

Ärendenummer
TRV 2018/128442
Ert ärendenummer
N2018/00165/TIF

Dokumentdatum
2019-01-11
Sidor
1(4)



Regeringskansliet
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Kopia:
Dariet
cPL Stefan Engdahl

Trafikverkets remissyttrande gällande Riksrevisionens rapport Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur

Riksrevisionen har granskat hur fyrstegsprincipen tillämpas inom den nationella planeringen av investeringar i transportinfrastruktur. Granskningsrapporten innehåller slutsatser och rekommendationer till Regeringen och Trafikverket.

Trafikverket instämmer i att den stegvisa processen behöver förbättras och ett klargörande behöver göras av regeringen beträffande steg 1-nivån samt hur tänkbara åtgärder ska prövas. Flera av de analyser och förbättringsförslag som noteras, överensstämmer med det Trafikverket identifierat i egen översyn. Det pågår ett stort utvecklingsarbete kring arbetssätt och systemstöd för skedet från behov och brist till åtgärd. I det ingår bland annat framtagande av nationella bristanalyser på systemnivå och förbättrat arbetssätt för ÅVS.

Vi delar inte åsikten om att Trafikverkets styrning inte stödjer ett trafikslagsövergripande arbetssätt, däremot ser vi en potential att utveckla arbetet. Trafikverket är tveksam till att lika krav på aktualitet för ÅVS som för SEB ger den effekt som önskas.

Remissyttrandet utgår från de slutsatser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnat. Trafikverket har valt att fokusera yttrandet på de rekommendationer som i första hand riktar sig till Trafikverket.

Riksrevisionens granskningsresultat

- Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen och Trafikverkets styrning inte stödjer ett trafikslagsövergripande arbetssätt. Regeringen behöver i flera avseenden förtydliga hur Trafikverket ska arbeta med fyrstegsprincipen och Trafikverket behöver utveckla arbetssättet med ÅVS:erna för att åstadkomma mer kostnadseffektiva investeringar inom transportsektorn.
- Steg 1-åtgärder är sällan användbara för att eliminera lokala brister i transportinfrastrukturen
- Det trafikverksslagövergripande perspektivet har inte fått tillräckligt genomslag
- ÅVS:erna som underlag för åtgärdsval behöver förbättras.

Rekommendationer till regering och Trafikverket

- Regeringen och Trafikverket bör överväga att i högre grad låta nationellt framtagna bristanalyser och prioriteringar på systemnivå utgöra en utgångspunkt för den tidiga planeringen av investeringar i transportinfrastruktur.

Trafikverkets kommentarer

Trafikverket har ett trafikslagsövergripande arbetssätt på systemnivå, samtidigt som potential identifierats för att utveckla det trafikslagsövergripande arbetssättet ytterligare. Trafikverket har

därför sedan något år inlett ett arbete med nationellt framtagna bristanalyser, som syftar till att möjliggöra trafikslagsövergripande prioriteringar på systemnivå.

Det ökar möjlighet att arbeta med intermodalitet och hur trafikslagen bättre kan samverka. Åtgärderna blir då att knyta ihop befintliga system till fungerande flöden oavsett trafikslag samt skapa steg 1-åtgärder för att motivera och underlätta val.

Rekommendationer till regeringen

- Förtydliga hur Trafikverket ska arbeta med första steget i fyrstegsprincipen, som består i att försöka lösa brister genom sänkt efterfrågan eller överflyttningar mellan trafikslag.
- Förtydliga vad som menas med att Trafikverket ska genomföra en stegvis prövning vid åtgärdsval.
- Förtydliga vad som mer konkret menas med att tänkbara åtgärder ska prövas med ett trafikslagsövergripande anslag.
- Säkerställ att Trafikverket ställer samma krav på aktualitet för ÅVS:er som för SEB:ar, när dessa utgör underlag för åtgärdsval.

Trafikverkets kommentarer

Det är många aktörer som arbetar med steg 1-åtgärder och Trafikverket är en av dessa utförare. På lokal nivå kan sällan enbart steg 1-åtgärder eliminera bristerna, men det är ofta möjliga delar i ett paket med effektiva åtgärder som sammantaget ger goda effekter.

