



RIKSREVISIONEN

RiR 2009:23

Länsplanerna för regional transportinfrastruktur

ISBN 978 91 7086 196 3

RiR 2009:23

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2009

Till regeringen
Näringsdepartementet

Datum: 2009-12-03
Dnr: 31-2009-0864

Länsplanerna för regional transportinfrastruktur

Riksrevisionen har granskat länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, det nationella nätverket kommunikationsexpertföreningen och Vägverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

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

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Mattias Pettersson* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Jan Vikström* och revisionsdirektör *Helena Braun Thörn* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Mattias Pettersson

För kännedom:

Vägverket

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Västmanlands län

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Länsstyrelsen i Jämtlands län

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Motiv för granskning	11
1.2 Syfte	12
1.3 Avgränsning	12
1.4 Bedömningskriterier	13
1.5 Granskningens genomförande	14
1.6 Granskning och rapportering av den tidigare planomgången	14
1.7 Planeringsprocessen i korthet	19
2 Statsmakernas intentioner och regeringens direktiv	23
2.1 Infrastrukturpropositionen – Framtidens resor och transporter	23
2.2 Trafikuskottets ställningstagande till propositionen	24
2.3 Uppdraget och planeringsdirektiven	26
3 Granskning av plandokumenterna	29
3.1 Allmän beskrivning av planerna	29
3.2 Motivering av prioriterade åtgärder	32
3.3 Effektbedömning av planförslag och åtgärder	33
3.4 Andra krav i planeringen	35
3.5 Sammanfattande iakttagelser	37
4 Synpunkter från länen	39
4.1 Hur ser länen på regeringens direktiv?	39
4.2 Vad har styrt länens prioriteringar?	40
4.3 Länens erfarenheter från planomgången	40
5 Slutsatser	43
5.1 Länen har inte levt upp till direktivens krav	43
5.2 Konsekvensen är att det blir svårt att avgöra om valet av åtgärder är det mest effektiva	44
5.3 Otydliga förutsättningar en orsak till bristerna	45
5.4 Regeringen har inte vidtagit tillräckliga åtgärder	46
5.5 Rekommendationer	47
Bilaga 1 – Transportpolitikens mål och den ekonomiska ramen för planeringen	49
Bilaga 2 – Vägledning för bedömning	53
Bilaga 3 – Brev till länen med frågor om arbetet med länstransportplaner	55

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat de förslag till länstransportplaner som lämnades till regeringen i november 2009. Planerna är en del i den pågående åtgärdsplaneringen som ska fördela statens medel för infrastruktur under perioden 2010–2021. Regeringen har i sina direktiv om åtgärdsplanering överlåtit till 21 länsplaneupprättare att fördela medel till åtgärder av särskild betydelse för den regionala och lokala nivån. För ändamålet har regeringen anvisat preliminära ramar om sammanlagt 33 miljarder kronor.

Granskningens syfte

Riksrevisionen granskade under förra planomgången de förslag till länsplaner som lämnades till regeringen i augusti 2003. Då bedömde Riksrevisionen att länen i vissa viktiga avseenden inte hade följt de krav som ställts i regeringens direktiv. Syftet med denna granskning är att genom en genomgång av länens planförslag följa upp de huvudsakliga iakttagelserna från den tidigare granskningen och bedöma om länen i denna planomgång klarat av att leva upp till kraven i regeringens direktiv. Granskningen följer även upp vilka åtgärder regeringen vidtagit.

Riksrevisionens slutsats

Granskningen visar att länen i några viktiga hänseenden inte har levt upp till de krav som ställts i regeringens direktiv. Planförslagen är inte tillräckligt transparenta och tydliga för att det ska gå att avgöra om valet av åtgärder är de mest effektiva och de långsiktigt mest socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbara. Resultaten visar att den problembild som redovisades i Riksrevisionens granskning från 2004 till stora delar kvarstår.

Länen har inte levt upp till direktivens krav på tydliga prioriteringar och samlade effektbedömningar

I regeringens direktiv finns krav på att prioriteringarna ska motiveras och att den inbördes prioriteringsordningen ska framgå. Det ska även framgå vilka förslag till alternativa åtgärder som prioriterats bort. Effektbedömningar ska tas fram i planförslaget. En effektbedömning bör ge en rättvisande bild

av vad en åtgärd eller ett paket av åtgärder leder till och möjliggöra sakliga jämförelser mellan olika alternativ.

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

Plandokumentet saknar i flera fall effektbeskrivningar eller har mycket förenklade effektbeskrivningar. Dessutom är det endast ett fåtal län som tar upp alla effekter som ska beskrivas i en effektbedömning. I flera fall är effektbedömningen inte en samlad bedömning av planförslaget som helhet. Ofta redovisas snarare hur enskilda åtgärder påverkar måluppfyllelsen än hur det samlade planförslaget påverkar måluppfyllelsen av nationella och regionala mål. Det är svårt att se om, och i så fall hur, effektbedömningarna har påverkat prioriteringar av åtgärder och fördelningen mellan åtgärds-kategorier. I planförslagen redovisas negativa effekter och målkonflikter endast i undantagsfall.

Konsekvensen är att det blir svårt att avgöra om valet av åtgärder är det mest effektiva

En konsekvens av bristerna i plandokumentet är att det är svårt att avgöra om valet av åtgärder är det mest effektiva och det långsiktigt mest socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbara. Bristande motivering av prioriteringar och otillräckliga effektbedömningar försvårar sakliga jämförelser mellan olika nya alternativ. Det kan även hämma en omprövning av alternativ i takt med att förutsättningarna i samhället ändras. Det kan i sin tur innebära att beslut fattas utifrån en föråldrad syn på vilka problem som ska lösas och vilken potential som kan tas tillvara genom infrastrukturinvesteringar.

Otydliga förutsättningar en orsak till bristerna

Efter förra planomgången tonade regeringen ned kritiken mot länsplanernas brister. Regeringen har inte ändrat de grundläggande förutsättningarna för länsplanerna, utan ställer i stort samma krav i direktiven denna gång. Resultatet av Riksrevisionens granskning av länsplanerna denna planomgång indikerar att flertalet av de problem och brister som lyftes fram 2004 fortfarande kvarstår.

Regeringen har styrt både mot ett ökat regionalt inflytande i planprocessen och mot att satsningarna ska vara samhällsekonomiskt lönsamma. I en del fall har det inneburit oklarheter i hur det praktiska

planarbetet ska bedrivas och ibland även en osäkerhet om den faktiska ansvarsfördelningen mellan länen och trafikverken. Ett ökat regionalt inflytande innebär samtidigt ett ökat politiskt inslag i processen. Det regionalekonomiskt lönsamma och regionalpolitiskt önskvärda är inte alltid det samhällsekonomiskt mest lönsamma alternativet. Det finns därmed en motsättning mellan en skarp styrning med direktiv som syftar till att ensa planförslagets innehåll och kvalitet i hela landet och viljan att utöka det regionala inflytandet. Hur detta ska påverka det praktiska arbetet har regeringen till stor del skjutit över på länen och trafikverken.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen tillser att planering och prioritering av infrastrukturåtgärder baseras på tydliga och fullständiga effektbedömningar för enskilda objekt och för planförslagen som helhet. Riksrevisionen rekommenderar vidare att regeringen inför kommande planarbete betonar vikten av att planupprättarna redovisar sina prioriteringar och tydliggör de målkonflikter som kan uppstå i avvägningen mellan nationella och regionala mål.

1 Inledning

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

1.1 Motiv för granskning

Åtgärdsplaneringen syftar till att identifiera de insatser som är mest angelägna och som ger störst effekt givet de begränsade resurser som finns tillgängliga. Anledningen till att länen har en stor roll i planeringen av statliga medel är att de anses ha en bättre kunskap om lokala och regionala förhållanden. Det finns även en strävan efter att länen ska ta ett större ansvar för prioriteringen av statliga medel.

En nyhet i denna planomgång är att riksdagen inte har fastställt hur mycket av medlen till utveckling av transportsystemet som ska fördelas till den nationella planen och hur mycket som ska fördelas till länsplanerna. Det innebär att regeringen inte bara har möjligheten att omfördela medel mellan regionerna när länsplanerna fastställs. Regeringen har nu även möjligheten att omfördela medel mellan den nationella planen och de regionala planerna.

Ett krav i regeringens planeringsdirektiv är att länens prioriteringar ska motiveras. Detta ska göras för att det ska vara möjligt att förstå resonemangen bakom varför just valda åtgärder blivit prioriterade före andra åtgärder och därmed bedömts vara de som är mest angelägna och som ger störst effekt för investerade medel. Vikten av tydliga och begripliga prioriteringar handlar inte bara om att visa att flera miljarder kronor fördelas och används på ett effektivt sätt. Beslut om infrastrukturinvesteringar kan lägga fast förutsättningarna för lång tid framåt. Det är därför viktigt att beslut om infrastrukturens framtida inriktning fattas på ett sådant sätt att medborgarna har en möjlighet att förstå och påverka inriktningen.

Riksrevisionen granskade år 2004 vad som styrde prioriteringarna under arbetet med att ta fram länsplaner till förra perioden. Granskningen visade att länen i vissa viktiga avseenden inte följt de krav som ställts i regeringens planeringsdirektiv. Riksrevisionen fick i en förstudie indikationer på att de slutsatser som presenterades i granskningen 2004 kvarstår. Förstudien visade bland annat på brister i beskrivningar av hur prioriteringar och avvägningar är gjorda. Riksrevisionen ansåg det därför motiverat att göra en uppföljande granskning av länens förslag till länsplaner även denna planomgång.

1.2 Syfte

Riksrevisionen granskade under förra planomgången de förslag till länsplaner som lämnades till regeringen i augusti 2003.¹ Då bedömde Riksrevisionen att länen i vissa viktiga avseenden inte hade följt de krav som ställts i regeringens direktiv.

Syftet med denna granskning är att genom en genomgång av länens planförslag följa upp de huvudsakliga iakttagelserna från den tidigare granskningen och bedöma om länen i denna planomgång klarat av att leva upp till kraven i regeringens direktiv. Granskningen följer även upp vilka åtgärder regeringen vidtagit.

Revisionsfrågan i granskningen är

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

1.3 Avgränsning

Riksrevisionens huvudsakliga iakttagelser från 2004 är utgångspunkten för granskningen. Granskningen inriktar sig därmed främst på de delar av direktiven som ställer krav på att prioriteringar ska motiveras och att samlad effektbedömning ska göras. Det innebär att Riksrevisionen inte bedömer vad länen har prioriterat. Riksrevisionen bedömer endast om det av plandokumenterna går att förstå avvägningen bakom prioriteringar och om effektbedömningen ger en tydlig bild av planernas och åtgärdernas förväntade effekter.

¹ Riksrevisionen 2004:1 *Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrt prioriteringarna?*

Till skillnad från den tidigare granskningen görs endast en begränsad genomlysning av processen bakom planerna. Detta innebär att vi förhåller oss till 2004 års gransknings huvudsakliga iakttagelser och slutsatser genom fokus på direktivens utformning och plandokumentens innehåll.

Aktörer som omfattas av granskningen är regeringen samt de 21 planansvariga länen. Med län avses den myndighet som har ansvar för länsplanen. Fem av de planansvariga myndigheterna är länsstyrelser (Stockholm, Västmanland, Västernorrland, Jämtland och Norrbotten), två stycken är regionala självstyrelseorgan (i Skåne och Västra Götaland) och resterande fjorton är kommunala samverkansorgan. I förra planomgången var alla utom fyra planupprättare länsstyrelser. Trafikverkens roll och underlag har inte granskats inom ramen för denna granskning.

