalen, Mitt och Norr. De här redovisade slutsatserna bygger på erfarenheterna från dessa regioner. Särskild tonvikt har lagts vid respektive regions kontakter med fallstudielänen, dvs. Blekinge, Västra Götaland, Uppsala, Gävleborg och Västerbotten.

*Region Sydöst* uppger att det inte har funnits någon organisatorisk uppdelning inom Vägverksregionen i processen. Processen har varit integrerad inom regionen, där regionkontoret i Jönköping och lokalkontoren har fungerat som samma organisation. I processen med Blekinges länsplan har en tjänsteman från lokalkontoret i Karlskrona deltagit kontinuerligt som representant i arbetsgruppen och skött kontakterna med Blekinge. Region Blekinge har hållit möten månadsvis där Vägverket har deltagit. De flesta kontakterna med länet har emellertid varit muntliga.

Underlaget har lämnats efterhand, vilket har gjort det möjligt för Blekinge att komma med synpunkter. I och med detta har det enligt Region Sydöst skett en form av kvalitetskontroll av underlaget från Blekinges sida under processens gång. När det gäller prioriteringarna i planen har inte Region Sydöst lämnat något underlag och inte heller haft någon roll i prioriteringsarbetet.

När det gäller Västra Götalands planeringsprocess har *Region Väst* deltagit vid de sex informationsmöten som länet har anordnat. Vidare har personal på lokalkontoren besökt samtliga kommuner i länet med särskilda frågeställningar. Vid dessa möten träffade Vägverket såväl politiker som tjänstemän. Västra Götaland var inte representerad vid dessa träffar, något som Vägverket inte anser vara så bra med facit i hand, då en del kommuner framförde synpunkter som det har varit bättre att länet hade nåtts direkt av.

Efter träffarna arbetade Vägverket fram objektbeskrivningar och samhällsekonomiska kalkyler för ungefär dubbelt så mycket som det fanns utrymme för i planen. Vägverket uppger att underlag enbart har lämnats till objekt som regionen har bedömt vara bra. I de få fall där NNK är negativt finns det enligt Region Väst andra faktorer som motiverar att åtgärden ändå vidtas. I de fall där NNK visat sig vara negativt rör det sig vidare om ganska små objekt. Vid träffarna med lokalkontoren, regionkontoret och Västra

Götalandsregionen har representanter från Vägverket visat på effekter som inte anses fångas in av de samhällsekonomiska kalkylerna.

Vid *Region Mälardalen* har det funnits en organisation med en handläggare som har haft ett projektledaransvar för den övergripande planeringsprocessen, medan andra handläggare har haft ansvar för ett visst län liksom för vissa aspekter av planeringen, t.ex. investeringar eller statsbidragsåtgärder.

De fyra länen inom Region Mälardalen bedrev, tillsammans med Stockholms län, redan under inriktningsplaneringen ett gemensamt arbete där Vägverket Region Mälardalen delvis deltog. De fem länen gjorde, delvis tillsammans med Vägverksregionen, en gemensam bristanalys och tog också fram visionen Östra Mellansverige. Region Mälardalen tog under år 2000 fram ett första underlagsmaterial som diskuterades med länen. Underlagsmaterialet utvecklades därefter successivt i en dialog med länen och överlämnades slutligen i oktober 2002. Våren 2002 genomfördes vidare en tillstånds- och bristanalys för både de nationella och regionala planerna. När det gällde Uppsala län såg regionen särskilt på olycksstatistiken och på trafikflöden för olika vägar, liksom på bullersiffror på kommunal nivå. Det gjordes också en särskild trafiksäkerhetsanalys för hela regionen.

Region Mälardalen uppger att regionen inte har varit involverad i att bedöma tillkommande effekter eller annat som regionen inte bedömer fångas in av NNK. De kompletterande bedömningar som görs i Uppsalas plan, det vill säga bedömningar av regionförstoringseffekter etc., har gjorts av den ansvariga tjänstemannagruppen. Anledningen är att Vägverket har bedömt att länet är bättre på detta. Bedömningarna har enligt Region Mälardalen skett på en allmän nivå och inte för enskilda objekt.

Enligt *Region Mitt* har i princip två processer bedrivits under planeringsarbetet: dels en intern process inom vägverksregionen, dels en process gentemot länsstyrelserna. I den vägverksinterna processen har det gjorts en inventering av vad som var aktuellt att göra, vilka behov som fanns etc. Denna inventering resulterade i en bruttolista.

På regionkontoret i Härnösand har hela den ansvariga sektionen arbetat gentemot samtliga län i regionen. Vägingenjören på respektive lokalkontor har dock haft den löpande kontakten med respektive län. När det gäller Gävleborgs plan är det lokalkontoret i Gävle som har svarat för de löpande kontakterna med länet. Lokalkontoret har deltagit i särskilda möten ca en gång per månad med länsstyrelsen i Gävleborgs län. En av länsstyrelsens tjänstemän har också deltagit vid vissa interna Vägverksmöten. Regionkontoret har på länets begäran gjort EVA-kalkyler enligt de objektslistor som ansvariga på lokalkontoren har skickat upp. Kalkylerna har levererats efterhand och inte samlat.

*Region Norr* tog under år 2001 fram en särskild projektplan för arbetet med länsplanerna, där det särskilt pekades på vikten av att överenskomma

tidpunkter hölls. I regionen sker en samordning av all planering och flera av de ansvariga vid regionkontoret i Luleå arbetade också med den kortsiktiga rullande treårsplaneringen. Det fanns därför en upparbetad organisation när regeringens planeringsdirektiv kom.

I princip har regionen haft samma organisation internt gentemot de två berörda länens planprocesser. För respektive län har det i likhet med Region Mälardalen funnits en särskild planeringssamordnare. Våren 2002 var regionen ute och presenterade direktiven och underlag kom in från kommunerna. Därefter skedde en återkoppling på de lämnade förslagen på länskonferenserna, som enligt Region Norr har varit mycket bra. Region Norr har inte kommit med egna åtgärdsförslag.

I fråga om Region Norrs underlagsmaterial till Västerbottens plan har detta i huvudsak utgjorts av analyser av tillståndet på vägsidan. Underlag som rörde trafiksäkerhetseffekter av olika åtgärder presenterades tidigt i processen. Detta underlag rörde samband av karaktären effekt per investerad krona, givet en viss definierad åtgärdstyp. EVA-kalkyler levererades inte alls till remissversionen utan färdigställdes i ett senare skede. En orsak till att EVA-kalkylerna uteblev är att Västerbotten, med endast ett undantag, har små objekt med i sin plan – objekt för vilka det enligt Region Norr är svårt att göra kalkyler. Vidare är flertalet projekt i Västerbotten s.k. trygghetsprojekt, för vilka EVA-kalkylerna inte fångar effekter på ett rimligt sätt enligt Region Norr.

### 5.5.3 *Hur har samarbetet mellan länen och Vägverket fungerat?*

Överlag är de flesta länen nöjda med samarbetet med Vägverket, en tillfredsställelse som är ömsesidig. Kontakterna mellan Vägverket och länen beskrivs i många intervjuer som täta och givande. Flera länsföreträdare menar att länet och Vägverket i princip upplevs som en och samma organisation under planarbetet.

Det finns dock ett missnöje från flera län med att Vägverkets underlag har levererats för sent. I något län finns kritik mot att sent inkomna underlag försvårat den ansvariga arbetsgruppens prioriteringsmöten, då länet inte riktigt ordentligt hann ta del av underlaget före dessa möten. Denna kritik avisas av berörd vägverksregion, som menar att den har levererat underlag enligt överenskommen tidsplan. I de flesta fall finns dock en förståelse från länens sida för att Vägverket haft svårt att leverera underlag i tid, då länen menar att Vägverkets arbete med den nationella planen har stört processen.

Från Vägverkets sida uttrycks samtidigt en förståelse för kritiken mot sent levererade underlag. Vägverket menar dock också att länen ibland inte varit tillräckligt specificerade i sina förfrågningar och att det därför varit svårt att veta vilken information länen egentligen har velat ha.



I några fall har Vägverket inte hunnit leverera underlag i form av aktuella objektbeskrivningar till remissversionen. Endast ett län, Västernorrland, är dock mer oreserverat kritiskt till detta. Att Vägverket inte levererade utlovade objektbeskrivningar till remissversionen har enligt länet allvarligt stört möjligheterna att göra prioriteringar. Beskrivningar för de flesta objekt levererades först under remisstiden och var då i några fall inte kompletta. De objekt som Västernorrlands län hade prioriterat högt i remissversionen visade sig dock ha hög samhällsekonomisk lönsamhet när underlag väl levererades.

Det finns också en viss kritik mot samordningen i förhållande till Vägverkets nationella planering. Några län har exempelvis uttryckt missnöje med den redovisning och fördelning som görs i Vägverkets nationella plan av de medel som anslås till bärighetsåtgärder. Här efterlyste flera län, för att kunna utforma länsplanerna optimalt, tydligare besked om vad Vägverket har tänkt sig att göra konkret på detta område. Enligt Vägverkets huvudkontor markerades tydligt vikten av att regionkontoren informerade länen om vilka bärighetsåtgärder de avsåg att göra. Denna ambition uppfylldes dock inte till fullo.

## 5.6 Hur ser länen på regeringens direktiv?

I detta avsnitt beskrivs de synpunkter som länen har fört fram angående regeringens direktiv. Särskilt fokus ligger här vid direktivet om att planera för tre olika ramnivåer. Detta är ett nyhet för länen i innevarande planeringsomgång.

Länens reaktioner på regeringens direktiv kan beskrivas som blandade. Länen anser dock med något undantag att direktiven kom för sent och att tiden för att upprätta planerna därför blivit knapp. Vidare finns det, som har framgått av såväl kapitel 4 som detta kapitel, en kritik från många läns sida mot betoningen av samhällsekonomisk lönsamhet, mätt som NNK, som utgångspunkt för prioriteringarna. Detta bl.a. mot bakgrund av att NNK inte tillräckligt väl anses fånga in regionala utvecklingseffekter.

