



2015:14

På rätt väg?

Uppföljning av Trafikverket och
Transportstyrelsen





DATUM
2015-06-08
ERT DATUM
2014-04-30

DIARIENR
2014/90-5
ER BETECKNING
N2014/2092/TE

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att följa upp Trafikverket och Transportstyrelsen

Statskontoret fick i april 2014 i uppdrag av regeringen att följa upp Trafikverkets och Transportstyrelsens verksamhet och resultat.

Statskontoret delredovisade uppdraget den 17 december 2014 genom rapporten *Nya myndigheter på transportområdet – fördjupningsfrågor för uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen* (2014:33). Uppdraget slutredovisas genom föreliggande rapport.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *På rätt väg? – Uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen* (2015:14).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Tf. utredningschef Annika Gustafsson och utredare Thomas Ringbom var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Thomas Ringbom

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdraget och dess genomförande	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Statskontorets tolkning av uppdraget	12
1.3	Avgränsningar	13
1.4	Metod och genomförande	14
1.5	Kort om Transportstyrelsen	17
1.6	Kort om Trafikverket	17
1.7	Mål för transportpolitiken	18
1.8	Disposition	18
2	Transportstyrelsen som reglerare	21
2.1	Uppgiften som reglerare	21
2.2	Motiv för att inrätta Transportstyrelsen	25
2.3	Transportstyrelsens arbete för effektiva och enkla regler	27
2.4	Det trafikslagsövergripande perspektivet	36
2.5	Tillsynen över Trafikverket	43
2.6	Olika kulturer i Transportstyrelsen	48
2.7	Statskontorets slutsatser och förslag	51
3	Transportstyrelsen som marknadsövervakare	61
3.1	Regeringens beskrivning och styrning av marknadsövervakningen	61
3.2	Transportstyrelsens arbete med marknadsövervakningen	64
3.3	Marknadsövervakning på transportområdet – behov och ansvar	68
3.4	Statskontorets slutsatser och förslag	70
4	Trafikverkets interna organisation och styrning	77
4.1	Målsättningar som berör Trafikverkets interna organisation och styrning	77
4.2	Trafikverkets utformning av sin interna organisation och styrning	79
4.3	Statskontorets slutsatser och förslag	85

5	Trafikverket som planerare	89
5.1	En trafikslagsövergripande planering	89
5.2	Hur Trafikverket arbetar trafikslagsövergripande	91
5.3	Hur förutsättningarna för planeringsarbetet har förändrats	95
5.4	Hinder för en trafikslagsövergripande planering	98
5.5	Statskontorets slutsatser och förslag	101
6	Trafikverket som beställare	105
6.1	Varför beställarverksamheten behöver utvecklas	105
6.2	Trafikverkets utvecklingsarbete	106
6.3	Synpunkter på och analyser av Trafikverkets utvecklingsarbete	111
6.4	Utvecklingsarbetets påverkan på produktivitet och innovationsgrad	117
6.5	Förutsättningar och hinder för Trafikverkets utvecklingsarbete	119
6.6	Statskontorets slutsatser och förslag	122
7	Forskning och statistik på transportområdet	127
7.1	Ansvar för forskning och forskningsverksamhet	127
7.2	Ansvar för statistik och datainsamling	134
7.3	Statskontorets slutsatser	139
8	Statskontorets avslutande reflektioner	143
	Referenser	147

Bilagor

1	Uppdraget	153
2	Intervjuförteckning för slutrapporten	159
	Intervjuförteckning för delrapporten	160

Sammanfattning

Under 2009 och 2010 genomfördes flera organisatoriska förändringar bland myndigheterna på transportområdet. Med utgångspunkt i förändringarna har Statskontoret på regeringens uppdrag följt upp Transportstyrelsens och Trafikverkets verksamheter. I denna rapport behandlar Statskontoret de fördjupningsfrågor som redovisades i vår delrapport 2014:33.

Transportstyrelsen

Transportstyrelsen bildades bland annat för att förbättra förutsättningarna för trafikslagsövergripande lärande och likformighet mellan trafikslagen i myndighetsutövningen. Myndigheten har också ett krav på sig om att ha enkla och effektiva regelverk. Statskontoret har följt upp hur Transportstyrelsen har arbetat för detta samt studerat myndighetens marknadsövervakning.

Verksamheterna utvecklas åt rätt håll men det finns flera brister

Statskontoret bedömer att Transportstyrelsen genom successiva förändringar av arbetssätt och organisering har arbetat för att uppfylla kraven om enkla regelverk, trafikslagsövergripande lärande och likformighet mellan trafikslag. De verksamheter vi har studerat utvecklas överlag åt rätt håll. Samtidigt visar uppföljningen att det finns brister och utmaningar för Transportstyrelsen att hantera.

Myndighetens styrelse och ledning har tagit flera initiativ som rör regel-förenkling och ändamålsenliga regler på transportområdet. Samtidigt riktar transportbranschen kritik mot att Transportstyrelsen i praktiken detaljreglerar och överreglerar. Statskontoret anser att ledningen inte fullt ut har lyckats styra verksamheten så att den ligger i linje med myndighetens egen strategi och mål för detta.

Viktigt med en fungerande tillsyn över Trafikverket

Uppföljningen visar att det funnits brister i Transportstyrelsens tillsyn på järnvägsområdet och i tillsynen av Trafikverket. En väl fungerande och oberoende tillsyn är grundläggande för att upprätthålla säkerheten på transportområdet. Det är också viktigt för att Transportstyrelsens trovärdighet som reglerare inte ska ifrågasättas.

De sanktionsmöjligheter som finns i Transportstyrelsens tillsyn över Trafikverket och andra statliga myndigheter kan i enskilda situationer vara för trubbiga. Detta medför en risk för att sanktioner inte kan utfärdas fullt ut. Vi föreslår att regeringen ger Transportstyrelsen eller någon annan utförare i uppdrag att analysera om dagens sanktioner är ändamålsenliga och vid behov lämna förslag till åtgärder.

Transportstyrelsen behöver utveckla marknadsövervakningen

Marknadsövervakning på transportområdet handlar enligt Statskontoret om att förbättra transportmarknadernas funktionssätt genom att följa och analysera hur de fungerar, identifiera problem och föreslå åtgärder. Transportstyrelsen har sedan myndigheten inrättades varit sökande i hur den ska tolka och bedriva marknadsövervakningen. Statskontoret anser att myndigheten behöver utveckla övervakningen och föreslår att den initierar en intern översyn av verksamheten. Vi rekommenderar också Transportstyrelsen att fördjupa samrådet med Konkurrensverket för att förbättra arbetssättet i marknadsövervakningen.

Regeringen bör förtydliga styrningen av marknadsövervakningen

Regeringen har inte varit tillräckligt tydlig i styrningen av marknadsövervakningen. Statskontoret föreslår att regeringen förtydligar uppgiften och förväntningarna på myndighetens insatser. Regeringen bör bland annat klargöra att övervakningen avser hela transportområdet samt förtydliga kravet i regleringsbrevet på att Transportstyrelsen ska utveckla insatserna på området.

Statskontoret anser att det är svårt att bedöma vilka resultat marknadsövervakningen har fått på transportmarknaderna. Vi föreslår därför att regeringen ger Transportstyrelsen i uppdrag att utveckla uppföljningen av övervakningens resultat.

Trafikverket

Trafikverket bildades bland annat för att förbättra förutsättningarna för en trafikslagsövergripande planering och åstadkomma en förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen. I samband med bildandet uttrycktes dock farhågor om att myndighetens storlek kunde medföra att den blev svår att styra. Statskontoret har följt upp hur Trafikverket har arbetat för detta.

Bättre förutsättningar för trafikslagsövergripande planering

Statskontoret bedömer att bildandet av Trafikverket och myndighetens sätt att organisera arbetet har underlättat en trafikslagsövergripande planering. Planeringsprocessen har dock blivit mer resurskrävande.

Ett hinder för en trafikslagsövergripande planering som har påtalats i våra intervjuer är att Trafikverket har brist på kompetens inom främst sjö- och luftfartsområdena. Statskontoret föreslår därför att Trafikverket analyserar hur de i sin planeringsverksamhet ska upprätthålla tillräcklig kunskap inom alla trafikslag.

Osäkert vilket som är det bästa sättet att främja produktivitet och innovationsgrad inom anläggningsmarknaden

För att stimulera till ökad produktivitet och innovation inom anläggningsbranschen strävar Trafikverket efter att lägga över ett större åtagande på branschens aktörer. Myndigheten har även samordnat och systematiserat sitt upphandlingsarbete.

Avsaknaden av bra mått på och mätningar av produktivitet och innovationsgrad gör det svårt att avgöra om Trafikverkets åtgärder har lett till ökad produktivitet eller innovation. Statskontoret bedömer dock att det troligen har lett till kostnadsminskningar och att planeringsförutsättningarna på anläggningsmarknaden har blivit bättre.

Statskontoret föreslår att Trafikverket i sitt fortsatta arbete aktivt prövar olika åtgärder och varierar arbetssättet utifrån förutsättningarna inom olika delar av anläggningsmarknaden. Regeringen bör i dialog med Trafikverket verka för en samsyn om myndighetens beställarroll och i vilken utsträckning verksamheten får och bör drivas i egen regi.

Trafikverket – en svår myndighet att styra och organisera

Statskontoret bedömer att Trafikverkets organisation och arbetssätt ligger i linje med de intentioner som uttrycktes i förarbetena när myndigheten bildades. Det finns dock problem i den nuvarande organisationen som bland annat tar sig uttryck i att avståndet mellan den högre ledningen och medarbetarna har blivit långt. Det finns även brister i samordningen mellan verksamhetsområdena som Trafikverket bör åtgärda.

Forskning och statistik på transportområdet

Arbetet med forskning och statistik har lyfts fram som ett område där ansvarsfördelningen mellan myndigheterna på transportområdet inte är tydlig eller ändamålsenlig. Vi har därför analyserat detta närmare.

Forskningsansvaret är ändamålsenligt fördelat men alla myndigheter har inte egna forskningsmedel

Statskontoret anser att ansvarsfördelningen för forskning och innovation mellan myndigheterna på transportområdet är tydlig och ger goda förutsättningar för att forskningen ska få en relevant inriktning och att forskningsresultaten nyttiggörs.

När det gäller sjöfarts- respektive luftfartsforskning finns det öronmärkta medel i Trafikverkets regleringsbrev. Detta leder till en ineffektiv administration. Statskontoret rekommenderar att regeringen utreder möjligheten att i stället tilldela Sjöfartsverket och Luftfartsverket egna forskningsmedel.

Liten risk för dubbelarbete på statistikområdet

Statskontoret bedömer att det inte finns något omotiverat eller omfattande dubbelarbete på transportområdet, varken i datainsamling eller i statistikproduktion. De berörda myndigheterna samordnar arbetet inom ramen för ett så kallat producentråd vilket minskar risken för dubbelarbete.