Trafikverket ser positivt på Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör förtydliga i vilken utsträckning de generella steg 1-åtgärder som avgifter, skatter, subventioner och mer genomtänkt samhällsplanering kan användas. Subventioner och styrmedel är viktiga åtgärdsområde för att förändra behov av transporter och val av färdmedel.

En tydligare konkretisering, tillsammans med Trafikverkets arbete med att ta fram trafikslagsövergripande nationella bristanalyser på systemnivå, ökar möjligheterna att förtydliga och förbättra trafikslagsövergripande perspektiv vid identifierande av brister.

Det innebär inte att alla trafikslag behöver ingå i respektive ÅVS, men de lokala bristerna kan då hanteras i ett större sammanhang så att det blir tydligare hur de samverkar och kompletterar målsättningar och åtgärder på systemnivå.

Trafikverket håller med om vikten av att underlagen för åtgärdsval håller en hög kvalitet, men är tveksam till om aktualitetskrav på ÅVS uppfyller det behovet.

Det finns skäl till att se över kvaliteten på underlag inför nya planomgångar, men också inför beställningar av åtgärder. Detta är ett arbete som Trafikverket har för avsikt att genomföra i samband med kommande planeringar. Vår utgångspunkt är att det ska föreligga relevant material som underlag för framtagande av nya planer, men ÅVS-metodiken är relativt ny och vi har i senaste planomgången haft en viss eftersläpning med övergången från förstudier enligt det gamla planeringssystemet till det nya planeringssystemet med åtgärdsvalsmetodik.

Vår utgångspunkt är att behovet av hantering skiljer sig åt för ÅVS och SEB. En ÅVS genomförs i syfte att identifiera brister och möjliga åtgärder för att åtgärda bristerna, vilket innebär att den är betydligt mer robust än de SEB:ar som tas fram för att beskriva effekterna av de åtgärder som identifierats. En SEB behöver uppdateras i betydligt större utsträckning med de förutsättningar som gäller vid respektive planeringstillfälle för att SEB:arna ska vara jämförbara sig emellan.

Rekommendationer till Trafikverket

- Tydligare precisering av begreppet brist. Bättre interna verktyg, referensvärden och leveranskvaliteter
- Modifiera ÅVS-metodiken så att de huvudalternativ till åtgärdspaket som ställs mot varandra mer speglar stegen 2–4 i fyrstegsprincipen.

- Höj kvaliteten på ÅVS:erna
 - Bristbeskrivningar med referensvärden
 - Använd kvantitativa samhällsekonomiska beräkningar vid större projekt.
 - ÅVS ska ge underlag till entydigt förslag till åtgärdsval och redovisning av finansiering.
 - Beskrivning av hur föreslagna åtgärder förhåller sig till aktuell underhållsplan
- Utveckla en bättre kunskapsöverföring mellan de som planerar och genomför åtgärderna.

Trafikverkets kommentarer

Åtgärdsvalsstudier är en relativt ny planeringsform och ständiga förbättringar pågår för att utveckla arbets sättet och verktygen. Trafikverket noterar att Riksrevisionen tycker att ÅVS är en bra arbetsform, även om det finns förbättringspotential i syfte att öka kvalitén.

Trafikverket instämmer i Riksrevisionens slutsats att ÅVS:erna som underlag behöver förbättras och har också genomfört en översyn av arbetssätten och systemstöd kring ÅVS. Vid denna genomlysning har Trafikverket kommit fram till att det i första hand har varit användningssättet som har behövt säkerställas, inte ändring av själva metodiken. Behov av utveckling finns dokumenterade i en handlingsplan, vilken kommer att ses över utifrån Riksrevisionens rekommendationer och kommenteras mer i detalj nedan.

Tydligare precisering av begreppet brist samt bristbeskrivningar med referensvärden

Trafikverket har under våren 2018 inlett arbete med en handledning som syftar till att precisera bristbegreppet som sådant tillsammans med värdering och tillämpning i planeringsarbetet. Handledningen planeras vara färdigställd under första kvartalet 2019 och ska användas när underlag tas fram inför kommande revidering av nationell plan.

