



Munich Personal RePEc Archive

Back to the future: a renewed infrastructure planning process

Eliasson, Jonas

Linköping university, Swedish National Transport Administration

4 October 2023

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/118658/>
MPRA Paper No. 118658, posted 22 Sep 2023 15:59 UTC

Tillbaka till framtiden: En nygammal infrastrukturplanering

Jonas Eliasson^{1,2}

jonas.eliasson@liu.se

¹Linköping University; ²Swedish Transport Administration.

Publicerad i: Nyström, J. (2023) Vägval – fem tankar om framtidens planeringsmodell för Sveriges infrastruktur. Svenskt Näringsliv, Stockholm.

Abstract

När den statliga infrastrukturplaneringsprocessen gjordes om för ett drygt decennium sedan ville man bland annat komma till rätta med kostnadsöverskridanden, långa ledder och bristande fokus på kostnadseffektivitet. Många av dessa problem kvarstår dock. I denna uppsats ges ett antal förslag till förbättringar av hur den nuvarande planeringsprocessen fungerar och tillämpas. Förslagen handlar i hög grad om att återvända till de avsikter och insikter som låg till grund för utformningen av den nuvarande planeringsprocessen.

Författarpresentation

Jonas Eliasson är måldirektör för tillgänglighet vid Trafikverket, gästprofessor i transportsystem vid Linköpings universitet, f d trafikdirektör i Stockholms stad och f d professor i transportsystemanalys vid KTH. Han har på olika sätt arbetat med statlig infrastrukturplanering i över 20 år, bland annat med att leda prognos- och kalkyl-arbetet för nationell plan 2010-2021 och i projektledningen för nationell plan 2022-2033. Uppsatsens slutsatser och förslag står författaren för, och uttrycker inte nödvändigtvis Trafikverkets uppfattning.

1 Inledning

Investeringar i statliga vägar och järnvägar planeras i den 12-åriga nationella infrastrukturplanen. Planen revideras varje mandatperiod genom att Trafikverket tar fram ett förslag, varpå regeringen fastställer en ny plan. Planprocessen¹ infördes i sin nuvarande form i samband med att Trafikverket bildades 2010. Syftet med denna uppsats är att, efter ett drygt decenniums erfarenheter av den nya planprocessen, diskutera hur den kan förbättras. Fokus ligger framför allt på de så kallade namngivna investeringarna, det vill säga nya infrastrukturinvesteringar med en kostnad över 100 miljoner kronor. Den nationella infrastrukturplanen omfattar också medel till drift och underhåll, trimnings- och miljöåtgärder samt flera andra poster, men dessa frågor behandlas bara översiktligt i uppsatsen.

Dagens planprocess beskrivs i den så kallade planeringspropositionen 2011/12:118 (Regeringen, 2012), som grundades på flera utredningar (Medfinansieringsutredningen, 2011a, 2011b; Trafikverket, 2010; Trafikverksutredningen, 2009; Transportinfrastrukturkommittén, 2010). Före 2010 hade Vägverket och Banverket var för sig tagit fram förslag till investeringsplaner, som regeringen sedan fastställde. Från och med planförslaget 2010–2021 infördes en gemensam, trafikslagsövergripande plan, där väg- och järnvägsinvesteringar skulle prioriteras även sinsemellan. Planperioden förlängdes till 12 år, vilket motiverades med att utredandet krävde framförhållning. Samtidigt ville man minska tendensen att infrastrukturmedlen bands upp allt längre fram i tiden. Trafikverksutredningen (2009) menade därför att projekt i den senare delen av planen skulle ses som förslag att utreda närmare, snarare än som definitivt beslutade. Planeringspropositionen (2012) införde ytterligare två kontrollstationer för beslut om namngivna investeringar, i och med att regeringen på förslag av Trafikverket årligen fattar beslut om vilka objekt i planen som får byggstartas respektive förberedas för byggstart.

Har det då fungerat som man tänkte sig? Planprocessen har, mer eller mindre rättvist, ansetts vara behäftad med ett antal problem:

- **Investeringar ökar i kostnad.** I genomsnitt blir investeringar betydligt dyrare än vad som först angetts. Kostnadsökningar inträffar framför allt från det att en investering tas med i planen fram till byggstarten, även om kostnadsökningar även inträffar under byggskedet. Det är dock en relativt liten andel av investeringarna som står för merparten av den totala kostnadsökningen, medan kostnadsbedömningarna stämmer relativt väl för majoriteten av investeringarna (Riksrevisionen, 2021; Trafikverket, 2018a, 2021a, 2021b).
- **Infrastrukturmedlen bokas upp mycket långt in i framtiden.** Upplåsningen långt fram i tid ansågs vara ett problem redan före den förlängda planperioden (Trafikverksutredningen, 2009), men fenomenet har bara ökat i omfattning. För varje planrevidering har alltmer av investeringarna legat över kant, det vill säga tagit medel i anspråk även efter den 12-åriga

¹ För tydlighets skull: med "planprocessen" menas i det följande framtagandet och genomförandet av den nationella långsiktiga infrastrukturplanen. Det finns även andra plan- och planeringsprocesser, som t ex framtagande av kommunala översikts- och detaljplaner, men det är inte de som åsyftas i denna text.

planperioden, trots att investeringsramen ökat väsentligt för varje planomgång² (Trafikverket, 2022, p. 80). Därmed blir det svårt att möta ändrade förutsättningar och behov med kort varsel, och det blir svårt för nya regeringar att få genomslag för sina prioriteringar.

- **Skälen för Trafikverkets prioriteringar är inte tillräckligt tydliga.** Sambandet mellan investeringsförslagets kostnadseffektivitet och vilka investeringar som Trafikverket tar med i sitt planförslag kritiserar ibland för att vara för svagt, eller åtminstone inte transparent för utomstående. Alla överväganden och hänsyn kan visserligen inte fångas av beräknade effekter och kostnader, men kritiken går ut på att det anses svårt att genomskåda vilka ytterligare effekter och hänsyn, utöver den beräknade kostnadseffektiviteten, som lett till Trafikverkets prioriteringar, samt att mer nytta för pengarna skulle kunna skapas om större vikt lades vid investeringarnas kostnadseffektivitet (Bondemark et al., 2020; Börjesson, 2021; Eliasson et al., 2015; Flam et al., 2016; Lundberg, 2022; Nilsson, 2013).
- **Planprocessen är alltför avgränsad till fysisk infrastruktur.** Många transportpolitiska mål uppnås effektivast på andra sätt än genom infrastrukturåtgärder, till exempel genom olika typer av prissättningar och regleringar (ibland kallade steg 1- och steg 2-åtgärder, med referens till fyrstegsprincipen). Jämfört med planeringen av infrastruktur finns inte alls en lika tydlig, systematisk och långsiktig process för att analysera, föreslå och besluta om sådana åtgärder (Trafikverket, 2018b).
- **Ledtiderna är så långa att det blir svårt för en ny regering att få genomslag för sina prioriteringar.** Under varje mandatperiod tas i tur och ordning fram ett inriktningsunderlag, en infrastrukturproposition och en reviderad infrastrukturplan. Hela processen tar vanligen minst tre år. Det innebär att det är svårt för en ny regering att hinna få underlag och förutsättningar för att genomföra sin transport- och infrastrukturpolitik, i synnerhet om man vill hinna genomföra några större utredningar.

Dessa problem är inte nya. I stort sett samma problem låg till grund för utformningen av den nya planprocessen och bildandet av Trafikverket (Regeringen, 2012; Trafikverksutredningen, 2009). De är inte heller unika för Sverige; liknande problem finns i många jämförbara länder.