1 Uppdraget och dess genomförande

Under 2009 och 2010 genomfördes flera organisatoriska förändringar bland myndigheterna på transportområdet i syfte att skapa bättre förutsättningar för effektiva statliga insatser. Ett led i denna förändring var att bilda Transportstyrelsen och Trafikverket och därigenom skilja de myndighetsutövande uppgifterna från de förvaltande. Samtidigt betonades vikten av ett trafikslagsövergripande perspektiv i verksamheterna. Statskontoret har på regeringens uppdrag följt upp Trafikverkets och Transportstyrelsens verksamhet och resultat.

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

I april 2014 beslutade regeringen att ge Statskontoret i uppdrag att följa upp Trafikverkets och Transportstyrelsens verksamhet och resultat mot bakgrund av de organisatoriska förändringarna på transportområdet.¹ I beslutet angav regeringen att uppföljningen bör inriktas på Trafikverkets och Transportstyrelsens förutsättningar att möta och hantera utvecklingen på transportområdet. Även andra myndigheter på transportområdet kan beröras av delar av uppdraget.

I uppdraget ingår att kartlägga och analysera

- om förändringen till en i huvudsak trafikslagsövergripande myndighetsstruktur har skapat de synergieffekter och andra fördelar som förutsågs samt om förändringen har medfört oförutsedda effekter
- förutsättningar och eventuella hinder för Trafikverket och Transportstyrelsen att dels utföra sina uppdrag och uppgifter enligt respektive instruktion och andra regelverk, dels uppfylla övergripande förvaltningspolitiska krav

¹ Uppdraget i sin helhet finns i bilaga 1.

- vilka resultat Trafikverket och Transportstyrelsen når samt vilka interna och externa faktorer som kan förklara eventuella brister
- behovet av att förtydliga eller förändra rollfördelningen mellan myndigheterna inom transportområdet
- om regeringens styrning genom uppdrag och rapporteringskrav är ändamålsenlig sett till den nya myndighetsstrukturen och att det generella sektorsansvaret har avskaffats.

Statskontoret kan enligt uppdraget lämna förslag till åtgärder som förbättrar förutsättningarna för Trafikverket och Transportstyrelsen att utföra sina uppgifter och nå de mål som finns för verksamheterna. Förslagen kan riktas till både myndigheterna och regeringen.

Statskontoret delredovisade uppdraget i december 2014 i rapporten *Nya myndigheter på transportområdet – fördjupningsfrågor för uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen* (2014:33). Uppdraget slutredovisas genom föreliggande rapport.

1.2 Statskontorets tolkning av uppdraget

Som Statskontoret har tolkat uppdraget ska vi i första hand inrikta uppföljningen på myndigheterna Trafikverket och Transportstyrelsen – inte på transportområdet i stort eller på något specifikt trafikslag. Vi har uppfattat att uppföljningen ska fylla regeringens behov av en allmän genomlysning av myndigheterna några år efter de genomgripande organisatoriska förändringarna.² Det finns från regeringens sida inga tydligt uttalade problem som föranleder uppföljningen. Vi har också tolkat att uppföljningen ska bidra till att identifiera förbättringspotentialer i myndigheternas verksamheter genom att ställa frågor av typen ”Gör myndigheterna rätt saker?” och ”Vad kan göras bättre?”. Inriktningen bör generellt sett vara mer framåtblickande än bakåtblickande.

I uppdraget preciserar regeringen inte några särskilda delar av myndigheternas mycket omfattande verksamheter som Statskontoret bör studera. Vi har bedömt det nödvändigt att avgränsa uppföljningen till

² För en mer utförlig beskrivning av senare års organisatoriska förändringar, hänvisar vi till avsnitt 2.1 i delrapporten *Nya myndigheter på transportområdet – fördjupningsfrågor för uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen* (2014:33).

vissa väsentliga aspekter på Transportstyrelsens och Trafikverkets verksamheter. En ledstjärna i detta val har varit de motiv och intentioner som regeringen och riksdagen uttryckte i samband med bildandet av myndigheterna. Vi har därför främst koncentrerat oss på sådana aspekter som kan sättas i samband med organisationsförändringarna. Ambitionen har varit att övergripande bedöma om det blev som regeringen och riksdagen förväntade sig och om myndigheterna arbetar i ”rätt” riktning givet sina förutsättningar.

1.3 Avgränsningar

Uppdraget till Statskontoret omfattar inte frågor som rör hanteringen av skatter på transportområdet. I delrapporten redovisade och motiverade vi ytterligare avgränsningar för det fortsatta arbetet. Avgränsningarna innebär att vi inte:

- Omprövar järnvägssystemets övergripande organisation.
- Följer upp Trafikverkets och Transportstyrelsens lag- och regel efterlevnad, exempelvis avseende upphandlingsreglerna.
- Omprövar den övergripande ansvarsfördelningen på transportområdet, det vill säga myndighetsstrukturen som sådan.
- Följer upp Transportstyrelsens körkortsverksamhet.
- Analyserar Trafikverkets trafikledning och trafikinformation.
- Följer upp det interna effektiviseringsarbete som Trafikverket och Transportstyrelsen har bedrivit.

Att uppföljningen inte omfattar dessa områden utesluter inte att de berörs när vi diskuterar de frågor vi har valt att analysera närmare.

1.4 Metod och genomförande

1.4.1 Identifiering av fördjupningsfrågor

Vi har delat in arbetet med uppdraget i två övergripande faser:

- Kartlägnings- och probleminentifieringsfas hösten 2014. Resultatet redovisades i Statskontorets delrapport i december 2014.
- Analys- och förslagsfas vintern/våren 2015. Resultatet redovisas i denna slutrapport.

Utifrån kartläggningen identifierade och motiverade Statskontoret följande åtta fördjupningsfrågor för det fortsatta arbetet:

Fördjupningsfrågor om Transportstyrelsen

Ger Transportstyrelsens arbetssätt och organisering förutsättningar för att de regelverk och rutiner myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla?

Ger Transportstyrelsens arbetssätt och organisering förutsättningar för att åstadkomma likformighet mellan trafikslagen i regelgivnings- och tillsynsarbetet?

Har Transportstyrelsen utformat sin interna styrning och organisation så att det främjar ett trafikslagsövergripande lärande eller andra fördelar?

Vad kan en marknadsövervakande uppgift på transportområdet innebära och vilken roll och uppgift bör Transportstyrelsen ha i denna?

Fördjupningsfrågor om Trafikverket

Har Trafikverket utformat sin interna styrning och organisation så att det främjar ett trafikslagsövergripande lärande och andra fördelar som avsågs vid inrättandet av myndigheten?

Ger Trafikverkets arbetssätt och organisering förutsättningar för myndigheten att göra trafikslagsövergripande bedömningar och avvägningar i den långsiktiga ekonomiska planeringen?

Har Trafikverkets arbetssätt och organisering av beställarverksamheten skapat förutsättningar för god produktivitet utveckling och innovationsgrad på anläggningsmarknaden?

Fördjupningsfråga om forskning, statistik och analys på transportområdet

Är den övergripande styrningen och organiseringen av forskning, statistik och analys ändamålsenligt utformad bland myndigheterna på transportområdet?³

³ I arbetet med slutrapporten har det visat sig svårt att ringa in och definiera de i delrapporten påstådda problemen när det gäller analyser på transportområdet. Vi har därför valt att endast beröra forskning och statistik på transportområdet.

Fördjupningsfrågorna har styrvt vilka intervjuer och dokumentstudier vi har genomfört.

1.4.2 Intervjuer och samtal

Statskontoret har sammantaget genomfört ett drygt fyrtiotal intervjuer och samtal i arbetet med slutrapporten. Vi har bland annat intervjuat företrädare för Trafikanalys, Sjöfartsverket och Luftfartsverket, tjänstemän i Näringsdepartementet, länsplaneupprättare samt branschorganisationer och företag som på olika sätt är verksamma på transportområdet. Intervjuerna har syftat till att få information om, och synpunkter på, Trafikverket och Transportstyrelsen. Vidare har vi intervjuat personer i olika funktioner inom Transportstyrelsen och Trafikverket. Exempel på detta är myndighetsledning, styrelseordförande, chefer, nyckelpersoner och handläggare i de operativa verksamheterna samt företrädare för fackliga organisationer. I bilaga 2 finns en fullständig intervju- och samtalsförteckning.

I viss utsträckning använder vi oss också av intervjuerna och samtalen från arbetet med delrapporten. Även dessa återges i bilaga 2.

1.4.3 Studier av rapporter och andra dokument

Statskontoret har för kartläggningen och analysen studerat bland annat:

- Förarbeten till de organisatoriska förändringarna, till exempel kommittédirektiv, utredningsbetänkanden och propositioner.
- Interna och externa styr- och policydokument avseende Trafikverket och Transportstyrelsen, till exempel instruktioner, regleringsbrev, verksamhetsplaner och strategidokument.
- Rapporter och analyser från bland andra Riksrevisionen, Trafikanalys, Statens haverikommission och Utredningen om järnvägens organisation.
- Rapporter och redovisningar från Trafikverket och Transportstyrelsen.

1.4.4 Arbetet kan beskrivas som en metauppföljning

Statskontorets uppföljning, samt de metoder och tillvägagångssätt vi använder, kan beskrivas som en metauppföljning. Med det menas att vi i relativt stor utsträckning har använt oss av och bearbetat resultat från befintliga analyser och rapporter, genomförda av såväl Transportstyrelsen och Trafikverket som utomstående aktörer. Vidare bygger en betydande del av underlaget för vår analys på beskrivningar och uppfattningar kring sakförhållanden som har framkommit i våra samtal med personer i och utanför myndigheterna.

1.4.5 Samråd med Näringsdepartementet

Regeringen har angett att Statskontoret ska genomföra uppdraget i samråd med Näringsdepartementet. Vi har samrått i frågor om uppdragsgivarens förväntningar, arbetets löpande status samt vilka frågeställningar det fanns skäl att fördjupa oss i. Statskontoret ansvarar dock självständigt för analysen, slutsatserna och förslagen i rapporten.

1.4.6 Genomförande och kvalitetssäkring

Rapporten har utarbetats av en projektgrupp bestående av Thomas Ringbom (projektledare) och Johan Lantto. Praktikanten David Norlin har bistått projektgruppen i arbetet.

Statskontoret har haft en referensgrupp knuten till projektet. Referensgruppen har utgjorts av Lars Bergfalk, tidigare chef för Vägtrafikinspektionen och internrevisor på Transportstyrelsen, samt utredare vid Statskontoret. Referensgruppen har haft en rådgivande roll. Den har bistått med kompetens i transportfrågor och metodfrågor samt har lämnat synpunkter på rapportutkast.