Vad gäller planeringen för olika ramnivåer uttrycker sig de flesta län positivt om möjligheten att planera för mer än en ramnivå i stället för att vara låst vid en given nivå. I föregående planeringsomgång användes en modell där sju regionberedningsgrupper, som indelningsmässigt motsvarade Vägverkets regioner, tilldelades en ram som de ingående länen sedan fick fördela mellan sig. Dessa grupper saknas inte av länen. En länsföreträdare uttrycker det som att de tre ramnivåerna är det pris som länen har fått betala för att slippa regionberedningsgrupperna.

Samtidigt finns det en mycket stark kritik mot detaljutformningen av, och storleken på, de tre ramnivåerna. Många län är kritiska mot principen att

preliminärt fördela hela den tillgängliga ramen på länen, då varje extra tilldelning utöver 100-procentsnivån i den slutliga tilldelningen per definition innebär att något annat län får mindre än den preliminära ramen. Detta ses som särskilt problematiskt i en situation då länen nästan utan undantag menar att den tilldelade 100-procentsnivån är otillräcklig för att möta länens behov. Det hade istället varit bättre, menar många, om regeringen hade nöjt sig med att inledningsvis fördela exempelvis 80 procent av den totala ramen och sedan reserverat resterande 20 procent att fördela till de län som i planerna på ett övertygande sätt visat att de behöver mer pengar. Detta skulle resultera i en plan för två nivåer, en normal och en högre.

Av ramnivåerna betraktas 50-procentsnivån undantagslöst som mycket problematisk och orealistisk. Kombinerat med direktivet att prioriteringsordningen inte bör ändras mellan ramnivåerna och att kostnaderna ska vara jämnt spridda över åren, leder detta enligt länen till orimligt långt utdragna byggtider. Denna uppfattning delas också av representanter för Vägverket. Att inte kunna ändra ordningen på objekten och storleken på dessa kritiserar också av andra orsaker, exempelvis att prioriteringarna kan se annorlunda ut vid en lägre tilldelning jämfört med hur de ser ut vid en högre. När det gäller det praktiska arbetet uppger de flesta län att de i sin planering har utgått från 100-procentsalternativet, lagt till objekt på 150-procentsnivån och "dragit ut" prioriterade objekt över tid på 50-procentsnivån. Ramnivåerna har allmänt sett inte påverkat prioriteringarna, inte heller hur fyrstegsmodellen har tillämpats.

I praktiken kan det ha förekommit svårigheter med att hantera direktivens olika delar i förhållande till varandra. En länsföreträdare beskriver de direktiv som ska vara styrande för planeringen som en fruktkorg, där länen kan välja lite som de vill bland de olika målen och kriterierna för att motivera den åtgärd som de vill genomföra.

En planeringsansvarig uttrycker sig vidare mycket kritiskt över kravet på att precisera kostnader för enskilda objekt i slutet av planerna. Det är i stället, menar denne, viktigt att i planerna göra skillnad på de objekt som ligger långt fram i genomförandefasen och de som mera ligger i en diskussionsfas och där inga närmare studier har gjorts. Vissa projekt som har utlovats långt fram i tiden i tidigare planer har verkligheten senare sprungit ifrån. Länen måste därför vara mycket försiktiga med att utlova åtgärder som ligger långt fram i tiden. Det är däremot mycket viktigt att tala om vad som ska göras de närmaste åren, bl.a. med hänsyn till den kommunala planeringsprocessen.

PlanSam-gruppen har som ovan nämnts gjort ett antal preciseringar av hur direktiven ska tolkas. De flesta län förefaller nöjda med gruppens arbete och dess tolkningar av direktiven. Endast ett län uttrycker ett direkt missnöje med att PlanSam har tagit på sig eller givits i uppdrag att tolka direktiven

och att bestämma hur redovisningen av planeringsramarnas fördelning på åtgärds-kategorier och år ska utformas. För de flesta län verkar direktiven och de preciseringar av dessa som PlanSam har gjort ha varit tillräcklig vägledning i planeringsarbetet. Endast något enstaka län uppger att de också har varit i direktkontakt med Näringsdepartementet om hur direktiven ska tolkas.

## 5.7 Remissomgången

Den remissomgång som i huvudsak genomfördes under perioden januari–mars 2003<sup>59</sup> har överlag inte lett till några större förändringar av planerna när det gäller hur objekt prioriteras och hur fördelningen av medel mellan åtgärds-kategorier ser ut. Oftast rör det sig om mindre justeringar i fördelning och prioriteringar samt viss utbyggnad av plantexten. Så har exempelvis effektbeskrivningar byggts ut eller tillkommit. Många län har också bifogat en sammanställning av de inkomna remissvaren i den version som lämnades till regeringen i augusti 2003. Remissvaren har sällan rört de övergripande principer som planerna bygger på eller fördelningen av medel mellan åtgärds-kategorier i stort. Svaren har mer gett uttryck för besvikelse över att vissa lokala objekt inte har prioriterats tillräckligt högt eller ett allmänt missnöje över den planeringsram som det aktuella länet har tilldelats.

## 5.8 Länens synpunkter på planeringsprocessen som helhet

Utöver de synpunkter på regeringens planeringsdirektiv som redovisas ovan har också ett antal synpunkter på den regionala planeringen och infrastrukturplaneringen som helhet framförts under de intervjuer som vi har gjort. I detta avsnitt redogör vi kortfattat för några av dessa synpunkter.

### 5.8.1 Bristande koppling mellan inriktningsplanering och åtgärdsplanering

Det finns ett utbrett missnöje med hur tilldelningen av de ursprungliga ramarna har gått till. Såväl företrädare för länen som för Vägverket menar att det är svårt att se kopplingen mellan inriktningsplaneringen och tilldelningen av ramarna till länen inför åtgärdsplaneringen. Tilldelningen bygger enligt uppgift i stor utsträckning på tillväxtfaktorer. Kritikerna menar att det hade varit bättre att i stället utgå från tillstånds- och bristanalyser för vägnätet i förhållande till de transportpolitiska målen.

---

<sup>59</sup> Planerna skickades ut på remiss huvudsakligen under januari månad 2003. Något län skickade dock ut sin plan redan i december 2002 och något län först i februari 2003. Remisstiden gick ut mellan den 1 och 15 april 2003.

### 5.8.2 *Bristande koppling mellan preliminär ram och faktiskt tilldelade anslag*

Hos de flesta länsföreträdare finns det en misstro mot statsmakterna om huruvida de ramar som beslutas av regeringen kommer att uppfyllas i praktiken när det gäller faktisk medelstildelning. Många län uttrycker en frustration över att det praktiska genomförandet ofta försenas av att de faktiska anslagen blir lägre än de ramar som planeringen har utgått från. En länsföreträdare menar att det egentligen handlar om en planering med fiktiva pengar. Enligt denne tror ingen på allvar att tilldelningen kommer att bli den som anges i planerna, utan att den verkliga tilldelningen kommer att bli lägre. Extra problematiskt blir det i dessa fall med samfinansierade åtgärder, där exempelvis en kommun har avsatt medel i sin budget. Tidsplanerna för dessa åtgärder är extra viktiga att hålla, enligt denna länsföreträdare.

Det är, menar en företrädare för Vägverket, inte bra för trovärdigheten till planeringsprocessen att regeringen skär i tilldelningen av resurser redan innan planerna är beslutade.<sup>60</sup> Vägverket försöker dock vara tydligt med att påpeka att det handlar om en plan och inga löften. Den tilldelade ramen är en sak och den faktiska tilldelningen en annan.

### 5.8.3 *Planeringsansvarets fördelning mellan regional och nationell nivå*

En länsföreträdare för fram förslaget att stråktänkandet bör spela en viktigare roll i framtida planeringsprocesser, såväl på nationell som regional nivå. Det bör också gälla både persontrafik och godstrafik. Länsföreträdaren anser att det förvisso behövs medel att fördela också på den regionala nivån, men att viktiga stråk bör pekats ut och finansieras från centralt håll. Detta skulle ge en mer sammanhållen planering och fördelning av medel.

Ett problem som förs fram i intervjuerna är hur riktigt stora investeringsobjekt ska kunna hanteras inom ramen för länsplanen. Ett eller ett fåtal objekt är allt som kanske får plats i en plan om ett mycket stort objekt tas med. Vidare kräver större objekt ofta samordning mellan flera län, så att objektet prioriteras på samma sätt i samtliga planer. Några av de intervjuade ställer frågan om inte beslut om så stora objekt borde ligga på den nationella nivån i stället. Någon menar också att det i vissa fall finns en inkonsekvens när det gäller vilka vägar som placerats på det nationella vägnätet och vilka som ligger på det regionala.

---

<sup>60</sup> 2003 års ekonomiska vårproposition (prop. 2002/03:100) innebar en neddragning med en miljard kronor av anslaget till infrastrukturinvesteringar under år 2004 jämfört med de ramar som slagits fast i infrastrukturpropositionen. Detta resulterade i ett tillägg till planeringsdirektiven för Banverket och Vägverket. Se vidare avsnitt 2.5.2.

#### 5.8.4 *Motsättning mellan direktiv och ökat regionalt inflytande*

Flera länsföreträdare menar det finns en inbyggd motsättning mellan å ena sidan strävan efter att öka det regionala engagemanget i infrastrukturplaneringen, t.ex. genom möjligheten att överlåta ansvaret för planupprättandet till regionala samverkansorgan, och å andra sidan de enligt deras uppfattning mycket strikta direktiven. Direktiven anses innebära en toppstyrning av en beslutsprocess som enligt länsföreträdarna ska vara regional.