Man kan ha olika syn på hur allvarliga eller omfattande dessa problem faktiskt är, men de antyder ändå att planprocessen skulle kunna förbättras i vissa avseenden. Denna uppsats syftar till att ge sex förslag på hur det skulle kunna ske, och hur detta skulle kunna bidra till att minska problemen ovan.

Jag menar att de uppfattade problemens orsaker är sammankopplade, och ytterst har att göra med planeringssystemets otillräckliga förmåga att prioritera och ompröva. Det är viktigt att påpeka att detta inte handlar om enskilda aktörers eller individers bristande förmåga, kompetens eller vilja; det är själva systemet som skulle behöva justeras. Förslagen i uppsatsen innebär egentligen inga stora eller omvälvande förändringar. I stället handlar det i hög grad om att återföra planprocessen till dess ursprungliga avsikter och principer.

² Det bör påpekas att en betydande del av medlen över kant i planförslaget 2022-2033 utgjordes av etapper av nya stambanor för höghastighetståg samt järnvägens nya signalsystem, som är mycket stora investeringar.

2 Planens senare del bör ses som förslag att utreda, inte som definitiva beslut

I den nuvarande planprocessen sker beslut om vilka investeringar som ska genomföras i flera steg. Första steget är att en investering kommer med i den nationella planen, vilket sker vid planrevideringen en gång per mandatperiod. Normalt hamnar då investeringen i planens år 7–12. Nästa steg är att regeringen, på förslag av Trafikverket, årligen beslutar om vilka investeringar som får förberedas för byggstart och därmed övergå till planens år 4–6. I ett tredje och sista steg beslutar regeringen årligen, också på förslag av Trafikverket, om vilka investeringar som får byggstartas och därmed hamna i planens år 1–3.

En grundläggande tanke är alltså att investeringar inte ska ses som slutgiltigt beslutade förrän i och med byggstartsbeslutet. Det innebär att investeringar i planens senare del (framför allt år 7–12 men även år 4–6) snarast bör ses som preliminära förslag att utreda vidare, tills man vet mer om deras nyttor och kostnader³. Först då bör man ta ställning till deras utformning och eventuella genomförande. Investeringar vars kostnader visar sig vara alltför höga, eller nyttor alltför små, bör utgå ur planen vid nästa planrevidering.

Det är dock mycket sällsynt att projekt utgår ur planen när de väl kommit med, även om kostnaderna visar sig högre eller andra omständigheter förändras. Detta medför flera problem.

För det första blir det i praktiken oundvikligt att investeringskostnaderna ökar i genomsnitt. Det beror bland annat på att kostnadsbedömningar i tidiga skeden är osäkra, och att denna osäkerhet är asymmetrisk: kostnader kan mycket väl visa sig vara flerfaldigt högre men kan förstås omöjligt minska lika mycket. Om man fattar beslut baserat på tidiga kostnadsbedömningar, med små möjligheter att avbryta senare, så är det redan av detta skäl oundvikligt att kostnaderna ökar i genomsnitt⁴. En del av diskussionen om kostnadsökningar är på sätt och vis orättvis: det är egentligen inte förvånande att tidiga kostnadsbedömningar kan bli för låga, eftersom det finns så många okända faktorer i tidiga skeden. Det stora problemet är egentligen inte att tidiga kostnadsbedömningar är osäkra, utan att projekt tenderar att

³ Detta synsätt är särskilt tydligt i SOU 2009:31 (Trafikverksutredningen, 2009): ”Direktiven riktas till de planeringsansvariga på nationell och regional nivå vars uppgift är att genomföra planeringen och lämna förslag till åtgärder i en plan som omfattar de fyra närmaste åren jämte förslag till strategi för de kommande två fyraårsperioderna. För den första av dessa två fyraårsperioder ska redovisas vilka infrastrukturella åtgärder som bör vara föremål för närmare utredningar.” I planeringspropositionen (Regeringen, 2012) är det inte lika uttalat, men rimligtvis bör införandet av ytterligare två kontrollstationer, utöver planbeslutet, tolkas som att alla investeringar faktiskt inte kommer få passera kontrollstationerna, utan att vissa ska mönstras ut.

⁴ Rent matematiskt beror detta på två saker. För det första baseras kostnadsbedömningar vanligen på ”typiska” kostnader, dvs. mediankostnader. När osäkerheten är osymmetrisk sammanfaller dock inte median och medelvärde: medelvärdet av kostnaderna är högre än medianvärdet. För det andra gör själva selektionen av projekt, alltså att man väljer de projekt och de utformningar som verkar ge bäst värde för pengarna, att snittkostnaden för de utvalda projekten blir högre än medelvärdet för de projekt som man valde ifrån. Med andra ord: även om osäkerheten i kandidatprojekten varit symmetrisk och deras kostnadsbedömningar i genomsnitt rätt, så gör själva urvalsprocessen att osäkerheten blir asymmetrisk och de utvalda projekten kommer i genomsnitt bli dyrare än man trott (Eliasson och Fosgerau, 2013). Det finns även flera andra mekanismer som leder till kostnadsökningar; några nämns i det följande.

genomföras förr eller senare om de väl kommit in i planen – *även* om kostnaderna ökat väsentligt – i stället för att mönstras ut om kostnaderna visar sig högre än man trott.

Det allvarligaste problemet med felaktiga kostnadsbedömningar är att det snedvrider urval och utformning av projekt. Kostnadsökningarna är nämligen inte jämnt utspridda över alla projekt: de flesta projekt kostar ungefär som planerat, medan ett fåtal projekt blir betydligt dyrare. Om man har felbedömt kostnaderna så är det också troligt att man har valt fel projekt – andra projekt eller projektutformningar hade kunnat ge mer värde för pengarna. Det verkligt svårlösta problemet med kostnadsbedömningar som har stor och asymmetrisk osäkerhet är alltså att ett relativt litet antal projekt visar sig vara dyrbara nitlotter, där pengarna kunde ha använts på ett bättre sätt för samhället. Det betyder också att *generella* riskpåslag på samtliga projekt inte hjälper⁵. Visserligen gör sådana generella påslag att man bättre kan hålla den sammanlagda budgeten för samtliga projekt bättre – men *urvalet* av projekt är fortfarande snedvridet.

Ett annat problem med att det är så sällsynt att projekt utgår ur planen, även om kostnaderna eller nyttorna blir sämre än man trott i ett tidigt skede, är att detta skapar incitament för aktörer som vill få igenom en viss investering att tidigt i processen underskatta kostnader och överskatta nyttor – tills ett projekt tagits med i planen. Det ger också oproportionerligt inflytande åt aktörer vars medverkan är nödvändig i senare skeden. Inte sällan dyker det upp önskemål om olika tillägg i senare planeringsskeden, alltså att investeringen ska utökas på olika sätt jämfört med vad som ursprungligen var tänkt. Detta kan mycket väl vara befogat i vissa fall, men det förekommer också att olika aktörer önskar sig tillägg där nyttorna egentligen inte står i proportion till kostnaderna. Om möjligheterna att avbryta ett projekt är alltför små får sådana önskemål om tillägg oproportionerlig tyngd, i synnerhet om önskemålen kommer från aktörer vars medverkan i projektet är nödvändig. Det riskerar att leda till att de statliga infrastrukturmedlen inte används så effektivt som möjligt.

