



# Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2024

Rapport: 2024:8

Datum: 2024-10-17

**Trafikanalys**

Adress: Rosenlundsgatan 54 118 63 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

E-post: [trafikanalys@trafa.se](mailto:trafikanalys@trafa.se)

Webbadress: [www.trafa.se](http://www.trafa.se)

Foto: Mostphotos

Ansvarig utgivare: Mattias Viklund

Datum: 2024-10-17

# Förord

Trafikverket har 13 juni 2024 redovisat sitt förslag på namngivna objekt i nationell trafikslags-övergripande plan för transportinfrastruktur för perioden 2022–2033 som enligt Trafikverket bör få byggstartas år 1–3 (2025–2027), och namngivna objekt som bör få förberedas för byggstart år 4–6 (2028–2030).

Denna rapport beskriver den kvalitetsgranskning av Trafikverkets byggstartsförslag som Trafikanalys har genomfört. Granskningen har genomförts som ett instruktionsuppdrag.

Projektgruppen vid Trafikanalys har bestått av Björn Olsson (projektledare) i samråd med Anders Ljungberg, Sara Johansson, Ola Wilhelmsson och Hanne Linnå från Sweco Sverige AB har anlitats som resurskonsulter.

Patrik Tornberg och Saman Rashid har utgjort intern referensgrupp och har bidragit med synpunkter. Avdelningschef Anna Ullström har också deltagit i ärendet.

Vi tackar Trafikverkets projektledare Jenny Trlicik för underlag under projektets gång.

Stockholm oktober 2024

Mattias Viklund  
Generaldirektör

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Inledning .....</b>	<b>9</b>
1.1 Syftet med Trafikanalys granskning .....	9
1.2 Avgränsningar och jämförelse med tidigare granskningar .....	10
<b>2 Byggstartsförslaget.....</b>	<b>11</b>
2.1 24 objekt byter grupp .....	11
2.2 Aktualiteten är acceptabel .....	12
2.3 Lagakraftvunna planer saknas i flera fall .....	12
2.4 Samhällsekonomi saknas i beskrivningen av måluppfyllelsen .....	14
2.5 Risker kring alternativ finansiering .....	16
<b>3 Oklarheter och risker i kalkyler och kostnader .....</b>	<b>21</b>
3.1 Hög risk för flera objekt i grupp 1–3 .....	21
3.2 Kronologi och kostnadsutveckling .....	25
<b>4 Samlade effektbedömningar håller i stort god kvalitet .....</b>	<b>29</b>
4.1 Samlade effektbedömningar är aktuella .....	29
<b>Slutsatser och rekommendationer .....</b>	<b>33</b>
<b>Referenser.....</b>	<b>37</b>

# Sammanfattning

Trafikverket föreslår att 16 nya namngivna objekt ges tillstånd att byggstarta 2025–2027 (grupp år 1–3) och att 8 nya namngivna objekt ska godkännas för att förberedas för byggstart år 2028–2030 (grupp år 4–6).

Trafikanalys granskar här Trafikverkets underlag för de 24 objekt som byter status, det vill säga byter grupp. Trafikverket redovisar även en statusuppdatering för de namngivna objekt för vilka regeringen redan har beslutat om byggstart, men som ännu inte har startat. Dessa lämnar Trafikanalys utanför sin granskning.

Trafikanalys har undersökt om Trafikverket har levererat enligt sina direktiv, om förslaget är transparent och tydligt, samt om redovisningen och underlaget är aktuellt och tillgängligt. Syftet med granskningen är att för regeringen peka på risker och osäkerheter i redovisningen som kan vara värda att undersöka mer specifikt.

Sammanfattningsvis kan Trafikanalys konstatera att Trafikverkets redovisning är lik tidigare byggstartsförslag och flera av de brister som vi tidigare har påpekat kvarstår. De viktigaste resultaten av vår granskning kan sammanfattas i följande punkter:

## **Underlagen är aktuella men innehåller avvikelser från riktlinjer**

Underlagen för objekten är högst 3 år gamla vilket Trafikanalys bedömer är rimligt aktuellt. Underlagen baseras inte på de allra senast gällande modellerna och schablonvärdena, vilket Trafikverket dock har rimliga förklaringar till. Däremot saknas i flera fall lagakraftvunna planer, vilket medför en osäkerhet gällande om och när byggstart kan ske.

## **Den samhällsekonomiska lönsamheten saknas i beskrivning av måluppfyllelse**

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Den samhällsekonomiska effektiviteten påverkas i hög grad av objektens lönsamhet. Trafikverket fokuserar i sin redovisning av måluppfyllelsen på funktionsmålet och hänsynsmålet, och redovisar bara i viss utsträckning objektens samhällsekonomiska lönsamhet och effekter på den samhällsekonomiska effektiviteten. Ett antal objekt i grupp 1–3 har försämrade lönsamhet, men denna kommenteras inte av Trafikverket.

## **Rangordning av olönsamma objekt är relevant**

Trafikverket redovisar lönsamhetskvoten NNK<sup>1</sup> för lönsamma objekt, men inte för olönsamma objekt. Trafikverkets ASEK-rapport pekar dock på att NNK kan vara ett relevant nyckeltal även för olönsamma åtgärder i syfte att rangordna objekten. Trafikanalys menar att det finns skäl att redovisa NNK även för olönsamma objekt.

---

<sup>1</sup> Nettonuvärdeskvoten (NNK) är en beräkning på hur mycket en investering ger tillbaka per satsad krona. Det är kvoten mellan investeringens samlade nyttor och dess kostnader, beräknade i nuvärde.

## **Trafikverket följer inte helt de krav planpropositionen ställer om alternativ finansiering**

Enligt planpropositionen (2011/12:118) bör eventuella alternativa finansieringslösningar vara helt utredda, och Trafikverket ska redovisa analyser av de effekter som den föreslagna finansieringslösningen för med sig. Enligt Trafikverkets egna riktlinjer ska nyttor för den medfinansierade parten redovisas. Trafikanalys menar att dessa effekter och nyttor kan analyseras och redovisas i högre utsträckning, och inte minst risker som förknippas med alternativ finansiering. En viktig fråga är vilka effekter som skulle uppstå om ett objekt inte får finansieringen, eller om finansieringen uteblir på grund av brutna avtal eller dylikt.

## **Objekt med alternativ finansiering har inga undantag från krav på analys**

Objektet *Järnvägen med överdäckning av E45* har full medfinansiering från Göteborgs stad. Detta objekt har inte genomgått samma kvalitetssäkring som övriga objekt i byggstarts-förslaget. Anledningen till detta är att inga statliga medel är inblandade. Enligt Trafikanalys kan dock statliga medel komma att påverkas indirekt och det är otydligt om Trafikverkets kommande ägarskap för med sig kostnader för drift och underhåll eller inte. Trafikanalys menar att det finns likheter med hur förhandlade objekt tidigare inte heller genomgått samma kvalitetssäkringsprocess som andra objekt som Trafikverket föreslår för byggstart. Trafikverket har inte samma kontroll över risker och kostnader som för andra objekt som ingår i förslaget. Trafikanalys menar att det inte finns något i propositionen eller i något regelverk som undantar dessa objekt från Trafikverkets vanliga ordning gällande analys av kostnader, osäkerheter och risker.

## **Flera objekt i grupp 1–3 har hög risk**

I grupp 1–3 ska objekt ingå där (...) det i princip inte råder några osäkerheter om att projekten i fråga kan påbörjas och genomföras på det sätt och till de kostnader som ryms inom den långsiktiga ramen. Enligt direktiven ska Trafikverket redovisa objektens kostnader inklusive osäkerheter, det vill säga det vi här kallar risk. Osäkerheten analyseras enligt den så kallade successivprincipen. Trafikverket redovisar dock inte objektens osäkerhet annat än i en av kolumnerna i Trafikverkets bilaga 1. I vissa fall finns inte heller där någon uppgift om objektets osäkerhet. För de fall där bilaga 1 saknar uppgift om osäkerhet har källan varit objektets samlade effektbedömning (SEB) som finns tillgänglig via länk i bilaga 1.

Flera objekt i grupp 1–3 sägs vara av kalkyltypen FKS (Fastställd kalkylsammanställning), vilket enligt Trafikverkets riktlinjer bör innehålla en kostnadsbedömning i kombination med osäkerhetsanalys enligt successivprincipen. Flera objekt som Trafikverket uppger har en FKS har dock ingen osäkerhetsanalys och har egentligen bara vad Trafikverket själva kallar en grov kostnadsindikation (GKI). Flera av dessa FKS:er uppges ha hög osäkerhet, men i själva verket har ingen osäkerhetsanalys gjorts. Riskerna kan alltså vara såväl högre som lägre än 30 procent som tilldelats. Även för vissa objekt där det finns en kalkylerad risk är denna hög. Riskerna för objekten i grupp 1–3 är ibland kalkylerade och ibland enbart tilldelade schablonrisker. Tilldelning av schablonrisk för objekt i tidiga skeden är ett etablerat tillvägagångssätt för Trafikverket och syftar till att indikera en hög osäkerhet. Det är dock inte tydligt vilka risker som faktiskt är kalkylerade och vilka som är tilldelade och där osäkerheten alltså är helt okänd. Det är olämpligt att redovisa tilldelade schablonrisker bredvid kalkylerade (analyserade) risker. Det bör också framgå tydligare vilka risker som är schablonrisker och vilka risker som är kalkylerade.

## **Bristande tydlighet och transparens i den kronologiska redovisningen**

Trafikverket har de senaste två åren haft i sina direktiv att redovisa den kronologiska kostnadsutvecklingen för objekt som byter grupp (status). Det råder i vissa fall stora svårigheter att följa denna kronologiska redovisning, i hög grad beroende på att Trafikverket inte redovisar den bedömda objektskostnaden i respektive led, vilket direktiven föreskriver. I ett par fall redovisar Trafikverket kostnadsresultat som de skriver är irrelevanta, vilket leder till förvirring. Här menar Trafikanalys att Trafikverket skulle kunna göra en insats för att öka läsbarheten och ge en bättre överblick över objektens kostnadseffekter i de olika leden. När det gäller uppgifter som inte är relevanta, kan Trafikverket ta ett steg till och redovisa en kostnad som vore mer relevant, mot bakgrund av syftet med redovisningen. Trafikanalys ger exempel på detta.

När det gäller ERTMS-objekten har Trafikanalys även i tidigare granskningar kritiserat underlaget för dessa. I den kronologiska redovisningen har Trafikanalys inte kunnat följa kostnadsutvecklingen för ERTMS på grund av låg grad av spårbarhet för dessa objekt i tidigare planer på grund av nya benämningar. För att kunna analysera dessa objekt krävs analys av objekten på detaljerad kartnivå. ERTMS-objekten har inte heller samma kvalitet på underlaget som krävs för övriga objekt, i den samlade effektbedömningen. Underlaget består av en beskrivning av ERTMS, men inte vilka effekter det får ur ett fördelningsperspektiv eller målperspektiv, på samma sätt som övriga objekt.