Rapporten har kvalitetssäkrats genom att Statskontoret har låtit Transportstyrelsen, Trafikverket, Trafikanalys och Utredningen om järnvägens organisation granska valda delar av ett utkast till rapporten.

1.5 Kort om Transportstyrelsen

Transportstyrelsen har till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprovning och tillsyn inom transportområdet.⁴ Myndigheten ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem.

Transportstyrelsen har också till uppgift att bedriva marknadsövervakning på transportområdet samt att ansvara för registerhållning, exempelvis vägtrafikregistret. Genom att för statens räkning driva in och administrera skatter och avgifter har myndigheten även i uppgift att bedriva uppbördsverksamhet.

Transportstyrelsen har ytterligare ett antal uppgifter. Exempel på sådana är att ha ett myndighetsansvar för flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart, uppgifter enligt EU:s rättsakter och internationella överenskommelser, att fungera som överklagandeinstans samt att biträda regeringen med beredningen av ärenden i det internationella samarbetet.

1.6 Kort om Trafikverket

Trafikverket ska med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar.⁵

Trafikverket ansvarar även för genomförande av kunskapsprov och körprov för körkort och taxiförarlegitimation samt kunskapsprov för yrkeskunnande för trafiktillstånd och yrkesförarkompetens. Trafikverket verkar även för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektiva persontrafiken genom bland annat upphandling av trafik.

Trafikverket har även i uppgift att hämta in, sprida och analysera information på ett antal områden. Myndigheten ska bland annat inhämta och

⁴ Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

⁵ Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

sammanställa uppgifter från samtliga infrastrukturförvaltare, beskriva det samlade svenska järnvägsnätet och tillhandahålla trafikprognoser.

1.7 Mål för transportpolitiken

Enligt instruktionen för Transportstyrelsen respektive Trafikverket ska myndigheterna verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Därutöver finns ett funktionsmål och ett hänsynsmål.

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

Hänsynsmålet handlar om säkerhet, miljö och hälsa. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och att miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

1.8 Disposition

I kapitel 2 och 3 behandlar vi de fördjupningsfrågor som rör Transportstyrelsen. Kapitel 2 rör Transportstyrelsen som reglerare på transportområdet medan vi i kapitel 3 behandlar Transportstyrelsen som marknadsövervakare.

I kapitel 4–6 behandlar vi de fördjupningsfrågor som rör Trafikverket. Kapitel 4 rör Trafikverkets interna styrning och organisation, kapitel 5 Trafikverket som planerare på transportområdet och i kapitel 6 frågan om Trafikverket som beställare av transportinfrastruktur.

I kapitel 7 behandlar vi fördjupningsfrågan om ansvaret för forskning och statistik på transportområdet.

Varje kapitel 1–7 avslutas med Statskontorets slutsatser och förslag. Rapporten avslutas med att vi i kapitel 8 gör några avslutande övergripande reflektioner om organisationsförändringarna på transportområdet.

2 Transportstyrelsen som reglerare

I detta kapitel behandlar Statskontoret fördjupningsfrågorna som rör Transportstyrelsen som reglerare. Det finns flera principiellt viktiga aspekter som Transportstyrelsen ska beakta i sin roll som reglerare. En sådan aspekt är kravet på att se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag. En annan är principen om likformighet och likabehandling mellan trafikslagen i tillsynen och normgivningen.

2.1 Uppgiften som reglerare

Transportstyrelsen har till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprovning och tillsyn inom transportområdet.⁶ Verksamheterna styrs i hög utsträckning av nationella lagar och förordningar, EU-regler och internationella överenskommelser. Myndigheten har därmed en viktig roll som reglerare på transportområdet. Regelgivningen, tillståndsprovningen och tillsynen utgör drygt hälften av myndighetens totala verksamhetskostnader.

2.1.1 Regelgivning

Transportstyrelsens ansvar för regelgivning rör alla trafikslag och myndigheten svarar i dag för runt 1000 föreskrifter. Sedan 2010 har myndigheten årligen beslutat om mellan 120 och 200 nya eller ändrade föreskrifter. Myndigheten ska särskilt ansvara för frågor om

- krav på infrastruktur, fordon, fartyg och luftfartyg
- kompetenskrav och behörigheter
- krav på infrastrukturförvaltare, trafikorganisatörer och trafikföretag
- trafikregler, nyttjande av infrastruktur, anläggningar och service

⁶ Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

- villkor för marknadstillträde och konkurrensvillkor
- villkor för resenärer och de som köper godstransporttjänster.

Transportstyrelsen ska besluta om föreskrifter och allmänna råd inom områdena järnväg/spårväg/tunnelbana, luftfart, sjöfart och vägtrafik. Kostnaden för regelgivningen utgjorde 2014 och 2013 cirka 14 procent av myndighetens totala verksamhetskostnad. I tabell 1 framgår antalet kungörelser om nya eller förändrade föreskrifter fördelat på de fyra trafikslagen. Av tabellen framgår också kostnaderna för verksamheten.

Tabell 1 Antal kungörelser i och kostnad för Transportstyrelsens regelgivning åren 2012–2014

Trafikslag	Antal kungörelser i Transportstyrelsens författningssamling			Total kostnad (tusen kronor)		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Järnväg	11	11	12	35 211	33 411	40 067
Luftfart	46	43	41	92 292	100 549	97 228
Sjöfart	20	25	58	98 285	100 589	99 312
Vägtrafik	76	39	39	112 057	130 163	126 869
Summa	150	118	150	337 845	364 712	363 476

Källa: Transportstyrelsen, *Årsredovisning 2014*, sid 9.

2.1.2 Tillståndsprövning

Tillståndsprövning består i att svara för olika typer av tillstånd och behörigheter för förare, fordon, infrastrukturförvaltare och företag på transportmarknaderna. Det är i stor utsträckning tillstånden som ligger till grund för myndighetens tillsyn. Exempel på tillstånd är säkerhetstillstånd för infrastrukturföraltare samt körkortstillstånd. En viktig del i verksamheten är också att bedöma om tillstånd och behörigheter ska begränsas. Kostnaden för tillståndsprövningen var 2014 cirka 16 procent av den totala verksamhetskostnaden. År 2013 utgjorde kostnaden 20 procent. I tabell 2 beskrivs antalet beslutade tillståndsärenden fördelat på de fyra trafikslagen under de tre senaste åren samt kostnaderna för verksamheten.

Tabell 2 **Antal tillståndsärenden i och kostnad för Transportstyrelsens tillståndsprövning åren 2012–2014**

Trafik-slag	Antal beslutade tillståndsärenden			Total kostnad (tusen kronor)			Kostnad/fattat beslut (kronor)		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Järnväg	2 746	4 649	1 817	25 952	30 264	19 880	9 451	6 510	10 941
Luftfart	17 788	38 568	36 850	78 317	63 140	57 243	4 403	1 637	1 553
Sjöfart	8 356	10 900	12 607	14 722	14 926	13 319	1 762	1 369	1 056
Vägtrafik	747 557	778 336	717 526	332 752	345 264	301 982	445	444	421
Summa	776 447	832 453	768 800	451 749	435 595	392 424	582	545	510

Källa: Transportstyrelsen, *Årsredovisning 2014*, sid 16.

2.1.3 Tillsyn

Instruktionen klargör att Transportstyrelsens tillsyn, i enlighet med de föreskrifter som gäller för varje område, ska utövas över

- järnvägs-, tunnelbane- och spårvägssystemen
- den civila sjöfarten, särskilt sjösäkerheten, sjöfartsskyddet och hamnskyddet
- den civila luftfarten, särskilt flygsäkerheten och luftfartsskyddet
- vägtransportssystemet.

Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet för ett stort antal lagar och regler, bland annat järnvägslag (2004:519) och lag (2010:1065) om kollektivtrafik. En omfattande och viktig del av tillsynen genomförs i syfte att upprätthålla säkerheten inom transportsystemet, ofta benämnd *säkerhetstillsyn*.⁷ Myndigheten bedriver även *miljötillsyn* och *marknadstillsyn*.⁸ Tillsynen innebär att övervaka att regelverken på transportområdet följs. Exempel på tillsynsaktiviteter är tillsyn av infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag, flygoperatörer, yrkestrafikföretag, fartyg och trafikskolor. Kostnaden för tillsynen utgjorde 2013 och 2014 cirka

⁷ Ett viktigt exempel är säkerhetstillsyn över Trafikverket som infrastrukturförvaltare, bland annat avseende myndighetens säkerhetsstyrningssystem för järnväg.

⁸ Exempel på marknadstillsyn är tillsyn över infrastrukturförvaltares kapacitetstilldelning och avgiftsättning på järnvägsområdet samt tillsyn över att järnvägsföretag med flera fullgör sina skyldigheter för resenärers rättigheter.

18 procent av myndighetens totala verksamhetskostnad. Transportstyrelsens sanktioner i tillsynen kan förenklat beskrivas som indragande eller begränsning av tillstånd, indragande av behörighet, förbud, föreläggande med risk för vite samt sanktionsavgift. I tabell 3 beskriver vi antalet tillsynsinsatser fördelat på trafikslagen under de tre senaste åren samt kostnaderna för detta.

Tabell 3 **Antal tillsynsinsatser i och kostnad för Transportstyrelsens tillsyn**

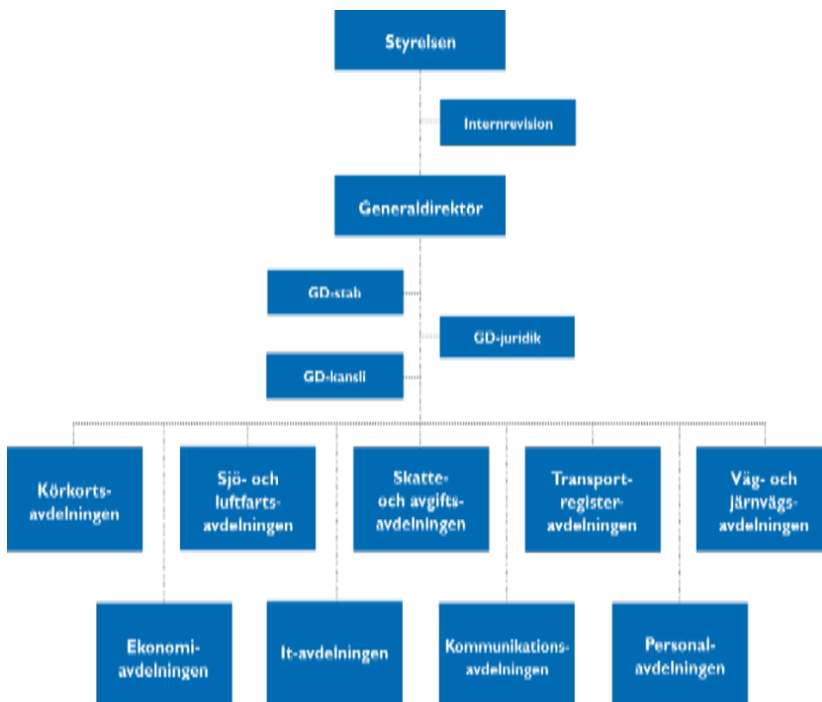
Trafikslag	Antal tillsyner			Total kostnad (tusen kronor)			Kostnad/tillsyn (kronor)		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Järnväg	246	380	343	22 907	28 466	35 969	93 119	74 910	104 865
Luftfart	2 607	2 370	3 809	209 331	204 623	229 022	80 296	86 339	60 127
Sjöfart	4 088	4 280	4 568	74 407	74 589	83 673	18 201	17 427	18 317
Vägrafik	4 579	5 727	4 976	105 457	113 817	98 675	23 031	19 874	19 830
Summa	11 520	12 757	13 696	412 102	421 494	447 339	35 773	33 040	32 662

Källa: Transportstyrelsen, *Årsredovisning 2014*, sid 29.