Ett tredje problem med att projekt nästan aldrig tas ut ur planen är att det bidrar till att mer och mer medel hamnar över kant, efter planperioden. Att medel binds upp allt längre in i framtiden orsakar i sin tur problem. Det är ett demokratiskt problem att sittande regeringar får så begränsat inflytande om hela planens 12 år, plus en hel del medel över kant, uppfattas som slutgiltigt beslutade. Redan Trafikverksutredningen (SOU 2009:31) skrev: ”Det är utredningens uppfattning att det politiska inflytandet av demokratiska skäl måste få betydligt snabbare genomslag. Nuvarande planeringsprocess är så utdragen att det tar två mandatperioder för att en regerings prioriterade infrastrukturobjekt överhuvudtaget ska ha påbörjats.” Sedan detta skrevs har denna fördröjningstid snarast blivit ännu längre. Ett annat problem med att medel binds upp så långt fram i tiden är att det kan tillkomma nya behov som behöver lösas med relativt kort varsel. Ett aktuellt exempel är de stora planerade industrietableringarna i

⁵ Generella riskpåslag bör normalt gälla planen som helhet, och inte fördelas ut på enskilda projekt. Projekt tenderar nämligen att utnyttja sina marginaler, så generella riskpåslag på enskilda projektbudgetar riskerar att leda till generellt högre projektkostnader. Däremot kan ett generellt, ofördelat riskpåslag för planen som helhet vara klokt, eftersom sannolikheten är hög att några projekt råkar ut för oförutsedda fördyringar som inte kan (eller bör) undvikas genom besparingar eller bantningar i projektet. Men eftersom man inte vet vilka dessa projekt är på förhand, bör det generella riskpåslaget inte fördelas ut förrän det behövs.

Norrbottnen och Västerbottnen. Om investeringsmedlen i praktiken är låsta minst 12 år fram i tiden finns inte tillräcklig handlingsfrihet för att möta dessa behov, även om de är angelägna.

Varför är det då så svårt att ompröva projekt som en gång tagits med i planen? Ett skäl är helt enkelt att planen i sin helhet alltmer kommit att tolkas och kommuniceras som ett beslut om att samtliga investeringar i planen *ska* genomföras, förr eller senare. Men det är knappast meningen att planbeslutet ska tolkas eller tillämpas så⁶. Syftet med regelbundna planrevideringar och kontrollstationer är att ge såväl Trafikverket som regeringen möjlighet att ompröva och prioritera mellan projekt vartefter kostnader och nyttor klarnar under utredningsskedet. Det ligger också nära hur Trafikverket arbetar i praktiken: projektens tidsplaner och utformningar justeras till exempel vartefter kostnader, nyttor och behov klarnar. Det slutliga beslutet om att genomföra en investering fattas inte förrän i och med regeringens byggstartsbeslut, där investeringens slutliga utformning och kostnad ska vara känd. Men det är uppenbart att planen i sin helhet alltmer kommit att betraktas som något som *ska* genomföras, snarare än som preliminära förslag att utreda och *eventuellt* genomföra, under förutsättning att nyttorna visar sig vara stora i förhållande till kostnaderna.

Ett ytterligare skäl är att planen som regeringen till sist fastställer är resultatet av politiska förhandlingar, där olika intressen och partier kompromissat sig fram till en slutlig överenskommelse. Det gör att det är svårt att ändra ett enskilt objekt. Vill man göra det så kan det leda till att hela överenskommelsen rivs upp och hela planen måste omförhandlas politiskt. Problemet är att underlagen för projekt i planens senare del – nyttorna, kostnaderna och genomförbarheten – ofta är så osäkra att de egentligen inte är mogna för politiska förhandlingar.

Det behöver därför bli betydligt tydligare vad som faktiskt är beslutat, och vad som än så länge är under utredning. Kontrollstationerna där Trafikverket föreslår och regeringen beslutar om byggstartsförberedelse (år 4–6) respektive byggstart (år 1–3) bör vara reella genomförandeprövningar, där man ger prioritet åt de projekt som är mest angelägna – högst kostnadseffektivitet och måluppfyllelse – och är beredd att sälla bort de projekt vars nyttor eller kostnader visar sig vara sämre än vad man trott i tidigare skeden. På samma sätt bör man vid planrevideringarna ta hänsyn till vad utredningarna sedan förra planen visat, och i princip vara beredd att ompröva varje projekt och mönstra ut dem som inte längre bör prioriteras.

Med detta sagt finns det situationer när det är svårt att ompröva projekt, nämligen när infrastrukturinvesteringar hänger samman med varandra eller med annan planering, till exempel stadsutveckling eller industrietableringar. Även om det visar sig att investeringen blir dyrare än vad man trott, så kan det vara svårt eller omöjligt att ändra sig när annan, sammankopplad planering redan kommit för långt. I vissa fall kan stadsdelar, industrietableringar eller anläggningar redan vara på plats. Sådana kopplingar är förstas goda skäl att inte avbryta en investering. Men sådana fall är trots allt mer undantag än regel. Det måste givetvis också vara möjligt att genomföra investeringar eller system av investeringar som tar lång tid att planera och bygga. Kommuner, regioner och andra aktörer måste kunna lita på att staten håller de löften

⁶ Det framgår särskilt tydligt av resonemangen i Trafikverksutredningen (2009), och även indirekt av planeringspropositionen (Regeringen 2011/12:118) i och med införandet av ytterligare två kontrollstationer för investeringsbeslut.

och avtal som deras egen planering bygger på. Men just därför måste det vara en tydlig skillnad mellan vad som är beslutat och vad som än så länge är förslag under utredning, och just därför måste man vänta med slutgiltiga beslut tills både nyttor och kostnader är välutredda.

3 Tydligare konkurrens mellan investeringar

Det kan låta självklart att man bör ompröva investeringar som blir dyrare eller skapar mindre nyttor än man trott. I verkligheten är det ofta svårt, bland annat av skäl som nämnts ovan. Ett ytterligare skäl är att det är både psykologiskt och politiskt svårt att avbryta ett projekt om det inte är tydligt vad alternativnyttan är, alltså vad man kan få för pengarna i stället. Talesättet ”bättre en fågel handen än tio i skogen” speglar psykologiska, politiska och institutionella realiteter.

Om man avbryter ett projekt så kommer det att skapa tydliga förlorare – aktörer som hoppats på projektet och kanske planerat med det som förutsättning – samt alla inblandade som arbetat med projektet och investerat engagemang, tid och kreativitet i det. Men vinnarna är sällan lika tydliga, eftersom det är ovanligt att det framgår exakt vad de pengar som frigörs används till i stället. Detta skapar en obalans i hela planeringssystemet, en *status quo bias* som kan vara högst kännbar för både politiker och myndigheter.

En liknande mekanism gör det svårt att säga nej till tillägg i investeringsprojekt. Tillägg kan ofta vara motiverade – men inte alltid. Problemet är att det är psykologiskt, politiskt och institutionellt svårt att säga nej till ett konkret tillägg som skulle skapa märkbar nytta här och nu, med hänvisning till att pengarna kan göra bättre nytta någon annanstans, någon annan gång i något ospecificerat projekt.

För att minska sådan status quo bias måste, bildligt talat, de tio fåglarna inte befinna sig osynliga i skogen, utan inom räckhåll. För att vara konkret: det måste finnas en explicit lista på vilka objekt som ligger precis utanför planen och tävlar om att få komma in. Om ett projekt lyfts ut ur planen, eller bantas i omfattning, så kan det därmed bli tydligt vilka andra värden som kan skapas. Eller omvänt: om man behåller ett projekt i planen så blir det tydligt vad alternativkostnaden är, alltså vad man avstår ifrån.