# 1 Inledning

Enligt propositionen Planeringssystem för transportinfrastruktur (2011/12:118) ska Trafikverket årligen förse regeringen med förslag på vilka namngivna objekt i den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastrukturen som bedöms vara färdiga att byggstarta de tre närmaste åren respektive vilka objekt som bedöms kunna byggstarta de efterföljande tre åren och därmed bör förberedas för byggstart.<sup>2</sup>

Trafikverket fick den 2 maj 2024 i uppdrag av regeringen att senast den 7 juni 2024 lämna förslag på namngivna objekt som bör få byggstartas år 1–3 (2025–2027) samt namngivna objekt som bör få förberedas för byggstart år 4–6 (2028–2030).<sup>3</sup> Redovisningsdatumet ändrades sedermera till 13 juni, vilket är datumet för Trafikverkets rapportering. I det följande benämner vi Trafikverkets redovisning ”byggstartsrapporten”.<sup>4</sup>

För att regeringen ska ges bättre möjligheter att ta ställning till Trafikverkets byggstartsförslag bör det enligt planeringspropositionen (Prop. 2011/12:118) kvalitetsgranskas av Trafikanalys. Uppgiften för Trafikanalys bör enligt propositionen i första hand vara att granska de samhälls-ekonomiska kalkylerna, kostnadsberäkningarna och det planeringsunderlag som ligger till grund för Trafikverkets förslag.<sup>5</sup>

Föreliggande granskning av Trafikverkets byggstartsrapport har genomförts inom ramen för Trafikanalys instruktionsuppdrag att bistå regeringen med underlag och rekommendationer.<sup>6</sup>

Trafikanalys har genomfört ett flertal liknande granskningar tidigare. Den senaste var granskningen av Trafikverkets byggstartsförslag år 2023.<sup>7</sup>

## 1.1 Syftet med Trafikanalys granskning

Som framgår av Trafikverkets direktiv är det centralt att processen för det ekonomiska planeringssystemet för transportinfrastruktur är transparent, att det finns förutsägbara moment samt att underlag är lättillgängliga och tydliga. Enligt direktiven är det också viktigt att redovisningen ger regeringen insyn i och tydlig information om aktuellt planeringsläge och eventuella förändringar i bedömningar av samhällsekonomisk lönsamhet, transportpolitisk måluppfyllelse samt kostnader. Vidare ska planering och genomförande av objekt ske med god kostnadskontroll.

<sup>2</sup> Regeringens proposition 2011/12:118 Planeringssystem för transportinfrastruktur. Utskottets förslag till beslut: Bifall till propositionen. Avslag på samtliga motioner. Riksdagens beslut: Kammaren biföll utskottets förslag till beslut 2012-06-13. [Planeringssystem för transportinfrastruktur Trafikutskottets Betänkande 2011/12:TU13 - Riksdagen](#)

<sup>3</sup> Regeringsbeslut 2024-05-02, LI2024/01015, Trafikverkets direktiv för byggstartsförslaget 2024, [Beslutsdokument \(trafikverket.se\)](#)

<sup>4</sup> Trafikverkets byggstartsförslag (med bilagor) finns publicerad på Trafikverkets Diva-portal, [Byggstartsrapportering : Förslag till namngivna objekt som bör få byggstartas år 1–3 \(2025–2027\) samt namngivna objekt som bör få förberedas för byggstart år 4–6 \(2028–2030\) \(diva-portal.org\)](#)

<sup>5</sup> Se fotnot 1. Prop. 2011/12:118, s. 74.

<sup>6</sup> Förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys, 1 §. [Förordning \(2010:186\) med instruktion för Trafikanalys Svensk författningssamling 2010:2010:186 t.o.m. SFS 2022:235 - Riksdagen](#)

<sup>7</sup> Trafikanalys (2023), Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2023, Rapport 2023:6, [Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2023 \(trafa.se\)](#)

Följaktligen granskar Trafikanalys i första hand underlagets tydlighet, transparens och tillgänglighet. Granskningen syftar till att lyfta fram eventuella brister och osäkerheter som kan få konsekvenser för den fortsatta processen och den fortsatta ekonomiska planeringen.

Vi undersöker i stort om Trafikverkets byggstartsrapport har levererat det regeringen har efterfrågat i direktiven, om Trafikverkets redovisning är tydlig och om underlagen är transparenta och tillgängliga. En viktig del av underlaget är de samlade effektbedömningar som görs av Trafikverket för alla namngivna objekt. Effektbedömningarna innehåller mycket information om objektens kostnader, effekter på målen och samhällsekonomiska nyttor. Dessa finns tillgängliga som länkar i Trafikverkets bilaga 1.

Trafikanalys gör inga egna kontrollberäkningar av kostnader eller bedömningar av nyttor. Vi analyserar Trafikverkets redovisning och söker identifiera osäkerheter eller underliggande risker som enligt vår bedömning inte tillräckligt tydligt lyfts fram av Trafikverket.

Denna granskning görs i nära anslutning till det arbetet med det regeringsuppdrag Trafikanalys har att granska och följa upp Trafikverkets arbete för en förbättrad kostnadskontroll.<sup>8</sup>

## 1.2 Avgränsningar och jämförelse med tidigare granskningar

Eftersom granskningen sker i samverkan med Trafikanalys uppdrag om att granska och följa upp Trafikverkets arbete för en förbättrad kostnadskontroll görs här en mer översiktlig granskning jämfört med Trafikanalys granskning år 2022 och tidigare. Sedan 2023 har Trafikanalys granskning fått ett ökat fokus på objektens ekonomiska aspekter som kostnader, nytta och kostnadsutvecklingen.

När det gäller Trafikverkets anläggningskostnadskalkyler görs ingen närmare granskning av själva kalkylunderlagen. Granskningen av anläggningskostnaden sker enbart utifrån de uppgifter som framgår av bilaga 1 och/eller den samlade effektbedömningen.

---

<sup>8</sup> Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll, [Trafikanalys granskar Trafikverkets arbete för bättre kostnadskontroll \(trafa.se\)](https://trafa.se/trafikanalys-granskar-trafikverkets-arbete-for-bättre-kostnadskontroll)

## 2 Byggstartsförslaget

Här beskriver vi kort Trafikverkets förslag och den granskning vi har gjort av processefterlevnad, aktualitet, m.m.

### 2.1 24 objekt byter grupp

Trafikverket ska enligt sina direktiv, dels redovisa status för de objekt som regeringen sedan tidigare har beslutat får byggstarta, dels redovisa vilka objekt Trafikverket föreslår att regeringen ska besluta får byggstarta de kommande 1–3 åren (grupp 1–3) respektive de kommande 4–6 åren (grupp 4–6).

Trafikanalys granskning avser de objekt som föreslås byta grupp. Det är 16 stycken i grupp 1–3 och 8 stycken i grupp 4–6 (se tabell 2.1).

**Tabell 2.1. Trafikverkets förslag till objekt i respektive grupp**

<i>Förslag i grupp 1–3</i>	<i>Förslag i grupp 4–6</i>
Dalabanan, åtgärder för ökad turtäthet (JM1806)	E4 Kongberget–Gnarps (VM034)
Godsstråket, kapacitetshöjande åtg. (JM1808)	Markarydsbanan/Knäred (JVA2222)
Malmbanan Sikträsk bangårdsförlängning (XSN301f)	E4 Tpl Ljungarum (VSY1803)
SgöN Sävastklinten-N Sunderbyn, förl. mötesstn. (JN2206)	Malmbanan Murjek, förl. mötesstn. (XSN301d)
Malmbanan Harrträsk, förl. mötesstn. (JN2206)	Hässleholm–Helsingborg (JSY1810)
Malmbanan Näsberg, förl. mötesstn. (JN2213)	Malmö godsbangård (JSY1812)
Malmbanan Nuortikon, förl. mötesstn. (JN2212)	Ådalsbanan, Västerasby (JM2209)
E4/Lv 259 Tvärförbindelse Södertörn (VST005)	Vänersjöfarten, Trollhätte kanal (XVA300)
E4/E20 Hallunda-Vårby, delen Fittja-Vårby (VST001b)	
Katrineholm, förbigångsspår (JO1810)	
Norrbotniabanan (Umeå) Dåva–Skellefteå ny jvg. (YSN 001a)	
E4 Broänge–Daglösten, mötesseparering (VN1804)	
Järnvågen med överdäckning av E45 (VVA1889)	
E22 Förbi Söderköping (VSO004)	
ERTMS, TC Göteborg (JTR201)	
ERTMS, TC Stockholm–Gävle (JTR2213)	

## 2.2 Aktualiteten är acceptabel

Underlaget för beslut bör vara så aktuellt som möjligt. När det gäller aktualiteten i underlaget analyserar vi de samlade effektbedömningarna (SEB) och tidpunkten för deras godkännande. Alla granskade objekt har en samlad effektbedömning som är godkänd av Trafikverket.

Trafikanalys bedömer att alla SEB:ar som utgör underlag för beslut är tillräckligt aktuella. De är godkända av Trafikverket mellan juni 2021 och mars 2024. I kapitel 4 fördjupar vi analysen av de samlade effektbedömningarna.

### ***Senaste ASEK-versionen är inte implementerad***

Under våren 2024 gjorde Trafikverket en grundlig översyn av den så kallade ASEK-rapporten<sup>9</sup> och gällande version ASEK 8.0 togs fram. Denna version har dock inte implementerats i objekten. För 9 objekt anges ASEK 7.0 och för 12 objekt anges ASEK 7.1. Trafikverket beskriver att skillnaderna mellan versionerna är liten varför de inte bedömer att det är skäligt att omarbota SEB:arna, samt att förändringarna inte påverkar den inbördes prioriteringen av objekt aktuella för byte av byggstartsgrupp. Det är rimligt och acceptabelt enligt Trafikanalys. Vi vill dock lyfta att det kan finnas en risk att objekt får en annan lönsamhet med en annan modellversion, inte minst kan det påverka de objekt som har en lönsamhet nära noll.

## 2.3 Lagakraftvunna planer saknas i flera fall

I grupp 1–3 ska objekt ingå där alla nödvändiga förberedelser är genomförda och där det i princip inte råder några osäkerheter om att projekten i fråga kan påbörjas och genomföras på det sätt och till de kostnader som ryms inom den långsiktiga ramen. Den fysiska planläggningen bör vara så långt gången att väg- och järnvägsplaner har vunnit laga kraft.

Det betyder att inga osäkerheter eller risker bör kvarstå. Överklaganden av planer kan annars leda till förseningar och kostnadsförändringen.

### **Fem icke-lagakraftvunna planer i grupp 1–3**

Av de 16 objekt som Trafikverket bedömer vara klara för byggstart (grupp 1) kräver 8 objekt väg-/järnvägsplan. Av dessa hade 6 vunnit laga kraft vid Trafikverkets redovisning. Trafikverket pekar på två objekt där planerna fortfarande inte vunnit laga kraft. I avsnitt 6.1 beskriver Trafikverket planeringsstatus för dessa två objekt där planerna bedöms vinna laga kraft under 2024:

- *Malmbanan Sikträsk, bangårdsförlängning*: Planen är inskickad för fastställelseprövning i mars 2022 och beräknas fastställas i september 2024. Inga yttranden har inkommit under den kommunikation som sker vid fastställelseprövningen och risken för överklagande bedöms som liten. Riskerna är små vad gäller ändringar av tidplan, kostnad, måluppfyllelse och samhällsekonomisk lönsamhet för objektet.