2.1.4 Övergripande styrning och organisering

Transportstyrelsen leds av en styrelse. Generaldirektören är ansvarig inför styrelsen och ska sköta den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv. Myndigheten är indelad i nio avdelningar med sammanlagt 1 850 anställda. Verksamheten bedrivs på 13 orter, men den största delen i Borlänge, Norrköping och Örebro. Organisationen framgår av figur 1.

Figur 1 Transportstyrelsens organisation



Källa: Transportstyrelsen.

Transportstyrelsens totala budget för 2015 är drygt 2,6 miljarder kronor. Huvuddelen av verksamheten finansieras via ett ramanslag som uppgår till drygt 2 miljarder kronor för 2015. Därutöver finansieras en del av verksamheten av andra anslag och avgifter.

2.2 Motiv för att inrätta Transportstyrelsen

Regeringen och Transportstyrelseutredningen pekade på flera motiv för att inrätta Transportstyrelsen.

2.2.1 Separering av tillsynen och normgivningen

Ett grundläggande syfte med att inrätta Transportstyrelsen och Trafikverket var att renodla roller och funktioner bland myndigheterna inom

transportsektorn genom att skilja den myndighetsutövande rollen (till exempel tillsyn) från förvaltarrollen (till exempel förvaltning av statliga järnvägar). Ett motiv för detta var att garantera en effektiv och tillförlitlig tillsyn inom alla trafikslag. Regeringen pekade på att en förutsättning för detta är att det råder ett oberoende mellan det organ som utövar tillsynen och den verksamhet som tillsynen avser. Genom Transportstyrelsen skulle tillsyn och normgivning bedrivas skilt från infrastrukturförvaltare och transportansvariga inom hela transportsektorn.⁹ Regeringen pekade också på att tillsynen var splittrad och svåröverskådlig och att ett samlat tillsynsansvar över hela transportområdet skulle komma att bidra till bland annat rättssäkerhet och effektivitet i verksamheten.¹⁰

2.2.2 Likformighet och trafikslagsövergripande lärande

När Transportstyrelsen inrättades framhöll regeringen att likformighet och likabehandling mellan trafikslagen – i den grad det är möjligt – är önskvärt när det gäller tillsyn och normgivning. Förutsättningarna för detta ökar i en samlad verksamhet där det blir möjligt att göra jämförelser av erfarenheter.¹¹ En fördel med att samla normgivning och tillsyn i samma organisation är att föreskrifterna kan baseras på de erfarenheter man vinner i tillsynsverksamheten. En nackdel med detta kan dock vara att tillsynsrollen uppfattas som otydlig.¹² Regeringen pekade även på att en sammanslagen verksamhet skulle främja framväxten av ett trafikslagsövergripande synsätt. Ett sådant synsätt medför fördelar av olika slag, exempelvis att kunskap och erfarenhet från olika områden kan utbytas och samordnas på ett effektivt sätt.¹³

⁹ Detta oberoende fanns redan inom järnvägs- och luftfartssektorerna genom de fristående myndigheterna Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen.

¹⁰ Proposition, *Transportstyrelsen och dess verksamhet* (2008/09:31), sid. 47–48.

¹¹ Proposition, *Transportstyrelsen och dess verksamhet* (2008/09:31), sid. 48.

¹² Transportstyrelseutredningen, *Transportinspektionen – En myndighet för all trafik* (SOU 2008:9), sid. 29.

¹³ Proposition, *Transportstyrelsen och dess verksamhet* (2008/09:31), sid. 57–58.

2.3 Transportstyrelsens arbete för effektiva och enkla regler

Enligt instruktionen ska Transportstyrelsen se till att de regelverk och rutiner myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag.

2.3.1 Reglerrollen enligt styrelsen och ledningen

Ändamålsenliga regler är en del av den övergripande strategin

Transportstyrelsens styrelse har i den senaste övergripande strategin från juni 2014 beslutat om nio prioriteringsområden som myndigheten behöver ägna särskild uppmärksamhet.¹⁴ Flera av områdena har koppling till frågan om kostnadseffektiva och enkla regler och rutiner. Ett prioriterat område är att *verksamheten ska kännetecknas av helhetssyn* genom avvägning av de transportpolitiska målen. Styrelsen pekar på att detta kräver att regelverket är begripligt, ändamålsenligt och väl avvägt. Myndigheten måste alltid fråga sig om det finns ett reellt problem när nya eller förändrade föreskrifter övervägs, klargöra de kostnader som regleringen medför samt ställa kostnaderna mot den nytta föreskriften kan medföra. En viktig del av helhetssynen är också att arbeta utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv.¹⁵

Ett annat prioriterat område är att *förenkla det befintliga regelverket*. Styrelsen pekar på att en stor del av reglerna är gamla och i behov av modernisering samt att regelverket även ska göras mindre omfattande och i större utsträckning vara funktionsbaserat. Även några av de övriga områdena i strategin har koppling till frågan om effektiva och enkla regler, exempelvis att Transportstyrelsens *regelverk ska underlätta pågående teknikutveckling*.

¹⁴ Styrelsen har sedan 2010 årligen reviderat och beslutat om ett övergripande strategidokument för vad myndigheten behöver göra för att uppnå de transportpolitiska målen och principerna. Strategin utgår från en omvärldsanalys på fem års sikt.

¹⁵ Transportstyrelsen, *Strategi för Transportstyrelsen 2015–2020* (2014-419), s. 14–15.

Operativa mål och uppdrag till avdelningscheferna

För att genomföra den strategi som styrelsen har beslutat formulerar generaldirektören operativa mål kopplat till de prioriterade områdena.¹⁶ För 2015 finns det två mål som rör området förenkla det befintliga regelverket.¹⁷ Generaldirektören utformar också särskilda uppdrag till avdelningscheferna när det är önskvärt med särskilda styrsignaler till avdelningarna. För 2015 ska exempelvis Sjö- och luftfartsavdelningen och Väg- och järnvägsavdelningen genomföra kvalitetsgranskningar av den andra avdelningens regelverk. Granskningen ska omfatta en analys av om de krav som ställs på konsekvensanalys är tillgodosedda.

Styrelsens och ledningens ambition är väl känd

Transportstyrelsens ledning och styrelse har under flera år har lyft frågorna om ändamålsenliga regler och regelförenkling i myndighetens grundläggande styr- och policydokument. Det har funnits en tydlig viljeyttring från styrelsen och ledningen i denna fråga. Våra intervjuer visar också att ledningens ambition är väl känd i myndigheten. Även flera branschorganisationer har uttryckt att de uppfattar att ledningen ser frågan som viktig. Det finns dock samtidigt en kritik mot att myndigheten ändå alltför ofta detalj- och överreglerar. Detta har beskrivits som att "... ledningen har rätt attityd, men lyckas inte styra verksamheten i den riktningen".

2.3.2 Översyn av det befintliga regelverket

I samband med att Transportstyrelsen inrättades fick myndigheten överta de författningar som hade beslutats av de myndigheter som tidigare haft detta ansvar. År 2011 initierade myndigheten en femårig systematisk översyn av det befintliga regelverket i syfte att bedöma dess relevans och ändamålsenlighet. Avdelningscheferna fick i uppdrag av generaldirektören att årligen gå igenom en femtedel av regelverket på sina respektive områden för att kartlägga vilka föreskrifter som behövde revideras. I uppdragen har också ingått att årligen redovisa hur många

¹⁶ Myndighetens strategi, mål och generaldirektörens uppdrag till avdelningarna manifesteras också i verksamhetsplanen och avdelningsspecifika dokument och planer.

¹⁷ "Transportstyrelsens regelverk ska förenklas, vara aktuellt och göras mindre ingripande inom de områden där myndigheten har rådighet" samt "Transportstyrelsens konsekvensutredningar ska leva upp till regeringens förväntningar."

nya regler som har tillkommit och hur många som tagits bort. Översynen bedöms vara avslutad under 2015.¹⁸

Enligt Transportstyrelsen visar översynen att det har varit motiverat att genomföra förändringar av nästan alla granskade föreskrifter. Av de föreskrifter som bedömts behöva ändras, har detta hittills genomförts för cirka 60 procent. En del av de kvarvarande föreskrifterna kommer att upphävas och i vissa fall ersättas med nya inom ramen för riktade regelutvecklingsprojekt. Ett exempel på detta är *Projekt nationella föreskrifter* i vilket hela regelverket för svenska handelsfartyg som inte omfattas av internationella regler ses över. Bakgrunden är att de nationella reglerna är svåröverskådliga. En utgångspunkt är att detaljregler ska ersättas med funktionsbaserade regler.¹⁹

2.3.3 Transportstyrelsens konsekvensutredningar

Enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska en myndighet, innan den beslutar om föreskrifter eller allmänna råd, utreda de kostnadsmässiga och andra konsekvenser de får och dokumentera detta i en konsekvensutredning. Organisationer, näringsliv och andra som berörs kostnadsmässigt eller på annat betydande sätt, ska ges tillfälle att yttra sig om utredningen.

Konsekvensutredningarna viktigaste verktyget för enkla regler

Enligt Transportstyrelsen är konsekvensutredningarna det enskilt viktigaste verktyget för att värdera nyttan av de åtgärder myndigheten överväger och för att se till att regelverken är kostnadseffektiva och enkla. De har förklarats utgöra loket och nyckeln i detta arbete. Utredningarna ska innehålla samhällsekonomiska analyser av alla föreskriftsförslag och mer omfattande internationella regelutvecklingsarbeten samt vid principiellt viktiga förslag till förändringar av lag och förordning.

¹⁸ År 2011 fanns det 369 grundförfattningar som skulle gås igenom. Vid utgången av 2014 var översynen klar för 235 av dessa författningar.