1.4 Bedömningskriterier

Regeringen redovisade i infrastrukturpropositionen förslag till inriktning av hur transportinfrastrukturen bör utvecklas för perioden 2010–2021.² I propositionen finns förslag om bland annat ekonomiska ramar, ansvarsfördelning och vägledning för olika trafikinvesteringar. Trafikutskottet tillstyrkte regeringens förslag om den statliga planeringsramen för åtgärder i transportinfrastrukturen under åren 2010 – 2021. Utskottet skriver att regeringens förslag innebär en angelägen kraftsamling på trafikens infrastruktur som skapar förutsättningar för att tillgodose de behov som framtidens resor och transporter ställer. Riksdagen beslutade att bifalla utskottets förslag.³ Statsmakternas uttryckliga intentioner beskrivs utförligare i kapitel 2.

Inom ramen för förstudien har Riksrevisionen kunnat konstatera att regeringens planeringsdirektiv innehåller krav som överensstämmer med propositionens ambitioner. Planeringsdirektiven kan därför sägas spegla statsmakternas intentioner. I kapitel 3 preciserar vi våra utgångspunkter för bedömningen tydligare. I bilaga 2 finns en kort version av vägledningen för vår bedömning av planförslagen.

² Prop. 2008/09:35 *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*.

³ Trafikutskottets betänkande 2008/09:TU2 *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*, behandlad i riksdagsskrivelse 2008/09:145.

1.5 Granskningens genomförande

Huvudparten av granskningen består av en genomgång av alla 21 planförslag mot regeringens direktiv. Riksrevisionen har gått igenom både remissversionerna och de slutliga planförslagen som lämnats till regeringen. Genomgången har gjorts i ett granskningsprogram som fungerar som en checklista över planeringsdirektivens krav. Det innebär att vi har fått en översiktlig bild av hur lärens planförslag svarar mot planeringsdirektiven. Resultaten medger endast en samlad bedömning av planförslagen och en identifiering av generella mönster i planförslagen. Upplägget är till stora delar detsamma som i granskningen från 2004, vilket möjliggör jämförelser mellan de båda granskningarna.

Inom ramen för granskningen har vi även tagit in synpunkter från tjänstemän som arbetar med att ta fram planförslagen hos länen. Vi frågade hur länen ser på regeringens planeringsdirektiv, vad som har styrts prioriteringarna, vilka skillnader som eventuellt finns mellan remissversionerna och de slutliga versionerna samt erfarenheter från denna planomgång. Avsikten med att ta in synpunkter från länen var att komplettera och fördjupa vår bild av lärens arbete med att ta fram förslag på länsplaner. Det är en mer begränsad insamling av information angående processen än vad som gjordes i den tidigare granskningen.

1.6 Granskning och rapportering av den tidigare planomgången

1.6.1 Huvudpunkterna i Riksrevisionens granskning från 2004

Riksrevisionen bedömde att länen i vissa viktiga avseenden inte följt de krav som ställts i regeringens direktiv. Denna bedömning baserades på följande iakttagelser:

- Samhällsekonomisk lönsamhet hade haft en begränsad betydelse för prioriteringarna. Även om de redovisade åtgärderna i huvudsak var samhällsekonomiskt lönsamma gick det inte att avgöra i vilken utsträckning lönsamheten varit vägledande för den inbördes ordningen eller i förhållande till åtgärder som låg utanför planen.
- Effektbedömningarna var otydliga. Effekterna presenterades inte på ett sådant sätt att de var uppföljningsbara. Eventuella målkonflikter redovisades sällan i planerna.
- Underlaget till prioriterade åtgärder var otillräckligt redovisat. Av planerna framgick inte vilka urvalsmekanismer som i praktiken hade varit avgörande för prioriteringarna.

- Tillämpningen av den så kallade fyrstegsprincipen var oklar. Det var osäkert om en analys enligt fyrstegsprincipen verkligen hade gjorts före prioriteringen av åtgärderna i planerna eller om modellen istället hade applicerats i efterhand.

Riksrevisionens slutsats var att länens planering i vissa viktiga avseenden skett från andra utgångspunkter än direktivens. Riksrevisionen bedömde att det fanns en risk att direktiven snarare haft betydelse för hur argumentationen för åtgärderna hade utformats, än för vilka åtgärder som egentligen prioriterats. Enligt Riksrevisionen var det därför otydligt och därmed osäkert på vilka grunder de knappt 30 miljarder kronor som länens planeringsprocess omfattade verkligen hade prioriterats. De iakttagelser som Riksrevisionen gjorde under granskningen reste vissa frågor om länsplanernas användbarhet som underlag för regeringens beslut om definitiva resursramar till länen. Enligt Riksrevisionen var de analyser som länen presenterade inte tillräckliga för att kunna bedöma om åtgärderna verkligen skulle ge de effekter som hävdades.

Riksrevisionen bedömde att regeringens direktiv i vissa avseenden inte varit tillräckligt tydliga. Det fanns inslag i direktiven som var svåra att omsätta i praktiken. Hur detta skulle hanteras gav direktiven ingen vägledning om.

1.6.2 *Den politiska hanteringen av rapporten*

Riksrevisionens styrelse beslutade i mars 2004 att granskningens slutsatser skulle överlämnas i form av en framställning till riksdagen.⁴ Styrelsen föreslog att riksdagen skulle begära att regeringen återkom till riksdagen med en redovisning av de åtgärder som vidtagits med anledning av granskningen. Trafikutskottet föreslog till riksdagen att framställningen skulle avslås.⁵ Detta gjordes med motiveringen att utskottet förutsatte att resultatet av granskningen skulle komma att beaktas inom ramen för regeringens fortsatta utvecklingsarbete och att regeringen skulle redovisa resultatet av sina överväganden för riksdagen. Riksdagen beslutade enligt utskottets förslag.

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

⁴ Framställning 2003/04:RRS3 (2004-03-04).

⁵ 2003/04:TU10 Transportinfrastrukturen 2004–2015.

1.6.3 *Regeringens rapportering till riksdagen*

Propositionen som regeringen hänvisar till innehåller en återrapportering av utfallet av åtgärdsplaneringen. I propositionen kommenteras Riksrevisionens slutsatser och regeringen presenterar sin bedömning i några frågor omkring planeringsprocessen.

I regeringens bedömning under rubriken Det framtida långsiktiga planeringssystemet kommenteras Riksrevisionens slutsatser:

Riksrevisionen bedömer att samhällsekonomisk lönsamhet generellt har haft en begränsad betydelse för de prioriteringar som gjorts i planerna. Genom att regeringens beslut om definitiva ekonomiska ramar till länsplanerna grundar sig på den granskning av samhällsekonomisk effektivitet och uppfyllelse av de transportpolitiska målen som regeringen gjort är regeringens bedömning att de länsplaner som nu ska fastställas bidrar till en bättre uppfyllelse av transportpolitikens huvudmål och delmål.⁶

Under skälen för regeringens bedömning står det:

Regeringens bedömning efter att ha granskat länsplanerna är att det finns stora skillnader mellan länen när det gäller användandet av den samhällsekonomiska lönsamheten i prioriteringarna. [!] regeringens granskning av den samhällsekonomiska lönsamheten i länsplanerna ... framgår [det] att regeringen i sin bedömning av länsplanerna vägt in den genomsnittliga samhällsekonomiska lönsamheten samt hur stor andel av väginvesteringarna som det finns samhällsekonomiska beräkningar för. Regeringen har i sitt granskningsarbete även gjort bedömningar av kvaliteten på det samhällsekonomiska underlaget i länsplanerna, vilket har vägts in i beslutet om definitiva ekonomiska ramar till länsplanerna.

⁶ Prop. 2003/04:95 *Utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004–2015*, s. 53.

Riksrevisionen har i sin granskning funnit att länen har gett vissa transportpolitiska delmål större vikt vid prioriteringarna. Regeringen delar den bedömningen, men ser inte något automatiskt fel i detta. En förutsättning för att göra sådana prioriteringar är att länet i sina analyser visat att bristerna i länets transportsystem framför allt avser de delmål som man sedan prioriterat högre. Sambandet mellan länens analyser och prioriteringar har vägts in i regeringens beslut om definitiva ekonomiska ramar till länsplanerna.

Regeringen anser att transportsystemets bidrag till förbättrad regional utveckling främst sker genom åtgärder som minskar restider, ökar tillgängligheten till transportsystemet och andra förbättringar som ryms inom tillgänglighetsområdet. Beskrivningen av dessa effekter håller en acceptabel nivå i länsplanerna.

Sammanfattningsvis finner regeringen att Riksrevisionens granskning på ett värdefullt sätt identifierat brister i länens användande av samhällsekonomiska kalkyler i sina prioriteringar, samt brister i beskrivningen av de effekter på det transportpolitiska målet om en positiv regional utveckling. Regeringens beslut om definitiva ekonomiska ramar till länsplanerna grundar sig på regeringens egen granskning av både den samhällsekonomiska effektiviteten och uppfyllelsen av de sex transportpolitiska delmålen. Därför gör regeringen bedömningen att de länsplaner som nu ska fastställas på ett positivt sätt bidrar både till en bättre uppfyllelse av transportpolitikens huvudmål och delmål.⁷

Av regeringens återrapportering framgår alltså inte om regeringen vidtagit eller avser att vidta åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning. Vad regeringen skriver är att Riksrevisionens granskning på ett värdefullt sätt identifierat brister i länens prioriteringar och effektbedömningar men att regeringen samtidigt tycker att beskrivningarna av effekterna i länsplanerna håller en acceptabel nivå. Det framgår även att regeringen gjort en egen granskning av länsplanerna där bland annat underlagets kvalitet har vägts in i beslutet om definitiva ekonomiska ramar.

⁷ Prop. 2003/04:95 *Utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004–2015*, s. 56.

1.6.3 Regeringens egen granskning av planförslagen

Enligt Regeringskansliet genomfördes regeringens egen granskning med hjälp av i förväg framtagna och gemensamt beredda mallar. Som ett extra stöd granskades länsplanernas kostnadsunderlag av externa aktörer. Granskningen resulterade i ett tjänstemannaförslag om definitiva ramar till respektive län, vilket var ett underlag till det slutgiltiga politiska beslutet. Förslaget innebar att ramarna justerades upp eller ned utifrån hur väl länen hade uppfyllt de kriterier som satts upp i direktiven och uttolkningen av detta i granskningsmallen.

Enligt uppgift från Regeringskansliet skiljde sig det slutgiltiga politiska beslutet från tjänstemannaförslaget. Utöver den justering av ramarna som berodde på hur väl länen uppfyllde de krav som ställts upp, tillkom en justering genom politiska avvägningar. Länen fick inte någon information om bakgrunden till avvikelser mellan de preliminära och definitiva ramarna vare sig i beslutet om definitiva ramar eller i propositionen *Utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004–2015*. Enligt Regeringskansliet efterfrågades inte heller någon ytterligare information från länen om anledningen till varför nivåerna justerats.

1.6.4 Andra granskningar av länens infrastrukturplaner

I en rapport från 1997 gjorde Riksrevisionsverket en granskning av trafikmyndigheternas och länens långsiktiga planeringsarbete för perioden 1998–2007, med fokus på beslutsunderlagets kvalitet.⁸ 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. Granskningen visade bland annat 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 motiv till de gjorda prioriteringarna.

Brister har påpekats även från andra håll. Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) redovisade 1999 en utvärdering av länens planering i den dåvarande planomgången.⁹ SIKA:s sammanfattande slutsatser var att ett aktivt och engagerat arbete hade utförts av länen,

⁸ RRV 1997:60 *Vägverkets, Banverkets och länens förslag till infrastrukturinvesteringar åren 1998–2007*.