<sup>9</sup> Trafikverket (2024), Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn ASEK 8.0 (2024-04-02), [ASEK 8.0 \(trafikverket.se\)](https://trafikverket.se)

- *SgöN Sävastklinten–Norra Sunderbyn ny mötesstation och partiellt dubbelspår.* Objektet består av två delar: ny mötesdriftplats Sävastnäs samt partiellt dubbelspår Sävastklinten–Sävast. Preliminär inlämning av planerna för fastställelseprövning i oktober 2024 och risken för överklagande bedöms som liten. Planerna bedöms vinna laga kraft i december 2024. Risken gällande tidplan bedöms som medelstor, då tidplanen kräver att objektet prioriteras i fastställelseprövningen, att järnvägsplanerna inte överklagas och att byggstartsbeslut ges utan dröjsmål. Att höja kapaciteten i rätt tid är i detta objekt en avgörande parameter. Nyttorna är i princip oförändrade.

Förutom dessa två fall som beskrivs av Trafikverket (s. 35) finns i tabell 6.1 åtminstone två tillkommande planer inom objektet *Norbotniabanan (Umeå) Dåva–Skellefteå ny järnväg (YSN001a)* som ännu inte har vunnit laga kraft. Dessa beräknas fastställas hösten 2024 respektive 2026 och beräknas vinna laga kraft under 2025 respektive 2027 (mötesdriftplats Södra Grundfors).<sup>10</sup>

Det är således åtminstone *3 objekt med sammanlagt 5 planer* som ännu inte vunnit laga kraft bland objekten i grupp 1–3. Sannolikt kommer de flesta inte att vinna laga kraft förrän under 2025 eller under 2027, som för delen Södra Grundfors i Norbotnia-objektet.

Av Trafikverkets direktiv framgår att i det fall ett objekt föreslås för byggstart år 1–3 trots att ett fastställelsebeslut inte har vunnit laga kraft vid redovisningstillfället ska Trafikverkets redovisning inkludera en beskrivning, dels av varför objektets byggstartsbeslut inte kan avvakta, dels vilka osäkerheter avseende tidplan, kostnad, transportpolitisk måluppfyllelse och samhällsekonomisk lönsamhet som finns kopplade till objektet. Såvitt Trafikanalys kan bedöma har Trafikverket inte redovisat dessa aspekter i tillräcklig utsträckning för de två delar av objektet *Norbotniabanan Dåva–Skellefteå* där planerna ännu inte vunnit laga kraft.

Trafikanalys vill framhålla att även mindre delar eller etapper kan få betydelse för projektets totala framdrivning. Dessa objekt är enligt Trafikanalys inte i princip klara för byggstart som är kravet för grupp 1–3. Det finns stor risk för överklaganden och förseningar, med påföljande kostnadsökningar.

### **Objekten i grupp 4–6 har god planmognad**

För objekten i grupp 4–6 är det inte samma krav på att objekten ska vara redo för byggstart. Objekten har i allmänhet inte kommit lika långt i den fysiska planeringen och osäkerheterna är större. När det gäller de 8 föreslagna objekten i grupp 4–6 kräver 6 objekt väg-/järnvägsplan, respektive miljödom för sjöfartsobjektet *Vänersjöfarten, Trollhätte kanal*. Trafikverket beräknar att planerna vinner laga kraft under de närmsta åren till och med 2027 för *Hässleholm–Helsingborg (JSY1810)*.

Objekten har SEB:ar från 2024 utom i några fall där inga förändringar skett. I fallet *Ådalsbanan* har det dock enligt Trafikverket skett vissa förändringar, men objektet har ändå en SEB från 2023 och en förenklad kalkyl, så kallad Grov kostnadsindikation (GKI) utan någon regelrätt osäkerhetsanalys. I fallet *Vänersjöfarten, Trollhätte kanal* är senaste SEB från 2021, vilket kan innebära kostnadsökningar framöver på grund av inflationen sedan dess. Trafikverket arbetar med uppdatering av kostnader och SEB.

<sup>10</sup> Trafikverket (2024), *Byggstartsrapportering*, s. 35, s. 46.

## 2.4 Samhällsekonomi saknas i beskrivningen av måluppfyllelsen

### Väg- och järnvägsobjekt har olika lönsamhet

Trafikverket skriver (s. 37) att samtliga fyra vägobjekt i grupp 1–3 bedöms vara lönsamma utifrån de kvantifierbara effekterna. På järnvägssidan bedöms objektet *Dalabanan (JM1806)* ha god samhällsekonomisk lönsamhet, medan övriga järnvägsobjekt har negativ NNK. Trafikverket skriver också att för vissa järnvägsobjekt kan inte samtliga nyttor beräknas förrän en hel sträcka är åtgärdad (s. 38).

Väg- och järnvägsobjekt har i allmänhet olika lönsamhet, men skillnaderna i lönsamhet mellan väg och järnvägsobjekt har delvis tekniska orsaker, som att järnvägsobjekt är mer systemberoende. Trafikverket kan enligt Trafikanalys i högre grad hänvisa till den diskussion om lönsamhet som förs i ASEK-rapporten.

### Ökad olönsamhet i några fall

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. I sin redovisning av måluppfyllelsen fokuserar Trafikverket på funktions- respektive hänsynsmålet och redovisar endast i viss utsträckning samhällsekonomisk effektivitet och lönsamhet.

Med mer lönsamma objekt ökar den samhällsekonomiska effektiviteten genom att den samhällsekonomiska nyttan ökar, och tvärtom. Lönsamma objekt bör byggas så snabbt som möjligt. Det kan ju vara relevant att även bygga objekt som inte är lönsamma, men som bidrar till andra mål. Trafikverket diskuterar dock inte det övergripande målet och den samhällsekonomiska effektiviteten. Inledningsvis (avsnitt 3.6) diskuterar Trafikverket samhällsekonomiska bedömningar, men det följs inte upp i avsnittet om objektens bidrag till transportpolitisk måluppfyllelse (avsnitt 6.3.1 och 6.3.2).

I tabell 6.3.2 beskriver Trafikverket förändrad måluppfyllelse jämfört med nationell plan för de objekt som föreslås för byggstart. När det gäller *Godsstråket (JM1808)* skriver Trafikverket "ingen förändring" i måluppfyllelse jämfört med nationell plan, men Trafikanalys kan konstatera att objektet har gått från att vara samhällsekonomiskt lönsamt i gällande plan med ett nuvärde på 48 miljoner kronor till att nu vara olönsamt med ett negativt nuvärde på –38 miljoner kronor, vilket framgår av Trafikverkets tabell 6.1.

När det gäller *SgöN Sävastklinten–Sunderbyn (JN2206)* skriver Trafikverket i tabell 6.3.2 att det skett en positiv påverkan gällande vissa miljöparametrar, vilket är bra. Trafikanalys kan konstatera att objektet samtidigt har ökat sin samhällsekonomiska olönsamhet. I planen var nuvärdet –210 miljoner kronor och nu är enligt tabell 6.1 nuvärdet –339 miljoner kronor, det vill säga kostnaderna har ökat och försämrat lönsamheten med cirka 60 procent.

När det gäller *Katrineholm, förbigångsspår (JO1810)* skriver Trafikverket i tabell 6.3.2 att "tillförlitligheten för medborgarnas resor samt antalet bullerstörda tidigare bedömdes påverka positivt, men nu bedöms objektet inte påverka", vilket torde tolkas som en försämring. Mortaliteten bedöms minska, vilket är positivt, medan "betydelsen för barriärer bedöms öka", vilket torde tolkas som negativt för djurens tillgänglighet. Trafikanalys kan konstatera att objektet samtidigt har försämrat sitt samhällsekonomiska nuvärde från –5 miljoner kronor till att nu vara –58 miljoner kronor. Det betyder att objektet har ökat sina kostnader i förhållande

till nyttan med 53 miljoner och nu är cirka 10 gånger mer samhällsekonomiskt olönsamt i termer av nuvärde jämfört med fastställd plan, vilket framgår av Trafikverkets tabell 6.1.

## Förändrad lönsamhet bland objekten i grupp 4–6

När det gäller de objekt som föreslås förberedas för byggstart år 4–6 är dessa inte lika långt gångna och i allmänhet mer osäkra, vilket gör att förändringar i lönsamheten är mer naturliga i dessa fall. När det gäller *E4 Kongberget–Gnarps (VM034)* skriver Trafikverket i tabell 7.3.2 om vissa förändringar avseende jämställdhet och bullerstörda djur. I avsnitt 7.6.1 skriver Trafikverket att objektet kvarstår med oförändrad kostnad. Trafikanalys kan samtidigt konstatera att objektet enligt tabell 7.1 gått från ett nuvärde i planen på –107 miljoner kronor till ett beräknat nuvärde på 1 739 miljoner kronor och NNK=0,6. Det är en anmärkningsvärd ökning av lönsamheten som inte förklaras av Trafikverkets beskrivning i tabell 7.1 eller avsnitt 7.6.1.

*Malmö godsbangård (JSY1812)* har också gått från att vara olönsamt i fastställd plan med ett nuvärde på –161 miljoner kronor till lönsamhet med ett positivt nuvärde på 38 miljoner kronor enligt tabell 7.1. Enligt tabell 7.3.2 har dock "ingen förändring" skett jämfört med nationell plan.

*Hälsleholm–Helsingborg (JSY1810)* har minskat sin olönsamhet till en fjärdedel av tidigare negativa nuvärde, vilket inte heller förklaras av Trafikverket.

Trafikanalys kan också konstatera att objektet *Markarydsbanan/Knäred (JVA 2222)* enligt samma tabell har halverat sitt nuvärde jämfört med fastställd plan, från 1 218 miljoner kronor till 660 miljoner kronor, men har trots detta en anmärkningsvärt hög lönsamhet med NNK=3,53.

*Ådalsbanan, Västerasby (JM2209)* har också minskat sitt negativa nuvärde till cirka en fjärdedel, vilket är positivt. Dock har objektet enbart en enkel kalkyl i form av en grov kostnadsindikation (GKI) vilket innebär en större osäkerhet.

Ovan beskrivna förändringar i objektens lönsamhet är relativt stora, och får effekter på planens måluppfyllelse av det övergripande transportpolitiska målet. De får dock inte någon kommentar från Trafikverket i diskussionen om förändringar i måluppfyllelse jämfört med gällande plan.

## Rangordningen av olönsamma objekt är relevant

Sedan ett antal år redovisar Trafikverket inte den samhällsekonomiska nettonuvärdeskvoten NNK för olönsamma objekt, utan endast att "NNK <0" (se t.ex. tabell 6.1). För lönsamma objekt redovisas dock kvoten med två decimaler. Trafikanalys vill härvidlag lyfta att Trafikverket i sin egen s.k. ASEK-rapport skriver i rekommendation AR 19.13 att *i allmänhet bör försiktighet vidtagas vid rangordning av olönsamma projekt (NNK <0) (...). Däremot finns skäl att skapa så mycket nytta per satsad krona som möjligt även i de fall då de beräknade effekterna ger ett negativt nettonuvärde och åtgärder övervägs av t.ex. fördelningspolitiska skäl. NNK kan därför vara ett relevant nyckeltal även för olönsamma åtgärder.*<sup>11</sup>

I ASEK-rapporten (avsnitt 19.2) diskuteras också i vilka fall rangordning av objekt bör göras, och hur rangordningen ska göras. Enligt Trafikanalys finns det dock skäl att (med hänvisning till ASEK-diskussionen) utöver nettonuvärdet även redovisa nyckeltalet NNK för olönsamma

<sup>11</sup> Trafikverket (2024), Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn ASEK 8.0 (2024-04-02), avsnitt 19.2, [ASEK 8.0 \(trafikverket.se\)](https://trafikverket.se)

objekt, för att kunna bredda underlaget med en relevant (men försiktig) rangordning bland de objekt som bedöms för byggstart.