¹⁹ Funktionsbaserade regler innebär förenklat att kraven beskriver *vad* som ska uppnås, men inte närmare *hur* de ska uppnås.

Vägledning och mall för arbetet med konsekvensutredningar

Under 2014 tog Transportstyrelsen fram en intern vägledning som stöd i arbetet med konsekvensutredningar. Vägledningen är skriven med utgångspunkt från arbetet med föreskrifter och allmänna råd, men ska även användas för att ta fram underlag för att ta ställning till vilken linje Sverige bör driva i internationella frågor. Den framhåller att utredningarna ska användas för att ta ställning till *om* en reglering är lämplig och *hur* en reglering ska utformas. Vägledningen klargör bland annat att det viktigaste steget i en utredning är att identifiera problemet och förklara varför det är ett problem. Där betonas att myndighetens grundläggande förhållningssätt är att inte ha särkrav samt att effekterna av förslag ska kvantifieras om det är möjligt och rimligt.²⁰

Transportstyrelsen har en mall för hur utredningarna ska se ut och vilka aspekter och frågor de ska innehålla. Statskontoret konstaterar att mallen täcker förordningens krav och att den i vissa avseenden är mer utförlig än vad som följer av den mall Tillväxtverket har tagit fram.²¹

Konsekvensutredningarna har förbättrats med tiden

Konsekvensutredningarna från Transportstyrelsens första år har kritiserats för att ofta ha varit undermåliga eller mer eller mindre obefintliga. Utredningarna var inte prioriterade och de betraktades inte som ett verktyg i arbetet för ändamålsenliga och enkla regler. Det kan också noteras att såväl regeringen som myndighetens styrelse under åren har markerat kraven på kvalitet. Mycket tyder på att kvaliteten i utredningarna har förbättrats med tiden och att de i dag överlag har en relativt hög kvalitet.²² Flera av de branschorganisationer vi samtalat med har pekat på att myndigheten i dag, till skillnad från tidigare, använder utredningarna som ett medel för effektiva regler. Det är inte något man endast gör pliktskyldigt.

²⁰ Transportstyrelsen, *Vägledning för utarbetande av konsekvensutredningar* (2014-725), sid. 4–9.

²¹ Ett exempel på detta är att myndighetens utredningar ska ange hur förslagen till lösning på ett identifierat problem påverkar eller bidrar till de transportpolitiska målen.

²² Näringsdepartementet, *Utvärdering av Transportstyrelsens föreskriftsarbete m.m.*, sid. 6. Detta har även framkommit i våra intervjuer med branschorganisationer samt till viss del av Regelrådet (se nedan).

Regelrådet har uttryckt sig positivt om utredningarna

Regelrådet har under senare år uttryckt sig positivt om myndighetens konsekvensutredningar.²³ I rådets nyligen avslutade slutrapport om sin verksamhet för åren 2009–2014, nämns Transportstyrelsen som en myndighet som aktivt arbetar för att minska eller minimera kostnaderna för berörda företag när nya eller ändrade regler föreslås.²⁴ Rådet har också pekat på att Transportstyrelsen remitterar många förslag och att myndigheten har goda resultat i rådets bedömning om att tillstyrka eller avstyrka förslagen. Under perioden 2009–2014 tillstyrkte rådet 96 av myndighetens 125 förslag. Det motsvarar 77 procent, att jämföra med genomsnittet på 62 procent för myndigheter.²⁵

Regelrådet granskar också kvaliteten på konsekvensutredningarna. Under perioden 2009–2014 bedömde rådet att 49 procent av Transportstyrelsens 125 granskade utredningar hade tillräckligt god kvalitet, medan övriga inte bedömdes ha tillräcklig kvalitet. Motsvarande siffra för myndigheter i genomsnitt var 45 procent. Andelen med tillräcklig kvalitet sjönk hos Transportstyrelsen under 2014, från att tidigare ha ökat varje år sedan 2010.²⁶

2.3.4 Beslutsprocessen för föreskriftsarbetet

Enligt Transportstyrelsens arbetsordning ska generaldirektören besluta om myndighetens föreskrifter utom sådana som har ”särskild principiell betydelse eller annars är av större vikt”. De senare ska styrelsen besluta om. I praktiken är det ett fåtal föreskrifter som beslutas av styrelsen. Under senare år har det varit 4–7 föreskrifter årligen, vilket motsvarar mindre än 5 procent av det totala antalet.

²³ Enligt förordning (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet, ska rådet ges möjlighet att yttra sig över alla förslag till föreskrifter och deras konsekvensutredningar som kan få effekt för bl.a. företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga. Uppdraget är begränsat till att påpeka om regelförslag brister i utredningen eller om det orsakar företagen omotiverade kostnader. Rådet ska inte yttra sig över andra konsekvenser än de som avser företagens administrativa kostnader.

²⁴ Regelrådet, *Slutrapport 2009–2014 Årsrapport 2014*, sid.45.

²⁵ År 2013 och 2012 tillstyrkte rådet samtliga 19 respektive 17 förslag. År 2014 avstyrktes två av det årets 16 granskade förslag. Enligt rådet var utfallet 2014 ändå ett bra resultat. Från *Slutrapport 2009–2014 Årsrapport 2014*, kap. 5 och sid 61.

²⁶ Regelrådet, *Slutrapport 2009–2014 Årsrapport 2014*, kap. 5 och sid. 80.

Svåröverskådlig beslutsprocess för föreskriftsarbetet

I enlighet med arbetsordningen ligger ansvaret för att utarbeta och förvalta föreskrifter på avdelningarna. Den centrala funktionen GD-juridik har samtidigt ett övergripande ansvar för att samordna, följa upp och utvärdera arbetet. Föreskriftsarbetet styrs av ett stort antal dokument med olika status.²⁷ Det är enligt Statskontoret svårt att få en bra överblick av hur föreskriftsarbetet styrs och organiseras.

Transportstyrelsen har i dag inte någon säkerställd analys av hur lång tid ett föreskriftsarbete tar. Utifrån en enklare analys av uppgifter från diariet bedömer myndigheten att ett normalt föreskriftsarbete tar 8–12 månader.²⁸ En vanlig uppfattning som har framkommit i våra intervjuer med personer i och utanför Transportstyrelsen är att organiseringen av föreskriftsarbetet är svåröverskådlig och krånglig. Myndigheten har själv beskrivit att arbetet är präglad av detaljerade beskrivningar och många beslutsnivåer.²⁹ Det finns en utbredd uppfattning om att processen leder till onödigt långa handläggningstider och att det är svårt för utomstående aktörer att följa den.³⁰

Statskontoret vill samtidigt framhålla att flertalet av de handläggare på myndigheten som vi har samtalat med, anser att processen för regelgivning har utvecklats på ett positivt sätt genom att myndigheten aktivt arbetat med att göra den mer enhetlig. Samma övergripande tillvägagångssätt och styrdokument för processen gäller numera för hela myndigheten, även om det finns skillnader mellan avdelningarna i hur detta närmare organiseras. Detta har beskrivits som att "... enhetliga rutinbeskrivningar både finns och tillämpas".

²⁷ Det handlar om olika typer av processbeskrivningar, rutinbeskrivningar och riktlinjer som beskriver processen, roller, ansvar, tillvägagångssätt mm. Det finns en övergripande rutinbeskrivning för föreskriftsarbetet beslutad av generaldirektören som gäller för alla avdelningar samt kompletterande avdelningsspecifika beskrivningar.

²⁸ Transportstyrelsen, *Transportstyrelsens föreskriftsarbete* (2014-1478), sid. 12.

²⁹ Transportstyrelsen, *Transportstyrelsens föreskriftsarbete* (2014-1478), sid. 4.

³⁰ Dessa synpunkter har stora likheter med vad som framkom vid Näringsdepartementets tidigare utvärdering av föreskriftsarbetet. Se promemorian *Utvärdering av Transportstyrelsens föreskriftsarbete m.m.*, sid. 7–8.

Förslag till ny beslutsfunktion för föreskriftsarbetet

I Näringsdepartementets utvärdering av Transportstyrelsens föreskriftsarbete lämnades förslag om att inrätta en ny funktion, föreskriftsansvarig, direkt under generaldirektören med ett samlat ansvar för arbetet med föreskrifter och förslag till lagar och förordningar. Enligt förslaget ska den föreskriftsansvarige ta samtliga beslut som krävs i processen, från att initiera ett föreskriftsarbete till att ta fram slutligt förslag för generaldirektören att besluta om. Förändringen skulle innebära att ansvaret flyttas från avdelnings- och enhetschefer till en ny central funktion. Den skulle också innebära en renodling av föreskriftsprocessen där ansvaret vilar på endast två nivåer, en föreskriftsansvarig tjänsteman för framtagande av förslagen samt generaldirektören för beslut.³¹

Transportstyrelsen har analyserat frågan närmare och tagit fram ett modifierat förslag. Enligt detta förslag införs den nya funktionen föreskriftsansvarig, men på avdelningsnivå. Förslaget innebär också att två sådana tjänster införs, en på Sjö- och luftfartsavdelningen och en på Väg- och järnvägsavdelningen. Ett skäl för detta är att åstadkomma en renodling av ansvaret samtidigt som det organisatoriska avståndet mellan funktionen och det faktiska arbetet på avdelningarna inte blir för stort.³² Förslaget är i maj 2015 under beredning.

2.3.5 Kritik om detalj- och överreglering

Branschkritik mot Transportstyrelsen

Det finns en relativt omfattande kritik från transportbranschen om att Transportstyrelsen detalj- eller överreglerar verksamheter eller att den tillämpar regelverken strikt i förhållande till övergripande mål och transportföretagens verklighet.³³ Myndigheten anses brista i bemötandet i tillsyns- och tillståndsfrågor och oftare förorda särskilda krav för svenska företag än vad som gäller för konkurrenter i andra länder. En närlig-

³¹ Näringsdepartementet, *Utvärdering av Transportstyrelsens föreskriftsarbete*, sid. 16.

³² Transportstyrelsen, *Transportstyrelsens föreskriftsarbete (2014-1478)*, sid. 4.

³³ Statskontoret har dock noterat att kritiken inte alltid är konsekvent. Ibland framförs den motsatta synpunkten att myndigheten inte bör ställa funktionskrav, utan istället bli mer specifik och ”detaljerad” i regleringen.

gande kritik är att myndigheten inte har tillräcklig förståelse för företagandets och näringslivets villkor. Kritiken har framkommit i Statskontorets intervjuer, Näringsdepartementets utvärdering av föreskriftsarbetet, kundnöjdhetsmätningar³⁴ samt i skrivelser och debattartiklar.³⁵

Den före detta generaldirektören har tidigare pekat på att det inom myndigheten har funnits en uppfattning om att det är ett problem i sig om ett område inte är reglerat. Generaldirektören pekade på att det fortfarande, men allt mer sällan, förekommer att argumentet för en reglering är att området är oreglerat. Det förekommer även att man föreslår en reglering trots att det över huvud taget inte är klarlagt att det verkligen finns ett problem.³⁶ Även Transportstyrelsens nuvarande styrelseordförande har uttryckt en liknande uppfattning. Vidare har ett flertal andra personer på myndigheten pekat på att det finns en ”kultur” och instinkt att detaljreglera. Se även avsnitt 2.6.