Denna konkurrens mellan projekt finns givetvis i viss mån redan. Trafikverket har en lång lista på investeringar som tävlar om att få plats i nästa plan. Men denna lista är inte tydligt sammanställd, rangordnad och publicerad. Därmed är den inte till stor hjälp för att ge råg i ryggen till den som har den icke avundsvärda uppgiften att förklara varför ett fördyrat projekt måste tas ut ur planen, avgöra om ett projekt bör bantas i omfattning eller säga nej till ett önskat tillägg. Ett högre och mer synliggjort tryck från de projekt som konkurrerar om budgetutrymmet skulle skapa mer fokus på kostnadseffektivitet och kostnadskontroll, både för de projekt som ligger i planen och för dem som än så länge ligger utanför.

På samma sätt bör besluten om vilka projekt i planen som ska byggstartsförberedas respektive byggstartas baseras på kostnadseffektivitet – vad som ger mest måluppfyllelse per krona. I dag

baseras dessa beslut främst på planeringsmognad, det vill säga projekten går vidare till nästa steg när de helt enkelt har kommit tillräckligt långt i planeringsprocessen⁷. Om projekten dessutom konkurrerade om en plats i turordningen baserat på kostnadseffektivitet, så skulle det skapa mer nytta per krona över tid: dels genom själva selektionen av projekt, dels genom att det implicita konkurrenstrycket skulle hålla tillbaka kostnadsökningar och främja sökandet efter kostnadseffektiva lösningar.

Att tydligare konkurrens mellan projekt kan ha en sådan effekt får visst stöd av erfarenheter i Norge. Norges planeringssystem liknar Sveriges på många sätt, och har också kritiserats på ungefär samma sätt som Sveriges. I ett försök att minska systematiskt ökande investeringskostnader bildades 2015 ett statligt bolag, Nye Veier, som tog över ett antal investeringsprojekt från Statens vegvesen. Preliminära utvärderingar tyder på att denna reform haft flera positiva effekter (Johansson och Nyström, 2022). En särskilt intressant observation är att det är just i skedet mellan planbeslut och byggstart, när den slutliga utformningen har bestämts, som de stora besparingarna kan göras och kostnadsökningar undvikas. Att Nye Veier verkar ha lyckats hålla kostnaderna nere anses bero på att man etablerat en tydlig konkurrens mellan projekt: ett projekt vars kostnad ökar, utan motsvarande ökning av projektnyttan, hamnar sist i kön. Detta har skapat en stark kultur av kostnadsmedvetenhet, inte bara inom Nye Veier utan även inom de kommuner och regioner som drar nytta av projektet. En ytterligare bidragande orsak sägs vara en kultur av kreativt ifrågasättande: ”Är denna allmänna riktlinje nödvändig i detta fall, eller är den bara en onödigt fördyring?” och ”Tidigt i processen beslutade man något som vi nu ser leder till stora kostnader; vi kanske borde ompröva det beslutet?”.

4 Mer explicita och transparenta beslutskriterier och beslutsmotiveringar

Samhällsekonomiska kalkyler får ofta kritik, på mer eller mindre goda grunder. Det är sant att varje försök att kvantifiera och värdera effekterna av en infrastrukturinvestering kommer att bli en förenklad och ofullständig bild av en komplex verklighet. Men det finns mycket stora fördelar med själva *principen* att på ett systematiskt, konsekvent och personoberoende sätt jämföra och rangordna åtgärder som konkurrerar om plats inom en given budget.

Till att börja med är det svårt att överblicka en investerings alla effekter. Än svårare är det att jämföra alternativa investeringar med varandra. Våra mänskliga kognitiva begränsningar gör det helt enkelt svårt att greppa mångdimensionella problem med stora skillnader i storleksordning. Problemet förvärras av välbelagda psykologiska fenomen som till exempel bekräftelsebias, alltså att vi lättare tar till oss fakta som stöder uppfattningar vi redan har. För att överblicka och sammanfatta effekter är det därför till stor hjälp med ett systematiskt, konsekvent och i möjligaste mån kvantifierat analysramverk.

⁷ I viss mån skjuts dock projekt i planen ofta framåt i tiden om de visar sig dyrare eller mindre angelägna än man trott (även om det som sagt är sällsynt att de helt lämnar planen), vilket i någon mån skapar en konkurrens mellan projekt inom planen vad gäller vilka som ska byggstartas respektive förberedas för byggstart.

Än mer värdefullt blir detta när antalet alternativa investeringar blir mycket stort och många personer måste hjälpas åt med analyser och jämförelser. Ingen enskild person kan överblicka alla alternativa investeringars effekter och kostnader. Därför behövs standardiserade metoder för utvärdering och jämförelser, så att utrednings- och analysarbetet kan delegeras till många personer och ändå ge jämförbara resultat, som också kan ackumuleras över tid. Visserligen är ingen sådan utvärderingsmetod invändningsfri, men på något sätt måste agnarna sällas från vetet, helst på ett transparent och konsekvent sätt⁸.

I synnerhet gäller detta när beslut måste fattas vid olika tidpunkter och ändå vara konsekventa över tid. Beslut om tillägg till eller omprövning av projekt fattas inte alla samtidigt, utan i princip ett i taget (förutom vid planrevideringarna vart fjärde år). Den kanske största fördelen med transparenta och explicita beslutskriterier är att det underlättar denna typ av sekventiella beslut, genom att skapa en gräns för vad som är acceptabla kostnadsökningar eller tillägg. Ett projekt i planen som från början har skyhög kostnadseffektivitet kan mycket väl försvara sin plats i planen även om dess kostnad visar sig vara högre, medan detta inte gäller för ett projekt som hängde på gärsgården redan från början. Vissa föreslagna tillägg kan vara så kostnadseffektiva⁹ att de bör godkännas – trots att det så småningom kommer innebära att något annat projekt, med lägre kostnadseffektivitet, måste bantas eller rentav utgå. Erfarenheterna från Nye Veier i Norge visar att detta fokus på projektens samhälleliga kostnadseffektivitet är till stor hjälp för att på ett konsekvent sätt kunna prioritera mellan projekt och kunna ta ställning till ändringsförslag.

Trafikverket borde därför i högre utsträckning tydligt motivera varför en investering valts framför en annan, eller ett alternativ framför ett annat. I synnerhet gäller detta när man avviker från vad den beräknade nyttokostnadseffektiviteten ger vid handen. Det finns som sagt många överväganden och effekter som inte avspeglas i beräknade nyttokostnadskvoter – men då bör man formulera, och så långt som möjligt värdera, vad dessa andra överväganden och effekter är.

Visserligen är rangordning och kvantifiering både svårt och kontroversiellt – men i en komplex process med många inblandade, och som dessutom pågår över mycket lång tid (decennier) – är explicita beslutskriterier ett effektivt sätt att *förmedla information*. Argument och överväganden behöver dokumenteras och förmedlas inom och mellan organisationer, och även över tid till dem som om fem eller tio år kanske måste ompröva beslut och prioriteringar. I enkla processer med ett fåtal alternativ och få inblandade och som pågår relativt kort tid är formaliserade metoder mindre viktiga, och då räcker intuition och magkänsla långt. Men infrastrukturplanering är inte en sådan process.