## 2.5 Risker kring alternativ finansiering

### Propositionen ställer krav på redovisning av alternativ finansiering

I proposition 2011/12:118 om infrastrukturplanering anges att alternativ finansiering av infrastrukturobjekt bör ges en tydlig koppling till systemet för årlig ekonomisk planering. För objekt som föreslås byggstarta år 1–3 och år 4–6 bör därför eventuell alternativ finansiering framgå av regeringens årliga beslut om byggstartar. Enligt propositionen bör även eventuella alternativa finansieringslösningar vara helt utredda för objekt år 4–6 som ingår i det beslutet och inte bara objekt i år 1–3. Trafikverket ska även redovisa analyser av de effekter som den föreslagna finansieringslösningen för med sig för de objekt som föreslås byggstarta år 4–6.

Alternativ finansiering är i första hand medfinansiering eller samfinansiering. *Medfinansiering* kallas det när en annan part än staten direkt eller indirekt finansierar statlig infrastruktur. Alla tillkommande medel utöver statliga anslag för utveckling av transportsystemet faller därmed inom denna kategori. Medfinansiering sker vanligtvis genom bidrag från kommuner, landsting eller företag, men kan också ske genom brukarfinansiering eller trängselskatt. Så kallad statlig medfinansiering avser däremot när staten bidrar med finansiering till regionala infrastrukturåtgärder, t.ex. kollektivtrafikanläggningar.

*Samfinansiering* sker när investeringar finansieras av medel från länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Medel kan omfördelas från länsplanerna till objekt i den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastruktur, och numera även tvärtom.

Av Trafikverkets interna styrdokument framgår att byggstartsförslaget ska innehålla information om beräknade bidragsfinansierade utgifter fördelat på grundutförande och tilläggsåtgärder, samt *medfinansierande parts nytta* av investeringen.

För medfinansierade investeringsobjekt som föreslås byggstarta år 1–3 ska ett *avtal* om medfinansiering finnas, undertecknat senast 30 november året innan objekten föreslås. Dessutom ska byggstartsförslaget ange *motiven till medfinansiering* för de objekt i grupp 1–3 där medfinansiering finns för grundutförandet. Medfinansierade investeringsobjekt som föreslås förberedas för byggstart år 4–6 ska i stället ha en *avsiktsförklaring* klar och undertecknad senast 30 november året innan objekten föreslås.

### Trafikverket redovisar endast medfinansiering

#### *Många objekt har alternativ finansiering*

Trafikverkets direktiv ställer inga specifika krav på Trafikverket när det gäller alternativ finansiering. I sin rapport redovisar Trafikverket tre medfinansieringsobjekt i grupp 1–3 och två objekt i grupp 4–6 (tabell 6.4 respektive 7.4), men däremot inte hur stor del av kostnaden som utgör medfinansiering.

Trafikanalys kan konstatera att av de 24 granskade objekten som föreslås byta grupp har omkring hälften alternativ finansiering. Trafikverket följer därmed inte propositionens krav på analyser av de effekter som den föreslagna finansieringslösningen för med sig när det gäller de objekt som har enbart alternativ finansiering.



### ***Några objekt har hög andel alternativ finansiering***

Flera av objekten som rör Malmbanan har en hög andel samfinansiering på 16–50 procent. *Markarydsbanan/Knäred* har cirka 60 procent alternativ finansiering, såväl medfinansiering som samfinansiering.

*Ådalsbanan, Västerasby* har cirka 45 procent samfinansiering. Detta objekt har endast en enkel kalkyl (GKI) vilket betyder att osäkerheten är stor om vilka de slutgiltiga kostnaderna blir. Att förlita sig till 45 procent på alternativ finansiering när osäkerheten är stor innebär risker för förseningar eller att överenskommelser bryts.

### ***Trafikverket följer inte sina egna riktlinjer om medfinansiering***

Trafikverket redovisar fördelningen på grundutförande och tillägg, men enbart för de objekt som har medfinansiering. Trafikverket redovisar i viss mån motiven för medfinansiering, men däremot inte *medfinansierande parts nytta* av investeringen. Trafikanalys bedömer dock att det kan vara svårt att urskilja den medfinansierade partens nytta, i förhållande till investeringens sammanlagda samhällsnytta.

Trafikverket skriver (s. 25) att ett samverkansavtal om framtagande av systemhandling finns när det gäller ett av de objekt som redan ingår i beslut om förberedelse om byggstart (*Hagalund, bangårdsombyggnad*). Däremot framgår inte för de 24 objekten i grupp 1–3 respektive 4–6 om avtal eller avsiktsförklaringar finns eller är på väg.

### **Riskerna med alternativ finansiering bör framgå**

Medfinansiering innebär viss risk att finansieringen fallerar, även om avtal finns. Det finns fall när medfinansierande parter har dragit sig ur en överenskommelse och objekt därför har fått tas bort. Ett exempel är från Stockholms länstransportplan 2018–2029 där remissversionen<sup>12</sup> omfattade en ombyggnation av väg 1103 Tulkavägen. Till den antagna planen har detta objekt utgått med förklaring att privat finansiär dragit tillbaka sin privata medfinansiering i enlighet med en klausul i medfinansieringsavtalet och grunden för objektet har därmed fallit.<sup>13</sup>

Enligt Trafikanalys är det därför viktigt att även beskriva vilka positiva och negativa effekter som förväntas, samt vilka risker som uppstår som en följd av den alternativa finansieringen och vad som händer om finansieringen uteblir. Detta gäller inte minst för objekt med enkel kalkyl (GKI).

### **Objekt med alternativ finansiering har inga undantag från krav på analys**

#### ***Järnvägsöverdäckningen är fullt medfinansierad***

Objektet *Järnvägen med överdäckning av E45 (VVA1889)* har full medfinansiering (100%) från Göteborgs Stad. Trafikverket skriver (s. 37) att kostnadsbedömningen därför inte har granskats och godkänts av Trafikverket. Trafikverket skriver också att objektet inte har någon SEB. Av tabell 6.1 framgår att projektering pågår och byggstart planeras sommaren 2024.

<sup>12</sup> Förslag till Länstransportplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2018–2029. Remissversion 2017-08-30. Rapport 2017:17 [https://catalog.lansstyrelsen.se/store/39/resource/2017\\_17](https://catalog.lansstyrelsen.se/store/39/resource/2017_17)

<sup>13</sup> Länstransportplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2018–2029. Fastställd av Länsstyrelsen 2018-09-21. Rapport 2018:17 [https://catalog.lansstyrelsen.se/store/39/resource/DA\\_2018\\_17](https://catalog.lansstyrelsen.se/store/39/resource/DA_2018_17)

I kontakt med Trafikanalys säger Trafikverket att de har granskat Göteborgs kalkyl översiktligt, och att Trafikverket har gjort en egen kostnadsbedömning som ligger högre än Göteborgs stads. Trafikverket menar att det är deras egen kostnadsbedömning på 298 miljoner kronor (prisnivå feb 2021) som borde stå i tabell 6.4 och i bilaga 1.<sup>14</sup>

### **Jämförelse med objekten i Sverigeförhandlingen**

Järnvägsobjektet är inte ett förhandlingsobjekt, men Trafikanalys vill här ändå erinra om de argument vi förde fram tidigare gällande objekten i Sverigeförhandlingen. I Trafikanalys granskning år 2020 skrev vi följande om de objekten:

”Trafikanalys har principiellt utgått från att de objekt som är resultat av förhandlingsplanering ska uppfylla samma krav på beslutsunderlag som andra objekt. Det finns inget i planeringspropositionen eller i andra dokument som undantar dem från den vanliga ordningen. (...) Generellt är det problematiskt att underlagen för objekt som är resultat av storstadsförhandlingar inte granskas av Trafikverket. *Eftersom Trafikverket inte har kontroll varken över objektens status eller beslutsunderlag förefaller det inte rimligt att Trafikverket kan föreslå när dessa objekt ska få byggstartas eller förberedas för byggstart.* (...) Alla objekt bör enligt Trafikanalys åtminstone ha underlag av likartad kvalitet som granskas och godkänns på samma sätt innan de eventuellt föreslås för byggstart eller för förberedelse till byggstart.” (Trafikanalys rapport 2020:11, sammanfattning)<sup>15</sup>

Trafikanalys menar att samma problemkomplex gäller objektet *Järnvågen*. Det finns avtal mellan Göteborgs Stad och Trafikverket om att Göteborg står för eventuella kostnadsökningar. Det blir därför inga direkta kostnadseffekter för staten. Men Trafikanalys menar att det finns risker i objektet som gör att staten indirekt kan få tillkommande kostnader. Enligt Trafikverket kommer den nya anläggningen att uppföras i en komplex stadsmiljö där stor hänsyn till olika kommunala anläggningar och projekt m.m. behöver tas.

Göteborgs Stad har ansvarat för genomförbarhetsstudie samt upprättande av bygghandlingar för den nya anläggningen. Trafikverket har därefter granskat, godkänt och övertagit ansvaret för upprättade bygghandlingar och ansvarar även för att upphandla och bygga den nya anläggningen. Skälet till att Trafikverket ansvarar för att upphandla och bygga är att Trafikverket ska äga den nya anläggningen.

### **Trafikverket följer inte sina direktiv när de föreslår Järnvågen för byggstart**

Enligt Trafikanalys bör man kunna utgå från att alla objekt som ligger i Trafikverkets förslag till byggstart år 1–3 har genomgått samma prövning och uppfyller samma krav och att Trafikverket har kontroll över objektens status och beslutsunderlag och tar ansvar för dem. Så var dock inte fallet med förhandlingsobjekten och så är uppenbarligen inte fallet med *Järnvågen med överdäckning av E45*.

Enligt direktiven ska Trafikverkets förslag omfatta objekt där alla nödvändiga förberedelser är genomförda och där det i princip inte råder några osäkerheter om att projekten i fråga kan påbörjas och genomföras på det sätt och till de kostnader som ryms inom den långsiktiga ekonomiska ramen (...). (dir. s. 2). Enligt direktiven ska redovisningen också innehålla en ”redovisning av antaganden och bedömningar” (dir. s. 2).

Trafikverket har dock inte gjort samma nödvändiga förberedelser, antaganden, bedömningar, osäkerhetsanalyser och kostnadsberäkningar som för andra objekt i grupp 1–3 vilka

<sup>14</sup> E-post från Trafikverket till Trafikanalys 2024-07-04

<sup>15</sup> [Rapport 2020:11 Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2020 \(trafa.se\)](#)

Trafikverket föreslår för byggstart. Projektet *Järnvågen* sägs dessutom ha en planerad byggstart sommaren 2024, det vill säga innan något beslut om byggstart har fattats (Trafikverkets tabell 6.1).