### 5.9 **Plandokumenten i jämförelse med processen bakom dem – skiljer sig iakttagelserna åt?**

#### 5.9.1 *Motiveringar av gjorda prioriteringar*

Vår bild utifrån plandokumenten av att länens kunskapsläge vad gäller transportsystemets tillstånd och brister är gott, förstärks av iakttagelserna från intervjuer och fallstudier. Ett exempel är att de föreslagna åtgärder som i vissa plandokument enbart beskrivs och motiveras kortfattat, egentligen har ett relativt fylligt underlag från Vägverket. Flera, om än inte alla, länsföreträdare anger också i intervjuer att i det fall underlag saknas för vissa åtgärder, beror det snarare på att länen inte har begärt något underlag än på att något sådant inte har levererats från Vägverkets regioner.

Iakttagelserna från granskningen av plandokumenten – att det finns en otydlighet i fråga om hur åtgärderna motiveras i relation till varandra – kvarstår emellertid i huvudsak även efter intervjuer och fallstudier. Något som har blivit tydligare under intervjuerna är planeringslägets betydelse för en hög prioritering, och därmed tidigt genomförande, i planen. Detta förstärker bilden av den stora betydelse som tidigare länsplaner har även för de planer som nu är under utarbetande, då nyinitierade åtgärder sällan är tillräckligt utredda och i ett tillräckligt långt framskridet planeringsskede för att snabbt kunna genomföras.

#### 5.9.2 *Hantering av samhällsekonomisk lönsamhet som prioriteringsgrund*

Bilden i plandokumenten av de samhällsekonomiska lönsamhetskalkylernas betydelse för prioriteringarna i planerna varierar. I de allra flesta planer är majoriteten av de åtgärder som föreslås samhällsekonomiskt lönsamma. I flertalet län är det dock oklart vilken betydelse kalkylerna egentligen har haft. Under intervjuer och fallstudier förtydligas bilden något och det framkommer att kalkylernas betydelse för prioritering i allmänhet har varit begränsad, samtidigt som det även fortsättningsvis finns en tydlig variation mellan länen i detta avseende.

Generellt sett gäller att kalkylernas betydelse enligt intervjuer och fallstudier är lägre än vad plandokumentet ger sken av. Flera av de län som i planerna hänvisar till samhällsekonomisk lönsamhet som en viktig utgångspunkt intar i intervjuer en mer skeptisk hållning till kalkylernas värde, utan att hänvisa till något annat underlag för den samhällsekonomiska bedömningen. Flera län som i planerna uttrycker viss skepsis mot kalkylerna förstärker denna skepsis i intervjuerna.

I planerna framstår det i flertalet fall som oklart vilket underlag, i form av samhällsekonomiska kalkyler och annat, som finns för de åtgärder som har prioriterats bort under planeringsprocessen. Intervjuerna har här inte givit någon annan bild än att dylikt underlag inte förekommit i någon större utsträckning. De samhällsekonomiska kalkylernas betydelse för prioritering kan därmed antas vara lägre än vad som anges i såväl planer som intervjuer, i och med att denna typ av underlag sällan förefaller ha funnits för bortprioriterade åtgärder. Också när det gäller de föreslagna åtgärdernas inbördes prioriteringsordning förefaller kalkylernas betydelse ha varit begränsad.

### 5.9.3 *Hantering av de transportpolitiska delmålen som prioriteringsgrunder*

En granskning av plandokumentet ger en varierad bild av hur de transportpolitiska delmålen har hanterats och vilken betydelse de har haft för inriktningen av planen och för prioriteringen av åtgärder. Vissa län anger att en samlad bedömning av delmålen har varit en utgångspunkt för prioriteringarna, medan andra län anger några eller något av delmålen som extra viktiga utgångspunkter. Delmålet positiv regional utveckling och säker trafik framstår som de delmål som enligt plandokumentet har haft störst betydelse för prioriteringen.

Intervjuer och fallstudier ger en delvis annan bild av de transportpolitiska delmålens betydelse. Flera av de län som i planerna anger flera eller samtliga delmål som viktiga utgångspunkter har enligt intervjuerna i själva verket haft ett eller ett fåtal delmål mer i fokus än andra. Liksom i plandokumentet framstår delmålen positiv regional utveckling och säker trafik som centrala för länens prioriteringar. För flertalet län ger dock intervjuerna inget tydligt besked om vilken typ av analyser som ligger till grund för effektbedömningen vad gäller regional utveckling.

### 5.9.4 *Hantering av fyrstegsmodellen*

Som framgick av kapitel 4 varierar plandokumentets bild av om och i så fall hur fyrstegsmodellen har använts i planeringen förhållandevis kraftigt mellan olika län. Denna bild är intakt även efter intervjuer och fallstudier. Uppfattningen om när, hur och av vem som modellen ska tillämpas skiljer sig åt

mellan olika län. Under intervjuerna har flera län framfört att de anser det vara svårt eller rentav ogörligt att tillämpa fyrstegsmodellens samtliga steg inom ramen för den regionala planeringen. Några län skriver detta i plan-dokumentet, men ytterligare län ger således denna bild under intervjuerna.





## 6 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att länen i vissa viktiga avseenden inte har följt statsmakternas direktiv. I detta kapitel redovisar vi, i avsnitt 6.1, grunderna för vår bedömning med utgångspunkt i den övergripande revisionsfrågan och de delfrågor som presenterades i kapitel 1. Vidare analyserar vi, i avsnitt 6.2, förklaringar till att direktiven enligt Riksrevisionens bedömning i vissa viktiga avseenden inte har följts. Därefter lämnar vi, i avsnitt 6.3, rekommendationer med anledning av våra iakttagelser. Avslutningsvis för vi, i avsnitt 6.4, en diskussion om några mer generella iakttagelser angående infrastrukturplaneringen.

### 6.1 Länen har i vissa viktiga avseenden inte följt statsmakternas direktiv

#### 6.1.1 Granskningens delfrågor besvaras

- Hur motiveras de prioriteringar som länen har gjort i planerna?

I planerna presenterar länen generellt, om än med olika detaljeringsgrad, utgångspunkter för de gjorda prioriteringarna. Utgångspunkterna är dock i flertalet fall så allmänt hållna att det inte tydligt framgår hur de leder fram till de prioriteringar som faktiskt görs.

När det gäller större investeringar, som Riksrevisionen har ägnat särskild uppmärksamhet i denna granskning, görs textmässiga motiveringar till prioriteringarna i de flesta planer, liksom hänvisningar till samhällsekonomiska nettonuvärdekvoter (NNK). Motiveringarna är dock inte tillräckliga för att bedöma på vilka grunder den aktuella åtgärden har prioriterats i relation till andra åtgärder, såväl sådana som återfinns inom planen som sådana som har lämnats utanför. När det gäller åtgärdernas bedömda effekter på de transportpolitiska delmålen, görs i de flesta planer någon form av bedömning per åtgärd. I några få planer görs i huvudsak endast en sammanfattning av åtgärdernas effekter på delmålen för planen som helhet.

De utgångspunkter som enligt länen har styrt prioriteringarna varierar. Några län har särskilt betonat vikten av samhällsekonomisk lönsamhet. Flertalet län lyfter dock fram olika transportpolitiska delmål som särskilt styrande. Flera län har, såväl i prioriteringarna mellan olika åtgärds-kategorier som i prioriteringarna av enskilda investeringsåtgärder, utgått från ett tydligt stråktänkande. Dessa län hänvisar ofta till regionala utvecklingsstrategier

eller andra liknande strategier, något som vanligen innebär att de starkt betonar det transportpolitiska delmålet om positiv regional utveckling.

- Vilken betydelse för länens val och prioritering av åtgärder har åtgärdernas samhällsekonomiska lönsamhet haft?

Riksrevisionen bedömer att samhällsekonomisk lönsamhet, uttryckt som resultatet av samhällsekonomiska kalkyler, generellt har haft en begränsad betydelse för de prioriteringar som har gjorts i länsplanerna. För de större investeringsåtgärder som föreslås i planerna framgår visserligen vanligen samhällsekonomisk lönsamhet i form av NNK. De flesta län har också enbart eller i huvudsak prioriterat åtgärder som är samhällsekonomiskt lönsamma.

Det framgår dock inte av planerna vilken betydelse NNK har haft för de åtgärder som har prioriterats in i planen, då länen sällan preciserar NNK eller hänvisar till något djupare underlag i de fall där bortprioriterade åtgärder framgår av länsplanerna. Det går inte heller att se att NNK skulle ha varit vägledande för åtgärdernas inbördes prioriteringsordning i planen.

Våra intervjuer visar att det finns en mer eller mindre uttalad skepsis mot de samhällsekonomiska kalkylmetoderna hos flertalet län. Detta beror framför allt på att NNK inte anses fånga in viktiga faktorer som regionala utvecklingseffekter, intrångseffekter och vissa tillgänglighetsaspekter. Enligt Riksrevisionens bedömning har NNK:s betydelse för de gjorda prioriteringarna i praktiken varit ännu svagare än vad planerna ger intryck av.

- Vilken betydelse har de transportpolitiska delmålen haft för länens prioriteringar?

Vissa transportpolitiska delmål har haft stor betydelse för länens prioriteringar. Denna bild från granskningen av plandokumenterna har förstärkts under våra intervjuer. Av intervjuerna framgår att vissa transportpolitiska delmål har varit särskilt viktiga för de prioriteringar som har gjorts. Detta gäller framför allt delmålen om positiv regional utveckling, säker trafik och tillgängligt transportsystem. Vad gäller delmålet om positiv regional utveckling, som ofta hänvisas till för att motivera prioriteringen av åtgärder med negativ samhällsekonomisk lönsamhet, presenteras inte effekterna på ett sådant konkret sätt att de är uppföljningsbara.

- Har fyrstegsmodellen använts i länens planeringsarbete?

Fyrstegsmodellens genomslag i planeringsprocessen får betecknas som mycket varierande. Ett antal län anger visserligen att fyrstegsmodellen är något som egentligen har använts under lång tid och att den är naturlig i all typ av planering. Det är dock enbart hälften av länen som uttryckligen skriver i planerna att modellen har tillämpats. För flera av dessa län är det för Riksrevisionen oklart om en analys enligt fyrstegsmodellen verkligen har gjorts

före prioriteringen av åtgärder i planerna, eller om modellen i stället har applicerats i efterhand på redan prioriterade åtgärder.