Det finns förstås en lång rad olika omständigheter att ta hänsyn till, och planprocessen kommer aldrig bli fråga om en automatisk rangordning efter beräknade nyckeltal. Man behöver till

⁸ Rangordningen av alternativa investeringar är för övrigt förvånansvärt robust för osäkerheter i till exempel prognoser, kostnadsuppskattningar, indataförutsättningar och relativa värderingar av olika typer av effekter (Asplund och Eliasson, 2016; Börjesson et al., 2014; Eliasson och Fosgerau, 2013; Trafikverket, 2021a),

⁹ Det är alltså tilläggets marginalnytta respektive marginalkostnad som är avgörande – inte det ursprungliga projektets nytto-kostnadskvot. Man kan med andra ord inte tillåtas tränga in mer tillägg i ett projekt som från början råkade ha hög nytto-kostnadskvot; det är den marginella nyttan jämfört med den marginella kostnaden som ska jämföras.

exempel ta hänsyn till att investeringarna fördelas rättvist över landet, och till eventuella kopplingar till andra projekt eller andra aktörers planer. Men principen att i högre utsträckning använda transparenta, formaliserade beslutskriterier och en tydlig rangordning av projekt kan ändå eftersträvas. Man kan till exempel starta med den beräknade nettonuvärdeskvoten (beräknade effekter, översatta till kronor, dividerat med investeringskostnaden) och sedan komplettera med de överväganden och effekter som saknas och hur dessa bör värderas. Det viktiga är att explicit förklara hur man kommit fram till en viss rangordning. Det är nämligen detta som är användbart när man senare eventuellt måste ta ställning till om fördyringar eller annat oförutsett ska leda till omprioriteringar i planen.

I Trafikverkets planförslag bör det vidare framgå vad som är Trafikverkets förslag och prioriteringar, och vad som är beslutat av regeringen. Det här är visserligen inte alltid en klar gränsdragning, men för att ta ett renodlat exempel: Anta att Trafikverket i sitt planförslag väljer att inte ta med investering X, för att man inte bedömer den som prioriterad. Regeringen tar dock med X i sitt fastställelsebeslut. Nästa gång Trafikverket tar fram ett planförslag väljer man sannolikt att ta med X, helt enkelt därför att man anser sig bunden av att regeringen har signalerat att X ska vara med i planen. För att planförslaget och dess motiveringar ska vara transparenta för *alla* läsare av det nya planförslaget (inte bara dem som hängt med genom tidigare planomgångar) bör det framgå att motivet att ta med X i planförslaget är att regeringen tog med X i sitt senaste fastställelsebeslut. Denna typ av transparens är en del av en god demokratisk process: det ska vara lätt för alla att veta vem som är ansvarig för ett visst beslut eller förslag, antingen man gillar beslutet och förslaget eller ej.

5 Utvidga planprocessen till att omfatta mer än den fysiska infrastrukturen

Transportsystemet omfattar mycket mer än bara den fysiska infrastrukturen. I transportsystemet ingår också prissättning, skatter och avgifter, regleringar, upphandlad trafik, trafikledning, kapacitetstilldelning och ett otal andra faktorer. Många av dessa faktorer har mycket större påverkan på många transportpolitiska mål än vad infrastrukturen har. Transporternas koldioxidutsläpp, till exempel, påverkas oerhört mycket mer av styrmedel som reduktionsplikt, fordonskrav och bränsleskatt än av infrastrukturåtgärder. På liknande sätt påverkas trafiksäkerheten mer av hastighetsgränser och hastighetsövervakning, tillgängligheten mer av fysisk planering, skatter och avgifter, och järnvägskapaciteten mer av kapacitetstilldelning och trafikledning än vad infrastrukturåtgärder kan påverka. Men jämfört med den långsiktiga, strukturerade och systematiska processen för att planera infrastruktur, ägnas alldeles för lite uppmärksamhet åt att analysera, planera och åtgärda dessa faktorer. Visst utreds och åtgärdas de också – men långt ifrån med samma noggrannhet, regelbundenhet, systematik och långsiktighet som den som ägnas den fysiska infrastrukturen (särskilt om man betraktar den offentliga debatten utanför Trafikverket).

Planprocessen borde utvidgas till att i möjligaste mån omfatta *hela* transportsystemet. Visserligen ligger det mesta utanför den statliga infrastrukturen utanför Trafikverkets rådighet,

men det minskar inte behovet av övergripande och långsiktig analys och planering även av andra åtgärder än infrastruktur. Trafikverket skulle kunna lämna rekommendationer till regeringen och andra aktörer för vidare hantering och beslut på liknande sätt som Trafikverket i dag föreslår en reviderad infrastrukturplan, som till exempel i Trafikverket (2020, kapitel 3). Ett sådant uppdrag skulle lämpligen kunna vara en del av det inriktningsunderlag som tas fram en gång per mandatperiod och föregår planrevideringen.

Denna utvidgade syn på planeringsprocessen – från infrastrukturplanering till transportsystemplanering – är i linje med fyrstegsprocessen, alltså i korthet att man först ska pröva andra metoder än infrastruktur för att lösa problem, till exempel åtgärder som påverkar transportefterfrågan eller hur infrastrukturen utnyttjas.

Det starkaste skälet till att vidga uppdraget för planprocessen är att det finns viktigare och mer kraftfulla verktyg än infrastrukturåtgärder om man vill nå det övergripande transportpolitiska målet om ”en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet”. Planprocessen, med hela dess analys- och utredningsapparat, ägnar relativt sett för lite resurser åt att analysera och utforma andra åtgärder än infrastruktur. Eftersom alla resurser är begränsade betyder ett vidgat planeringsuppdrag att mindre analysresurser måste ägnas åt infrastrukturåtgärder. Det är ett pris som är värt att betala med tanke på de stora potentiella vinsterna av effektivt utformade styrmedel och regleringar i transportsektorn.

Man kan förstås inte utreda hela transportsystemet i alla dess delar vart fjärde år. Men lösningen är inte att enbart fokusera på infrastruktur, utan att fokusera på de delar där potentialen är störst att förbättra transportsystemet och bättre uppfylla de transportpolitiska målen. I vissa fall handlar det förstås om traditionell infrastruktur – men långt ifrån alltid.

6 Flytta planprocessen i tid

Planprocessen följer vanligen en cykel som nätt och jämnt ryms inom en mandatperiod. Först ger regeringen Trafikverket i uppdrag att ta fram ett inriktningsunderlag, i vilket övergripande systemfrågor och inriktningar diskuteras. Tiden för att ta fram uppdragsdirektiv och sedan inriktningsunderlag brukar vara minst 1,5 år. Inriktningsunderlaget skickas ut på remiss och baserat på inriktningsunderlaget och remissvaren lägger regeringen fram en infrastrukturproposition, vilket sammanlagt brukar ta minst ett halvår. Riksdagen beslutar om infrastrukturpropositionen, varpå regeringen ger Trafikverket i uppdrag att ta fram ett förslag till reviderad nationell plan, vilket sammanlagt brukar ta ytterligare minst ett drygt halvår. Planförslaget skickas också ut på remiss, varpå regeringen slutligen fastställer en reviderad plan, vilket totalt sett också brukar ta ett drygt halvår. I bästa fall kan hela processen klaras av på tre år, men vanligen tar det längre tid än så. Det betyder att det först är mot slutet av mandatperioden som regeringen överhuvudtaget har en chans att påverka den nationella infrastrukturplanen, om processen ska följas.

Av naturliga skäl vill en ny regering ofta påverka transport- och infrastrukturpolitiken snabbare än så. Till exempel beslutade den nytilträdde regeringen hösten 2022 att avbryta planeringen för nya stambanor för höghastighetståg – ett beslut som, om man skulle följa planprocessen, först skulle ha kunnat komma allra tidigast ett knappt år före nästa val. Det finns många liknande exempel där nytilträdde regeringar vill få genomslag för sin transport- och infrastrukturpolitik så snabbt som möjligt, och därför vill ingripa tidigare än vad planprocessens cykliska tidsplan egentligen medger. Det är en naturlig och legitim önskan, och planprocessens tidsplan borde därför justeras för att lättare medge detta.