Trafikanalys menar därför att Trafikverket inte har följt sina direktiv i fallet *Järnvågen med överdäckning av E45*. Trafikverket menar att statens pengar inte kommer att påverkas.<sup>16</sup> Enligt Trafikanalys kan dock inte Trafikverket garantera att så blir fallet, då staten övertar ansvaret för anläggningen.

Detta är dock en större fråga än Järnvågsobjektet. Det gäller alla objekt som är föremål för förhandling mellan andra parter än Trafikverket och/eller objekt som finansieras till fullo av annan part, men där Trafikverket tar ansvar för byggandet och sedermera för driften av anläggningen.

---

<sup>16</sup> E-post från Trafikverket till Trafikanalys 2024-07-04.



## 3 Oklarheter och risker i kalkyler och kostnader

I detta avsnitt beskriver vi osäkerheter och oklarheter som vi vill peka på när det gäller kostnadskalkyler och kostnadsutvecklingen för objekt. I vår granskning har vi sett ottydligheter i redovisningen av kalkyler och kalkyltyper, och i en del fall relativt höga risker. Vi har även granskat ett urval av de objekt där Trafikverket visar den kronologiska kostnadsutvecklingen enligt Trafikverkets direktiv.

### 3.1 Hög risk för flera objekt i grupp 1–3

Innan vi tar upp riskerna för objekten i grupp 1–3 beskriver vi kort processen för Trafikverkets osäkerhetsanalys för kalkyler.

#### Generellt om Trafikverkets osäkerhetsanalys för kalkyler

Trafikverket gör en alltmer ambitiös kostnads- och osäkerhetsanalys allteftersom objekten utvecklas i planeringen. I början görs endast en grov kostnadsindikation (GKI) och ingen särskild värdering av osäkerheten, utan det görs schablonmässigt (TRV s. 12). Därvid tilldelas objektet vanligen en schablonrisk på 30 procent för att indikera den stora kostnadsosäkerhet som finns.

Längre fram i planeringen får objektet en fastställd kalkylsammansättning (FKS) som oftast innehåller en djuplodande kostnads- och osäkerhetsuppskattning som är gjord enligt den så kallade successivprincipen. Objektet får därigenom ett kostnadsintervall som beskrivs av en 15 procents respektive en 85 procents nivå. Mediankostnaden är tänkt att vara den kostnad som med 50 procents sannolikhet underskrids och med 50 procents sannolikhet överskrids, och blir den kostnad som objektet förknippas med.

Trafikverket tar i sin osäkerhetsanalys av objektet fram en standardavvikelse som uttrycker osäkerheten i kostnadsuppskattningen. Genom att dividera standardavvikelsen med objektskostnaden får man en uppfattning om storleken på osäkerheten i procent. Vi kallar det osäkerhetsmåttet för kalkylrisken. Detta osäkerhetsmått/kalkylrisk finns med i Trafikverkets bilaga 1 för respektive objekt.

I bilaga 1 står tilldelade schablonrisker sida vid sida med kalkylerade risker, vilket är att blanda helt olika typer av mått. Schablonrisken är enbart ett antagande och säger ingenting om den faktiska risken i objektet. Det är bra att Trafikverket på detta sätt indikerar att en osäkerhet finns, men det bör förtydligas att det är en tilldelad risk och inte en kalkylerad. Det är viktigt att det tydligt framgår när riskbedömningen utgörs av en tilldelad schablonrisk, respektive när den baseras på en kalkyl.

En slentrianmässig tilldelning av en relativt hög schablonrisk kan dock även påverka incitamenten rörande objektets kostnadsbedömningar, genom att ett implicit kostnadsintervall skapas, inom vilket kostnaden kan anses acceptabel.

## Sju objekt med hög kalkylrisk i grupp år 1–3 och flera FKS utan osäkerhetsanalys

När vi ser till osäkerheten eller kalkylrisken för de 16 objekt som finns i grupp år 1–3 ser vi fyra objekt där kalkylrisken är hög enligt Trafikanalys kategorisering. Tre objekt rör *Malmbanan* där riskerna är 23 procent i ett fall och i två fall är den 30 procent, och ett objekt är *Järnvågen med överdäckning av E45* i Göteborg. Alla utom *Järnvågen* kategoriseras som FKS, men ingen av dessa objekt har en osäkerhetsanalys enligt successivmetoden (se tabell 3.1).

Vi vill också peka på tre objekt i grupp 1–3 som har hög risk trots att objekten har en osäkerhetsanalys och kalkyl (FKS); *Tvärförbindelsen Södertörn* (17%), *Fittja–Vårby* (16%) och *E22 Förbi Söderköping* (26%). Dessa risker är höga om man beaktar att i grupp 1–3 ska objekt ingå där (...) det i princip inte råder några osäkerheter om att projekten i fråga kan påbörjas och genomföras på det sätt och till de kostnader som ryms inom den långsiktiga ramen. För de förstnämnda objekten som inte har någon osäkerhetsanalys är således osäkerheten helt okänd.

### **Uppgifter om osäkerhet saknas i underlaget**

För två av Malmbane-objekten saknas uppgift om risken/osäkerheten i bilaga 1. Trafikanalys har i stället beräknat kalkylrisken utifrån respektive SEB.

Enligt Trafikanalys är det olyckligt att inte alla relevanta uppgifter finns ifyllda i Trafikverkets rapport, inklusive bilaga 1 som utgör en mycket bra översikt. Att behöva fördjupa sig i SEB:en kräver mer orienteringsförmåga och möjligheter att navigera i dokumentet för att hitta relevanta uppgifter.

### **Felaktig kostnad och SEB saknas**

När det gäller *Järnvågen med överdäckning av E45* klassas den som en GKI med tilldelad risk på 30 procent, och i det fallet saknas en SEB. Kostnaden ska enligt Trafikverket vara 298 miljoner kronor, inte den kostnad som står i rapporten och i bilaga 1. Järnvågen-objektet skriver vi mer om i avsnitt 2.5 om medfinansiering.

### **Dubbla budskap om FKS**

I fallet *Malmbanan–Harträsk* (JN2202) framgår det av SEB som är godkänd med brist 2024-02-19 att kalkylen som senast reviderades 31 januari 2024 är en underlagskalkyl (tabell 6.1, s. 36). Detsamma gäller *Malmbanan Näsberg* och *Malmbanan Nuortikon*. Trafikverket skriver själva (s. 37) att för dessa objekt "har vissa avsteg gjorts från beslutat arbetssätt i och med att enklare kalkylgranskningar genomförts i stället för osäkerhetsanalys enligt successivprincipen". Trafikverket skriver att kalkylerna är s.k. FKS, vilket är en kalkylbenämning som ofta förväntas innehålla en osäkerhetsanalys enligt successivprincipen. Det ger dubbla budskap och är vilseledande när inte alla kalkyler som kallas FKS är gjorda med samma krav och kriterier.

Tabell 3.1. Kalkylrisk för objekt i grupp 1–3.

	Förkortade namn	Total kostnad 2021-02 (bil 1)	Osäkerhet/kalkylrisk	NNK förslag	NNV förslag	NNK plan	NNV plan	Kalkyl typ	Trafikanalys kommentar
Jvg	Dalabanan (JM1806)	272	19 %	3,14	1062	3,3	1246	FKS	
Jvg	Godsstråket (JM1808)	122	9 %	< 0	-38	0,31	48	FKS	Från lönsam till olönsam.
Jvg	Malmbanan Sikträsk (XSN301f)	167	17%	< 0	-39	< 0	-51	FKS	
Jvg	SgöN Sävast-klinten–Norra Sunderbyn (JN2206)	382	17 %	< 0	-339	< 0	-210	FKS	50% sämre lönsamhet.
Jvg	Malmbanan Harrträsk, (JN2202)	131	23 %*	< 0	-84	< 0	-116	FKS	FKS utan osäkerhetsanalys ULK enl SEB. Osäkerhet saknas i bilaga 1.
Jvg	Malmbanan Näsberg, (JN2213)	82	30 %*	< 0	- 1	< 0	-105	FKS	FKS utan osäkerhetsanalys. GKI. Osäkerhet saknas i bilaga 1.
Jvg	Malmbanan Nuortikon, (JN2212)	106	30 %	< 0	-42	< 0	-81	FKS	FKS utan osäkerhetsanalys, GKI.
Väg	E4/Lv 259 Tvärförbindelse Södertörn (VST005)	15 791	17 %	-	-	0,44	11 399	FKS	Uppdatering i oktober.
Väg	E4/E20 Fittja–Vårby (VST001b)	2 674	16 %	-	-	-	-	FKS	Ingår i Tvärförbindelse Södertörn.
Jvg	Katrineholm, förbigångsspår (JO1810)	2 97	14 %	< 0	-58	< 0	- 5	FKS	
Jvg	Norrbotniabanan Däva–Skellefteå (YSN001a)	17 724	14%	-	-	< 0	-15 901	FKS	
Väg	E4 Broänge–Daglösten, (VN1804)	362	17%	0,22	118	0,04	24	FKS	
Väg	Järnvägen med överdäckning av E45 (VVA1889)	298	30%					GKI	Fel kostnad i rapporten. SEB saknas.
Väg	E22 Förbi Söderköping (VSO004)	1 718	26%	2,09	4 748	2,36	4 931	FKS	
Jvg	ERTMS, TC Göteborg (JTR201)	8 661	15 %					FKS	Haltande SEB.
Jvg	ERTMS, TC Stockholm Gävle (JTR2213)	11 655	15 %					FKS	
	VIKTAD RISK (inkl. schablonrisk)		16 %						

Källa: Trafikverket, Bilaga 1.

Not: Trafikljusfärger: grönt &lt;16%, gult 16-20 %, rött &gt; 20%

\*Kalkylrisk hämtad från SEB (se bilaga 1) för ERTMS Harrträsk, ERTMS Näsberg.

### Otydligt om objekt som är delar av andra objekt

Det framgår också av Trafikverkets rapport (tabell 6.1) att objektet *Fittja–Vårby* ingår i objektet *Tvärförbindelse Södertörn*. Det är dock otydligt om de kostnader för *Fittja–Vårby* som finns i Trafikverkets bilaga 1 ingår i kostnaden för *Tvärförbindelse Södertörn*, eller om det är en dubbelräkning av kostnader.<sup>17</sup>

**Tabell 3.2. Objekt i grupp 4–6.**

	Förkortade namn	Total kostnad	Osäkerhet / kalkylrisk	NNK förslag	NNV förslag	NNK plan	NNV plan	Kalkyltyp
Väg	E4 Kongberget–Gnarp (VM034)	2 103	19 %	0,6	1 739	<0	-107	FKS
Jvg	Markarydsbanan/ Knäred (JVA2222)	129	13 %	3,53	660	9,18	1218	FKS
Väg	E4 Tpl Ljungarum (VSY1803)	678	13 %	3,2	3 257	3,08	3 227	FKS
Jvg	Malmbanan Murjek (XSN301d)	252	16 %	<0	-241	<0	-227	FKS
Jvg	Hässleholm–Helsingborg (JSY1810)	886	15 %	<0	-105	<0	-440	FKS
Jvg	Malmö godsbangård (JSY1812)	245	16 %	0,11	38	<0	-161	FKS
Jvg	Ådalsbanan–Västerasby (JM2209)	122	30 %	<0	-55	<0	-210	GKI
Sjö	Vänern Trollhätte kanal (XVA300)	6 300	19 %	-	-	0,38	3 158	FKS
	Viktad risk		18 %					

Källor: Trafikverket, bilaga 1, tabell 7.1.