Lakttagelserna från intervjuerna styrker bilden av att den faktiska och konkreta användningen av fyrstegsmodellen är mindre utbredd än vad som hävdas. Det finns som tidigare framgått en utbredd uppfattning om att länen inte råder över alla steg i modellen, framför allt inte de två första stegen. Enligt Riksrevisionen är dock detta inte skäl nog för att inte överväga möjliga åtgärder i dessa steg. Några län har också visat att det går att tillämpa modellens samtliga steg.

Den roll som Vägverket har spelat för länens tillämpning av fyrstegsmodellen är också oklar. Enligt många län har inte Vägverket aktivt arbetat för att länen ska använda fyrstegsmodellen. Alla län har heller inte vetat om den har tillämpats av Vägverket eller inte. Vägverket anser att modellen har kommunicerats tydligt från Vägverkets regioner gentemot länen och övriga berörda aktörer. Enligt Vägverket tillämpas modellen internt vid Vägverkets planering av enskilda investeringsobjekt. Enligt Riksrevisionens bedömning har varken utformningen av regeringens direktiv eller Vägverkets information om modellen resulterat i en samsyn om hur modellen ska tillämpas i länens planering.

- Vilka åtgärder har övervägts men prioriterats bort från planen och hur motiveras detta?

I flertalet planer saknas information om bortprioriterade åtgärder och i de fall sådan information lämnas är den i allmänhet knapphändig. En utomstående får därför föga hjälp att förstå på vilka grunder dessa val och prioriteringar har gjorts. I hälften av planerna redovisas visserligen någon form av lista över åtgärder som har diskuterats under planeringsprocessen. Länen har dock generellt nöjt sig med att med varierande grad av konkretion och tydlighet motivera varför en viss åtgärd har prioriterats in i planen – och i vissa fall dess prioritering i förhållande till övriga åtgärder. Länen har dock enligt Riksrevisionens bedömning inte tydligt motiverat varför andra åtgärder har lämnats utanför.

- Vilken kvalitet håller länsplanernas underlagsmaterial?

Det underlag som redovisas i eller i anslutning till planerna har i allt väsentligt levererats av Vägverket. Det presenterade underlaget varierar till utformning och omfattning mellan länsplanerna. Detta beror delvis på vad länen väljer att redovisa i planerna, men delvis också på skiftande uppläggning av arbetet vid Vägverkets regioner. Vad gäller det befintliga underlaget för prioriterade åtgärder, anser Riksrevisionen att det i allmänhet håller god kvalitet.

Det finns emellertid en väsentlig oklarhet i underlagsfrågan: ett aktuellt och detaljerat underlag på åtgärdsnivå har i flertalet fall tagits fram så sent i processen att det enbart i undantagsfall har kunnat utgöra underlag för ett

bredare prioriteringsarbete. Underlaget har snarare tagits fram först efter det att viktiga prioriteringar har gjorts. Det är dock enligt Riksrevisionen en öppen fråga om underlag i ett tidigare skede skulle ha förändrat de gjorda prioriteringarna i någon större utsträckning. Att mer detaljerat underlag i allmänhet endast har arbetats fram först efter det att en gallring bland potentiella åtgärder har gjorts talar för att betydelsen av underlaget inte har varit så avgörande. Å andra sidan kan gallringen också ha tagit sin utgångspunkt i underhandskontakter med Vägverket eller i äldre varianter av objektbeskrivningar eller effektprofiler, vilket skulle tala för en större betydelse.

- Hur har länens samarbete med Vägverket fungerat under planeringsprocessen?

Från såväl län som berörda Vägverksregioner finns en mycket stor tillfredsställelse med hur samarbetet mellan länen och Vägverket har fungerat under planeringsprocessen. Från länens sida uttrycks samtidigt ett visst missnöje med att underlaget från Vägverket har kommit för sent i processen. Det är dock enbart något enstaka län som menar att detta i någon betydande utsträckning har stört möjligheterna att göra prioriteringar. Någon enskild Vägverksregion har också fått kritik för att underlaget har varit felaktigt eller inte tillräckligt tydligt.

Vägverkets regioner å sin sida är också nöjda med samarbetet och har, i den utsträckning de uttryckt någon uppfattning i frågan, i huvudsak inte invänt mot de prioriteringar som görs i planerna. I de fall det förekommit skilda meningar har detta huvudsakligen rört detaljer. Det finns dock viss kritik från Vägverket mot att länen inte alltid har kunnat specificera vilket underlag de har velat ha.

Vägverkets roll beskrivs enligt länen som aktiv eller mycket aktiv i de flesta fall. Av Vägverksregionerna har Region Mitt och delvis även Region Norr intagit en mer avvaktande inställning och huvudsakligen svarat på länens initiativ när det gäller att ta fram underlag. Andra Vägverksregioner har varit mer aktiva och har levererat underlag på ett tidigt stadium och har själva tagit fram förslag på åtgärder.

- Hur ser länen på regeringens direktiv?

Länens reaktioner på direktiven är mycket samstämmiga. Vissa inslag i direktiven ses i allmänhet som positiva, medan det i fråga om andra finns en ganska omfattande kritik från länens sida. Ett exempel på det senare är den kritik från länens sida som finns mot samhällsekonomisk lönsamhet, mätt som NNK, som utgångspunkt för prioriteringarna.

Vad gäller de tre ramnivåerna finns det hos länen en principiellt positiv inställning till att planera för flera ramnivåer i väntan på den slutliga tilldelningen, jämfört med som tidigare en på förhand given ram. Samtidigt finns det en mycket intensiv och samstämmig kritik mot spannet mellan de tre

nivåerna och mot direktiven att storleken på objekten i planerna inte får ändras mellan nivåerna. När det gäller utformningen av ramnivåerna efterlyser många län en modell med en preliminär nivå och en möjlig högre nivå. Vidare ser länen då hellre att den totala ramen för länsplaneringen inte fördelas på en gång, utan att en viss del sparas och fördelas till de län som i sina planer bäst visat att de behöver större resursramar. Enligt Riksrevisionens bedömning har dock planeringen för tre olika ramnivåer, trots den omfattande kritiken, inte påverkat de prioriteringar som görs i planerna.

### 6.1.2 *Den övergripande revisionsfrågan besvaras*

Riksrevisionens granskning har utgått från följande övergripande revisionsfråga.

*Sker valet av åtgärder i länens infrastrukturplanering enligt statsmakternas direktiv?*

Riksrevisionens granskning har visat på såväl förtjänster som brister i länens långsiktiga infrastrukturplanering. Både planerna och den bakomliggande processen ger enligt Riksrevisionens bedömning ett ambitiöst intryck. Länen redovisar i sina planer på en övergripande nivå och i många fall utförligt information som efterfrågas i regeringens direktiv. Planerna förefaller vidare i allt väsentligt vara väl förankrade inom länen och hos berörda myndigheter. Samtidigt har länen enligt Riksrevisionens bedömning i vissa viktiga avseenden inte uppfyllt de krav som ställs i regeringens planeringsdirektiv. Detta gäller särskilt följande aspekter.

Av planerna framgår inte vilka urvalsmekanismer som i praktiken har varit avgörande för att prioritera mellan olika åtgärds-kategorier och för att prioritera åtgärder inom dessa kategorier. När det gäller större investeringar går det inte att utifrån plandokumentet avgöra om samhällsekonomisk lönsamhet har varit vägledande på det sätt som fastslås i regeringens direktiv för planeringen. I flertalet planer prioriteras visserligen i stor utsträckning åtgärder som är samhällsekonomiskt lönsamma, men det går inte att i plandokumentet se om lönsamheten har varit vägledande för att åtgärderna har prioriterats in i planen. I själva verket förefaller andra aspekter ha varit avgörande i flertalet fall, en iakttagelse som stärks av de intervjuer som vi har genomfört.

Också när det gäller effekterna på de transportpolitiska delmålen är det otydligt hur de har hanterats och vilken betydelse de har haft för prioriteringarna. Flertalet län hänvisar ofta till effekter på särskilda transportpolitiska delmål som styrande för att prioritera åtgärder, i vissa fall också som argument för att genomföra åtgärder som inte är samhällsekonomiskt lönsamma. När det gäller delmålet om positiv regional utveckling är det dock

sällan dessa effekter presenteras på ett sådant konkret sätt att de är uppföljningsbara. Det är inte heller möjligt att se på vilka grunder en prioriterad åtgärd bedöms ge större effekter på detta delmål än andra prövade åtgärder. Vidare redovisas sällan konflikter och avvägningsproblem mellan olika delmål i planerna.

Svårigheten att se vilka kriterier som har varit avgörande för prioritering beror i stor utsträckning på att ett aktuellt och detaljerat underlagsmaterial i många fall har tagits fram först sedan ett urval av investeringsåtgärder har gjorts. Detta urval motsvarar normalt de åtgärder som får plats i planen. Mot detta skulle invändningen kunna resas att ett större antal åtgärder har övervägts i och med att länen ålagts att planera för en nivå som motsvarar 150 procent av den preliminära ramen. Men inte heller när det gäller prioriteringen mellan de tre ramnivåerna i planerna är det tydligt vad som i praktiken har avgjort prioriteringarna i de flesta fall. Vidare har inte bortprioriterade åtgärder redovisats på ett sådant sätt att jämförelser med prioriterade åtgärder kan göras. Detta skulle ha underlättat förståelsen av vilka prioriteringsgrunder som har använts.

Ytterligare en oklarhet gäller tillämpningen av fyrstegsmodellen. Riksrevisionen bedömer att det i många fall är oklart hur modellen har tillämpats, när den har tillämpats och av vem den har tillämpats. Här finns som redovisats tydliga variationer mellan länen. En övergripande bedömning är dock att det inte går att avgöra om fyrstegsmodellen faktiskt har tillämpats i länens arbete eller om den har applicerats i efterhand på redan prioriterade åtgärder.