⁹ SIKA Rapport 1999:1 *Utvärdering av den regionala infrastrukturplaneringen 1998–2007*.

vilket resulterat i ambitiösa plandokument. Samtidigt konstaterade SIKA att planerna saknade tydlig information gällande 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.

1.7 Planeringsprocessen i korthet

Den långsiktiga planeringen för transportinfrastruktur genomförs i två steg – inriktningsplaneringen och åtgärdsplaneringen. Syftet med denna uppdelning av planeringsprocessen är dels att ge förutsättningar för politisk styrning, dels att få en effektiv genomlysning av de åtgärder som övervägs. I verkligheten blandas dessa faser då det andra steget påbörjas innan det första helt genomförs.¹⁰

Inriktningsplanering

I det första steget utreds mål, ekonomiska ramar och inriktning för den kommande planeringsperioden. Analysen utifrån utredningarna ligger till grund för den infrastrukturproposition som regeringen presenterar med förslag till planeringsram och inriktning för den aktuella planperioden. Inriktningsplaneringen avslutas med att riksdagen fattar beslut om regeringens proposition.

Åtgärdsplanering

Under det andra steget upprättar trafikverk och planeringsorgan på regional nivå konkreta förslag till åtgärdsplaner. Detta syftar till att utreda och säkerställa att de åtgärder som prioriteras är väl genomlysta och förankrade. Åtgärdsplaneringen resulterar i en nationell plan och regionala planer (länsplaner). Regeringen beslutar om vilka åtgärder som ska ingå i den nationella planen och fattar beslut om ekonomiska ramar för de regionala planerna.

¹⁰ SOU 2009:31 *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg*, s. 107.

1.7.1 *Förändringar i planeringsprocessen*

Inga övergripande förändringar av planeringsprocessen har genomförts sedan Riksrevisionens förra rapport publicerades. Ansträngningar har dock gjorts för att utveckla arbetet inom ramen för nuvarande planeringsprocess. Till exempel har både SIKa och trafikverken arbetat med att utveckla tillämpningen av de så kallade fyrstegsprincipen. Förberedelsearbetet har strukturerats annorlunda i denna planomgång. Som förberedelse till den regionala åtgärdsplaneringen har länen på uppmaning av regeringen genomfört systemanalyser. Systemanalyserna ska vara transportslagsövergripande analyser av transportsystemets funktion och brister utifrån mål och behov.¹¹

Den förra regeringen aviserade vid ett flertal tillfällen att planeringsprocessen för infrastrukturen skulle ses över i den kommande transportpolitiska propositionen. När väl propositionen *Moderna transporter* lades fram 2006 föreslogs inga konkreta förändringar av planeringsprocessen.¹² I propositionen dras dock slutsatsen att infrastrukturplaneringen förenklas och samordnas mer med regional planering.

1.7.2 *Regeringens pågående arbete*

I senaste infrastrukturpropositionen bedömer regeringen att de viktigaste förändringar som behöver genomföras i förhållande till tidigare planomgångar är en tydligare trafikslagsövergripande ansats, utökade möjligheter till medfinansiering, ökat regionallt inflytande och ansvarstagande samt hanteringen av klimatutmaningen inom transportsektorn. Regeringen betonar även vikten av en öppen och inbjudande planeringsprocess där ett stort ansvar läggs på planansvariga för att fånga upp medborgarnas och näringslivets synpunkter på dagens och morgondagens transportsystem.

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

¹¹ Metodbeskrivning *Regionala systemanalyser*.

¹² Prop. 2005/06:160 *Moderna transporter*.

Den 1 april 2010 bildas Trafikverket. Vägverkets och Banverkets verksamhet överförs till den nya myndigheten.¹³ Även delar av SIKAs, Sjöfartsverkets och Transportstyrelsens verksamhet förs över till den nya myndigheten. Den 1 april 2010 bildas även den nya myndigheten Trafikanalys som blir regeringens stöd för utvärderingar och analyser inom transportområdet och hit överförs statistikverksamheten vid SIKAs.

¹³ Förutom verksamheten vid enheten Banverket Produktion.

2 Statsmakternas intentioner och regeringens direktiv

I kapitlet presenteras statmakternas intentioner för infrastrukturplaneringen så som de uttrycks i regeringens infrastrukturproposition och trafikutskottets betänkande. I kapitlet görs även en kort beskrivning av regeringens planeringsdirektiv till länen samt en jämförelse med tidigare direktiv.

2.1 Infrastrukturpropositionen – Framtidens resor och transporter

I infrastrukturpropositionen skriver regeringen att åtgärdsplaneringen ska säkerställa att de förslag till prioriteringsordning som tas fram innehåller väl genomlysta och förankrade åtgärder som är avvägda och prioriterade jämfört med ett antal andra tänkbara åtgärder. Det är regeringens avsikt att växelspelet mellan politiska avvägningar på central och regional nivå samt en saklig genomlysning av åtgärder från de planerande myndigheterna ska bidra till att säkerställa att de åtgärder som till slut prioriteras är efterfrågade, väl genomlysta avseende hur de bidrar till inriktningen och jämförda med andra möjliga lösningar. De åtgärder som övervägs i åtgärdsplaneringen ska beskrivas bland annat med avseende på hur de bidrar till inriktningen, transportpolitiska mål, samhällsekonomiska bedömningar och andra konsekvensbeskrivningar.¹⁴

2.1.1 *Vägledande prioriteringar för åtgärdsplaneringen*

Regeringen skriver att de satsningar som föreslås i propositionen och som åtgärdsplaneringen ska leda fram till förväntas resultera i följande förbättringar:

- Transportsystemet bidrar till tillväxten och att fler människor kommer i arbete i fler och växande företag i hela landet.
- Arbetsmarknadsregionerna för kvinnor och män vidgas.
- Akuta flaskhalsar i transportsystemet försvinner.

¹⁴ Prop. 2008/09:35 *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*, s. 110.

- Tillgängligheten inom storstadsregionerna förbättras.
- Infrastrukturen vårdas med ökade satsningar på underhåll.
- Infrastrukturen säkras för att klara klimatförändringarna.
- Det blir säkrare att färdas på våra vägar.
- Hela reskedjan och transporten blir bättre samordnad och anpassad till användarnas behov.
- Klimateffektiva resor och transporter underlättas, vilket bidrar till att uppnå de klimatpolitiska målen.
- Samhällsnyttan av satsningar i infrastrukturen kommer att öka.

2.1.2 *Arbetsätt i åtgärdsplaneringen*

Regeringen skriver i propositionen att planeringsprocessen ska kännetecknas av en öppen och inbjudande attityd och det ska finnas utrymme och möjlighet att föra fram stort som smått till planeringsansvariga myndigheter. I planeringsprocessen ska sedan olika typer av åtgärder vägas mot varandra och prioriteras.

Arbetsättet i åtgärdsplaneringen ska präglas av ett trafikslagsövergripande synsätt samt tydliga och gemensamma utgångspunkter och prioriteringsgrunder. Satsningarna ska vara samhällsekonomiskt effektiva och bidra till en hållbar utveckling. Regeringen bedömer att det finns en potential att öka effektiviteten genom utvecklade arbetsformer. Vidare pekar regeringen på att det krävs insatser för att säkerställa avsevärt bättre överensstämmelse mellan långsiktiga planer, årlig anslagstilldelning och genomförande framöver. De prioriteringar som görs på regional nivå ska väga tungt och regeringen vill stimulera olika former av medfinansiering. Regeringens bedömning är att ett sådant arbetsätt kommer att bidra till att önskvärda förbättringar kan åstadkommas.

2.2 **Trafikutskottets ställningstagande till propositionen**

På trafikutskottets förslag beslutade riksdagen att bifalla regeringens proposition. Utskottet skriver i sitt betänkande att de anser att regeringens förslag innebär en angelägen kraftsamling på trafikens infrastruktur för att därmed bland annat kunna åtgärda tidigare bristande insatser och samtidigt skapa förutsättningar för att tillgodose de behov som framtidens resor och transporter ställer.¹⁵

¹⁵ Trafikutskottets betänkande 2008/09:TU2 *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*, s 1.

2.2.1 *Om övergripande prioriteringar och urval av åtgärder*

Utskottet skriver att regeringen i propositionen identifierar ett antal områden inom vilka förbättringar under kommande planeringsperiod särskilt ska prioriteras. Utskottet anser att de i propositionen framhållna förbättringsområdena i transportsystemet är synnerligen angelägna, såväl vad gäller användarnas och näringslivets behov som de varierande behoven i de olika delarna av landet, både i landsbygdsområden och i storstadsområden.

Utskottet delar regeringens åsikt att urvalet av åtgärder för att vårda och utveckla transportinfrastrukturen bör göras med utgångspunkten att nyttan ska överstiga kostnaderna och kunna prioriteras och motiveras i förhållande till andra möjliga åtgärder. Vidare framgår av propositionen att samlade effektbedömningar bör genomföras för att ge en allsidig beskrivning av de satsningar som prioriteras i den kommande åtgärdsplaneringen. En bra effektbedömning ger en rättvisande bild av vad en åtgärd eller ett paket av åtgärder leder till, möjliggör sakliga jämförelser mellan olika alternativ, är öppen med sina förutsättningar och begränsningar, innehåller relevanta känslighetsanalyser och är tydligt och klart dokumenterad.

2.2.2 *Om planeringsprocessen*

Utskottet instämmer i regeringens bedömning att en planeringsprocess i två steg ger goda förutsättningar för politisk styrning i kombination med effektiv genomlysning av de åtgärder som övervägs i prioriteringen. Utskottet välkomnar regeringens initiativ att låta de tidigare separata ban- och väghållningsplanerna ersättas av en gemensam nationell plan för transportinfrastrukturen. Det transportslagsövergripande perspektivet borgar för en effektiv samordning av transportslagen. Utskottet instämmer med regeringen i att alternativa sätt att lösa framtida transportbehov behöver övervägas i åtgärdsplaneringen. Fyrstegsprincipen utgör ett viktigt förhållningssätt vid framtagning och analys av olika lösningar. Utskottet konstaterar att denna princip synes vara väl förankrad bland trafikverk och planeringsorgan. Utskottet vill i sammanhanget understryka behovet av en öppen process där de olika alternativ som har övervägts tydligt framgår.

2.3 Uppdraget och planeringsdirektiven

Den 19 december 2008 fattade regeringen beslut om att ge i uppdrag till trafikverken och länen att genomföra åtgärdsplanering inför fastställande av nationell plan och länsplaner.¹⁶ Planeringsdirektiven återfinns som en bilaga till beslutet. I beslutet tydliggörs att uppdraget ska genomföras i enlighet med de direktiv som återfinns i bilagan. Beslutet ställer krav på att trafikverken och länen i det löpande planeringsarbetet ska samråda med varandra och med andra berörda intressenter. Länens förslag till planer ska ha varit föremål för remissbehandling och ska förankras politiskt i länen. Uppdraget skulle redovisas till Regeringskansliet senast den 2 november 2009.

2.3.1 Direktiven i korthet

Gemensamt uppdrag om åtgärdsplanering

Uppdraget om åtgärdsplanering gavs till trafikverken och till länen i samma beslut och direktiv. Vissa övergripande instruktioner om uppdraget står i beslutet men de mer detaljerade kraven återfinns i direktivet. Beslutet klargör att trafikverken ska ta fram en gemensam nationell plan samt vilka myndigheter på den regionala nivån som bär ansvaret för planupprättandet i respektive län. I Skåne och Västra Götaland ligger ansvaret hos de regionala självstyrelseorganen. I Stockholms, Västmanlands, Jämtlands, Västernorrlands och Norrbottens län är det länsstyrelsen som är planupprättare, och i övriga län är det kommunala samverkansorgan som har fått ansvaret för länsplanen. I den förra planomgången var relationen den omvända, då var planupprättarna länsstyrelser i alla län utom i Skåne, Västra Götaland, Kalmar och Gotland.