GKI= Grov kostnadsindikation, FKS=Fastställd Kalkylssammanställning

Den genomsnittliga vägda kalkylrisken för objekten i grupp 4–6 är 18 procent, och därmed lägre än för samma grupp vid vår senaste granskning 2023, vilket är positivt. Det är högre än det viktade genomsnittet (16 procent) för grupp år 1–3, vilket är rimligt eftersom grupp 1–3 har kommit längre i sin planering. Med sin stora kostnad har sjöfartsobjektet *Trollhätte kanal* stor vikt i genomsnittet.

*Ådalsbanan–Västerasby* är en enklare kalkyl (GKI) med en tilldelad schablonrisk på 30 procent, men objektskostnaden är relativt låg. Vi vill poängtera att för *Ådalsbanan–Västerasby* har ingen osäkerhetsanalys gjorts, och risken är alltså okänd. Kalkylrisken på 30 procent är en tilldelad schablonrisk, vi räknar dock med den i vårt genomsnitt.

<sup>17</sup> Enligt uppgift från Trafikverket är det ingen dubbelräkning.



## 3.2 Kronologi och kostnadsutveckling

Enligt sina direktiv (s. 2) ska Trafikverket för samtliga namngivna objekt där en förändring av status (grupp) från år 4–6 till år 1–3 alternativt från år 7–12 till år 4–6 föreslås, redovisa kronologisk information om bedömd objektskostnad och eventuella innehållsförändringar i de planeringssteg som objektet passerat.<sup>18</sup> Utgångspunkten ska vara när det namngivna objektet för första gången ingick i en av regeringen beslutad nationell plan.

Trafikanalys har försökt följa objektens bedömda kostnader i denna redovisning och gör här några kommentarer avseende transparens och tydlighet.

### 3.2.1 Otydligheter i Trafikverkets redovisning av kronologin

#### Ofullständig information om kronologin

Trafikanalys vill peka på att information om bedömd objektskostnad gör det enklare att följa (och granska) Trafikverkets redovisning. Detta gäller objekten i såväl grupp 1–3 som grupp 4–6. Nu redovisar Trafikverket enbart objektets kostnadsförändringar vilket gör det svårare att följa utvecklingen för objektets bedömda objektskostnad. En tabell över objektens kostnader hade givit en bra överblick och gjort redovisningen enklare att följa.<sup>19</sup>

#### Oklarheter avseende kronologin för objekt i grupp 1–3

Trafikanalys har försökt verifiera Trafikverkets redovisning genom att gå tillbaka till de planer som beskrivs. Trafikanalys har i de flesta fall kunnat verifierat uppgifterna om kostnadsförändringar. I några fall gör innehålls- och etappförändringar i objekten det svårt att följa kostnadernas utveckling. Detta har också Trafikverket uttryckt i sin redovisning.

#### ***Bristande transparens om Malmbaneobjekten Harrträsk, Näsberg och Nuortikon***

När det gäller de tre Malmbaneobjekten *Malmbanan Harrträsk*, *Malmbanan Näsberg* och *Malmbanan Nuortikon* är Trafikverkets redovisning svår att följa och förstå.

Trafikverket skriver för alla dessa tre objekt att de ingick i 2022 års plan. I planen 2022 nämns *Förlängning av mötesstationerna Murjek, Harrträsk, Näsberg och Nuortikon* som en del i ett åtgärds paket för Järnvägen Luleå–Riksgränsen.<sup>20</sup> Den sammanlagda kostnaden för objektet/paketet *Malmbanan bangårdsförlängningar m.m.* i plan 2022 är 1 314 miljoner kronor i 2021 års prisnivå. Den sammanlagda kostnaden för dagens tre Malmbaneobjekt Harrträsk, Näsberg och Nuortikon är 319 miljoner kronor. *Malmbanan Murjek* ingår i grupp 4–6 och har en kostnad på 252 miljoner kronor (TRV tabell 7.5.2). Det blir sammanlagt 319+252=571 miljoner kronor, vilket är mindre än hälften av det ursprungliga paketets kostnader. I planen 2022 nämns också *Malmbanan Nattavaara, bangårdsförlängning* med en kostnad på 223 miljoner kronor (prisnivå 2021-02).

Åtgärds paketet torde således innehålla fler delar än dessa bangårdsförlängningar, men i planen 2022 beskrivs inte kostnaderna för dessa mötesstationer individuellt. I Trafikverkets tabell 6.6.2 framgår dock de individuella plankostnaderna för Malmbaneobjekten. För att

<sup>18</sup> I denna redovisning har Trafikverket förtjänstfullt även inkluderat de objekt i förslaget som byter status från grupp 7–12 till grupp 1–3, vilket inte direktiven specificerar.

<sup>19</sup> Jämför t.ex. med den tabell som Trafikanalys skapade av Trafikverkets information i 2023 års granskning.

<sup>20</sup> Trafikverket (2021), Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033, avsnitt 7.4.1 s. 122.

härleda kostnadsförändringarna i den kronologiska kostnadsredovisningen för dessa objekt i avsnitt 6.8.5 till och med avsnitt 6.8.7 skulle det därför vara önskvärt med en hänvisning till tabell 6.6.2. Trafikanalys vill påminna om att enligt direktiven ska bedömd objektskostnad ingå i den kronologiska redovisningen, vilket Trafikverket också skriver inledningsvis i avsnitt 6.8.

### **Transparens men bristande relevans gällande Hallunda Vårby (Fittja-Vårby)**

I fallet *Hallunda Vårby (Fittja-Vårby)* är Trafikverkets resonemang och uppgifter från tidigare planer transparenta och relativt spårbara. På grund av innehållsförändringar i objekten är det dock svårt att jämföra kostnaden på objektsnivå. Trafikverket gör dock ändå en jämförelse med planen 2014 och skriver att denna förändring är "inte relevant eftersom jämförelsen görs mot objektet innan etappindelning".

Trafikverket skriver att objektet i plan 2018–2029 hade en innehållsförändring då det delades upp i flera etapper, vilket medförde en kostnadsminskning jämfört med idag på –3 268 miljoner kronor, –80 %). Trafikverket skriver vidare att objektet sedan dess har utökats bland annat med breddning och nya broar. Enligt Trafikanalys är det därför mer relevant att jämföra med kostnaden efter denna etappindelning.

I planen för 2018 har objektet en kostnad på 721 miljoner kronor, vilket motsvarar 828 miljoner kronor i prisnivå 2021-02. Jämfört med dagens kostnad på 2 674 miljoner kronor motsvarar det en kostnadsökning på 1 846 miljoner kronor eller 223 procent (se nedan tabell 3.4). Kostnaden för *Hallunda-Vårby (Fittja-Vårby)* är idag alltså 3 gånger högre än i planen 2018. Det är enligt Trafikanalys en mer relevant uppgift.

Trafikanalys menar att det vore önskvärt att Trafikverket hade gått vidare i sitt resonemang och även redovisat den mer relevanta kostnadsökningen som rör det objekt (etapp) som ligger i planen idag.

Enligt Trafikanalys kan det även i fallet *E22 Förbi Söderköping* vara mer relevant att jämföra dagens kostnad med det objekt som beskrivs i planen för 2014 snarare än det objekt som står i planen för 2010. I det fallet blir i så fall kostnadsökningen 1 176 miljoner kronor snarare än 787 miljoner kronor som Trafikverket skriver (tabell 3.3).

**Tabell 3.3. Kronologisk information om kostnader för 2 objekt i grupp år 1–3. Prisnivå 2021-02, miljoner kronor.**

Kol 1 Objekt		Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6	Kol 7
	Ursprunglig kostnad (plan)	2010 jmf 2014	2014 jmf 2018	2018 jmf 2022	Kostnad idag	Kostnadsförändring från början (TRV)	Förslag Kostnadsförändring (TRAFA)
E22 Förbi Söderköping	931 (plan 2010)	–457 (–49%)	850 (179%)	240 (18%)	1 718	Jmf 2010 787 (85%)	Jmf 2014 1 176 (217%)
E4/E20 Hallunda-Vårby (VST001b)	4 096 (plan 2014)	-	–3 268 (–80%)	1 719 (208%)	2 674	Jmf 2014 –1 422 (–35%)	Jmf 2018 1 846 (223 %)

Källa: Trafikverkets byggstartsförslag (2024), tabell 6.6.2. och tabell 6.7.

### **Bristande transparens om ERTMS-objekten**

ERTMS-objekten är också mycket svåra att följa genom planerna. Även när det gäller *ERTMS, TC Göteborg* redovisar Trafikverket en uppgift som inte är relevant. För objektet *TC Stockholm Gävle* lyckas inte Trafikverket själva reda ut etappernas kostnader över åren.

I tabell 3.4 nedan gör Trafikanalys ett försök att reda ut objekten inom ERTMS och deras fördelning i planerna från 2014 till och med 2022.

I plan 2014 redovisades 3 objekt på sammanlagt knappt 39 miljarder kronor i kostnader i prisnivå 2021-02. I plan 2018 redovisades 6 objekt på sammanlagt 33 miljarder kronor. I plan 2022 redovisades också 6 objekt med en sammanlagd kostnad på knappt 51 miljarder kronor.

Det är svårt att följa de olika objekten/etapperna eftersom de tycks ha bytt namn. Det finns vissa objekt som tycks ha vissa likheter, vilka Trafikanalys har färgmarkerat i tabellen.

När det t.ex. gäller objektet *ERTMS, TC Göteborg* har det vissa likheter med *ERTMS Scanmed etapp 2* i plan 2018. Även om objektet i plan 2018 verkar mer omfattande har det en mycket lägre kostnad än dagens *TC Göteborg*.

Som framgår av tabellen är det mycket svårt att härleda objekten bakåt utan att fördjupa sig i underlagen och se sträckningarna på kartor.