Ett annat problem med den nuvarande tidsplanen är att inriktningsunderlaget i många fall kommer för sent för att transportpolitiska förslag som framförs i underlaget ska hinna genomföras under mandatperioden. I föregående avsnitt argumenterade jag för att inriktningsunderlaget bör ta ett helhetsperspektiv på transportsystemet, och förutom infrastrukturåtgärder även föreslå andra typer av transportpolitiska åtgärder (till exempel regleringar, prissättning, lagstiftning och så vidare) som kan bidra till de transportpolitiska målen. Att förbereda och genomföra sådana åtgärder tar dock ofta tid – särskilt om det handlar om förändrad lagstiftning – eftersom förslagen vanligen måste utredas, detaljutföras, remissbehandlas och förhandlas politiskt. En sådan process kan ta flera år, och det är svårt att hinna under en mandatperiod om inriktningsunderlaget inte kommer förrän tidigast 1,5 år efter valet.

Planprocessen borde därför förskjutas så att inriktningsunderlaget presenteras och remissbehandlas *sist* i mandatperioden. Partierna kan sedan, om de vill, förhålla sig till detta underlag under valrörelsen, och berätta om sina transport- och infrastrukturprioriteringar inför nästa mandatperiod. Direkt efter valet kan den nya regeringen förbereda en infrastrukturproposition som sätter ramarna för planrevideringen, samt börja arbeta med eventuella andra transportpolitiska förslag som de vill genomföra. Till grund för bägge dessa uppgifter har de då ett färskt inriktningsunderlag, vilket precis som i dag beskriver tillståndet i transportsystemet och Trafikverkets syn på möjliga åtgärder och inriktningar, samt remissinstansernas kommentarer. Infrastrukturpropositionen kan beslutas under våren efter valet, och redan i den kan en ny regering ange sina viktigaste prioriteringar och förhållningsorder inför planrevideringen. I infrastrukturpropositionen kan också andra transportpolitiska förslag inkluderas, (vilket sällan sker i dag). Därmed kan ett förslag till reviderad plan vara färdigt 1,5 år efter valet och fastställas av regeringen knappt två år efter valet.

Det finns flera fördelar med en sådan tidsplan. En ny regering skulle betydligt tidigare kunna få genomslag för sin infrastrukturpolitik (genom att lägga en infrastrukturproposition redan våren efter valet) och sin transportpolitik (genom att arbetet med andra transportpolitiska reformer kan starta direkt). Detta kan i sin tur leda till en mer genomarbetad och långsiktig infrastruktur- och transportpolitik, genom att den nya regeringen kan basera sin politik på analyserna och tillståndsbeskrivningen i inriktningsunderlaget. Med dagens tidsplan är det svårt för en ny regering att invänta inriktningsunderlaget; gör den det, så har den tappat nästan två år av mandatperioden. Med ett färskt inriktningsunderlag ges en ny regering bättre förutsättningar att fatta välinformerade beslut redan tidigt under mandatperioden.

7 Leta kreativt efter förbättringar och prioritera efter kostnadseffektivitet

Att åtgärder bör vara kostnadseffektiva kan tyckas vara en självklar utgångspunkt i transport- och infrastrukturplanering. Ändå tyder många studier på att kostnadseffektivitet ofta spelar relativt liten roll för vilka åtgärder som faktiskt prioriteras av såväl politiker som tjänstemän (Bondemark et al., 2020; Eliasson et al., 2015; Eliasson och Lundberg, 2012; Nellthorp och Mackie, 2000; Nilsson, 1991; Nyborg, 1998; Odeck, 2010, 1996). Ett rimligt skäl kan förstås vara att det finns olika uppfattningar om vilka sorters effekter som ska prioriteras (till exempel vilka relativa vikter som bör läggas på att minska utsläpp, förbättra trafiksäkerhet respektive öka tillgängligheten), eller om vad som är en rättvis fördelning (till exempel hur åtgärder fördelas över landet). Men studierna tyder på att detta inte räcker som förklaring: hur man än viktar olika typer av effekter och fördelningsperspektiv verkar kostnadseffektivitet väga lättare än det rimligtvis borde.

Vad kan detta bero på? En delförklaring kan vara att åtgärder ofta beskrivs som *behov*¹⁰. Ordet behov signalerar något betydligt starkare än bara ett önskemål; ett behov är ju per definition något som *behöver* tillfredsställas, på samma sätt som människor behöver mat, vatten och sömn. Om region X menar att man *behöver* en bättre väg, till exempel, så är det ett betydligt mer långtgående påstående än att man *vill ha* en bättre väg, eller att en ny väg vore väldigt bra. Ordet behov signalerar att konsekvenserna av att inte genomföra åtgärden är oacceptabla.

Problemet är att begreppet behov oftast inte är kopplat till kostnader, lika lite som att människor skulle behöva mindre mat, vatten eller sömn bara för att det var dyrt. När något definieras som ett behov kan plötsligt nyttokostnadsperspektiv uppfattas som irrelevanta; behovet behöver ju tillfredsställas, frågan är bara hur. I det läget kan man visserligen analysera hur behovet kan tillfredsställas på det mest kostnadseffektiva sättet – men att något måste göras är liksom redan fastslaget.

En liknande risk finns med det vanligt förekommande begreppet *brist*. Det hörs ju på ordet att en *brist* betyder att något inte är som det borde vara; något behöver lagas eller åtgärdas. Gärna med en kostnadseffektiv åtgärd, förstås, men att något behöver göras är liksom fastslaget redan i själva begreppet.

Så kallade bristanalyser, vilka är en viktig del av Trafikverkets planeringsprocess, kan ofta vara till hjälp när förbättringsidéer och förslag ska genereras så kreativt som möjligt. Särskilt värdefulla kan sådana processer vara för att i linje med fyrstegsprincipen hitta och undersöka andra åtgärder än infrastruktur. Men när idéerna och förslagen sedan ska utvärderas och prioriteras måste deras respektive fördelar och nackdelar (nyttor och kostnader) vägas mot varandra. Det är i detta skede som det blir ett hinder snarare än en hjälp om man har definierat utgångsläget som en *brist* eller att vissa åtgärder *behövs*. Det kan nämligen visa sig att det faktiskt saknas kostnadseffektiva ”lösningar” på bristen, eller att ingen variant på den åtgärd som ”behövdes” var kostnadseffektiv. Det vill säga, det är så dyrt eller svårt att åtgärda det som

¹⁰ Ett längre resonemang om dessa risker finns i Eliasson (2015).

definierats som en brist eller rentav ett behov, jämfört med de positiva effekter som skulle uppnås, att det helt enkelt inte är värt det jämfört med annat som pengarna kan användas till.

Problemet är att när man väl har definierat ett nuläge som en brist eller någon typ av förändring som ett behov, skapas en stark förväntan på att något måste göras. Att efter en lång utredningsprocess om hur man ska åtgärda bristen eller behovet komma fram till svaret ”nej, det fanns faktiskt inga åtgärder där nyttorna översteg kostnaderna” uppfattas ofta som ett oacceptabelt goddag-yxskaft-svar. Man kan väl inte fortsätta leva med något som definierats som en ”brist” eller ”behov” för all framtid? Att definiera något som en brist eller behov signalerar att detta är något som bör eller rentav måste åtgärdas, förr eller senare. Det skapar därmed i sig ett tryck i politik och förvaltning som riskerar att åtgärder genomförs även om kostnaderna är större än nyttorna.