Enligt direktiven är regeringens övergripande mål att bryta utanförskapet genom fler jobb och infrastrukturen är en grundförutsättning för tillväxt i hela landet. Vidare sägs att systemen ska baseras på både mäns och kvinnors behov och synpunkter samt att kommunikationer med utgångspunkt från resenärers, företags och samhällets behov, som samtidigt är förenliga med klimat- och miljö kvalitetsmål, är i fokus.

¹⁶ Regeringsbeslut 2008-12-19 *Uppdrag att genomföra åtgärdsplanering inför fastställandet av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande planer för regional transportinfrastruktur* (rskr. 2008/09:145).

Generella krav

I direktivet anges en preliminär ekonomisk ram för respektive län och en beskrivning av de förordningar som gäller för området. I beslutet ställs dessutom krav på att länen ska lämna förslag på åtgärder för nivåer som är 25 procent högre och 25 procent lägre än ramen. I beslutet finns även en del formalia kring uppdragets längd och remisshantering. Möjligheterna till medfinansiering från olika intressenter ska prövas.

Samlad effektbedömning

Enligt direktiven ska en samlad effektbedömning tas fram för planförslaget. Effekter ska beskrivas i förhållande till de transportpolitiska målen. Fördelningseffekter ska tas fram för föreslagna åtgärder. Samhällsekonomisk nettonuvärdeskvot och samhällsekonomisk bedömning ska tas fram för föreslagna objekt. Effekter av åtgärder i förhållande till de transportpolitiska målen ska redovisas. Den samlade effektbedömningen ska innefatta miljöbedömningar. Fördelningseffekter ska anges för föreslagna objekt.

Planeringsprinciper och prioriteringar

Regeringen skriver i direktiven att åtgärderna bör analyseras enligt fyrstegsprincipen (se avsnitt 3.4.1) och att relevanta och jämförbara samhällsekonomiska analyser och miljöbedömningar ska spela en viktig roll vid prioriteringarna. Det trafikslagsövergripande synsättet anges vara mycket angeläget, och det förutsätts att länen i sina prioriteringar utgår från ett länsöverskridande perspektiv. I direktiven framhålls även att den inbördes prioritetsordningen av åtgärderna ska framgå samt att de objekt eller åtgärder som föreslås bör beskrivas allsidigt och att prioriteringarna ska motiveras. Det ska också framgå vilka förslag till alternativa åtgärder som förkastats.

2.3.2 Jämförelse mellan planeringsdirektiven 2008 och 2002

En jämförelse mellan regeringens direktiv om åtgärdsplanering i denna och i den förra planomgången visar att skillnaderna avseende innehållet är relativt små. En skillnad denna gång är att planeringen delades upp i två delar. I ett förberedande uppdrag fick trafikverken och länen bland annat i uppdrag att ta fram så kallade systemanalyser. Systemanalyserna skulle inventera grundläggande behov och lösningar på en övergripande nivå. De innehållsmässiga delarna i direktiven som beskriver kraven på hur planarbetet ska bedrivas och vad planerna ska innehålla uppvisar dock stora likheter mellan planomgångarna. Fortfarande anges att regeringen kommer att analysera planerna utifrån samhällsekonomisk lönsamhet,

transportpolitiska mål, hanteringen av länsöverskridande projekt och kopplingen till den nationella planen. Enligt båda direktiven bör åtgärderna analyseras enligt fyrstegsprincipen.

Det finns inga egentliga skillnader på kraven att motivera sina prioriteringar tydligt utifrån effektbedömningar. I förra planomgången skulle prioriteringar motiveras textmässigt med hänvisning till samhällsekonomi och vilka effekter åtgärderna hade på de transportpolitiska målen och miljökvalitetsmålen. I denna planomgång anges att åtgärder bör beskrivas allsidigt och prioriteringar ska motiveras. Samlade effektbedömningar ska tas fram för föreslagna åtgärder och innehålla en samhällsekonomisk bedömning, effekter i förhållande till transportpolitiska mål, miljöbedömningar och en beskrivning av fördelningseffekter.

Krav på att utreda möjligheten till medfinansiering är tydligare denna omgång, men fanns även tidigare för utpekade objekt. Krav på flexibilitet i planerna för kommande efterfrågeförändringar fanns tidigare för de nationella planerna men är nytt för länsplanerna. Regeringen trycker mer på det trafikslagsövergripande perspektivet denna gång. Det har funnits med redan i tidigare omgångar men betonas nu mer. I den förra omgången var den tydliga utgångspunkten de transportpolitiska målen. Denna gång lyfts arbetsmarknaden och klimatfrågan fram som utgångspunkter för arbetet.

Helt nytt i denna omgång är att planerna ska innehålla åtgärder som främjar cyklandet samt anpassningen till det nya hastighetssystemet.

3 Granskning av plandokumenten

I detta kapitel redovisar vi resultatet av genomgången av länens planförslag. Vi har främst behandlat de delar som Riksrevisionen identifierade som svagheter i granskningen 2004, och som statsmakterna uttalat tydliga ambitioner kring inför åtgärdsplaneringen. Riksrevisionens utgångspunkt i granskningen är den av riksdagen fastställda infrastrukturpropositionen och regeringens direktiv om åtgärdsplanering.¹⁷ Riksrevisionen bedömer att direktiven stämmer väl överens med intentionerna i propositionen. Det är mot direktiven som vi har granskat varje planförslag. Se bilaga 2 för en kort beskrivning av hur vi har gjort bedömningar utifrån regeringens direktiv.

3.1 Allmän beskrivning av planerna

Plandokumentet är ofta uppbyggda på ett likartat sätt, även om innehållet kan variera stort. Plandokumentet inleds i de flesta fall med en beskrivning av regeringens direktiv, de transportpolitiska målen och hur planeringsprocessen är upplagd. Ofta nämns också regionspecifika mål och regionala strategier som ska ligga till grund för prioriteringarna i planförslagen. Därpå följer i de flesta fall en beskrivning av länets struktur och förutsättningar. Det kan till exempel vara uppgifter om befolkning, näringsliv eller transportsystemet i länet. Bakgrundsbeskrivningarna följs sedan ofta av själva åtgärdsförslaget med effektbeskrivningar och ibland en beskrivning av genomförandefasen. Planförslaget redovisas oftast i både text och tabell. Medlen fördelas på namngivna objekt och i åtgärdsplaner för mindre, ospecificerade åtgärder. Effektbeskrivningar av enskilda åtgärder finns ibland i själva plandokumentet, men ibland kan de finnas som bilaga eller på en hemsida som länen hänvisar till.

¹⁷ Prop. 2008/09:35 *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* och Uppdrag att upprätta långsiktiga planer för transportinfrastrukturen m.m. 2008-12-19, N2008/8698/IR, N2008/8869/IR(delvis).

3.1.1 Länsplanernas fördelning på åtgärds-kategorier

För att få en övergripande bild av hur länen har fördelat regionens medel har Riksrevisionen delat in fördelningen i fyra kategorier. Den första kategorin avser så kallade namngivna objekt som består av större nybyggnads- eller ombyggnadsobjekt.¹⁸ De återfinns i stort sett i alla planer utom för Gotlands län. Två av kategorierna är särskilt utpekade i direktiven. Det gäller medel för åtgärder till följd av oförutsägbara förändringar av efterfrågan, så kallad marknadsanpassning, och åtgärder för att främja cyklandet. Resterande fördelade medel har vi placerat i kategorin övrigt. Denna kan exempelvis omfatta medel för trafiksäkerhets- och kollektivtrafikåtgärder. Länen har inte kategoriserat eller redovisat sina åtgärder på samma sätt som Riksrevisionen. Det innebär att vår sammanställning ger en grov överblick mer än en exakt beskrivning av länens fördelning. Det har inte varit möjligt att helt anpassa länens redovisning till vår indelning. I några län ingår till exempel medel för cykelåtgärder eller marknadsanpassning i större potter.

Riksrevisionen gör ingen bedömning av vad som är en rimlig fördelning för de olika länen. Vi konstaterar emellertid att det varierar relativt mycket mellan länen hur mycket medel som fördelas på olika åtgärds-kategorier. I genomsnitt avsätts nästan två tredjedelar av medlen på stora objekt, en knapp tredjedel avsätts till kategorin övrigt. I Stockholm och Västmanland har man avsatt 81, respektive 89 procent på namngivna objekt. Som mest avsätts 8 procent till marknadsanpassning men oftast mindre. Medlen till cykelåtgärder varierar kraftigt, men är i snitt 9 procent.

Det finns även stora skillnader i hur man väljer att omprioritera beroende på ramens storlek (plus eller minus 25 procent). I många fall ökas eller minskas de olika pottorna någorlunda proportionerligt, men i andra fall fredar man någon pott och behåller den oförändrad oavsett plannivå. Det finns exempel där man väljer att hålla medlen till de namngivna objekten konstanta i alla ramnivåer. I något exempel har pott för mindre åtgärder fått utgöra buffert för både ökad och minskad ram. De allra flesta län har angivit hur mycket man vill satsa på de potter som regeringen särskilt pekat ut för marknadsanpassning och cykelåtgärder. Särskilt när det gäller cykelåtgärder konstaterar Riksrevisionen att regeringens direktiv har fått ett stort genomslag. I Jämtland, Västernorrland och Gotlands län föreslås att närmare en fjärdedel av medlen ska satsas på gång- och cykelåtgärder.

¹⁸ Kostnad över 25 miljoner kronor.

Tabell 3.1 Länsplanernas fördelning av medel på olika åtgärds-kategorier.

	Ram kkr	Stora ¹⁹ objekt	Marknads- anpassning ²⁰	Cykel- åtgärder	Övrigt
Blekinge	487	54 %	0 %	9 %	37 %
Dalarna	983	74 %	0 %	7 %	19 %
Gotland	205	0 %	0 %	23 %	77 %
Gävleborg	873	61 %	0 %	14 %	25 %
Halland	1 060	38 %	0,3 %	10 %	52 %
Jämtland	477	59 %	8 %	26 %	7 %
Jönköping	1 236	50 %	6 %	5 %	39 %
Kalmar	793	61 %	0 %	6 %	33 %
Kronoberg ²¹	678	40 %	0 %	0 %	59 %
Norrbottnen	743	50 %	3 %	13 %	34 %
Skåne	4 033	51 %	2 %	7 %	40 %
Stockholm	7 851	81 %	2 %	5 %	12 %
Södermanland	917	71 %	5 %	7 %	17 %
Uppsala	1 518	73 %	5 %	5 %	17 %
Värmland	877	52 %	7 %	3 %	38 %
Västerbotten	794	73 %	3 %	8 %	16 %
Västernorrland	696	26 %	0 %	23 %	51 %
Västmanland	758	89 %	0 %	2 %	11 %
Västra Götaland	5 835	68 %	0 %	1 %	31 %
Örebro ²²	944	61 %	6 %	11 %	22 %
Östergötland	1 342	65 %	3 %	7 %	25 %
Genomsnitt		57 %	2 %	9 %	32 %

¹⁹ Med stora objekt menas namngivna objekt med en kostnad över 25 miljoner kronor.