**Tabell 3.4. ERTMS, Etapper och kostnader i olika planer. Prisnivå 2021, miljoner kronor.**

<i>ERTMS objekt/etapp</i>	<i>Plan 2014</i>	<i>Plan 2018</i>	<i>Plan 2022</i>
ERTMS, fortsättning etapp	25 740		
ERTMS, utveckling	6 670		
ERTMS korridor B	6 577		
ERTMS, utveckling		3 256	
ERTMS resterande banor exkl. Inlandsbanan		10 240	
ERTMS övrigt stornät		6 340	
ERTMS Scanmed etapp 1 (korr B) Katrineholm-Åby		6 829	
ERTMS Scanmed etapp 2 Trelleborg-Malmö-Göteborg-Kornsjö		3 514	
ERTMS Luleå-Riksgränsen		2 984	
ERTMS TC Hallsberg Norrpng			8 835
ERTMS TC Malmö			10 790
ERTMS TC Göteborg			8 661
ERTMS TC Stockholm Gävle			11 655
ERTMS Nord, Malmaban			5 258
ERTMS TC Boden Ånge			5 716
<b>SUMMA</b>	<b>38 987</b>	<b>33 163</b>	<b>50 915</b>

Även i denna redovisning saknas transparens och de SEB som finns följer inte ordinarie mall för SEB. Av underlaget framgår att *detta objekt TC område Stockholm Gävle kännetecknas av flera tunga prioriterade stråk och är ett av de mest komplexa att införa ERTMS i. Här finns*

*Ostkustbanan (OKB) sträckan Stockholm–Uppsala–Sundsvall, Västra stambanan (VSB) sträckan Stockholm–Katrineholm, Mäljarbanan (MLB) Stockholm–Västerås–Arboga, Norra stambanan (NSB) sträckan Gävle–Ånge, Godsstråket genom Bergslagen (GGB) sträckan Ockelbo–Storvik–Frövi och Dalabanan (DLB) sträckan Uppsala Borlänge–Mora. Till detta så finns även det andra viktiga stråk såsom Bergslagsbanan och Bergslagspendeln som fungerar som omledningsvägar för de stora huvudstråken. I objektet ingår också Västerdalsbanan sträckan Borlänge–Malung som redan har ERTMS regional som till 2025 ska lyftas till ett ERTMS L2 pilotsystem för axelräknare som fortsättningsvis ska användas för lågtrafikerade banor som idag saknar fjärrstyrning (ur SEB för TC Stockholm–Gävle, TRV bilaga 1).*

Det är med andra ord mycket mer än sträckan *Stockholm–Gävle* som avses, vilket gör det svårt att avskilja från andra etapper/objekt. Trafikanalys har i tidigare granskningar år 2020 och 2021 tagit upp att underlagen och redovisningarna för ERTMS har brister.<sup>21</sup> Enligt Trafikanalys bör Trafikverket ställa högre krav på leverantörerna av underlag som avser ERTMS. Det är krav på att ERTMS genomförs, och det är viktigt, men det ska ändå ske kostnadseffektivt och transparent, och kunna granskas externt.

## **Oklarheter avseende kronologin för objekt i grupp 4–6**

Trafikverket redovisar den kronologiska utvecklingen av innehållsförändringar och kostnader för objekten i grupp 4–6. Även här vill vi lyfta att Trafikverket borde följa direktiven och redovisa bedömd objektskostnad i respektive plan. Det gör det lättare att följa kostnadsutvecklingen.

### ***Trafikanalys kan verifiera merparten av de redovisade uppgifterna***

Trafikanalys har granskat redovisningen och kunnat verifiera kostnadsutvecklingen i de flesta fall. I fallet *Markarydsbanan* ser det ut att bara vara en marginell skillnad som kan hänföras till avrundning i något led.

### ***Kostnadsökningen för Vänersjöfarten, Trollhätte kanal uppräknad med KPI-KS***

När det gäller objektet *Vänersjöfarten, Trollhätte kanal (XVA300)* har Trafikverket räknat upp kostnaden med hjälp av KPI-KS i stället för med kanalindex.<sup>22</sup> Enligt uppgift från Trafikverket är kanalindex otillförlitligt på grund av att underlaget har för få observationer. Därför har indexet KPI-KS använts i stället. Eftersom denna uppräkningsmetod skiljer sig åt från övriga objekt som använder Trafikverkets infrastrukturindex hade det varit önskvärt med en notering om detta i redovisningen. Uppräkning med KPI-KS försämrar också jämförbarheten med övriga objekt som räknas upp med infrastrukturindex.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Trafikanalys (2020), Granskning av Trafikverkets byggstartsforstag 2020, Rapport 2020:11, [Rapport 2020:11 Granskning av Trafikverkets byggstartsforstag 2020 \(trafa.se\)](#), Trafikanalys (2021), Granskning av Trafikverkets byggstartsforstag 2021, Rapport 2021:7, [Rapport 2021:7 Granskning av Trafikverkets byggstartsforstag 2021 \(trafa.se\)](#)

<sup>22</sup> Se t.ex. Trafikanalys (2024), Kostnadsutveckling för objekt i Nationell infrastrukturplan, PM 2024:8, s. 15, [Kostnadsutveckling för objekt i Nationell infrastrukturplan \(trafa.se\)](#)

<sup>23</sup> Se även Trafikanalys diskussion om index i avsnitt 2.3.4 i Trafikanalys (2024), Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll, [Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning \(trafa.se\)](#)

## 4 Samlade effektbedömningar håller i stort god kvalitet

I detta avsnitt beskriver vi mer specifikt resultaten från vår granskning av Trafikverkets samlade effektbedömningar (SEB) för de 16 objekt som ingår i förslaget till byggstartar 2025–2027 (år 1–3) respektive de 8 objekt som förbereds för byggstart 2028–2030 (år 4–6). Objekten är nya på så sätt att de tidigare ingått i en annan grupp, men blivit flyttade av Trafikverket till en ny grupp. Granskningen är baserad på Trafikverkets byggstartsrapport inklusive bilaga 1 och de samlade effektbedömningar som där finns länkade till Trafikverkets webbplats.

### 4.1 Samlade effektbedömningar är aktuella

#### Aktualiteten

Det är viktigt att de underlag som besluten baseras på är aktuella för att kostnads- och effektbedömningar ska vara rimligt tillförlitliga. Det är många objekt som hanteras och det är naturligtvis svårt att hålla alla effektbedömningar helt uppdaterade. En viktig faktor är om de samlade effektbedömningarna beskriver resultat från Trafikverkets senaste modell-uppdateringar och schablonvärden (s.k. ASEK-värden).

Vi kan konstatera att Trafikverket i avsnitt 3.8 skriver att den senaste ASEK-uppdateringen ASEK 8.0 inte har hunnit implementeras i de samlade effektbedömningarna (SEB). Trafikverket skriver att de flesta SEB utgår från ASEK 7.1, men även ASEK 7.0 har accepterats av Trafikverket. Skälet till detta är att skillnaderna mellan dessa versioner är små och att det inte bedömts som skäligt att omarbete SEB:ar endast på grund av versionsbytet i april 2024.

Trafikverkets bedömning är att förändringarna inte påverkar den inbördes prioriteringen av objekt. Detsamma gäller trafikprognoserna vilka uppdateras samtidigt som ASEK. De SEB:ar som upprättades inför planen 2022–2033 bygger på ASEK 7.0.

Trafikanalys kan dock konstatera att SEB för 9 av objekten är baserade på basprognosen från 2020-06-15, medan övriga har en mer aktuell basprognos. Tre av dessa objekt anges ha avvikelser. Både olika basprognoser och avvikelser från prognosförutsättningar är hinder för jämförbarheten, vilket inte Trafikverket nämner i sin rapport.

#### ***Effektbedömningarna är ofta relativt nya, men har brister och saknas ibland***

De 16 objekten som föreslås i grupp 1–3 har relativt nyligen genomförda SEB:

- År 2024: 7 st (varav en "godkänd med brist")
- År 2023: 0
- År 2022: 3 st

- År 2021: 3 st
- Ingen SEB: 3 st

### **Okända brister i SEB**

Trafikverket skriver i avsnitt 6.3 att objektet *Fittja–Vårby* i nuläget saknar godkänd SEB, och att Trafikverket återkommer i oktober 2024 med uppdaterat underlag. Av tabell 6.3.2 framgår att SEB för *Fittja–Vårby* är "avslutad med brist 2024-03-21". Detsamma gäller *E4/Lv 259 Tvärförbindelse Södertörn* som också är "avslutad med brist 2024-03-21". Vad bristerna består i framgår inte. Båda dessa objekt har godkända SEB:ar från 2021. *Fittja–Vårby* ingår dock i *objektet Tvärförbindelse Södertörn*.

*ERTMS-objekten* samt *Järnvägen med överdäckning* saknar SEB. Objektet *Järnvägen* diskuterar vi i avsnitt 2.5 om alternativ finansiering och ERTMS-objekten i avsnitt 3.2.1.

Det är viktigt att i detta sammanhang komma ihåg att mellan 2021 och juli 2024 har Trafikverkets infrastrukturindex för BANA ökat med 23 procent och för VÅG med 32 procent. Det betyder att när kostnaderna för de objekt som har en SEB som är några år gammal uppdateras till idag kommer kostnaderna öka med åtminstone cirka 23 respektive 32 procent.<sup>24</sup>

Trafikanalys kan konstatera att 6 av de 16 objekt som föreslås till grupp år 1–3 saknar aktuell SEB respektive anläggningskostnads kalkyl som överensstämmer med senast godkända totalkostnad. Detta är från planer som nyligen vunnit laga kraft samt objekt som prioriteras med anledning av regeringsuppdraget att vidta åtgärder för transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län. Arbete pågår med framtagande av underlag för dessa:

- Dalabanan, åtgärder för ökad turtäthet och kortare restid (JM1806).
- SgöN Sävastklinten–Norra Sunderbyn ny mötesstation och partiellt dubbelspår (JN2206).
- E4/Lv 259 Tvärförbindelse Södertörn (VST005).
- E4/E20 Hallunda–Vårby, delen Fittja–Vårby, Kap. till följd av Förbifart Stockholm (VST001ba).
- Norrbottenbanan (Umeå) Däva–Skellefteå ny järnväg (YSN001a).
- E22 Förbi Söderköping (VSO004).

I grupp 4–6 är det 2 av 8 föreslagna objekt som saknar aktuellt underlag (SEB och anläggningskostnads kalkyl) som överensstämmer med senast godkända totalkostnad. Arbete med framtagande av underlag pågår:

- E4 Kongsberget–Gnarp (VM034).
- Vänersjöfarten, Trollhätte kanal/Göta älv (XVA300).

<sup>24</sup> Trafikverkets infrastrukturindex finns här: [Kostnadsreglering i kontrakt - Bransch \(trafikverket.se\)](https://www.trafikverket.se/kostnadsreglering-i-kontrakt-bransch)

## **Känslighetsanalyser saknas i vissa fall**

För samtliga objekt har känslighetsanalysen med högre investeringskostnad genomförts. Detta är en relativt enkel känslighetsanalys som innebär att räkna upp befintlig kostnad med en viss faktor. I de flesta SEB:ar har ytterligare känslighetsanalyser genomförts.

Enligt ASEK 7 ska det för objekt med en investeringskostnad över 200 miljoner kronor genomföras fasta känslighetsanalyser med justerad trafik tillväxt; beräkningen ska göras både för noll trafik tillväxt och för högre (50 %) trafik tillväxt. Flera av objekten i vår granskning saknar dock känslighetsanalyser med justerad trafik tillväxt och saknar dessutom motiv till detta i kommentarsfältet eller på annan plats.

Objektsspecifika känslighetsanalyser har genomförts för 8 objekt. Flera av känslighetsanalyserna (exempelvis för vissa Malmbaneobjekt) är dock ottydligt beskrivna och svåra att följa på grund av flera hänvisningar till olika bilagor.

## **Trafikverkets sammanvägda och slutliga bedömning**

Sammanvägning av de icke värderbara effekterna och slutlig sammanvägd bedömning samt motiv för dessa redovisas genomgående i effektbedömningarna. I samtliga fall utom två framgår att det är upprättaren som står för bedömningen. Enligt Trafikanalys innebär det vissa risker att upprättaren själv gör bedömningen snarare än en expertgrupp.