I vårt arbete har det framkommit stark kritik mot Transportstyrelsens arbete under 2013–2014 med att ta fram ett nationellt regelverk för transporter på inre vattenvägar. Kritiken har handlat om en tidsmässigt utdragen process och att det förslag som gick ut på remiss innehöll ett stort antal särregler som i praktiken gjorde sådana transporter omöjliga. Kritiken är känd för Transportstyrelsen. En lärdom myndigheten har gjort är att försöka bli bättre på att styra mot motiven för ett regelverk. Transportstyrelsen har också dragit slutsatsen att myndighetens konsekvensutredningar kan vara otillräckliga när det, som i fallet med inre vattenvägar, handlar om stora regeländringar som påverkar hela transportsystemet. Sådana utredningar förutsätter i allmänhet utomstående expertis. En planerad åtgärd är att vid behov anlita utomstående expertis för utredningar på systemnivå.³⁷

³⁴ Transportstyrelsen, *Kundnöjdhetsmätning: Sjöfartsbranschen – Februari 2015* (2014:1905), sid. 13.

³⁵ Sveriges Åkeriföretag, *PM angående gällande företagskontroller, sanktionsavgifter samt Kör- och vilotidsbestämmelserna* (2014-09-26), Sveriges Redareförening m.fl., *Förttydligande av Transportstyrelsens uppdrag* (Skrivelse till Näringsdepartementet) samt Svenska Dagbladet, *Omotiverade regler sänker sjötransporter* (2015-01-05).

³⁶ Transportstyrelsen, *Underlag till utvärdering* (PM 2014-06-05), sid. 7–8.

³⁷ Transportstyrelsen, *Strategi för positiv näringslivsutveckling* (2014-1617), sid. 12.

Kritik mot bristande dialog med transportbranschen

Nyligen redovisade Transportstyrelsen ett regeringsuppdrag om att ta fram en strategi för hur myndigheten ska arbeta för att beakta näringslivets villkor och bidra till en positiv näringslivsutveckling.³⁸ I redovisningen av uppdraget återges ett stort antal synpunkter som framkom i myndighetens samråd med berörda branscher. Många av synpunkterna handlar om att Transportstyrelsen behöver förbättra dialogen och kontakterna med aktörerna på marknaden. Liknande synpunkter har framkommit i Statskontorets intervjuer med branschorganisationer där många menar att myndigheten måste bli bättre på att "våga fråga". En vanlig uppfattning bland kritikerna är att bristande praktiskt kunnande och erfarenhet från branschen förklarar varför myndigheten har en tendens att detalj- och överreglera verksamheter. Brist på kunskap riskerar leda till att man tar det säkra före det osäkra och använder både "hängslen och livrem". Med utgångspunkt från samrådet har Transportstyrelsen tagit fram en handlingsplan med tio identifierade förbättringsområden och åtgärder som myndigheten avser att vidta. Flera av åtgärderna handlar om att utveckla kontakterna med branschens aktörer.

Utvärdering av kör- och vilotider bekräftar en mer fyrkantig tillämpning än andra länder

Transportstyrelsen har pekat på att tillsynen av kör- och vilotidsregler är ett område där tillämpningen har ansetts vara fyrkantig och alltför långtgående.³⁹ Tillämpningen av dessa regler har kritiserats av bland andra Sveriges Bussföretag och Sveriges Åkeriföretag. Kritiken har i första hand handlat om hur Transportstyrelsen tillämpar regelverket. Myndighetens tolkning av reglerna har ansetts ge orimliga konsekvenser för berörda företag.

Under 2014–2015 utvärderade Transportstyrelsen hur myndigheten tillämpar och sanktionerar vid kontroll av kör- och vilotider inom yrkestrafiken på väg. Transportstyrelsen gjorde också en jämförelse med andra europeiska länder.⁴⁰ Myndigheten konstaterar att jämförelsen har

³⁸ Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Transportstyrelsen inom utgiftsområde 22 Kommunikationer* (N2014/3768/TE, N2014/3429/TE).

³⁹ Transportstyrelsen, *Strategi för positiv näringslivsutveckling* (2014-1617), sid. 6.

⁴⁰ Transportstyrelsen, *Utvärdering av kör- och vilotider – Tillämpning och sanktionering vid kontroll av kör- och vilotider* (2014-1361).

varit nyttig och att den visar att tillämpningen av delar av regelverket har varit mer fyrkantig än i många av de jämförda länderna. Den nationella regleringen på området skiljer sig mellan länderna liksom det sätt man organiserar och avsätter resurser för verksamheten. Transportstyrelsen drar utifrån detta bland annat slutsatsen att den bör utreda möjligheten till varningar istället för sanktioner vid enstaka mindre överträdelser. Vidare kommer dokumenten om underrättelser vid företagskontroll att göras mer begripliga.⁴¹ Statskontoret har därefter samtalat med Sveriges Åkeriföretag som menar att slutsatserna om behovet av harmonisering av regeltillämpning och åtgärder för förbättringar, stämmer med åkerinäringens bild. Om detta leder till faktiska åtgärder menar organisationen att kritiken sannolikt kommer att minska avsevärt.

2.4 Det trafikslagsövergripande perspektivet

När Transportstyrelsen inrättades framhöll regeringen att likformighet och likabehandling mellan trafikslagen är önskvärt och att en sammanlaggen verksamhet främjar ett trafikslagsövergripande lärande.

2.4.1 Likformighet och likabehandling

Likformighet och likabehandling handlar om likartade arbetsätt oavsett trafikslag

Vare sig Transportstyrelseutredningen eller regeringen förtydligade innebörden av begreppet likformighet och likabehandling mellan trafikslagen i förarbetena. Begreppet har inte heller diskuterats närmare inom Transportstyrelsen eller i dialogen mellan myndigheten och Näringsdepartementet.

Ledningen och övriga personer som vi har samtalat med i Transportstyrelsen tolkar innebörden som att myndigheten varken ska gynna eller missgynna något trafikslag i sin verksamhet. Myndigheten ska ha samma arbetsmodell med likartade arbetsätt, processer och rutiner oavsett trafikslag. Detta beskrivs också som att värdera trafikslagen efter

⁴¹ Nyhet med rubriken "Transportstyrelsen har utvärderat tillsynsarbetet av kör- och vilotider" (2015-03-13) på Transportstyrelsens webbplats. Myndigheten har också pekat på att den i enlighet med domstolspraxis nu tillämpar proportionalitetsprincipen så att den i större mån påverkar bedömningen av om det är skäligt att påföra en avgift med fullt belopp, vilket leder till minskade konsekvenser för berörda företag.

”samma måttstock” och ha ”likabehandling i principer”. Transportstyrelsen framhåller konsekvensutredningarna som ett verktyg för att åstadkomma likformighet och likabehandling mellan trafikslagen.

Likformighet och likabehandling är en del av helhetssynen

Transportstyrelsen ser frågan om likformighet och likabehandling som en del av målen om helhetssyn och ett trafikslagsövergripande perspektiv. Styrelsen beskriver att helhetssynen innebär att myndigheten ska arbeta mer likformigt över trafikslagen när man bedömer om regler behövs, när man värderar kraven i tillståndsverksamheten och när man utformar tillsynen.⁴²

Transportstyrelsen menar också att det övergripande transportpolitiska målet om ett samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem till sin natur är trafikslagsövergripande. Ett krav på likartad tillämpning av detta mål i de olika trafikslagen innebär implicit ett krav på att transportpolitiska delmål som miljö, säkerhet och tillgänglighet ska behandlas på ett likartat sätt i trafikslagen.⁴³

Likformighet och likabehandling i avgiftssättningen?

Transportstyrelsen har pekat på att myndighetens finansieringsmodell bidrar till likformighet och likabehandling mellan trafikslagen. Efter beslut av riksdagen finansieras myndighetens tillståndsprövning, tillsyn och registerhållning från och med 2011 i huvudsak med avgifter som ska motsvara kostnaderna för dessa verksamheter.⁴⁴ Varje enskild tjänst och produkt inom samtliga trafikslag ska, till skillnad från vad som gällde tidigare, bära sina egna kostnader.⁴⁵ Tanken med denna självkostnadsprincip har varit att skapa mer lika förutsättningar mellan trafikslagen. Avgifterna ska beräknas så att de på några års sikt helt täcker de direkta och indirekta kostnaderna för tjänsterna och produkterna, så kallad full kostnadstäckning.

⁴² Transportstyrelsen, *Strategi för Transportstyrelsen 2015–2020* (2014-419), sid. 15.

⁴³ Transportstyrelsen, *Trafikslagsövergripande perspektiv* (PM, reviderad 2012-02-23). Promemorian skrevs av den före detta generaldirektören.

⁴⁴ Denna princip har införts succesivt inom trafikslagen från 2011 och framåt.

⁴⁵ Fram till 2011 finansierades Transportstyrelsens verksamheter på olika sätt mellan trafikslagen. Luftfarten helt avgiftsfinansierad, sjöfarten till stor del avgiftsfinansierad, järnvägen helt anslagsfinansierad och vägtrafiken både anslags- och avgiftsfinansierad.

Transportstyrelsen är bemyndigad att själv besluta om avgifternas storlek. Avgifterna är i grunden beräknade utifrån den tid som går åt för att handlägga respektive produkt eller tjänst. Avgifter avvecklas, införs och justeras löpande för att anpassas till förändrade förutsättningar. Det finns inom trafikslagen många typer av avgifter. På exempelvis luftfartsområdet tar myndigheten ut avgifter för bland annat tillståndsprövning, registerhållning och tillsyn samt för särskilda tillsynsåtgärder. Vissa är fasta årliga avgifter medan andra är avgifter baserade på tidsåtgång. Avgifter som tas ut efter tidsåtgång debiteras genom en löpande timtaxa på 1 400 kronor och ska betalas för varje påbörjad 30-minutersperiod. Taxan är densamma i alla trafikslag.⁴⁶

Statskontoret delar Transportstyrelsens uppfattning att tillämpning av självkostnadsprincipen bidrar till likformighet och likabehandling mellan trafikslag. Vi har i arbetet inte uppfattat någon omfattande kritik mot att myndigheten i sin avgiftsättning systematiskt skulle gynna eller missgynna enskilda trafikslag.⁴⁷ Däremot har några branschorganisationer vi samtalat med efterfrågat en tydligare redovisning av hur avgifterna är konstruerade och hur de parametrar som ligger till grund för dem är beräknade.⁴⁸ Vidare har Sveriges Bussföretag pekat på att den praktiska hanteringen av avgifterna bör kunna ske på ett mer effektivt sätt, till exempel genom samlingsfakturer vid registrering och avregistrering av fordon.