²⁰ Här redovisas bara när det finns en särskilt utpekad pott för marknadsanpassning. I andra län kan det också finnas en flexibilitet i användandet av de pottar som har vida syften.

²¹ I Kronobergs läns pott för övriga åtgärder ryms även åtgärder för cykel- och marknadsanpassning men inte specificerat hur stor del av potten.

²² Siffrorna bygger på remissversionen då det slutgiltiga planförslaget inte var tillgängligt för Riksrevisionen i tid för att kunna beaktas.

3.2 Motivering av prioriterade åtgärder

Enligt regeringens direktiv bör de objekt eller åtgärder som föreslås i åtgärdsplaneringen beskrivas allsidigt och prioriteringarna ska motiveras. Det ska framgå i vilken ordning de ingående åtgärderna har prioriterats och vilka förslag till alternativa åtgärder som förkastats. I infrastrukturpropositionen betonar regeringen vikten av en öppen och inbjudande planeringsprocess. De myndigheter som upprättar planer har ett ansvar för att göra tydliga och begripliga prioriteringar. De har också ett ansvar för att bidra med en tydlig bild av vad det är för problem som ska lösas eller vilken potential som ska tas till vara så att alternativa lösningar kan övervägas. Enligt propositionen ska aktiva och engagerade medborgare på ett enkelt sätt kunna ta del av vilka prioriteringar som till slut gjordes och varför de gjordes.

Riksrevisionen bedömer, i likhet med granskningen från 2004, att av detta följer att det bör framgå vilka prioriteringsgrunder som har använts. Detta gäller på vilka grunder medel fördelats, både mellan olika åtgärds kategorier, och för varje utpekad åtgärd inom varje åtgärds kategori. För att klassas som prioriteringsgrunder bör dessa vara tillräckligt konkreta för att kunna utgöra en faktisk urvalsmekanism. En utomstående betraktare bör kunna förstå varför ett objekt har prioriterats före de övriga, och före dem som valts bort helt.

3.2.1 Hur motiveras de prioriteringar som gjorts

Riksrevisionen bedömer, i en strikt tolkning av direktiven, att inte något planförslag fullt ut lever upp till kravet på att en utomstående betraktare ska kunna förstå varför ett objekt har prioriterats före de övriga, och före dem som valts bort helt.

Flertalet län anger vilka övergripande utgångspunkter eller principer som man anser ska ligga till grund för prioriteringarna. De är dock sällan tillräckligt konkretiserade för att kunna anses utgöra en faktisk urvalsmekanism. Det finns generellt sett inte någon tydlig koppling mellan de övergripande prioriteringsgrunderna och de utvalda åtgärderna.

I många plandokument finns en beskrivning av tillståndet i transportsystemet och förväntade effekter av åtgärderna. Beskrivningarna kan till exempel avse att en åtgärd är tänkt att öka trafiksäkerheten eller medföra positiva effekter på miljön. Mycket sällan förekommer beskrivningar av varför eller enligt vilket kriterium ett specifikt projekt har rangordnats högre än andra. Även om en åtgärd i sig medför något positivt så saknas en analys av hur de rangordnade åtgärderna förhåller sig till varandra och till förkastade objekt.

Bortprioriterade åtgärder redovisas bara i några få av planerna. Flera län påpekar att behoven av investeringar inte på lång väg täcks av tilldelad planeringsram. Det borde innebära att det finns möjliga åtgärder som inte ryms i planförslagen och därmed prioriterats bort.

I ungefär hälften av planerna finns det en tydlig rangordning mellan de namngivna objekten. I flera andra planer saknas ett uppenbart stöd i texten för att uppräknade projekt ska tolkas som en rangordning av prioriterade åtgärder. Det finns dock inte heller något som motsäger att uppräknningen skulle vara avsedd att tolkas som en rangordning.

3.3 Effektbedömning av planförslag och åtgärder

I regeringens direktiv finns krav på att effektbedömning ska tas fram för hela planförslaget och för föreslagna åtgärder. Direktiven tydliggör vad som ska effektbeskrivas i den samlade effektbedömningen:

- En samhällsekonomisk nettonuvärdeskvot och en samhällsekonomisk bedömning med både prissatta och ej prissatta effekter såsom exploateringseffekter och restidsosäkerheter ska tas fram.²³
- Effekterna av åtgärderna i förhållande till transportpolitiska mål ska redovisas.
- Den samlade effektbedömningen ska innefatta miljöbedömningar.
- Fördelningseffekter för olika grupper (exempelvis åldersgrupp, barn, socioekonomisk grupp, kvinnor respektive män) ska anges. Det är viktigt att den samlade effektbedömningen innehåller en beskrivning av jämställdhetseffekter. Kvinnor och män ska ges samma möjligheter att påverka transportsystemets utformning och deras värderingar ska tillmätas samma vikt.

Regeringen skriver i infrastrukturpropositionen att en samlad effektbedömning är ett sätt att strukturerat och sammanfattande beskriva föreslagna åtgärder. Vidare skriver regeringen att en bra effektbedömning ger en rättvisande bild av vad en åtgärd eller ett paket av åtgärder leder till, möjliggör sakliga jämförelser mellan olika alternativ, är öppen med sina förutsättningar och begränsningar, innehåller relevanta känslighetsanalyser och är tydligt och klart dokumenterad. Detta har varit vägledande för Riksrevisionen i bedömningen av de samlade effektbedömningarna i planerna och för utpekade åtgärder.

²³ Nettonuvärdeskvoten väger objektets olika nyttor mot dess kostnader och visar hur mycket man får tillbaka per satsad krona ($nnk = (nyttakostnad) / kostnad$). Det som värderas är bland annat tidsvinster, trafiksäkerhets- och miljöeffekter, biljettintäkter, budgeteffekter och investeringskostnad.

3.3.1 *Samlad effektbedömning av planförslagen*

Enligt Riksrevisionens bedömning har inte något län lämnat en samlad effektbedömning av planförslaget som lever upp till det som enligt regeringen kännetecknar en bra effektbedömning. Endast ett fåtal län tar upp alla effekter som enligt direktiven ska beskrivas i en samlad effektbedömning. Några län presenterar över huvud taget inte någon samlad effektbedömning av planen. Det finns ett par exempel på län som på ett systematiskt sätt redovisat effektbedömningar. Ett län har exempelvis redovisat planens effekter för olika geografiska områden och gjort egna kvantitativa analyser av planens effekter på koldioxidutsläpp. Ett annat län har systematiskt, om än i begränsad omfattning, tagit upp fördelningseffekter i respektive åtgärdskategori.

Det är svårt att värdera innehållet i den samlade effektbedömningen. I de flesta fall görs endast ett generellt yttrande om att planförslaget bedöms leda till positiva effekter, så som trafiksäkerhet eller miljö, utan att förklara på vilket sätt eller varför. I flera fall är dessutom den presenterade effektbedömningen inte en samlad bedömning av planförslaget som helhet. Exempelvis förefaller det som om åtgärder för att främja kollektivtrafik eller cykel tas till intäkt för att planförslaget som helhet ska bidra till mål om ökad jämställdhet eller bättre hälsa och klimat. Detta oavsett hur stor del av planförslaget som ägnas åt denna typ av åtgärder och hur stor andel som satsas på åtgärder med en förväntad omvänd effekt.

Fördelningseffekter av planförslagen berörs ytligt i några planer men det presenteras sällan i någon mer ingående analys. I flera planer beskrivs att medel avsatts till åtgärder som skulle kunna gynna särskilda grupper. Det finns exempel på att län tar upp satsningar på tillgänglighetsåtgärder som gynnar personer med funktionsnedsättning eller kollektivtrafikåtgärder som främst antas gynna kvinnor eller trafiksäkerhetsåtgärder som enligt studier värderas högre av kvinnor än män. Däremot finns ingen analys av hur planförslaget som helhet gynnar olika grupper.

3.3.2 *Samlad effektbedömning av enskilda förslag på åtgärder*

Länens effektbedömningar, eller presentation av effektbedömningar, av enskilda åtgärder görs på mycket olika sätt. Det är därför svårt att göra hållbara jämförelser mellan länen i detta avseende.

I de fall det finns effektbedömningar av åtgärderna i planförslagen handlar det oftast om en beskrivning av förväntade positiva effekter av förslaget. Det är som regel oklart vilken typ av analys eller underlag bedömningen baserar sig på. Endast i undantagsfall vägs den mot potentiellt negativa effekter. Den negativa effekt som återkommer flera gånger är

en möjlig negativ inverkan på landskapet. Riksrevisionen har inte i något planförslag funnit någon tydlig analys av fördelningseffekterna av åtgärderna.

Det är svårt att se en koppling mellan den samlade effektbedömningen och fördelningen mellan åtgärds-kategorier. Det är exempelvis svårt att se vilket underlag om effekter som ligger till grund för att vissa län har valt att avsätta 15–25 procent av medlen till potter för cykelåtgärder. Det är också svårt att se hur effektbedömningen av åtgärderna har påverkat prioriteringarna. Det finns exempel där objekt med lägre, eller till och med negativ, nettonuvärdeskvot (NNK) föreslås före objekt med högre uträknad lönsamhet utan att det anges någon förklaring till detta. Flera län anger att de har valt åtgärder som bidrar positivt till de transportpolitiska målen. Även om en åtgärd anges bidra positivt till de transportpolitiska målen är det ändå svårt att få en uppfattning huruvida åtgärden har valts ut för att den är samhällsekonomiskt effektiv eller för att den bidrar mest till måluppfyllelsen.

3.4 Andra krav i planeringen

Här följer en kortare redogörelse för hur länen har behandlat kraven på att analysera åtgärderna enligt fyrstegsprincipen och att planerna ska vara trafikslagsövergripande. Skälet till redogörelsen för dessa krav är att brister i tillämpningen av fyrstegsprincipen lyftes fram i Riksrevisionens granskning från 2004 medan kraven om trafikslagsövergripande och länsöverskridande planering har betonats tydligare i denna planomgång jämfört med den föregående.

3.4.1 Fyrstegsprincipens tillämpning i planförslagen

I regeringens direktiv står följande att läsa om fyrstegsprincipen:

Åtgärderna bör analyseras enligt den så kallade fyrstegsprincipen, vilket innebär att följande ska analyseras:

1. Åtgärder som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt.
2. Effektivare utnyttjande av befintliga trafikanläggningar och fordon.
3. Begränsade ombyggnadsåtgärder.
4. Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.

I infrastrukturpropositionen understryker regeringen vikten av att noga överväga definitionen av det problem som ska lösas för att fyrstegsprincipen ska kunna tillämpas på ett bra sätt. Ibland kan lösningen på det egentliga problemet finnas utanför transport- och infrastrukturektorn.

Riksrevisionen drog i granskningen 2004 slutsatsen att det i hälften av planerna var oklart om fyrstegsprincipen alls hade tillämpats. En möjlig orsak till detta var att det saknades en samsyn om hur modellen skulle tillämpas i länens planering. Länen uppgav bland annat att de ansåg det vara oklart om det var länen eller trafikverken som hade ansvar för att tillämpa principen och om det skulle ske på objektsnivå eller plannivå.

Tillämpningen av fyrstegsprincipen i sammansättning av länsplanerna är en del av urvalsprocessen som leder fram till vilka åtgärder som ska föreslås. Det är svårt att avgöra om eller hur fyrstegsprincipen har tillämpats enbart utifrån vilka åtgärder som har föreslagits. För att det ska framgå av plandokumentet måste processen bakom tillkomsten av planerna vara väl dokumenterad. I länsplanerna i denna planomgång skriver planupprättarna olika mycket om fyrstegsprincipen. I stort sett samtliga planer nämner fyrstegsprincipen på något sätt, oftast som en utgångspunkt från direktivet, men ibland även tydligare som en av de principer som har legat till grund för prioriteringarna. I en del län har man redovisat vilket steg enligt principen respektive åtgärd hör till och i några få län finns mer utförliga beskrivningar av hur man har prioriterat enligt fyrstegsprincipen, vad gäller både namngivna objekt och fördelningen mellan åtgärdstyper. Det är dock ganska vanligt att tillämpningen av principen inte framgår av plandokumentet på annat sätt än att det står att den ska eller har tillämpats.