Av de objekt som har en negativ samhällsekonomisk lönsamhet (NNK) har alla utom ett objekt slutligt bedömts som olönsamma. Det har alltså inte förekommit att kvalitativa negativa effekter har bedömts uppväga de kvantitativa effekterna. Det kan tyda på att den kvantitativa lönsamhetsbedömningen har stor tyngd i den slutliga bedömningen av samtliga effekter.





## Slutsatser och rekommendationer

Trafikanalys tolkar Trafikverkets redovisningar de senaste åren som att man prioriterar att följa regeringens direktiv i högre grad och den nu relativt gamla propositionen i mindre grad. Det kan vara en naturlig process, men propositionen gäller fortfarande. Vi kan också konstatera att inte allt i direktiven följs, t.ex. i detaljer som gäller bedömd objektskostnad i den kronologiska kostnadsredovisningen och direktivens skrivning om kostnad inklusive osäkerhet, där osäkerheten inte redovisas eller kommenteras annat än i en kolumn i bilagan.

Enligt Trafikanalys försämrar dessa brister i redovisningen den totala transparensen och bilden av objektens kostnader och osäkerheter, vilket i sin tur innebär osäkerheter för regeringens budgetar. Trafikanalys vill därför peka på objektens osäkerheter i kostnad (och finansiering) som ett viktigt område att tydliggöra framöver.

Trafikanalys vill härvidlag också lyfta den otydlighet som finns när det gäller vilka objekt som har en faktisk, analyserad och kalkylerad risk (osäkerhet) och vilka objekt som inte är osäkerhetsanalyserade, utan som endast har en tilldelad schablonrisk på 30 procent. I denna granskning vågar Trafikanalys påstå att den redovisade kalkyltypen för vissa objekt felaktigt ger sken av att en osäkerhetsanalys har gjorts.

### **Samhällsekonomisk lönsamhet saknas i redovisning av måluppfyllelse**

Analys av objektens SEB visar att den kvantitativa beräkningen av samhällsekonomisk lönsamhet (NNK) tycks ha stor betydelse vid den sammanvägda bedömningen av objekten. I Trafikverkets redovisning av objektens måluppfyllelse redovisas eller diskuteras dock inte objektens samhällslojala lönsamhet (NNK) eller deras förändrade lönsamhet. Trafikanalys kan peka på flera olönsamma objekt som har försämrat sin olönsamhet, i vissa fall kraftigt.

Trafikanalys konstaterar också att Trafikverket inte redovisar NNK för olönsamma objekt. Med stöd av ASEK-rapporten vill Trafikanalys peka på att det finns skäl att även redovisa NNK för olönsamma objekt, vilket skulle kunna underlätta för regeringen i den slutliga prioriteringen och fastställandet av planen.

Några andra av de viktigaste granskningsresultaten är följande:

### **Underlagen är aktuella men innehåller avvikelser från riktlinjer**

Underlagen för objekten är högst 3 år gamla vilket Trafikanalys bedömer är rimligt aktuellt. Underlagen baseras inte på allra senast gällande modeller och schablonvärden, vilket Trafikverket dock har en rimlig förklaring till. Däremot saknas i flera fall lagakraftvunna planer, vilket medför en osäkerhet för om och när byggstart kan ske.

### **Trafikverket följer inte helt de krav som propositionen ställer om alternativ finansiering**

Enligt planpropositionen (2011/12:118) bör eventuella alternativa finansieringslösningar vara helt utredda, och Trafikverket ska redovisa analyser av de effekter som den föreslagna finansieringslösningen för med sig. Enligt Trafikverkets egna riktlinjer ska nyttor för den

medfinansierade parten redovisas. Trafikanalys menar att dessa effekter och nyttor kan analyseras och redovisas i högre utsträckning, och inte minst risker som förknippas med alternativ finansiering. En viktig fråga är vilka effekter som uppstår om ett objekt inte får finansieringen, eller om finansieringen uteblir på grund av brutna avtal eller dylikt.

### **Objekt med alternativ finansiering har inga undantag från krav**

Objektet *Järnvägen med överdäckning av E45* har full medfinansiering från Göteborgs stad. Detta objekt har inte genomgått samma kvalitetssäkring som övriga objekt i förslaget. Anledningen till detta är att inga statliga medel är inblandade på grund av medfinansieringen. Enligt Trafikanalys kan dock statliga medel komma att påverkas indirekt och det är otydligt om Trafikverkets kommande ägarskap för med sig kostnader för drift och underhåll eller inte. Trafikanalys menar att det finns likheter med hur förhandlade objekt tidigare inte heller genomgått samma kvalitetssäkringsprocess som andra objekt som Trafikverket föreslår för byggstart. Trafikverket har inte samma kontroll över risker och kostnader som för andra objekt som ingår i förslaget. Trafikanalys menar att det inte finns något i propositionen eller andra regler som undantar dessa objekt från Trafikverkets vanliga ordning gällande analys av kostnader, osäkerheter och risker.

### **Flera objekt i grupp 1–3 har hög risk**

Enligt direktiven ska Trafikverket redovisa objektens kostnader inklusive osäkerheter, det vill säga det vi här kallar risk. Osäkerheten analyseras med den så kallade successivmetoden. Trafikverket redovisar dock inte objektens osäkerhet annat än i en av kolumnerna i Trafikverkets bilaga 1. I vissa fall finns inte heller där någon uppgift om objektets osäkerhet. Trafikanalys pekar på ett antal objekt i grupp 1–3 som har en relativt hög risk.

### **Bristande tydlighet och transparens i den kronologiska redovisningen**

Trafikverket har de senaste två åren haft i sina direktiv att redovisa den kronologiska kostnadsutvecklingen för objekt som byter grupp (status). Det råder i vissa fall stora svårigheter att följa denna kronologiska redovisning, i hög grad beroende på att Trafikverket inte redovisar den bedömda objektskostnaden i respektive led, vilket direktiven föreskriver. Dessutom råder i några fall stor otydlighet hur Trafikverket kommit fram till vissa bedömningar (Malmbaneobjekten).

I ett par fall redovisar Trafikverket kostnadsresultat som man själv skriver är irrelevanta, vilket leder till förvirring. Här menar Trafikanalys att Trafikverket kan ta ett stort tag med att öka läsbarheten och ge en bättre överblick över objektens kostnadseffekter i de olika leden. När det gäller uppgifter som inte är relevanta, kan Trafikverket ta ett steg till och redovisa en kostnad som vore mer relevant, mot bakgrund av syftet med redovisningen. Trafikanalys ger exempel på detta.

När det gäller ERTMS-objekten har Trafikanalys även i tidigare granskningar kritiserat underlaget för dessa. I den kronologiska redovisningen har Trafikverket inte kunnat följa kostnadsutvecklingen för ERTMS på grund av låg grad av spårbarhet för dessa objekt i tidigare planer på grund av nya benämningar. För att kunna analysera dessa objekt krävs analys av objekten på detaljerad kartnivå. ERTMS-objekten har inte heller samma kvalitet på underlaget som krävs för övriga objekt, i den samlade effektbedömningen. Underlaget består av en beskrivning av ERTMS, men inte vilka effekter det får ur ett fördelningsperspektiv eller målperspektiv, på samma sätt som övriga objekt.

Flera av objekten i årets byggstartsförslag är beslutade av regeringen att ingå, främst i Norrbotten och Västerbotten. Dessa objekt har i de flesta fall legat i grupp 7–12 men flyttats till grupp 1–3. Objektens flytt till grupp 1–3 innebär högre krav på objektens planering, vilket sannolikt har givit Trafikverket mer att arbeta med än vad man sannolikt tänkt sig. Detta kan vara en anledning till att flera objekt tycks ha forcerats fram i processen, varvid misstag och otydligheter lätt kan ha uppstått. Samtidigt har Trafikverket haft kort tid på sig för att redovisa.

Det finns således flera osäkerheter och otydligheter som Trafikanalys vill lyfta fram. En sammanfattande bedömning av underlaget är att fler hänvisningar och kortfattade förklaringar skulle göra det lättare att följa resonemang och resultat. En särskild markering av de FKS som inte har osäkerhetsanalys vore lämplig för att inte ge sken av att en osäkerhetsanalys finns. Likaså skulle någon form av markering av de schablonrisker som enbart är tilldelade, inte kalkylerade, tydliggöra denna viktiga skillnad mellan kalkylerad och tilldelad risk.



# Referenser

Förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys, 1 §. [Förordning \(2010:186\) med instruktion för Trafikanalys Svensk författningssamling 2010:2010:186 t.o.m. SFS 2022:235 - Riksdagen](#)

Länsstyrelsen Stockholm (2017), Förslag till Länstransportplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2018–2029. Remissversion 2017-08-30. Rapport 2017:17 [https://catalog.lansstyrelsen.se/store/39/resource/2017\\_17](https://catalog.lansstyrelsen.se/store/39/resource/2017_17)

Länsstyrelsen Stockholm (2017), Länstransportplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2018–2029. Fastställd av Länsstyrelsen 2018-09-21. Rapport 2018:17 [https://catalog.lansstyrelsen.se/store/39/resource/DA\\_2018\\_17](https://catalog.lansstyrelsen.se/store/39/resource/DA_2018_17)

Regeringens proposition 2011/12:118 Planeringssystem för transportinfrastruktur. Utskottets förslag till beslut: Bifall till propositionen. Avslag på samtliga motioner. Riksdagens beslut: Kammaren biföll utskottets förslag till beslut 2012-06-13. [Planeringssystem för transportinfrastruktur Trafikutskottets Betänkande 2011/12:TU13 - Riksdagen](#)

Regeringsbeslut 2024-05-02, LI2024/01015, Trafikverkets direktiv för byggstartsförslaget 2024, [Beslutsdokument \(trafikverket.se\)](#)

Trafikanalys (2020), Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2020, Rapport 2020:11, [Rapport 2020:11 Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2020 \(trafa.se\)](#)

Trafikanalys (2021), Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2021, Rapport 2021:7, [Rapport 2021:7 Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2021 \(trafa.se\)](#)

Trafikanalys (2023), Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2023, Rapport 2023:6, [Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2023 \(trafa.se\)](#)

Trafikanalys (2024), Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll, [Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning \(trafa.se\)](#)

Trafikanalys (2024), Kostnadsutveckling för objekt i Nationell infrastrukturplan, PM 2024:8, [Kostnadsutveckling för objekt i Nationell infrastrukturplan \(trafa.se\)](#)

Trafikverket (2021), Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033, [Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033 \(diva-portal.org\)](#)

Trafikverket (2024), Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn ASEK 8.0 (2024-04-02), [ASEK 8.0 \(trafikverket.se\)](#)

Trafikverket (2024), *Byggstartsrapportering – Förslag till namngivna objekt som bör få byggstartas år 1-3 (2025-2027) samt namngivna objekt som bör få förberedas för byggstart år 4-6 (2028-2030)*, s 35, s 46. [Byggstartsrapportering : Förslag till namngivna objekt som bör få byggstartas år 1–3 \(2025–2027\) samt namngivna objekt som bör få förberedas för byggstart år 4–6 \(2028–2030\) \(diva-portal.org\)](#)



Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.