Finansieringsmodellen kan få oönskade effekter

Det finns också synpunkter på finansieringsmodellen som sådan då den kan få effekter som i realiteten slår olika hårt mot olika branscher. En i enlighet med självkostnadsprincipen nödvändig avgiftshöjning på ett område, påverkar aktörerna olika mycket beroende på hur stor gruppen

⁴⁶ När en förrättning utförs i Sverige ingår restid och resekostnader i detta.

⁴⁷ Det bör framhållas att Statskontoret inte har studerat denna fråga närmare.

⁴⁸ Att avgifter tas ut enligt löpande timtaxa om 1 400 kronor har tidigare varit föremål avgiftssamråd med Ekonomistyrningsverket (ESV). Vid ett samråd 2012 hade ESV inga invändningar mot taxan, men ESV uppmanade Transportstyrelsen att överväga en annan avgiftskonstruktion när det är möjligt att fastställa resursåtgången. ESV har vid ett samråd i slutet på 2013 bland annat uttryckt att en löpande timtaxa kan användas initialt för en verksamhet, men att det bör övervägas om ett fast pris kan sättas när myndigheten fått kunskap om tidsåtgången. Så vitt Statskontoret känner till har inte denna fråga behandlats vid senare samråd.

är som kostnaderna ska fördelas på. Sveriges Redareförening menar att ett minskande antal svenskflaggade fartyg får betala allt högre avgifter för att täcka myndighetens kostnader. Branschföreningen Tågoperatörerna har framhållit uppfattningen att en effekt av den förändrade finansieringsmodellen är att myndighetens avgifter medför stora kostnader för branschen, särskilt mindre aktörer.⁴⁹ Vidare handlade den tydligaste kritiken mot Transportstyrelsen i den senaste kundnöjdhetsmätningen om tillstånds- och tillsynsärenden på sjöfartsområdet, om nivån på avgifterna.⁵⁰ Drygt hälften av de svarande var starkt kritiska och menade att nivåerna inte är rimliga.⁵¹

Även om Transportstyrelsen anser att finansieringsmodellen i huvudsak fungerar väl, har myndigheten pekat på en liknande negativ konsekvens av modellen. Det finns situationer där satsningar som kan öka effektiviteten för brukarna (till exempel att utveckla e-tjänster) inte kan genomföras för att kostnaderna skulle bli så stora att de medför avgifter som brukarna i ett mindre kollektiv inte kan bära. Det innebär enligt myndigheten att satsningar som ur ett samhällsekonomiskt perspektiv skulle kunna vara lönsamma, riskerar att inte genomföras.

2.4.2 Trafikslagsövergripande lärande

När Transportstyrelsen inrättades i januari 2009 fick de verksamheter som hade förts över från andra myndigheter till en början fortsätta med en i stort sett oförändrad organisation. Verksamheterna utgjorde relativt självständiga divisioner som i liten utsträckning påverkades av att den nya myndigheten hade inrättats. Organisationen har därefter förändrats successivt samtidigt som myndigheten fått nya uppgifter. Den senaste stora organisatoriska förändringen genomfördes årsskiftet 2012/13 då luftfarts- och sjöfartsavdelningarna lades samman.

⁴⁹ Minnesanteckningar från samtal mellan Transportstyrelsen och Branschföreningen Tågoperatörerna den 8 december 2014 avseende Transportstyrelsens strategi för positiv näringslivsutveckling.

⁵⁰ Transportstyrelsen, *Kundnöjdhetsmätning: Sjöfartsbranschen – Februari 2015* (2014:1905), sid. 25 och 35.

⁵¹ I samband med att finansieringsmodellen förändrades framhöll Branschföreningen Tågoperatörerna i ett remissyttrande (2010-10-04) att timdebiteringen på 1 400 kronor överstiger nivån för kvalificerade konsulter inom järnvägsområdet.

Organisatorisk indelning efter trafikslag

Transportstyrelsen har i dag i huvudsak en organisatorisk indelning efter trafikslag. Regelgivning, tillståndsprovning och tillsyn är organiserade efter trafikslagen sjö- och luftfart respektive vägtrafik och järnväg. En alternativ indelningsgrund som myndigheten har avvisat är att organisera per kärnverksamhet, det vill säga en avdelning för regelgivning för samtliga trafikslag, en för tillsyn och så vidare. Transportstyrelsen menar att det finns flera skäl som talar emot detta:

- Synergier mellan regelgivning, tillståndsprovning, tillsyn och marknadsövervakning inom ett trafikslag skulle gå förlorade.
- Det är relativt vanligt att tjänstemän arbetar med flera av kärnverksamheterna inom ett trafikslag.
- Verksamheterna skulle bli mer svårstyrda då de skulle bli uppdelade på flera orter.
- Det skulle bli otydligare kontaktvägar in i myndigheten förutomstående aktörer.
- Kulturskillnaderna mellan trafikslagen var inledningsvis så stora att det skulle bli svårt att integrera alla i en avdelning.

Utifrån våra intervjuer med Transportstyrelsen bedömer vi att det i dag överlag finns en acceptans för organisationen bland personalen.⁵²

Organisationen underlättar ett trafikslagsövergripande lärande

Transportstyrelsen menar att genomförda organisationsförändringar underlättar ett trafikslagsövergripande perspektiv och lärande. Huvudskälet är att ”stuprören” genom parallella divisioner har luckrats upp och blivit färre. Trafikslagen har kommit närmare varandra organisatoriskt, lokaliseringsmässigt och personalmässigt. Detta ger bättre formella och praktiska möjligheter att utforma enhetliga arbetssätt och rutiner samt generera kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan tjänstemän från olika

⁵² I den senaste medarbetarundersökningen på Transportstyrelsen från början av 2014 låg NMI (nöjd medarbetar-index) på 58 procent. Det är något lägre än andra myndigheter, men något bättre än de två senaste undersökningarna från 2011 och 2012. Enligt myndigheten kan en förklaring till det förbättrade resultatet vara att de organisatoriska förändringar som gjorts på de största avdelningarna nu börjat stabilisera sig och att medarbetarna på dessa avdelningar är nöjdare än tidigare.

trafikslag. Sjö- och luftfartsavdelningen och Väg- och järnvägsavdelningen är inom sig organiserade i *enheter* under vilka det finns ett antal *sektioner*. Statskontoret bedömer att organisationen har utformats på ett sätt som stödjer ett trafikslagsövergripande lärande och utbyte inom avdelningarna. Enheterna är organiserade efter verksamhetstyp, inte trafikslag.⁵³ På enheterna finns sektioner som riktar sig mot ett eller båda trafikslagen.

Statskontoret bedömer att även personalen på handläggarnivå överlag anser att organisationen har skapat bättre förutsättningar för trafikslagsövergripande lärande. Flera handläggare har dock pekat på att prioriteringen av det dagliga arbetet, med ibland hög arbetsbelastning, riskerar att tränga undan spontana kontakter och utbyte mellan trafikslagen. Utbytet begränsas också av att sektionerna på Väg- och järnvägsavdelningen i huvudsak riktar sig mot enbart ett trafikslag. Det bör samtidigt framhållas att flertalet handläggare som vi samtalat med har påtalat att trafikslagen trots allt är olika. Det finns en gräns för hur mycket trafikslagsövergripande lärande som är möjligt.

Horisontella forum för trafikslagsövergripande diskussioner

Under 2013 inrättades Trafikslagsgruppen som ett internt forum i Transportstyrelsen för principdiskussioner mellan i huvudsak Körkortsavdelningen, Sjö- och luftfartsavdelningen och Väg- och järnvägsavdelningen. Gruppen möts var sjätte vecka och består av bland andra generaldirektören och berörda avdelningschefer. I gruppen diskuteras och beslutas

- frågor om processerna för tillsyn och tillstånd (bland annat enhetlighet i processer och arbets sätt)
- principiellt intressanta frågor som rör flera trafikslag
- principiellt intressanta frågor som rör ett enskilt trafikslag, men där erfarenheter från andra områden är av värde.

Myndigheten har även så kallade processteam för tillståndsprövningen och tillsynen med representanter för varje trafikslag. Det uttalade syftet

⁵³ Till exempel *Bemannings- och behörighetsenheten* på Sjö- och luftfartsavdelningen samt *Enhet trafikföretag* på Väg- och järnvägsavdelningen.

med teamen är att utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv likrikta och effektivisera arbetssätt och processer för hela myndigheten.⁵⁴ Processteamerna ska ta fram processbeskrivningar som kan tillämpas inom hela myndigheten samt myndighetsgemensamma styr- och stöd-dokument. De har till exempel tagit fram en gemensam beskrivning för tillståndsprovningen samt en riktlinje för riskhantering och riskbaserad tillsyn. Metodiken i denna riktlinje bygger till stor del på de arbetssätt som luftfartsverksamheten tillämpar.

Begränsat utbyte mellan avdelningarna på handläggarnivå

Som vi tidigare beskrivit har bildandet av Sjö- och luftfartsavdelningen och Väg- och järnvägsavdelningen skapat bättre organisatoriska förutsättningar för trafikslagsövergripande lärande. Statskontoret noterar samtidigt att erfarenhets- och kunskapsutbytet mellan de två avdelningarna är begränsat. Vid sidan av det vardagliga samarbetet mellan chefer möts de en gång per år för att strukturerat diskutera gemensamma uppdrag och utvecklingsfrågor. Det sker också ett utbyte mellan avdelningscheferna i Trafikslagsgruppen samt mellan ett mindre antal personer inom ramen för processteamerna. Vidare träffas juristerna på de två avdelningarna ett antal gånger per år.

Handläggare på de två avdelningarna möts emellertid mycket sällan för att utbyta erfarenheter. Vid sidan av löpande kontakter i enskilda ärenden förekommer ett visst utbyte vid gemensamma utbildningar (till exempel inspektörsutbildning) och i nätverk för miljöfrågor och juridiska frågor.⁵⁵ Vid ett fåtal tillfällen har också handläggare deltagit vid den andra avdelningens tillsyn. Det arrangeras dock inte några strukturerade studiebesök mellan avdelningarna eller andra gemensamma aktiviteter. Flera av de personer vi har samtalat med har uttryckt att det vore naturligt med ett större utbyte när verksamheterna utgör en del av samma organisation, men att restiden mellan Borlänge och Norrköping försvårar detta. Andra förklaringar till det begränsade utbytet är att det

⁵⁴ Myndigheten har framhållit att de gemensamma processbeskrivningarna och riktlinjerna för regelgivning, tillståndsprovning och tillsyn, syftar till att åstadkomma ett trafikslagsövergripande perspektiv i verksamheterna och större enhetlighet i arbetssätt. Detsamma gäller vägledningen och mallen för konsekvensutredningar.