Av plandokumentet drar Riksrevisionen slutsatsen att det i många fall fortfarande är oklart om och på vilket sätt fyrstegsprincipen har tillämpats. Riksrevisionen kan också konstatera att regeringens direktiv denna gång inte innehåller något förtydligande i frågan om ansvarsfördelning eller några riktlinjer för hur principen bör tillämpas på objektsnivå respektive plannivå.

3.4.2 *Trafikslags- och länsövergripande planer*

Det trafikslagsövergripande perspektivet är ingen nyhet i åtgärdsplaneringen, men regeringen har i denna planomgång tryckt extra på begreppet. Tanken med ett trafikslagsövergripande perspektiv är att ett väl fungerande transportsystem utnyttjar, på ett effektivt, säkert och miljömässigt hållbart sätt, alla trafikslag, både var för sig och i kombination. Genom en helhetssyn på transportsystemet kan effektiva lösningar för att åtgärda problem med flaskhalsar och trängsel identifieras och genomföras. I samma anda är det viktigt att länen samarbetar och samordnar sig med omvärlden.

Det är svårt att bedöma i vilken grad ett perspektiv har fått ett reellt genomslag. Det är likväl Riksrevisionens uppfattning att samtliga län ser sin regions förutsättningar i en större helhet och i hela trafiksystemet. Flera län gör till exempel stora satsningar på järnvägsåtgärder i den nationella

planen. Ett annat exempel är ett län som fördelar medel till sjöfarten genom att åtgärda en sluss i ett annat län. I stort sett samtliga län avsätter medel i någon mån till kollektivtrafik- och cykelåtgärder. Det förekommer att det trafikslagsövergripande perspektivet syns mer i resonemangen om behov och strategier än som tydliga avtryck i de satsningar som har gjorts. Riksrevisionen bedömer dock att de flesta län har fört ingående trafikslagsövergripande resonemang, inte minst i samband med de systemanalyser som har föregått planarbetet. I alla planförslag, med något undantag, kan man skönja ett mer eller mindre länsövergripande perspektiv. I flera planer har det gjorts tydliga satsningar som handlar om att knyta samman det egna länet med omgivningen. I de flesta planer har man identifierat prioriterade stråk, som är viktiga för länsöverskridande eller nationella transporter, där man vill göra satsningar.

3.5 Sammanfattande iakttagelser

Nedan följer en sammanfattning av de viktigaste punkterna i kapitlet:

- Länens redovisade utgångspunkter för prioriteringarna är sällan tillräckligt konkretiserade för att kunna anses utgöra en faktisk urvalsmekanism. Det finns inte heller någon tydlig koppling mellan de övergripande prioriteringsgrunderna och de utvalda åtgärderna.
- Det är svårt att skapa sig en uppfattning om hur eller varför åtgärder har rangordnats på det sätt som gjorts.
- Få län har redovisat bortprioriterade åtgärder.
- I några fall saknas effektbedömningar, eller är så de så förenklade att de i praktiken inte kan sägas utgöra en effektbedömning.
- Endast ett fåtal län tar upp alla effekter som enligt direktiven ska beskrivas i en samlad effektbedömning.
- I flera fall är de samlade effektbedömningarna inte en samlad bedömning av planförslaget som helhet, utan snarare ett exempel på en specifik åtgärd eller typ av åtgärd.
- Det är nästan enbart positiva effekter av åtgärderna som redovisas i effektbedömningarna.
- Det är ofta svårt att se om, och i så fall hur, effektbedömningarna har påverkat prioriteringar av åtgärder och fördelningen mellan åtgärds-kategorier.

4 Synpunkter från länen

I granskningen har vi ställt ett antal frågor till tjänstemän som arbetat med att ta fram länen planförslag. Avsikten med att inhämta synpunkter från länen är att komplettera och fördjupa vår bild av länen arbete med att ta fram länsplanerna. Av totalt 21 var det 14 länen som besvarade frågorna. Brevet med frågor återfinns i bilaga 3. I detta kapitel återges huvuddragen av länen svar på frågorna.

Riksrevisionen återger länen synpunkter så som de svarat att de har upplevt direktiven och processen. Synpunkterna bör därför betraktas som länen subjektiva uppfattning och Riksrevisionen ifrågasätter inte länen upplevelser. Eftersom kritik riktas mot Vägverket har verket fått ta del av synpunkterna i sammanfattad form. Vägverket har förståelse för länen synpunkter och menar att förutsättningarna i planeringsomgången har varit sådana att en viss otydlighet och förändrade förutsättningar inte har varit möjligt att undvika.

4.1 Hur ser länen på regeringens direktiv?

I Riksrevisionens granskning från 2004 ansåg länen att planeringsdirektiven inte gav förutsättningar för en bra planprocess. Vi frågade om iakttagelserna från granskningen fortfarande är giltiga eller om länen uppfattat att förutsättningarna har förändrats.

Flera länen uppger att direktiven på en del områden är otydliga och svåra att hantera i praktiken. Otydligheten har enligt ett par länen inneburit att det i vissa fall funnits en osäkerhet om ansvarsfördelningen mellan trafikverk och länen. Ett exempel på en svår fråga att hantera i praktiken är möjligheten att använda ordinarie planeringsram till flygplatsdrift. Här uppger länen att tolkningarna har skiftat och besked har kommit sent in i processen. Att nya riktlinjer har kommit sent in i processen är något som flera länen tar upp som ett generellt problem. Nya besked om tolkningar av regeringens direktiv uppges ha kommit från trafikverken under hela processen. I vissa fall så sent som efter det att länsplanerna lämnats på remiss.

Det framförs även kritik mot att direktiven är för detaljerade och kraven för många. Det, menar flera länen, ger för litet utrymme för den regionala politiska processen.

4.2 Vad har styrt länens prioriteringar?

Riksrevisionen menade 2004 att prioriteringsgrunderna i den förra omgångens länsplaner i många fall var oklara. I likhet med förra planomgången ställer regeringen även denna gång krav på att prioriteringarna ska motiveras på ett tydligt sätt. I förstudien till den föreliggande granskningen konstaterades att det även denna planomgång är svårt att avgöra prioriteringsgrunderna. Riksrevisionen frågade länen om vad som har styrt prioriteringar och om det finns särskilda svårigheter med att redovisa motiveringarna på ett tydligt sätt.

Flera län framhåller att prioriteringarna styrts av mål på nationell, regional och lokal nivå. Konkreta exempel är planeringsdirektiven, de transportpolitiska målen och regionala strategidokument. Några län svarar att de anser att de är tydliga i sina prioriteringar. Flera län har ändå försökt redovisa orsaker till varför de inte alltid förklarat sina avvägningar i planförslagen. En förklaring som ges är att många objekt är kända sedan länge från tidigare planomgångar och därmed anses som självklara. En annan förklaring är att eftersom det är många faktorer som spelar in låter det sig inte beskrivas på ett detaljerat och samtidigt begripligt sätt.

Några län har pekat på svårigheten med att beskriva prioriteringarna tydligt eftersom det finns ett mått av politisk förhandling i processen. När det råder en politisk enighet i länen om vilka objekt som ska prioriteras kan det anses som ett tydligt ställningstagande där avvägningar utifrån giltiga prioriteringsgrunder redan är gjorda. Ibland skiljer sig den politiska enigheten på regional nivå från de krav och förväntningar som finns från trafikverken och i direktiven. Konflikten mellan signalerna om ökat regionalt inflytande i planeringen och signalerna om att de mest samhällsekonomiskt lönsamma åtgärderna ska prioriteras blir här tydlig.

4.3 Länens erfarenheter från planomgången

Den sista frågan gav utrymme för länen att kommentera vad som fungerat bra eller dåligt i arbetet med den pågående planomgången.

Flera län anger att det varit kort om tid för planeringen och att planeringen styrts av för många och resurskrävande krav i förhållande till vad länen förväntar sig i utfall. Ett par län påpekar att arbetet är särskilt tungt i mindre regioner där det finns begränsade resurser.

Flera län lyfter fram att arbetet med systemanalyserna som gjordes i det förberedande uppdraget om åtgärdsplanering var positivt och nyttigt inför det fortsatta arbetet. Flera län anser också att det trafikslagsövergripande perspektivet har förstärkts i denna planomgång, inte minst genom att uppdraget om den nationella planen gavs åt trafikverken gemensamt.

Trafikverkens, och framför allt Vägverkets, roll i planeringsprocessen lyfts fram i många svar. Samarbetet och dialogen fungerar i många fall bra på den regionala nivån och Vägverket upplevs ofta som duktigt och ambitiöst i sitt arbete. Samtidigt hävdar flera län att Vägverket på central nivå i vissa fall visar dålig förståelse för länens förutsättningar. Bland annat har sena och otydliga besked i viktiga frågor försvårat länens arbete. Det har i vissa fall också varit svårt att få fram underlag i tid. Ett län beskriver lite tillspetsat att det ibland har känts som om Vägverket i första hand prioriterat arbetet med den nationella planen och arbetet med att göra analyser för de regionala planerna kommit i andra eller tredje hand. Ett län upplever det som om Vägverket först tagit på sig att ta fram underlag till samlad effektbedömning för att i ett sent skede lägga det fulla ansvaret på länet. Vägverket kritiseras även för att inte respektera att länen har fått ett ökat ansvar för sina prioriteringar, utan driver igenom sina krav utan hänsyn till de regionala demokratiska processerna.

5 Slutsatser

Riksrevisionen har genomfört en granskning av de planförslag som länen lämnat till regeringen inom ramen för den regionala åtgärdsplaneringen. Frågeställningen i granskningen har varit om länen i den regionala åtgärdsplaneringen har följt statsmakternas intentioner som de uttryckts genom regeringens direktiv inför fastställandet av länsplaner för regional transportinfrastruktur. Granskningen visar att länen i några viktiga hänseenden inte har levt upp till de krav som ställts i regeringens direktiv.

Förslagen till länsplaner som har lämnats till regeringen är enligt Riksrevisionens bedömning resultatet av ett omfattande arbete. Länen har utifrån varierande förutsättningar tagit fram planförslag i samråd med ett stort antal intressenter. I samtliga fall har också berörda aktörer kunnat samlas kring planförslaget som lämnats till regeringen. Länen har dock inte i alla avseenden motsvarat statsmakternas ambitioner om öppenhet och tydlighet i åtgärdsplaneringen. Planförslagen är inte tillräckligt transparenta och tydliga för att det ska gå att avgöra om valet av åtgärder är det mest effektiva och det långsiktigt mest socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbara alternativet. Resultatet av granskningen indikerar att flertalet av de problem och brister som Riksrevisionen lyfte fram i sin granskning 2004 kvarstår.

5.1 Länen har inte levt upp till direktivens krav

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

5.1.1 *Otydliga grunder för prioriteringarna i planförslagen*

I regeringens direktiv finns krav på att prioriteringarna ska motiveras och att den inbördes prioriteringsordningen ska framgå. Det ska även framgå vilka förslag till alternativa åtgärder som förkastats. Både regering och riksdag har påtalat vikten av att åtgärderna motiveras så att det på ett enkelt sätt ska gå att förstå vilka prioriteringar som till slut gjordes och varför. Det är bland

annat viktigt att ge en tydlig bild av vad det är för problem som ska lösas eller vilken potential som ska tas till vara så att alternativa lösningar kan övervägas.