Sammanfattningsvis gör dessa avvikelser från, och otydligheter i relation till, regeringens direktiv att den övergripande revisionsfrågan inte kan besvaras med ett ja. Enligt Riksrevisionen är det otydligt och därmed osäkert på vilka grunder de knappa 30 miljarder kronor som länens planeringsprocess omfattar verkligen har prioriterats. Riksrevisionen bedömer dock att prioriteringen i vissa viktiga avseenden inte har följt regeringens planeringsdirektiv. Förklaringar till detta utvecklas i avsnitt 6.2.

### 6.1.3 *Länsplanernas användbarhet som underlag för att fastställa definitiva resursramar*

De iakttagelser som Riksrevisionen har gjort under granskningen reser vissa frågor om länsplanernas användbarhet som underlag för regeringens beslut om definitiva resursramar till länen.

Det underlagsmaterial som Vägverket har levererat under länens arbete med länsplanerna är enligt Riksrevisionens bedömning av god kvalitet. Det innebär att bedömningarna i planerna av de föreslagna åtgärdernas samhällsekonomiska lönsamhet samt effekter på flera av de transportpolitiska

delmålen är väl belagda.<sup>61</sup> Vägverkets underlag innehåller emellertid vanligen enbart översiktliga bedömningar när det gäller effekter på delmålet positiv regional utveckling.<sup>62</sup>

Den huvudsakliga bristen i länsplanernas effektbedömningar gäller som framgått ovan bedömningarna av de åtgärder som länen framför allt motiverar med att de ger positiva effekter på delmålet positiv regional utveckling. Enligt Riksrevisionen är de analyser som länen här presenterar med ett fåtal undantag inte tillräckliga för att kunna bedöma om åtgärderna verkligen ger de effekter som hävdas. Det finns därför anledning att överväga vilka åtgärder som krävs för att förbättra länsplanernas användbarhet i detta avseende. Riksrevisionen lämnar i avsnitt 6.3 en rekommendation i denna fråga inför kommande planeringsomgångar.

## 6.2 Varför har direktiven i vissa viktiga avseenden inte följts?

Avvikelserna mellan regeringens direktiv och länens faktiskt bedrivna planering kan enligt Riksrevisionens bedömning till viss del förklaras av att länens planering sker från delvis andra utgångspunkter än de som slås fast i direktiven. En annan bidragande orsak kan vara vissa oklarheter i direktiven. I detta avsnitt kommer dessa två förklaringar att utvecklas vidare. Vi för också en särskild diskussion rörande de regionala utvecklingseffekter som av många län anförs som en viktig prioriteringsgrund och som har bäring på den första förklaringen.

### 6.2.1 Länens planering sker från delvis andra utgångspunkter än direktivens

Den diskrepans som finns mellan planeringsdirektivens tydliga markering av samhällsekonomisk lönsamhet som primär prioriteringsgrund och det som egentligen har styr prioriteringarna i länens planeringsprocesser, har enligt Riksrevisionens bedömning till viss del sin förklaring i att länens utgångspunkter för planering och prioritering är delvis andra än direktivens.

Länen menar att de har en god bild av tillståndet i länens transportsystem, vilka brister som finns och vilka åtgärder som krävs för att åtgärda bristerna. Dessa åtgärder är oftast inte nyligen initierade, utan har vanligen funnits med länge i diskussionerna. Resultatet av planeringsprocessen kan därmed i viss utsträckning vara oberoende av hur planeringsdirektiven utformas. Det finns en risk att direktiven snarare får betydelse för hur argu-

---

<sup>61</sup> Vägverkets effektberäkningar inbegriper en rad olika faktorer, däribland effekter på de transportpolitiska delmålen tillgängligt transportssystem, säker trafik samt delvis delmålet god miljö. Se vidare bilaga 2.

<sup>62</sup> Bedömningar av effekter på delmålet ett jämställt transportsystem ingår vanligen inte i Vägverkets underlagsmaterial.

mentationen för åtgärderna utformas än för vilka åtgärder som egentligen prioriteras.

Flertalet län har ett pragmatiskt förhållningssätt till mer formaliserade angreppssätt och kalkylmetoder. Framför allt bygger denna skepsis på att de anser att vissa faktorer – främst regionala utvecklingseffekter – inte tillräckligt väl fångas in av de samhällsekonomiska kalkylmetoderna. Sådana effekter måste därför enligt dessa län bedömas på annat sätt. Då många län särskilt har betonat just det transportpolitiska delmålet om positiv regional utveckling, kan det ur deras synvinkel te sig naturligt att de samhällsekonomiska kalkylerna blir mindre betydelsefulla. Enligt Riksrevisionen gör länen i dessa fall snarare en regionalekonomisk lönsamhetsbedömning än den nationellt baserade samhällsekonomiska lönsamhetsbedömning som direktiven föreskriver. Vi återkommer till detta i avsnitt 6.2.3.

Vad som har prioriterats in i länsplanerna är följden av politiska beslut, vilket är naturligt då planerna beslutas av politiker, antingen i länsstyrelsernas eller de regionala självstyrelseorganens styrelser. Vidare förefaller regionala strategidokument, tillväxtprogram etc. sätta agendan för prioriteringsdiskussionen i flertalet län. I fokus står därmed ofta regionala utvecklings- och tillväxtfrågor. Länen bedömer att vissa åtgärder ger positiva effekter på exempelvis den regionala utvecklingen, och det är först efter det att dessa utgångspunkter har lagts fast som ett mer detaljerat underlag tas fram. Underlagsmaterialet riskerar därmed att snarare användas för att bekräfta något som länen redan har bestämt sig för än att användas som underlag för en förutsättningslös prioritering.

I flera län är det tydligt att planerna delvis är resultatet av förhandlingar mellan olika geografiska intressen i länet. Det blir då viktigt att se till att alla "får något", antingen i denna planeringsomgång eller på längre sikt. Delar av den kritik som riktas mot de samhällsekonomiska kalkylmetoderna utgår från regionalpolitiskt präglade rättviseargument. Vissa kritiker menar att om det enbart var åtgärder med positiv samhällsekonomisk lönsamhet som prioriterades, så skulle bara åtgärder i närheten av större städer bli genomförda. Detta kan påverka fördelningen av medel såväl inom län som mellan län. Det är inte hållbart ur ett regionalt perspektiv, menar kritikerna och hävdar att andra faktorer måste tillmätas betydelse vid prioriteringarna.

### 6.2.2 *Direktiven är i vissa avseenden otydliga*

En andra förklaring till de avvikelser som finns mellan regeringens planeringsdirektiv och länens faktiska planering kan vara att det i direktiven finns inslag som kan vara svåra att hantera i praktiken. Ett exempel på detta är hur avvägningen mellan de transportpolitiska delmålen ska gå till. Direktiven ger inte någon tydlig vägledning i detta avseende. Om länen kan kritiseras för att



inte ha presenterat operationaliserbara prioriteringsprinciper, kan det också hävdas att detta inte underlättas av direktiven.

De olika prioriteringsgrunderna eller kriterierna behöver emellertid inte nödvändigtvis enbart ha inneburit problem för länen. I kapitel 5 refererade vi till en länsrepresentant som liknade direktiven vid en fruktkorg, där länen kan välja som de vill bland de olika målen och kriterierna för att motivera prioriteringen av en åtgärd. Det vill säga att länen kan välja de prioriteringskriterier som passar dem bäst och bortse från dem som skulle kunna tala emot åtgärden.

Som framgår av kapitel 4 saknas i princip i samtliga plandokument en diskussion om målkonflikter i transportpolitiken och i planeringen, både mellan de transportpolitiska delmålen och mellan delmålen och lärens eventuella egna regionala mål. Det är dock tydligt att sådana konflikter finns. Vissa län menar att trafiksäkerhetsmålen och därtill knutna åtgärder verkar eller kan verka negativt på målet om positiv regional utveckling. En annan potentiell målkonflikt finns mellan målet positiv regional utveckling, som ofta implicerar ett ökat transportarbete såväl för människor som för gods, och målet god miljö, som givet oförändrad teknik förutsätter en minskning eller klart begränsad utveckling av transportarbetet. Direktiven slår fast att hänsyn ska tas till vilka åtgärder som motverkar varandra, men ger ingen vägledning i frågan om hur målkonflikter ska hanteras.

Det finns också inslag i direktiven som sätter gränser för hur förutsättningslösa länen egentligen har kunnat vara i sina prioriteringar. Detta gäller inte enbart den uppenbara begränsning som följer av att direktiven pekar ut vissa objekt som ska innefattas i vissa läns planer. Också kravet på att objekt från tidigare planer som har kommit långt i den fysiska planeringen ska prioriteras högt, kan i praktiken innebära avsteg från vissa delar av de övriga direktiven. Exempelvis kan de förutsättningar som tidigare prioriteringar byggde på ha ändrats och därmed den samhällsekonomiska lönsamheten för dessa prioriteringar.

Ytterligare en oklarhet i direktiven gäller direktivet om att fyrstegsmodellen bör användas. Att modellen bör tillämpas framgår med tydlighet, liksom innebörden av de ingående stegen. Det har dock inte alltid varit klart för länen hur den ska tillämpas, inte heller hur arbetsfördelningen gentemot Vägverket ska se ut.

### 6.2.3 *De regionala utvecklingseffekterna är svårbedömda*

Att regional utveckling har varit en central utgångspunkt i länsens planering har framgått tidigare i detta kapitel. Att regionala utvecklingseffekter inte i tillräcklig utsträckning fångas in av de samhällsekonomiska kalkylerna, trots

att dessa effekter anses vara mycket betydelsefulla, är vidare en vanligt förekommande kritik från länen.