Det vore därför bättre att i stället för ord som behov och brister i möjligaste mån använda ord som *önskemål*, *idéer* eller *förslag*, som inte på samma sätt signalerar en nödvändighet. Ord spelar roll, eftersom de påverkar tankar och diskussioner. Bland annat sker det genom så kallad ankring, alltså att det spelar roll för ett resonemang eller en tankeprocess vad utgångsbudet är. Om en diskussion har som utgångspunkt att något definierats som ett behov eller en brist är det troligt att resonemangen och resultatet blir annorlunda än om utgångspunkten kallas ett förslag eller en idé.

Många planeringsprocesser är *problemstyrda*, i meningen att de först identifierar problem, brister eller behov och sedan söker lösningar på detta. Förutom problemet som diskuterats ovan – att detta riskerar att leda till att ineffektiva åtgärder genomförs – finns ytterligare ett problem med problemstyrda processer, nämligen att man riskerar att missa vissa verkligt innovativa åtgärder vars existens man inte ens tänkt på innan processen börjar.

Det existerar i själva verket smarta och kostnadseffektiva åtgärder som inte är lösningar på någon uppenbar brist. Eller rättare sagt: inte förrän man inser att den smarta åtgärden existerar, inser man att nuläget faktiskt är en ”brist”, och att den smarta åtgärden ”behövs”. I processer som enbart utgår från att man *först* ska identifiera brister, kommer sådana åtgärder ofta inte ens upptäckas. Och om de upptäcks kommer de inte att prioriteras, eftersom de inte svarar mot vad som i förväg definierats som brister.

Problemet beror ytterst på att vad som uppfattas som en brist eller ett behov beror på vad som är *möjligt* att göra något åt. Med andra ord: när man väl inser att något går att förbättra med rimliga åtgärder, då – *och först då* – ser man nuläget som en brist och det uppstår ett behov av att genomföra åtgärder. Många goda förbättringsidéer uppstår alltså *innan* man på någon medveten nivå har definierat något som en brist eller ett behov. Ett vanligt exempel är att en resurs (som en järnväg eller väg) kan användas mer effektivt på något sätt, till exempel genom smartare prissättning, reglering eller trafikering (om det är ett spår). Men det är ytterst ovanligt att en sådan effektivisering upptäcks genom att man identifierar en effektivitetsbrist kopplad till denna resurs. Det är i och för sig inte ovanligt att man identifierar trängsel eller för låg kapacitet som en brist – men det är något annat och leder till andra åtgärdsförslag än om man ser ineffektiv resursanvändning som problemet. Ett annat vanligt exempel är ITS-åtgärder. Är man ITS-expert, och känner till många möjliga ITS-åtgärder och deras effekter, ser man ofta brister

lite överallt – det vill säga situationer som skulle kunna förbättras med relativt enkla åtgärder. Men för den som inte ens känner till att åtgärden finns, eller vad den kan få för effekt, framstår antagligen inte nuläget som en brist. Det är kännedomen om att en möjlig förbättring existerar som gör att nuläget plötsligt uppfattas som en brist och åtgärden som ett behov.

Det är alltså klokt att leta efter kostnadseffektiva *förbättringar*, där en åtgärd kan skapa stora nyttor i förhållande till kostnaden. En sådan förbättringssökande planering är en annan typ av kreativ process. Här finns ofta högre sannolikhet att hitta verkligt nya innovationer som man inte tänkt på tidigare, än i processer som börjar med att identifiera vad som är brister och *sedan* undersöker vad det finns för åtgärder som avhjälper de i förväg definierade bristerna.

Två andra typer av analys- och planeringsprocesser förtjänar dock att nämnas. Den första typen är när man ska nå ett visst *mål*, till exempel etappmålen för trafiksäkerhet eller klimat. Sådana analysprocesser har många likheter med vad som beskrivits ovan (som att det är smart att förutsättningslöst leta efter förbättringar), men skillnaden är att rangordningen och åtgärdsportföljen ytterst avgörs av vad som krävs för att uppnå målet. Den andra typen är rättighetsperspektiv, när det är fråga om att garantera vissa minsta nivåer av till exempel tillgänglighet eller trafiksäkerhet även för små och utsatta grupper. I vissa sådana fall kan det handla om relativt stora kostnader för att uppnå en given lägsta tillgänglighetsnivå för en relativt liten grupp – typiska exempel är åtgärder för funktionshindrade och boende i extrem glesbygd. I ett sådant perspektiv är det verkligen rimligt att tala om såväl behov som brister – eller kanske ännu hellre i termer av att garantera vissa rättigheter för alla samhällsgrupper.

8 Slutsatser

Syftet med omdaning av den statliga infrastrukturplaneringsprocessen var bland annat att komma till rätta med kostnadsöverskridanden, långa ledtider och bristande fokus på kostnadseffektivitet. Många av dessa problem kvarstår dock. Förslagen i denna uppsats handlar i hög grad om att återvända till de avsikter och insikter som låg till grund för planeringsprocessens utformning.

8.1 Planens senare del bör ses som förslag att utreda, inte som definitiva beslut

När kostnader visar sig vara högre eller nyttor mindre än vad man trott bör projekt omprövas, även om de tagits med i den nationella infrastrukturplanen. Det bör dels ske vid de återkommande planrevideringarna, dels genom att kontrollstationerna där Trafikverket föreslår och regeringen beslutar om byggstartförberedelse (år 4–6 i planen) respektive byggstart (år 1–3 i planen) verkligen fungerar som kontrollstationer där såväl prioritering som genomförandebeslut baseras på uppdaterade kostnads- och nyttobedömningar, och projekt vars nyttor och kostnader visat sig sämre och högre än vad man trott sällas bort. Principen är inte ny, men måste efterlevas bättre och bli tydlig och välkänd för alla aktörer. Det skulle skapa mer samhällsnytta för pengarna, minska kostnadsökningarna, minska incitamenten att underskatta kostnader i tidiga skeden och minska möjligheten att få igenom omotiverade tillägg i sena skeden.

8.2 Tydligare konkurrens mellan investeringar

En explicit och rangordnad lista med projekt som ligger strax utanför planen skulle tydliggöra alternativkostnaden för de projekt som ligger i planen. Det skulle minska de psykologiska och institutionella svårigheterna att vid behov ompröva projekt, och öka trycket på kostnadseffektivitet och kostnadskontroll för projekt både i och utanför planen. En liknande effekt skulle skapas av en ökad vikt vid kostnadseffektivitet när projekt i planens senare del väljs ut till byggstartsförberedelse och byggstart.

8.3 Mer explicita och transparenta beslutskriterier och beslutsmotiveringar

Transparenta och explicita beslutskriterier är till stor hjälp när man behöver ompröva projekt och ta ställning till ändringar och tillägg. Det gäller i synnerhet i långvariga processer med många inblandade, eftersom sådana kriterier är ett sätt att dokumentera och förmedla överväganden och argument inom och mellan organisationer och över tid. Trafikverket borde därför tydligare motivera varför en investering valts framför en annan, i synnerhet när man avviker från att rangordna efter beräknad nyttokostnadseffektivitet. Det finns många relevanta överväganden och effekter utöver beräknade nyttor och kostnader, men hur dessa vägs in i besluten bör formuleras, dokumenteras och så långt som möjligt värderas. Vidare bör det i Trafikverkets planförslag så långt som möjligt framgå vad i förslaget som kommer från tidigare regeringsbeslut och vad som är Trafikverkets egna förslag.