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

5.1.2 *Otillräckliga effektbeskrivningar i planförslagen*

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

Riksrevisionens bedömning grundar sig på iakttagelsen att plandokumentet i flera fall saknar effektbeskrivningar eller har mycket förenklade effektbeskrivningar. Dessutom är det endast ett fåtal län som har uppfyllt alla krav som direktiven ställer på vad effektbedömningarna ska behandla. I flera fall är effektbedömningen inte en samlad bedömning av planförslaget som helhet. Ofta redovisas snarare hur enskilda insatser påverkar måluppfyllelse än hur hela det samlade planförslaget påverkar uppfyllelsen av nationella och regionala mål. Det är svårt att avgöra om, och i så fall hur, effektbedömningarna har påverkat prioriteringar av åtgärder och fördelningen mellan åtgärds-kategorier. I planförslagen redovisas negativa effekter och målkonflikter endast i undantagsfall.

5.2 **Konsekvensen är att det blir svårt att avgöra om valet av åtgärder är det mest effektiva**

En konsekvens av bristerna i plandokumentet är att det är svårt att avgöra om valet av åtgärder är det mest effektiva och det långsiktigt mest socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbara. Bristande motivering av prioriteringar

och otillräckliga effektbedömningar försvårar sakliga jämförelser mellan olika nya alternativ. Det kan även hämma en omprövning av alternativ i takt med att förutsättningarna i samhället ändras. Detta kan i sin tur innebära att beslut fattas utifrån en föråldrad syn på vilka problem som ska lösas och vilken potential som kan tas till vara genom infrastrukturinvesteringar.

5.3 Otydliga förutsättningar en orsak till bristerna

5.3.1 *Länen har delvis andra utgångspunkter än direktiven*

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

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

5.3.2 *Oklara och förändrade förutsättningar har försvårat lärens arbete*

En förutsättning för att kunna genomföra en bra åtgärdsplanering är att det finns en förutsägbarhet och konsekvens i processen. Länen pekar på att förutsättningarna har ändrats under processens gång och att det har varit svårt att få tydliga besked i centrala frågor för lärens arbete. Enligt länen har det tagit kraft från den i tiden redan hårt pressade processen och sena ändringar har inte alltid kunnat beaktas. Ändrade förutsättningar riskerar att särskilt drabba län med mindre resurser där möjligheten att styra om eller göra om är begränsad. Kritiken riktas mot Vägverkets arbete och stöd, men även Vägverket har arbetat inom ramen för de förutsättningar som regeringen har givit för åtgärdsplaneringen.

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

Regeringen har styrt både mot ett ökat regionalt inflytande i planprocessen och mot att satsningarna ska vara samhällsekonomiskt lönsamma. Det som är regionalekonomiskt lönsamt eller regionalpolitiskt önskvärt behöver dock inte vara det samhällsekonomiskt mest lönsamma alternativet. Några län har i sina synpunkter till Riksrevisionen uttryckt en besvikelse över att det regionala inflytandet i planeringsprocessen inte blivit så stort som de anser sig blivit utlovade inför åtgärdsplaneringen. Infrastrukturpropositionen och direktiven till det förberedande arbetet med systemanalyserna är tydligare med avsikten att öka det regionala inflytandet än vad direktiven till åtgärdsplaneringen är. När det råder en politisk enighet i länen om vilka objekt som ska prioriteras kan det anses som ett tydligt ställningstagande där avvägningar utifrån giltiga prioriteringsgrunder redan är gjorda. Ibland skiljer sig den politiska enigheten på regional nivå från de krav och förväntningar som finns från trafikverken och i nationella mål. Konflikten mellan ambitionen om ett ökat regionalt inflytande i planeringen och ambitionen att de samhällsekonomiskt mest lönsamma åtgärderna ska prioriteras blir här tydlig.

Det finns därmed en motsättning mellan en skarp styrning med direktiv som syftar till att ensa planförslagets innehåll och kvalitet i hela landet och viljan att utöka det regionala inflytandet. Länen har nog tagit sig ett större utrymme än vad som egentligen ges av direktiven. Med tanke på styrningen mot ett ökat regionalt inflytande kan detta samtidigt förefalla legitimt. Exempelvis har de flesta av de regionala aktörerna övergått från att vara statligt styrda länsstyrelser till att vara regionala organ med eget politiskt mandat. Hur denna konflikt eller motsättning i grundläggande synsätt ska påverka det praktiska arbetet med att ta fram länsplaner har regeringen inte hanterat, utan till stor del skjutit över på länen och trafikverken.

5.4 **Regeringen har inte vidtagit tillräckliga åtgärder**

Regeringen har inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att länen ska leva upp till de krav som ställts. Regeringen meddelade i budgetpropositionen 2005 att regeringens bedömning och åtgärder, med anledning av iakttagelserna i Riksrevisionens granskningsrapport, hade redovisats i samband med regeringens återrapportering av utfallet av åtgärdsplaneringen till riksdagen. Av återrapporteringen framgår att regeringen anser att Riksrevisionens granskning på ett värdefullt sätt identifierat brister i länen's arbete med länsplanerna. Emellertid framgår det inte av återrapporteringen om

regeringen hade vidtagit eller avsåg att vidta åtgärder med anledning av de brister som Riksrevisionen lyfte fram.

Regeringen har inte heller ändrat länens direkta förutsättningar för att leva upp till ställda krav. Kraven som de uttrycks i direktiven är i stort desamma denna planomgång och inga större förändringar har gjorts i planprocessen. Resultatet av Riksrevisionens granskning av länsplanerna denna planomgång indikerar att flertalet av de problem och brister som lyftes fram 2004 fortfarande kvarstår.

5.5 Rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att det finns brister i hur länen beskriver effekter av planförslagen och hur de redovisar motiven för sina prioriteringar. Riksrevisionen menar att bristen på tydlighet och öppenhet gör det svårt att bedöma om det är de bästa och mest effektiva åtgärderna som föreslås. Regeringen har nu goda möjligheter att åstadkomma en förändring inom ramen för den förändring av planprocessen som aviserats.

Politiska avvägningar som görs regionalt kan innebära att åtgärder som inte är samhällsekonomiskt lönsamma eller som inte tydligt bidrar till nationella mål prioriteras. Det kan vara fullt legitimt att regionerna föreslår sådana åtgärder, givet att de avvägningar och motiv som har legat till grund för prioriteringen redovisas tydligt. Först då är det möjligt för remissinstanser, allmänhet och slutligen regeringen att ta ställning till om de motiv som redovisas är starka nog för att avvika från kraven på samhällsekonomisk lönsamhet och de transportpolitiska målen.

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

Bilaga 1 – Transportpolitikens mål och den ekonomiska ramen för planeringen

Transportpolitikens mål och principer

I mars 2009 kom regeringens proposition²⁴ "Mål för framtidens resor och transporter" som föreslog en ny struktur för de transportpolitiska målen. I propositionen skriver regeringen att de transportpolitiska principerna även i framtiden kommer att vara den viktigaste utgångspunkten för regeringens åtgärder och val av styrmedel inom transportområdet. De viktigaste medlen inom transportområdet är infrastrukturplanering, organisering och styrning av myndigheter, lagstiftning och regelgivning samt ekonomiska styrmedel. Av propositionen framgår att regeringen gör bedömningen att de åtgärder som genomförs i transportinfrastrukturen bidrar till att de transportpolitiska målen uppfylls.²⁵

De transportpolitiska målen består av ett övergripande mål som är nedbrutet i ett funktionsmål om tillgänglighet samt i ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa.

Övergripande mål

Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

²⁴ Prop. 2008/09:93 *Mål för framtidens resor och transporter*.

²⁵ Prop. 2008/09:93 *Mål för framtidens resor och transporter*, s. 59-60.

Funktionsmålet för tillgänglighet

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

Preciseringar för funktionsmålet:

- Medborgarnas resor förbättras genom ökad tillgänglighet, trygghet och bekvämlighet.
- Kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften.
- Tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder.
- Arbetsformerna, genomförandet och resultatet av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle.
- Transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning.
- Barns möjligheter att själva på ett säkert sätt använda transportsystemet och vistas i trafikmiljöer ökar.
- Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras.

Hänsynsmålet – säkerhet, miljö och hälsa

Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas så att ingen ska dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa.

Preciseringar för hänsynsmålet miljö och hälsa:

- Antalet omkomna inom vägtransportområdet halveras och antalet allvarligt skadade minskar med en fjärdedel mellan 2007 och 2020.
- Antalet omkomna inom yrkessjöfarten och fritidsbåtstrafiken minskar fortlöpande och antalet allvarligt skadade halveras mellan 2007 och 2020.
- Antalet omkomna och allvarligt skadade inom järnvägstransportområdet och luftfartsområdet minskar fortlöpande.
- Transportsektorn bidrar till att miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet fossilberoende.
- Transportsektorn bidrar till att övriga miljö kvalitetsmål nås och till minskad ohälsa. Prioritet ges till de miljö politiska delmål där transportsystemets utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att nå uppsatta mål.

Transportpolitiska principer

De transportpolitiska principerna bör vara vägledande när styrmedel ska väljas och ekonomiska medel prioriteras och anslås:

- Kunderna ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur en transport ska utföras.
- Beslut om transportproduktion bör ske i decentraliserade former.
- Samverkan inom eller mellan olika trafikslag ska främjas.
- Konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas.
- Trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas.

Den ekonomiska ramen för infrastrukturplaneringen

Utifrån förslagen i infrastrukturpropositionen (2008/09:35) har riksdagen beslutat att den statliga planeringsramen för transportinfrastruktur totalt ska omfatta 417 miljarder kronor under perioden 2010–2021. Riksdagen har också beslutat att 217 miljarder kronor av dessa medel ska användas till utveckling av transportsystemet. Resterande medel är avsatta för drift och underhåll i befintlig transportinfrastruktur. En nyhet i denna infrastrukturproposition är att riksdagen inte har tagit ställning till hur mycket av medlen till utveckling av transportsystemet som ska fördelas till den nationella planen och hur mycket som ska fördelas till länsplanerna. Detta innebär att regeringen fritt kan besluta hur mycket som ska fördelas till den nationella planen respektive länsplanerna i denna planomgång. Det finns alltså en konkurrens om de statliga pengarna mellan den regionala och nationella nivån liksom mellan regionerna.

Fördelning till länen

I direktivet till länsplaneringen har regeringen fördelat en preliminär ram om 33,1 miljarder kronor till länen. Regeringen förklarar inte närmare i besluten hur den totala ramen eller respektive läns ram har beräknats. Skillnader i fördelning mellan länen är svår att koppla till någon tydlig enskild variabel. Exempelvis visar en fördelning per invånare att det län som fått mest per invånare tilldelas en preliminär ram på 4 640 kronor/invånare, och det län som får minst medel tilldelas 2 860 kronor/invånare. En tjänsteman på Näringsdepartementet svarar att fördelningen av den preliminära ramen till länen har slutligt beretts efter en politisk diskussion. Som underlag till den politiska diskussionen har bland annat underlag från Vägverket avseende vägtrafikarbetet i länen och underlag om befolkningsfördelning i landet använts.

Bilaga 2 – Vägledning för bedömning

I nedanstående tabell visas den mall som vi har tagit fram för att granska plandokumentet på ett jämförbart sätt.