Överväg modifiering av ÅVS-metodiken för hantering av åtgärdspaket enligt stegen i fyrstegsprincipen

Ytterligare förtydligande kring den stegvisa prövningen och styrningen av åtgärdsval är välkommen input för att säkerställa och tydliggöra hanteringen. Samtidigt vill Trafikverket understryka att det i arbetet med nationell plan blir ett fokus på att hantera de mer omfattande åtgärdsförslagen eftersom de åtgärder som ryms i steg 1 och 2 samt i viss mån i steg 3, många gånger redan genomförts. Förväntningarna på att den av Riksrevisionen föreslagna modifieringen ska ge stora effektiviseringsvinster bör därför vara måttliga. Trafikverket har för avsikt att studera hur en sådan modifiering skulle kunna utformas och vilka vinster den skulle kunna ge.

Höj kvaliteten på ÅVS:erna

Ett förtydligande behövs för när och hur de kvalitativa och kvantitativa kostnadsbedömningarna ska användas. Det finns en konflikt mellan att en ÅVS ska vara av mer principiell karaktär och inte så stark inriktning mot utformning av konkreta åtgärder, samtidigt som det krävs detaljkunskap i utformning och förutsättningar för att hitta en kostnadsnivå som bedöms som rimlig. Detta blir särskilt påtagligt i de objekt där en SEB ska tas fram för att beräkna samhällsnyttan. I framtagandet av ÅVS:er nyttjas kvalitativa bedömningar tillsammans med en grov kostnads kalkyl för att beskriva nyttor och effekter av olika alternativ. Om en åtgärd blir aktuell för att lyfta in i åtgärdsplaneringen som namngivet objekt görs en kvantitativ SEB. De kvantitativa SEB:arna uppdateras vid åtgärdsplanering och byggstartsrapportering. När det gäller kvaliteten på underlagen vid ÅVS, bör vi acceptera att åtgärdsförslagen är grova och oftast väldigt osäkra antaganden om möjliga lösningar.

Nuvarande ÅVS:er bygger i alltför hög grad på identifierade brister på lokal nivå samt att bristen ofta redan från början är åtgärdsinriktad och knutet till ett trafikslag. Med bristbeskrivningar på övergripande nivå och mer omfattande förberedande analyser tillsammans med en tydligare målbild för ÅVS, så skulle möjligheterna öka att få fram mer relevanta åtgärder.

Förbättringar kring arbets sättet och stöd kommer leda till distinktare leverans av förslag till åtgärder på lång och kort sikt, som underlag till åtgärdsval och finansieringsförslag. För åtgärder som ska

hanteras av Trafikverket kommer redovisning ske om hur de omhändertas internt. I det ingår även hantering av underhållsåtgärder i de fall detta är relevant.

En mer systematisk hantering av avsiktsförklaringar och avtal kommer införas samt en tydligare uppföljning av åtaganden i åtgärds paket som delas av Trafikverket och externa aktörer.

Utveckla en bättre kunskapsöverföring mellan de som planerar och de som genomför åtgärderna.

Det pågående förbättrings arbetet hanterar skedet från behov och brist till åtgärd för att skapa en sammanhållen process som ska leda till att Trafikverket kan följa åtgärder från utpekad brist till nytto och effekter. Arbetet bygger på de nya huvudprocesserna och samordnas med övriga berörda verksamhetsområden och andra pågående förbättringsområden för att knyta ihop nuvarande glapp i skedena och i kunskapsöverföringen däremellan. En gemensam syn på innebörden av renodlad beställarroll och att framtagna åtgärder ska ställa krav på funktion och istället för utpekade lösningar behöver implementeras. För åtgärder som ska hanteras av Trafikverket kommer redovisning ske om hur de omhändertas internt.

I det löpande förbättrings arbetet ingår införande av en tydligare projektstyrd hantering i de tidiga skedena. Det förbättrar kvalitet och resultat och skapar bättre övergång mot de som ska utföra åtgärderna.

Föredragande, samråd och sakgranskning

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Lena Erixon. Föredragande har varit Heléne Geimar, enhet Strategisk planering. I den slutliga handläggningen har Lennart Kaland avdelningschef Nationell Planering samt Håkan Persson enhetschef Strategisk Planering deltagit. Samråd har skett med utsedda kontaktpersoner på Verksamhetsområde Planering och Central funktion Strategisk Planering.



Lena Erixon
Generaldirektör