Enligt SIKA fångas huvuddelen av de regionalekonomiska effekterna av dagens samhällsekonomiska kalkylmetodik genom att minskningen av restid och transportkostnader värderas, medan de tillkommande effekter som kan uppstå i allmänhet är begränsade. Många län har en annan uppfattning, vilket framgår såväl av plandokumentet som av intervjuer. Enligt länen fångas exempelvis inte sysselsättnings- och lokaliseringseffekter av åtgärder i transportsystemet av de samhällsekonomiska kalkylmetoder som används.

När regionalekonomiska effekter framförs i länsplanerna som motivering för åtgärder, och i vissa fall för att helt bortse från NNK som prioriteringsgrund, framstår dock den bakomliggande analysen i de flesta fall som grund. I kapitel 4 redogjorde vi för fyra frågor<sup>63</sup> som bör ställas i samband med att infrastrukturinvesteringar motiveras med regionala utvecklingseffekter. Dessa frågor belyser ett antal intressanta aspekter, som dock sällan eller inte alls behandlas i länsplannedokumentet.

En av dessa aspekter är att sysselsättningseffekter av infrastrukturinvesteringar kan vara av olika karaktär. Det kan antingen röra sig om genuint ny sysselsättning eller om en överflyttning av sysselsättning från andra orter i länet eller från andra län. Av dessa sysselsättningseffekter är den förra positiv ur samhällsekonomisk synvinkel, medan den senare inte nödvändigtvis medför någon ökad nytta för samhället som helhet. I ett regionalt perspektiv kan dock också den senare effekten vara positiv.

En annan aspekt som sällan berörs är risken att en infrastrukturinvestering leder till ökad konkurrens utifrån, vilket kan leda till såväl negativa som positiva sysselsättningseffekter i det aktuella länet. Inget län behandlar i sina resonemang om regionala utvecklingseffekter denna potentiella risk, det vill säga att arbetstillfällen i länet eller regionen kan konkurreras ut. Risken för att detta ska inträffa kan dock delvis balanseras av effekten att minskad sysselsättning inte nödvändigtvis behöver leda till högre utflyttning, givet att förutsättningarna för arbetspendling underlättas.

Gemensamt för dessa aspekter är att de sätter fokus på den potentiella motsättningen mellan samhällsekonomiskt och regionalekonomiskt eftersträvarvärda mål och effekter. De samhällsekonomiska kalkylerna tar endast hänsyn till nettoeffekter till följd av en åtgärd. Detta medför att de omfördelningseffekter som syns på lokal eller regional nivå inte syns eller värderas på den nationella nivån, där tillväxteffekterna står i fokus. Enligt SIKAs bedömning är omfördelningseffekterna i de flesta fall sannolikt större

---

<sup>63</sup> Vilka är de mekanismer genom vilka den förbättrade infrastrukturen väntas leda till ökad ekonomisk aktivitet? Vilka konkreta effekter väntas på ekonomisk aktivitet till följd av investeringen? Vilken andel av den ökning som väntas kan antas vara i form av sysselsättning som överflyttats från andra orter? Vilka negativa effekter kan väntas till följd av ökad konkurrens utifrån?

än tillväxteffekterna.<sup>64</sup> På lokal nivå kan dock omfördelningseffekterna vara betydande, särskilt om effekter av enskilda åtgärder studeras. När en enskild åtgärd analyseras hålls alla andra faktorer konstanta, vilket tenderar att medföra en överskattning av de totala effekterna. När hänsyn tas till att flera åtgärder i allmänhet genomförs samtidigt i ett och samma län, i angränsande län eller i landet som helhet, blir effekterna mindre omfattande.<sup>65</sup>

Riksrevisionen gör inte inom ramen för denna granskning någon egen bedömning av hur stora de regionala utvecklingseffekterna är, hur de ska mätas och i vilken utsträckning de fångas in av de använda kalkylerna. Vi kan dock peka på att planerna, trots att bedömda effekter på den regionala utvecklingen ofta ges en central betydelse för de prioriteringar som görs, ger föga vägledning i dessa avseenden. Vidare är frågan om effekternas storlek omdiskuterad.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning mot bakgrund av detta avsnitt och avsnitt 6.2.1 är att det finns en diskrepans mellan direktivens föreskrifter om samhällsekonomisk lönsamhet som vägledande för prioriteringar och länens faktiska prioriteringsgrunder. Flera läns hänvisning till samhällsekonomisk lönsamhet och tillkommande effekter kan snarare betraktas som bedömningar av regionalekonomisk lönsamhet.

### 6.3 Rekommendationer

I detta avsnitt lägger Riksrevisionen fram sina rekommendationer med anledning av de gjorda iakttagelserna.

- Tydliggör planeringsprocessens utgångspunkter

Länens planering sker enligt Riksrevisionens bedömning från delvis andra utgångspunkter än de som planeringsdirektiven föreskriver. Detta kan förklaras av att det finns en skillnad i synen på planeringens centrala utgångspunkter – en skillnad mellan den syn som uttrycks i direktiven och den syn som faktiskt har styrt processen i många län. Direktiven utgår från samhällsekonomisk lönsamhet som primär prioriteringsgrund. Den utgångspunkt som många län har, med betonande av regionala utvecklingseffekter, är snarast regionalekonomisk.

Mot bakgrund av detta finns det anledning att tydliggöra vilka utgångspunkter som ska gälla i kommande planeringsprocesser.

---

<sup>64</sup> SIKA Rapport 2001:3.

<sup>65</sup> SIKA Rapport 2002:4.

- Ställ krav på att målkonflikter vid prioriteringar ska hanteras

Eventuella konflikter mellan olika transportpolitiska mål, i samband med att inriktningen av planerna bestäms eller enskilda åtgärder prioriteras, uppmärksammas sällan i länens planer. Hur eventuella konflikter ska hanteras omnämns heller inte i planeringsdirektiven. Det är dock tydligt att sådana konflikter kan förekomma.

Regeringen bör i direktiven till kommande planeringsprocesser ställa tydliga krav på att eventuella konflikter mellan olika transportpolitiska mål klarläggs och hanteras i planeringsprocessen.

- De regionala utvecklingseffekterna måste beläggas

Svårigheterna att se på vilka grunder som länen har bedömt planernas och de enskilda åtgärdernas effekter gäller i huvudsak det transportpolitiska delmålet om positiv regional utveckling. Många åtgärder i länsplanerna motiveras med att de ger positiva effekter på detta delmål. Samtidigt är det omvistat hur dessa effekter ska mätas, hur stora de är och i vilken utsträckning de redan fångas in av de samhällsekonomiska kalkylmetoderna.

Regeringen bör i planeringsdirektiven till kommande planeringsprocesser ställa tydliga krav på att hänvisningar till regionala utvecklingseffekter ska underbyggas med dokumenterade analyser.

- Utveckla gemensamma riktlinjer för när och hur fyrstegsmodellen ska tillämpas

Länens tillämpning av fyrstegsmodellen uppvisar betydande variationer. De olika aktörer som är inblandade i planeringsprocessen har inte en gemensam bild av hur och när fyrstegsmodellen ska användas. Enligt Riksrevisionen innebär detta en risk för att modellens tidiga steg endast hanteras översiktligt. Denna risk ökar ju senare i planeringsprocessen fyrstegsmodellen används och ju mer åtskilt de planeringsansvariga myndigheterna arbetar med modellen.

Regeringen bör ta initiativ till att gemensamma och trafikslagsövergripande riktlinjer tas fram i syfte att öka samsynen om hur fyrstegsmodellen ska tillämpas. Ett sådant arbete bör påbörjas så snart som möjligt för att fyrstegsmodellen ska få ett mer substantiellt genomslag i kommande planeringsprocesser.

- Se över den långsiktiga planeringsprocessens uppläggning

De iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i denna granskning reser frågor om den långsiktiga planeringsprocessens nuvarande utformning. De resurser som läggs ned i planeringen såväl i form av antalet inblandade personer som i tid är omfattande. Samtidigt återkommer ofta samma åtgärder i diskussionerna och planerna, något som förefaller vara delvis oberoende av hur direktiven utformas.

Mot bakgrund av detta finns det skäl att överväga om den nuvarande utformningen av den långsiktiga planeringsprocessen är ändamålsenlig. Exempelvis kan frågan ställas om det är nödvändigt att bedriva en omfattande inriktnings- och åtgärdsplanering med samma relativt täta intervall som för närvarande. Ett alternativ skulle kunna vara att genomföra mer omfattande planeringsinsatser med längre intervall än hittills och att genomföra mindre insatser däremellan. Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att överväga förändringar av innehållet i inriktnings- respektive åtgärdsplaneringen.

Ett konkret förslag till förändring av planeringsprocessens utformning kräver dock en granskning även av de nationella planeringsprocesserna. Detta har legat utanför ramen för denna granskning.

## 6.4 Länens planering i ett vidare perspektiv

Denna granskning har inriktats på om valet av åtgärder i länens planering har skett enligt regeringens direktiv. I detta avslutande avsnitt vill Riksrevisionen belysa iakttagelser av en mer allmän karaktär som har gjorts under granskningen.

För att länens infrastrukturplanering ska fungera tillfredsställande krävs att den såväl av länen som av omgivningen upplevs som trovärdig och meningsfull. Detta är viktigt inte minst mot bakgrund av de omfattande resurser som har lagts ned på planeringen. Det är därför enligt Riksrevisionens bedömning oroande att så många berörda uttrycker tvivel angående planeringsprocessens ändamålsenlighet. Sammantaget ger flera länsföreträdare i intervjuer uttryck för en viss planeringströtthet. Den planeringsprocess som länen genomför i åtgärdsplaneringen betraktas av många som mycket arbetskrävande. Samtidigt ifrågasätts delvis nyttan av denna arbetsinsats, eftersom det i stor utsträckning ändå är samma åtgärder som återkommer gång efter annan i diskussionerna.