Utvalda krav ur regeringens direktiv som granskats – vad direktiven säger att länen ska göra	Riksrevisionens vägledning för bedömning av planerna
Planeringsram (mnkr). Anges för varje län i direktivet.	Ange belopp.
Grundläggande krav	
Redovisa plannivåer +/- 25 %.	Har man redovisat alla nivåer ja/nej? Kommentera eventuell otydlighet.
Samlad effektbedömning	
Ta fram en samlad effektbedömning för planen. Beskriva effekter i förhållande till transportpolitiska mål & fördelningseffekter.	Har en samlad effektbedömning av planen gjorts ja/nej? Finns ett samlat svar för planen som helhet inkl. bedömning mot transportpolitiska mål och fördelningseffekter? Kommentera hur användbar effektbedömningen är för att man ska kunna förstå effekterna av planförslaget, såväl positiva som negativa. Kommentera om man har hanterat påverkan på målen och fördelningseffekter.
Ta fram samlade effektbedömningar för åtgärderna.	Har en samlad effektbedömning av åtgärden gjorts ja/nej? Kommentera hur användbar effektbedömningen är för att man ska kunna förstå effekterna av åtgärden, såväl positiva som negativa.
Ta fram samhällsekonomisk bedömning och kvot för åtgärder.	Har samhällsekonomiska bedömningar gjorts, anges åtgärdernas lönsamhet ja/nej? Anges bara NNK eller total samhällsekonomisk bedömning?
Beskriva effekter i förhållande till de transportpolitiska målen.	Beskrivs åtgärdernas påverkan på målen ja/nej? Kommentera hur användbar målanalysen är för att man ska kunna förstå effekterna av åtgärden såväl positiva som negativa.
Ange fördelningseffekter av objekt.	Beskrivs fördelningseffekter av åtgärden? Kommentera hur användbar beskrivningen är för att man ska kunna förstå effekterna av åtgärden såväl positiva som negativa.

Urval	
Inbördes prioritetsordning av åtgärderna ska framgå.	Finns det en lista med tydlig rangordning av de namngivna objekten ja/nej?
Motivera prioriteringar.	Motiveras det varför åtgärderna har fått sin rangordning i planen ja/nej? Går det att förstå varför ett objekt har prioriterats före de övriga och före dem som har valts bort helt? Förstår man hur samhällsekonomisk lönsamhet har påverkat bedömningen av åtgärden och dess prioritering i planen? Det räcker inte att positiva effekter av åtgärderna räknas upp. Det måste finnas en förklaring till varför dessa effekter gör att åtgärden tillmätts ett högre värde än övriga objekt.
Visa vilka förslag till åtgärder som förkastats.	Ja eller nej, redovisas åtgärder som har valts bort och varför de har valts bort?
Planeringsprinciper	
Bör analyseras enligt fyrstegsprincipen.	Anges det att man arbetat enligt fyrstegsprincipen, eller går det att förstå ändå genom valet av åtgärder och hur de redovisas ja/nej? Kommentera ifall det står att fyrstegsprincipen har tillämpats men om det inte går att utläsa i valet av åtgärder och motiveringen av prioriteringar (om sådan finns).
Uppdraget är att göra en trafikslagsövergripande plan.	Är planen trafikslagsövergripande. T.ex. behandlas alla trafikslag på ett seriöst sätt, visar valet av åtgärder att man tar hänsyn till hur trafikslagen kan samverka? Ja/nej?
Det förutsätts att länen i sina prioriteringar utgår från ett länsöverskridande perspektiv.	Motiverar man valet av åtgärder utifrån ett större regionalt perspektiv? Redovisas t.ex. kopplingar till stråk och målpunkter utanför det egna länet? Ja/nej?
Medfinansiering ska prövas.	Finns inslag av medfinansiering ja/nej, och i så fall vilken typ av medfinansiering?
Riksrevisionens kriterium från 2004	
Målkonflikter	Beskrivs eventuella målkonflikter ja/nej? Hur har man i så fall hanterat dem i valet av åtgärder?

Bilaga 3 – Brev till länen med frågor om arbetet med länstransportplaner

Riksrevisionen granskade under 2003 länens arbete med förra planomgångens länsplaner för regional infrastruktur. Granskningen resulterade i rapporten *Länsplanerna för regional infrastruktur* (RIR 2004:1). Riksrevisor Eva Lindström har nu beslutat att Riksrevisionen under hösten 2009 ska genomföra en kort uppföljning utifrån iakttagelserna från tidigare granskning. Anledningen till att vår granskning påbörjas innan de slutgiltiga planförslagen är klara, är att vi kan se en nytta med om våra slutsatser finns tillgängliga inför regeringens beslut i början av 2010.

Som en del i uppföljningen är vi angelägna om att ta del av synpunkter från dig som arbetar med att ta fram planförslagen i denna omgång. Vi har ställt samman fyra frågor som vi bedömer är av stor betydelse för fullständigheten i våra slutsatser. Utöver detta baseras uppföljningen huvudsakligen på att vi tar del av plandokumentet i såväl remissversion som slutgiltig version och granskar dem mot regeringens direktiv.

Vår uppföljande granskning genomförs på kort tid men det är viktigt att vi kan ta del av era synpunkter. Vi är också medvetna om att ni just är i en intensiv fas i färdigställandet av planförslagen men hoppas att ni ändå har möjlighet att bidra för att vi ska få en så korrekt bild av planarbetet som möjligt. *De frågor vi vill ha besvarade beskrivs i slutet av detta brev.*

Skicka svaren senast den 15 oktober till
mattias.pettersson@riksrevisionen.se eller till
Mattias Pettersson, Riksrevisionen, 114 90 Stockholm.

För frågor kontakta:
Mattias Pettersson 08-5171 41 42 eller
Helena Braun Thörn 08-5171 42 02

På nästa sida följer en kort bakgrundsbeskrivning med sammanfattade slutsatser från den tidigare granskningen.

Bakgrunden i tidigare granskning

Riksrevisionen granskade under förra planperioden länsens arbete med länsplanerna. Syftet med granskningen var att bedöma om statsmakternas direktiv för planering hade följts och att identifiera förklaringar till eventuella avvikelser från direktiven. Samtliga läns planförslag granskades mot kraven i regeringens direktiv. Länen fick sedan möjligheten att ge sin syn på planprocessen genom telefonintervjuer och ett antal fallstudier. Riksrevisionens slutsatser var att länsens planering i vissa viktiga avseenden skett från andra utgångspunkter än direktivens och att direktiven i vissa avseenden inte varit tillräckligt tydliga.

Granskning mot regeringens direktiv

Riksrevisionen gjorde ett antal iakttagelser i samband med att planförslagen granskades mot regeringens direktiv. Den övergripande bedömningen var att länsplanerna inte i någon större utsträckning hade uppenbara avvikelser från direktiven. Det fanns dock några områden där det utifrån plandokumentet fanns grund att anta att direktiven inte följts. Hanteringen av fyrstegsprincipen och hur samhällsekonomisk lönsamhet varit vägledande för prioriteringar var två områden där det ansågs oklart. När det gällde grund för prioritering av åtgärder bedömde Riksrevisionen att det i flertalet plandokument var svårt att se vad som avgjort vilka åtgärder som valts in i planen respektive prioriterats bort. I majoriteten av planerna redovisas övergripande prioriteringsgrunder utan att konsekvenserna av fördelningen av medel mellan de olika åtgärdskategorierna berördes. Det var även Riksrevisionens bedömning att få län operationaliserade sina prioriteringsprinciper på ett sådant sätt att det för en utomstående faktiskt skulle gå att se hur valen mellan olika åtgärder hade gjorts.

Hur såg länen på regeringens direktiv och på processen?

Länsens reaktioner på direktiven beskrevs som blandade. Länen ansåg att direktiven kom sent och att tiden för att upprätta planerna därför blivit knapp. Vidare fanns det en kritik mot betoningen av samhällsekonomisk lönsamhet eftersom det inte tillräckligt väl ansågs fånga in regionala utvecklingseffekter. Det beskrevs som att det kan ha funnits svårigheter med att hantera direktivens olika delar i förhållande till varandra.

Länen lämnade även synpunkter på den regionala planeringen och infrastrukturplaneringen som helhet. Det fanns ett stort missnöje med hur tilldelningen av de ursprungliga ramarna gått till. Det fanns även

en misstro mot statsmakterna om huruvida de ramar som beslutas av regeringen kommer att uppfyllas i praktiken när det gäller faktisk medelstilldelning. Frågor angående planeringsansvarets fördelning mellan regional och nationell nivå lyftes också. Flera län menade att det finns en inbyggd motsättning mellan att öka det regionala engagemanget i infrastrukturplaneringen och de enligt deras uppfattning mycket strikta direktiven. Direktiven ansågs innebära en toppstyrning av en beslutsprocess som enligt länen ska vara regional.

Frågor:

Hur ser ni på regeringens planeringsdirektiv?

Vi är intresserade av hur länen ser på regeringens planeringsdirektiv i denna omgång. I den tidigare granskningen var länen kritiska till om regeringen genom planeringsdirektiven gav förutsättningar till en bra planprocess. Är iakttagelserna från 2003 fortfarande giltiga eller har förutsättningarna förändrats? Har nya problem tillkommit?

Vad har styrat prioriteringarna?

Riksrevisionens granskning 2003 påpekade att prioriteringsgrunderna i den omgångens länsplaner i många fall var oklara. Direktiven i den pågående planomgången ställer krav på att prioriteringarna ska motiveras. Regeringen skriver i infrastrukturpropositionen att de organ som upprättar planerna har ett ansvar för att göra tydliga och begripliga prioriteringar så att aktiva och engagerade medborgare och företag på ett enkelt sätt ska kunna ta del av vilka prioriteringar som till slut gjordes och varför.

Efter en första översiktlig genomgång av denna omgångs remissversioner av länsplanerna så är vår bild att det även denna gång ofta kan vara svårt att förstå varför en åtgärd har prioriterats framför en annan. Ofta, men inte alltid, beskrivs förväntade effekter av åtgärden, men inte om dessa effekter är sådana att de gör en åtgärd mer motiverad än en annan. Det är långt ifrån alltid som förkastade åtgärder redovisas.

Vi anar att det finns en svårighet i att uttrycka motiven till de prioriteringar som görs. Vari ligger denna svårighet? Vilka av de faktorer som har påverkat prioriteringarna skulle gå att uttrycka på ett tydligare sätt i planförslagen (och är det något som planeras till slutversionen) och vilka faktorer är svårare att beskriva på ett bra sätt?

Skillnad mellan remiss och slutlig version?

Kommer slutversionen att skilja sig från remissversionen? På vilket sätt och i vilken omfattning?

Erfarenheter från planomgången?

Är det något speciellt som fungerat bra respektive dåligt? Vad är bättre respektive sämre sedan förra gången?

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrt prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken

- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?

- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvaliteten i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsupdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsupdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildande stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen

- 2008 2008:1 Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högskolelärares bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisorernas årliga rapport 2008
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi). En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007
- 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg
- 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten
- 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske
- 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet. Ett framgångsrikt program
- 2008:25 Kasernen Fastighetsaktiebolag
- 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning
- 2008:27 Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter
- 2008:28 Skyddat arbete hos Samhall. Mer rehabilitering för pengarna
- 2008:29 Skyddet för farligt gods
- 2008:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009
- 2008:31 Svenska trygghetssystem utomlands. Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisorernas årliga rapport 2009
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av den finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition
- 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
- 2009:16 Underhåll av belagda vägar
- 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010
- 2009:18 IT-investeringar över gränserna
- 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs
- 2009:20 Jobbskatteavdraget
- 2009:21 Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter
- 2009:22 Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se