8.4 Utvidga planprocessen till att omfatta mer än den fysiska infrastrukturen

Planprocessen bör utvidgas till att analysera, utforma och rekommendera även andra åtgärder än infrastruktur, som till exempel olika former av styrmedel och regleringar. Sådana åtgärder har ofta betydligt större påverkan på de transportpolitiska målen än fysiska infrastrukturåtgärder. Trafikverket borde få i uppdrag att lämna rekommendationer till regeringen och andra aktörer, för vidare hantering och beslut på liknande sätt som Trafikverket i dag föreslår en reviderad infrastrukturplan. Ett sådant uppdrag skulle lämpligen kunna vara en del av inriktningsunderlaget.

8.5 Flytta planprocessen i tid

Justera planprocessens tidsplan så att inriktningsunderlaget kan presenteras och remissbehandlas under slutet av mandatperioden. Därmed kan en ny regering lägga fram en infrastrukturproposition samt påbörja transportpolitiska reformer tidigt i mandatperioden. Det skulle förbättra förutsättningarna för en välinformerad, långsiktig och demokratiskt välförankrad transport- och infrastrukturpolitik.

8.6 Leta kreativt efter förbättringar och prioritera efter kostnadseffektivitet

Vilka åtgärder som bör genomföras, och i vilken prioritetsordning, bör utgå från hur stora nyttor respektive åtgärd skapar i förhållande till sin kostnad. Att tidigt i processen definiera något som

ett ”behov” eller en ”brist” riskerar att skapa ett förväntanstryck i politik och förvaltning på att något måste göras, kosta vad det kosta vill, vilket riskerar att leda till att åtgärder med små nyttor i förhållande till kostnaden genomförs. Så kallade bristanalyser kan vara en användbar metod för att generera åtgärdsförslag – så länge som utvärderingen av förslagen utgår från en jämförelse av nyttor och kostnader – men behöver kompletteras med ett kreativt och förutsättningslöst sökande efter förbättringar, eftersom det finns många smarta förbättringar som inte är ett svar på någon uppenbar brist. Ibland är det inte förrän man har hittat förbättringen, eller innovationen, som man inser att nuläget faktiskt är en ”brist” jämfört med hur det skulle kunna vara.

9 Referenser

- Asplund, D., Eliasson, J., 2016. Does uncertainty make cost-benefit analyses pointless? *Transp. Res. Part Policy Pract.* 92, 195–205. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2016.08.002>
- Bondemark, A., Sundbergh, P., Tornberg, P., Brundell-Freij, K., 2020. Do impact assessments influence transport plans? The case of Sweden. *Transp. Res. Part Policy Pract.* 134, 52–64. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2020.02.002>
- Börjesson, M., 2021. Infrastrukturpolitik på fel spår (No. #34), Briefing Paper. Timbro.
- Börjesson, M., Eliasson, J., Lundberg, M., 2014. Is CBA ranking of transport investments robust? *J. Transp. Econ. Policy* 48, 189–204.
- Eliasson, J., 2015. Problemstyrd planering: en förklaring till att effektivitet spelar så liten roll för valet av transportåtgärder., in: Welde, M. (Ed.), *Transportplanering Och Samhällsekonomi i Skandinavien*. Concept, Oslo, Norway.
- Eliasson, J., Börjesson, M., Odeck, J., Welde, M., 2015. Does Benefit–Cost Efficiency Influence Transport Investment Decisions? *J. Transp. Econ. Policy* 49, 377–396.
- Eliasson, J., Fosgerau, M., 2013. Cost overruns and benefit shortfalls - deception or selection? *Transp. Res. B* 57, 105–113. <https://doi.org/10.1016/j.trb.2013.09.005>
- Eliasson, J., Lundberg, M., 2012. Do Cost–Benefit Analyses Influence Transport Investment Decisions? Experiences from the Swedish Transport Investment Plan 2010–21. *Transp. Rev.* 32, 29–48. <https://doi.org/10.1080/01441647.2011.582541>
- Flam, H., Börjesson, M., Mörth, U., Nilsson, J.-E., 2016. SNS Konjunkturrådsrapport 2016. Vart är vi på väg? Systemfel i transportpolitiken. SNS - Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Johansson, G., Nyström, J., 2022. Norska Nye Veier - en unik organisationsform för vägbyggande. *InfraSweden*.
- Lundberg, J., 2022. Regeringens tågfixering tränger ut nödvändiga vägsatsningar. Timbro. URL <https://timbro.se/smedjan/regeringens-tagfixering-tranger-ut-nodvandiga-vagsatsningar/> (accessed 3.3.23).
- Medfinansieringsutredningen, 2011a. Medfinansiering av transportinfrastruktur (Text No. SOU 2011:12). Regeringen och Regeringskansliet.
- Medfinansieringsutredningen, 2011b. Medfinansiering av transportinfrastruktur (Text No. SOU 2011:49). Regeringen och Regeringskansliet.

- Nellthorp, J., Mackie, P., 2000. The UK Roads Review—a hedonic model of decision making. *Transp. Policy* 7, 127–138. [https://doi.org/10.1016/S0967-070X\(00\)00002-0](https://doi.org/10.1016/S0967-070X(00)00002-0)
- Nilsson, J.-E., 2013. Systemfel i transportsektorn (No. 794), VTI Rapport. VTI.
- Nilsson, J.-E., 1991. Investment Decisions in a Public Bureaucracy: A Case Study of Swedish Road Planning Practices. *J. Transp. Econ. Policy* 25, 163–175.
- Nyborg, K., 1998. Some Norwegian Politicians' Use of Cost-Benefit Analysis. *Public Choice* 95, 381–401.
- Odeck, J., 2010. What Determines Decision-Makers' Preferences for Road Investments? Evidence from the Norwegian Road Sector. *Transp. Rev.* 30, 473–494. <https://doi.org/10.1080/01441640903138640>
- Odeck, J., 1996. Ranking of regional road investment in Norway. *Transportation* 23, 123–140. <https://doi.org/10.1007/BF00170032>
- Regeringen, 2012. Planeringssystem för transportinfrastruktur (No. 2011/12:118), Proposition. Regeringskansliet.
- Riksrevisionen, 2021. Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar (text No. 2021:22), Granskningsrapport. Riksrevisionen.
- Trafikverket, 2022. Trender i transportsystemet. Trafikverkets omvärldsanalys 2022 (No. 2022:111). Trafikverket.
- Trafikverket, 2021a. Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022 – 2033 (No. TRV 2021:186). Trafikverket, Borlänge.
- Trafikverket, 2021b. Kostnadsutveckling vid upphandling och genomförande av investeringsprojekt (No. 2021:090). Trafikverket.
- Trafikverket, 2020. Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022 – 2033 och 2022 – 2037 (No. TRV 2020:186). Trafikverket, Borlänge.
- Trafikverket, 2018a. Analys av förändringar i beräknade kostnader för investeringsobjekt (No. 2018:095). Trafikverket.
- Trafikverket, 2018b. Transportplanering 2.0 (No. TRV 2018/130551). Trafikverket.
- Trafikverket, 2010. Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet (No. 2010:031), Trafikverket rapport. Trafikverket.
- Trafikverksutredningen, 2009. Effektiva transporter och samhällsbyggande - en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg (No. SOU 2009:31). Regeringskansliet.
- Transportinfrastrukturkommittén, 2010. Effektivare planering av vägar och järnvägar (No. SOU 2010:57), Statens offentliga utredningar. Regeringen och Regeringskansliet. <https://doi.org/10/09/sou-201057/>