Riksrevisionen vill också uppmärksamma att det finns indikationer på bristande samordning mellan länens åtgärdsplanering och andra processer. Den långsiktiga infrastrukturplaneringen är en stor process, där en omfattande inriktningsplanering efterföljs av åtgärdsplanering på nationell och regional nivå. Flera län, och även företrädare för Vägverkets regioner, reser här frågetecken för vad som egentligen styrde storleken på de preliminära planeringsramar som länen tilldelades inför åtgärdsplaneringen och hävdar att kopplingen mellan de preliminära planeringsramarna och den föregående inriktningsplaneringen inte var tydlig. Det finns också en kritik från länen mot bristande samordning mellan åtgärdsplaneringen på länsnivå och motsvarande planering på nationell nivå. Denna kritik rör som tidigare framgått främst redovisningen av bärighetsåtgärder i Vägverkets nationella plan.

Vidare finns det en utbredd uppfattning att överensstämmelsen mellan åtgärdsplaneringens ramar och den faktiska budgetmässiga tilldelningen i många fall är svag. Detta är något som delvis förklaras av att den slutliga tilldelningen av pengar är ett resultat av den statliga budgetprocessen, som sker i ettårscykler och därmed inte innebär någon garanti för att Vägverket – som har genomförandansvaret för de vägåtgärder som beslutas i länsplanerna – faktiskt får de pengar som krävs för att planerna ska kunna genomföras. Vissa län pekar på att detta kan innebära problem avseende samordningen med den fysiska planeringen, exempelvis på kommunal nivå, genom att planerade projekt försenas på grund av medelsbrist. Att det slutliga utfallet i form av faktiskt investerade medel ofta blir ett annat än det planerade påverkar dessutom förutsättningarna för kommande planeringsomgångar, då åtgärder som inte har hunnit genomföras i planerad tid ofta betraktas som låsningar för den kommande planeringen.

Enligt Riksrevisionen är diskrepansen mellan planeringsramar och faktiskt utfall olycklig. Planeringsprocessens trovärdighet riskerar att urholkas, såväl hos planeringsansvariga myndigheter som hos andra berörda. Förutsättningarna för att bedriva en förutsättningslös planering minskar dessutom om tidigare planerade åtgärder förskjuts i genomförandet. Genom detta riskerar också nya inslag i planeringsdirektiven att få mindre genomslag i kommande planeringsprocesser. Riksrevisionen vill fästa uppmärksamhet på detta problem men avstår från att lämna någon rekommendation i frågan om hur det kan lösas.

## Bilaga 1. Fördjupad beskrivning av inriktningsplaneringen

Inriktningsplaneringen har i planeringsomgången avseende perioden 2004–2015 bestått av två delar: dels en inledande lägesanalys, dels en därefter följande nationell strategisk analys. Inriktningsplaneringen som helhet görs i avsikt att ge regeringen och riksdagen underlag för att bestämma utvecklingen av infrastrukturen.

Inriktningsplaneringen inleddes i juli 1998 då regeringen gav SIKA i uppdrag att genomföra lägesanalysen med hjälp av trafikverken och andra berörda myndigheter. Lägesanalysen redovisades i rapportform i november 1998.<sup>66</sup> Syftet med lägesanalysen var att utvärdera tidigare beslut samt att ge en redovisning av nuläge, trender och utveckling inom transportsektorn. Lägesanalysen syftade också till att ge förslag till strategiska områden att studera vidare samt förslag på uppläggning av den fortsatta inriktningsplaneringen.

Länen fick i oktober 1998 i uppdrag av regeringen att identifiera och redovisa viktiga strategiska frågor och brister i förhållande till de transportpolitiska delmålen ur ett regionalt perspektiv. Avrapportering gjordes under januari och februari 1999. Länen fick sedan i maj 1999 uppdraget att fortsätta med de regionala strategiska analyserna. Syftet med det fortsatta uppdraget för länen var tudelat: dels att ge underlag till att fördela preliminära länsramar, dels att ge underlag till att upprätta länstransportplanerna.<sup>67</sup>

Den nationella strategiska analysen, som regeringen i maj 1999 gav i uppdrag åt SIKA, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket att gemensamt genomföra, syftade till att ge underlag för regeringens infrastrukturproposition och redovisades i en rapport till regeringen i november 1999.<sup>68</sup> I uppdraget låg dels att redovisa analyser för tre olika inriktningsalternativ för transportinfrastrukturen, dels att redovisa analyser inom tolv utpekade strategiska områden. Analyserna av de strategiska områdena skulle fungera som underlag för analyserna av de tre inriktningsalternativen. Detta medförde att den nationella strategiska analysen genomfördes i två steg, först analys av strategiska områden under våren 1999 och sedan analys av inriktningsalternativ under hösten 1999.

---

<sup>66</sup> SIKA Rapport 1998:8.

<sup>67</sup> Regeringsbeslut I 16, 1999-05-06, (N1999/377/IRT), *Uppdrag att genomföra strategiska analyser av åtgärder inom transportsektorn inför planeringsperioden 2002-2011*.

<sup>68</sup> SAMPLAN Rapport 1999:2.

De strategiska områdena analyserades av olika arbetsgrupper med representanter från SIKÅ, trafikverken, länen samt andra berörda myndigheter.<sup>69</sup> De 12 områdena var scenarier för omvärldsutvecklingen, koldioxid, efterfrågan på godstransporter, efterfrågan på persontransporter, systemanalyser inom järnvägstransportområdet, högre hastigheter för persontransport på järnväg, trafiksäkerhetsåtgärder, tillgänglighet för alla, storstaden och dess transporter, hamnstruktur och sjöfart, en positiv regional utveckling samt dimensionering av drift-, underhålls- och bärighetsåtgärder.

De tre alternativa inriktningarna av transportpolitiken som analyserades var det samhällsekonomiska alternativet, trafiksäkerhets- och miljöalternativet samt regional utveckling.<sup>70</sup> De tre alternativen skulle ha en och samma analysram, som uppgick till 210 miljarder kronor under perioden 2002–2011. Inom denna ram skulle alla typer av åtgärder och kostnader rymmas. Analysen av varje inriktningalternativ innefattade att beskriva alternativets måluppfyllelse i förhållande till de transportpolitiska delmålen och etappmålen, fördelningseffekter samt analysramens fördelning mellan olika åtgärdstyper, mellan transportslag och mellan åtgärder på nationell respektive regional planeringsnivå.

---

<sup>69</sup> Dessa andra myndigheter var Riksantikvarieämbetet, Boverket, Naturvårdsverket och NUTEK.

<sup>70</sup> Det samhällsekonomiska alternativet skulle innehålla de samhällsekonomiskt mest lönsamma åtgärderna. I trafiksäkerhets- och miljöalternativet skulle de åtgärder återfinnas som bedömdes bidra till uppfyllelse av de transportpolitiska delmålen säker trafik och god miljö på det mest kostnadseffektiva sättet. Åtgärder som bedömdes bäst bidra till regional utveckling och tillväxt i lokalt och regionalt näringsliv skulle återfinnas i inriktningalternativet regional utveckling.



## Bilaga 2. Effektsamband 2000 och samhällsekonomiska kalkyler

I det följande beskriver vi dels Vägverkets arbete med att bedöma och beskriva effekter av olika åtgärder på vägtransportområdet, dels den samhällsekonomiska kalkylmetodik som används på transportområdet. Fokus ligger på de delar som är av störst intresse för att bedöma effekter av och samhällsekonomisk lönsamhet för åtgärder i länsplanedokumenterna.

### Effektsamband 2000

Vägverket har samlat beskrivningar av effekter av olika typer av åtgärder inom vägtransportsystemet i ett dokument kallat Effektsamband 2000 (E2000).<sup>71</sup> E2000 bör enligt Vägverket ses som en av grundstenarna för planeringen på vägtransportområdet genom att "vara ett viktigt stöd för att utifrån de transportpolitiska målen prioritera åtgärder som leder mot uppsatta mål och som är samhällsekonomiskt effektiva."<sup>72</sup> Som exempel på användningsområden för effektsambanden anges målformulering, trafikanalys, åtgärdsplanering och åtgärdsuppföljning samt underlag för problemstudier, förstudier, utredningar, effektberäkningsmodeller som EVA etc.<sup>73</sup>

### *Effekter för samlad bedömning*

E2000 handlar således om metoder för att med en helhetssyn som utgångspunkt beskriva effekter av åtgärder i vägtransportsystemet. För att kunna tjäna som beslutsunderlag, exempelvis för att prioritera åtgärder eller fastställa olika planer i den fysiska planeringen, krävs dock också att effekterna kan presenteras på ett kortfattat, tydligt och enhetligt sätt. Detta gör Vägverket genom en sammanfattande effektbeskrivning, där de viktigaste effekterna av en åtgärd beskrivs.<sup>74</sup> Beskrivningen består av tre delar:

---

<sup>71</sup> Effektsamband 2000 är egentligen en publikationsserie, som består av Vägverkets publikation 2001:75–84. Serien består såväl av effektkataloger och exempelsamlingar som av handledningar inom områden som nybyggnad och förbättring, drift och underhåll, sektorsuppgifter och myndighetsutövning samt kollektivtrafik. E2000 har ersatt Effektkatalogen från 1989.

<sup>72</sup> Vägverkets publikation 2001:78, *Nybyggnad och förbättring – effektkatalog*, s. 6.

<sup>73</sup> EVA står för Effektberäkningar vid VägAnalyser och är den modell som Vägverket använder sig av för att göra samhällsekonomiska effektberäkningar.

<sup>74</sup> Den sammanfattande effektbeskrivningen är huvudsakligen ämnad att beskriva effekterna av nybyggnads- och förbättringsåtgärder.

resultatet från en samhällsekonomisk kalkyl, en kvalitativ redogörelse för övriga effekter samt en effektprofil.

Resultatet från den samhällsekonomiska kalkylen visar en åtgärds kvantifierade nyttor i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Den samhällsekonomiska lönsamheten uttrycks genom en nettonuvärdekvot (NNK), som avser åtgärdens samlade samhällsekonomiska effektivitet enligt de parametrar som ingår i kalkylen. I den sammanfattande effektbeskrivningen ingår förutom åtgärdens NNK också särredovisningar av kostnadseffektiviteten för viktiga komponenter i NNK, exempelvis restid och trafiksäkerhet.<sup>75</sup> Den samhällsekonomiska kalkylmetodiken behandlas mer utförligt i nästkommande avsnitt.

Den kvalitativa redogörelsen av övriga effekter är en beskrivning av de effekter som inte ingår i beräkningen av den samhällsekonomiska lönsamheten av en åtgärd. Exempel på dessa effekter omnämns kortfattat i samband med att samhällsekonomiska bedömningar beskrivs nedan.

Effektprofilen är en sammanfattande redovisning av en åtgärds bidrag till uppfyllelsen av de transportpolitiska delmålen. Enligt Vägverket har effektprofilen "utformats så att den kan komplettera den samhällsekonomiska kalkylen och sammanfatta resultatet från kalkylen och innehållet i den verbala konsekvensbeskrivningen".<sup>76</sup> Effektprofilen presenteras i diagramform, där de effektområden som bäst anses indikera måluppfyllelse ingår. Den enskilda åtgärdens positiva eller negativa bidrag till måluppfyllelsen indikeras genom att åtgärden åsätts plus- eller minustecken. En åtgärd kan ges noll till tre plus- eller minustecken, där tre indikerar ett mycket stort positivt/negativt bidrag till måluppfyllelsen. Måluppfyllelsen ska relateras till investeringskostnaden, vilket gör att åtgärdens effekt på måluppfyllelsen uttrycks i relativa termer av kostnadseffektivitet och inte i absoluta termer. Vägverket konstaterar dock att kostnadseffektiviteten för många effekter inte kan beräknas.

De objekt- och effektbeskrivningar som Vägverket för de flesta åtgärder har tagit fram som underlag för länens planerings- och prioriteringsarbete består i allmänhet av tre sidor. På den första sidan visas en karta över det aktuella geografiska området och den planerade åtgärden tillsammans med en beskrivning av nuvarande vägförhållanden, syfte med åtgärden, förslag till åtgärd samt planeringsläget för åtgärden. På den andra sidan beskrivs effekterna av åtgärden, dels med hjälp av resultaten från en samhällsekonomisk kalkyl, dels med en kvalitativ redogörelse utifrån de transport-

---

<sup>75</sup> Med kostnadseffektivitet avseende restid avses kostnaden för att minska restiden med en viss given tid. På motsvarande sätt avses med kostnadseffektiviteten för trafiksäkerhet kostnaden för att "spara" en död eller svårt skadad person genom att genomföra en åtgärd.

<sup>76</sup> Vägverkets publikation 2001:75, s. 77. Med den verbala konsekvensbeskrivningen avses den kvalitativa redogörelsen av övriga effekter som tidigare beskrivs.

politiska målen och delmålen. På den tredje sidan redovisas åtgärdens effektprofil enligt ovan.

## Samhällsekonomiska kalkyler<sup>77</sup>

Samhällsekonomisk lönsamhet ska enligt statsmakternas beslut vara vägledande för de åtgärder som föreslås i länsplanerna samt de nationella planerna på väg- respektive järnvägsområdet. Det vanligaste sättet att beskriva den samhällsekonomiska lönsamheten är genom resultatet av en samhällsekonomisk kalkyl.<sup>78</sup> Den samhällsekonomiska kalkylen är en vidareutveckling av de trafikekonomiska kalkyler som tidigare gjordes.<sup>79</sup> Det finns också ett bredare begrepp, samhällsekonomisk bedömning, som enligt Vägverket syftar på en bedömning som förutom effekter som värderas i pengar också inkluderar bedömningar av åtgärder som normalt inte ingår i en samhällsekonomisk kalkyl. Detta kan gälla en åtgärds osäkerhets- och omfördelningseffekter likväl som andra effekter som svårigen kan kvantifieras med dagens metoder, exempelvis intrång i natur- och kulturmiljö.

Samhällsekonomiska kalkyler har under lång tid använts inom Vägverkets planering av investeringsåtgärder. Från början var användningen av kalkylerna tänkt att begränsas till att ge underlag för ett objektiva val mellan olika alternativa lösningar av ett investeringsbehov. Användningsområdet har dock successivt vidgats så att kalkylerna numera också används som ett hjälpmedel för val mellan investeringar i olika delar av landet.

En utgångspunkt för att använda samhällsekonomiska kalkyler som ett instrument för att välja och prioritera mellan olika åtgärder är ett grundläggande antagande i ekonomisk teori – att de tillgängliga resurserna är knappa. Givet denna knapphet på resurser, i relation till de behov som finns, behövs en metod för att välja ”rätt” åtgärder. Denna metod bör på ett systematiskt sätt värdera en åtgärds kostnader och intäkter. Kostnaderna omfattar byggnation samt drift och underhåll. Intäkterna beräknas enligt den samhällsekonomiska kalkylmetodiken som differensen mellan samtliga individers betalningsvilja för att erhålla de positiva effekter och kompensationskrav för att acceptera de negativa effekter som en åtgärd ger upphov till. Denna betalningsvilja uttrycks i kronor. En åtgärd är samhällsekonomiskt lönsam i de fall summan av individernas värderingar av effekterna av en

---

<sup>77</sup> Beskrivningen i detta avsnitt baseras huvudsakligen på Vägverkets publikation 2001:75 samt SIKA Rapport 2002:4.

<sup>78</sup> Andra benämningar på en samhällsekonomisk kalkyl är nyttokostnadsanalys eller den engelska benämningen Cost-Benefit Analysis.

<sup>79</sup> I de trafikekonomiska kalkylerna beräknas enbart de effekter som mäts på vägen – restid, fordonskostnader, olyckor och väghållarens kostnader. I de samhällsekonomiska kalkylerna inkluderas också effekter på buller och luftföroreningar, effekter som inte på samma sätt är knutna till själva vägen. Se vidare SIKA Rapport 2002:4.

åtgärd är större än kostnaderna för att genomföra samma åtgärd. Samhällets totala välfärd har därmed ökat.

I syfte att korrekt kunna uppskatta kostnaderna och intäkterna för en åtgärd behöver samtliga effekter eller konsekvenser av denna åtgärd vara kända och möjliga att uttrycka i monetära termer. Så är dock i praktiken inte fallet. I den kalkylmetodik som används på transportområdet definieras en åtgärds kostnader som väghållarens kostnader för investeringen samt för framtida drift och underhåll av vägen. Samtidigt sker beräkningar av åtgärdens effekter på restider, fordonskostnader, godskostnader, trafiksäkerhet, luftföroreningar och buller. Värderingen av kostnader för och effekter av åtgärder tas fram av SIKa i samverkan med trafikverken och Naturvårdsverket och är föremål för regelbundna översyner. Själva beräkningen av effekter görs sedan med hjälp av olika kalkylmodeller. Inom Vägverket används som ovan nämndes kalkylverktyget EVA.

Grundläggande för en samhällsekonomisk beräkning är olika antaganden om vilka förutsättningar som gäller för en åtgärd, exempelvis vad gäller antalet framtida resor och den ekonomiska livslängden för åtgärden.<sup>80</sup> Då såväl intäkter som vissa kostnader uppstår under en följd av år måste nuvärdet av dessa intäkter och kostnader beräknas för att möjliggöra en jämförelse med nuvärdet av investeringskostnaden. Nuvärdesberäkningen, eller diskonteringen, sker med hjälp av en kalkylränta. Hur lång ekonomisk livslängd en åtgärd bedöms ha styr ofta vilken kalkylperiod som används vid beräkningen.<sup>81</sup> Själva jämförelsen av en åtgärds kostnader och nyttor görs i allmänhet genom att en nettonuvärdekvot beräknas, där åtgärdens diskonterade nyttor minus diskonterade kostnader divideras med de diskonterade kostnaderna. Om kvoten har ett positivt värde anses åtgärden vara samhällsekonomiskt lönsam. Om kvoten exempelvis antar värdet 1 innebär detta att samhället får tillbaka dubbelt så mycket som det kostade att genomföra åtgärden. En negativ kvot innebär att samhällets kostnader för åtgärden överstiger intäkterna från den.

Den samhällsekonomiska kalkylen är en nettokalkyl för hela samhället, vilket innebär att exempelvis ekonomisk omfördelning mellan individer eller sysselsättningsmässig omfördelning mellan olika delar av landet inte beak-

---

<sup>80</sup> Vägverket och SIKa gör nationella och länsvisa prognoser för trafikens utveckling, som sedan används i EVA-systemet. Dessa prognoser är i sin tur baserade på prognoser för bl.a. befolkningsutveckling, BNP, disponibel inkomst och sysselsättning. Prognoserna för den framtida trafiken speglar enligt Vägverket "den sannolika trafikutvecklingen i genomsnitt för en längre tidsperiod och ett stort antal vägar inom ett län eller en region. Som alltid vid trafikbetraktelser måste man sålunda vid användning av prognoserna göra en bedömning av om använda data håller för den dragna slutsatsen." (Vägverkets publikation 2001:75, s. 66.)

<sup>81</sup> Såväl valet av kalkylränta som valet av kalkylperiodens längd har stor betydelse för kalkylresultatet. Generellt sett gäller att ju lägre kalkylränta och ju längre kalkylperiod, desto lönsammare åtgärd enligt de samhällsekonomiska kalkylerna.

tas i kalkylerna.<sup>82</sup> Preferenser angående, och eventuell betalningsvilja för, fördelningen av en åtgärds nyttor beaktas inte heller, utan får behandlas separat från den samhällsekonomiska kalkylen. Värderingen av fördelnings-effekter ses som en politisk fråga och inte som en fråga för den samhällsekononiska kalkylen eller bedömningen.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Vad som dock beaktas i kalkylerna är de eventuella effekter som olika typer av omfördelningar har på restider och andra kalkylparametrar.

<sup>83</sup> Se kapitel 2 i SIKAs Rapport 2002:4.