⁵⁵ Myndigheten har nyligen tagit fram en trafikslagsövergripande basutbildning för tillsyn och tillståndsprovning som främst riktar sig till nyanställda medarbetare.

löpande arbetet har högre prioritet eller att skillnaderna mellan verksamheterna är så stora att intresset hos handläggarna själva är begränsat.

2.5 Tillsynen över Trafikverket

Ett motiv för att inrätta Transportstyrelsen och Trafikverket var att tydligare separera tillsynsrollen från förvaltarrollen bland myndigheterna på transportområdet.

2.5.1 Många formella kontaktytor mellan myndigheterna

Transportstyrelsen har många formella kontaktytor med Trafikverket inom ramen för de myndighetsutövande verksamheterna regelgivning, tillståndsprovning och tillsyn. Kontaktytorna finns i huvudsak på väg- och järnvägsområdena. Ett viktigt exempel på detta är säkerhetstillsyn över Trafikverket som infrastrukturförvaltare av det statliga järnvägsnätet, bland annat avseende verkets säkerhetstyrningssystem. Till grund för denna tillsyn ligger Trafikverkets säkerhetstillstånd för infrastrukturförvaltare. Ytterligare exempel där det finns en myndighetsutövande relation mellan myndigheterna gäller:

- Säkerhetstillsyn över Trafikverket som vägförvaltare avseende TEN-vägnätet.
- Godkännande och tillsyn av Trafikverkets vägtunnlar i enlighet med Tunneldirektivet.
- Godkännande av att ny eller ombyggd järnvägsanläggning överensstämmer med nationella och europeiska krav.
- Tillstånd och tillsyn över Trafikverket som utbildningsanordnare.
- Tillsyn över Trafikverkets förarprovsverksamhet.
- Marknadstillsyn över Trafikverkets avgiftssättning och kapacitetstildelning på järnvägsnätet.

Transportstyrelsen menar att den formella gränsdragningen och rollfördelningen mellan myndigheten och Trafikverket är tydlig. Trafikverket har framhållit samma sak. I sammanhanget kan nämnas att Trafikverket har pekat på vikten av att Transportstyrelsen hittar rätt balans mellan

krav på formalia i form av formella skrivelser och den informella dialogen. Trafikverket har uttryckt att det är väsentligt att tillsynen och uppföljningen ligger på rätt detaljeringsnivå.⁵⁶

2.5.2 Otillfredsställande ansvarsfördelning för flygbuller

Transportstyrelsen har pekat på en fråga som rör relationen mellan myndigheterna där den nuvarande situationen, trots formellt sett tydlig ansvarsfördelning, är otillfredsställande. År 2010 flyttades ansvaret från Transportstyrelsen till Trafikverket för att lämna underlag för tillämpning av miljöbalkens kapitel 3 och 4 och plan- och bygglagen samt att peka ut riksintressen inom luftfartsområdet. Vidare övertog Trafikverket 2012 uppgifter kring flygbuller. Detta gällde huvudansvaret för förordning (2004:675) om omgivningsbuller, kvalitetssäkring av flygbullerberäkningar och hantering av riktvärden för flygbuller. Transportstyrelsen menar att Trafikverket inte har tillräcklig kompetens i dessa frågor och att myndigheten har fått fortsätta bistå Trafikverket med kompetens och resurser vad gäller omgivningsbuller och hantering av riktvärden för flygbuller. Arbetet med kvalitetssäkring av flygbullerberäkningar har enligt Transportstyrelsen legat nere sedan ansvaret flyttades. Myndigheten menar att det behövs en översyn av var frågorna fortsättningsvis bör hanteras. Om frågorna ska ligga kvar på Trafikverket bör mer resurser tillföras för att de ska kunna prioriteras i nödvändig omfattning.⁵⁷

Trafikverket anser att den flygbullerberäkningsmodell som togs fram strax före ansvarsövergången är av god kvalitet och i nuläget inte har krävt en särskild översyn. Myndigheten har istället lagt resurser på utveckling av beräkningsmodell för höghastighetståg som tidigare saknats. Trafikverket är medvetet om att kunskapsnivån och frågorna om flygbuller inte haft lika hög prioritet i myndigheten som när Transportstyrelsen hade ansvaret. En förklaring till detta är enligt Trafikverket att trycket på bullerfrågor överlag är högt och myndigheten

⁵⁶ Statskontoret, *Nya myndigheter på transportområdet – fördjupningsfrågor för uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen* (2014:33), sid. 35.

⁵⁷ I Statskontorets delrapport pekade Transportstyrelsen också på att den anser att ansvarsfördelningen när det gäller civil luftfart inte är helt ändamålsenlig och att de uppdrag myndigheten har på detta område borde föras över till Trafikverket.

har bedömt att efterfrågan på aktivitet har varit större inom andra bullerrelaterade områden. Trafikverket har framhållit att den välkomnar en diskussion om var frågorna fortsättningsvis bör hanteras. Det kan ge stöd för myndighetens fortsatta prioritering av arbetet mot buller.⁵⁸

2.5.3 Tillsynen innebär särskilda utmaningar

Transportstyrelsens tillsyn över Trafikverket är formellt sett densamma som tillsynen över andra aktörer. Transportstyrelsen framhåller att Trafikverket inte ska särbehandlas, utan ska bemötas, granskas och sanktioneras på samma sätt som andra tillsynsobjekt. Samtidigt finns det försvårande operativa utmaningar och särskilda omständigheter som gör att tillsynen i praktiken kan skilja sig från tillsynen över andra organisationer. I det följande beskriver vi detta på ett kortfattat sätt.

Det finns en utmaning i att myndigheterna möter varandra i många olika roller. Transportstyrelsen har en myndighetsutövande roll gentemot Trafikverket i vissa sammanhang samtidigt som myndigheterna i andra sammanhang ska samverka och samarbeta. I bland fungerar Transportstyrelsen närmast som en rådgivare åt Trafikverket, inte minst i frågor på sjö- och luftfartsområdena.

Transportstyrelsen har också pekat på att det uppstår en märklig relation till Trafikverket eftersom myndigheten är skyldig att samråda med Trafikverket i förarprovsversamheten, samtidigt som man utövar tillsyn över myndigheten i egenskap av förarprovshållare.

En komplicerande omständighet är att Transportstyrelsens tillsyn över Trafikverket varierar mellan trafikslagen. På järnvägsområdet behöver

⁵⁸ Trafikverket pekar på att den kartlagt utpekade flygplatser och upprättat åtgärdsprogram enligt EG-direktiv och förordning om omgivningsbuller. Nu förbereds nästa kartläggningsomgång. Hantering av riktvärden för flygbuller har skett inom ramen för Naturvårdsverkets bullersamordningsuppdrag. Beträffande påpekandet om att Transportstyrelsen har fått bistå Trafikverket med kompetens och resurser vad gäller omgivningsbuller, menar Trafikverket att allmänt arbete med omgivningsbuller inte ingår i myndighetens uppgifter. Trafikverket pekar också på den inte heller har ett verksamhetsutövaransvar för flygbuller på det sätt man har för väg och järnvägstrafik.

Trafikverket exempelvis tillstånd från Transportstyrelsen för sin infrastrukturförvaltning medan det inte krävs något tillstånd för uppgiften som vägförvaltare.

En svårighet kan vara att Transportstyrelsens sanktionsmöjligheter mot Trafikverket i vissa fall är för trubbiga. I praktiken kan det vara svårt för Transportstyrelsen att sanktionera Trafikverket genom att dra in tillstånd, inte minst säkerhetstillståndet för järnvägsinfrastruktur. Det skulle uppstå orimliga samhällsekonomiska kostnader och andra negativa konsekvenser av en sådan sanktion.

Det finns fortfarande personliga band mellan enskilda tjänstemän på Transportstyrelsen och Trafikverket från tiden då de var kollegor på samma myndigheter. Det kan finnas verksamhetsmässiga fördelar med detta, men det kan också leda till att det uppstår personmässiga strukturer som lever kvar.⁵⁹

Vidare har det funnits exempel på när Transportstyrelsen har upplevt att Trafikverket inte har accepterat eller förstått Transportstyrelsens roll som tillsyns- eller tillståndsmyndighet.⁶⁰ Detta har också beskrivits som att enskilda tjänstemän på Trafikverket ser den egna myndigheten som ”storebror” på transportområdet.

2.5.4 Brister i tillsynen av Trafikverket

Statskontoret redovisade i delrapporten att det har framförts synpunkter på att Transportstyrelsen måste bli tuffare i tillsynen över Trafikverket. Det framkom också uppfattningar om att Trafikverket, genom sin närhet till infrastrukturen, har ett kunskapsöverläge i infrastrukturfrågor som gör att Transportstyrelsens tillsyn försvåras. Liknande kritik föranledde ett regeringsuppdrag till myndigheten om att redovisa hur tillsynen av

⁵⁹ Detta har beskrivits i Näringsdepartementets promemoria *Trafikverkets rättsliga kvalitetssäkring* (sid. 19), men har också framhållits vid Statskontorets samtal med Transportstyrelsen. Det bör framhållas att Statskontoret – utan att särskilt ha studerat detta – i arbetet inte funnit några indikationer på otillbörligt beteende i detta avseende.

⁶⁰ Näringsdepartementet, *Trafikverkets rättsliga kvalitetssäkring*, sid. 12.

järnvägsföretagens och infrastrukturförvaltarnas underhållsverksamhet kan bli effektivare.⁶¹

Statens haverikommission redovisade i slutet av 2014 en granskning om säkerheten vid arbete i spårmiljö. Granskningen omfattade även Transportstyrelsens tillsyn av Trafikverket. Kommissionen menar att Transportstyrelsen har avsatt relativt begränsade resurser för uppgiften i förhållande till vad det innebär att utöva tillsyn över en så stor organisation som Trafikverket. Haverikommissionen har tidigare konstaterat att den internkontroll som infrastrukturförvaltare ska göra inte har fungerat som avsett och att det därför finns ett behov av att Transportstyrelsen gör verifieringar och kontroller i större utsträckning än vad som skett.⁶²

Transportstyrelsen instämmer i huvudsak i kritiken om att det har funnits brister i tillsynen på järnvägsområdet och i tillsynen av Trafikverket. Bristerna har framför allt bestått i att myndigheten har accepterat uteblivna svar från Trafikverket trots skarp kritik eller att myndigheten inte alltid har följt upp de åtgärder som Trafikverket har utlovat att genomföra. Det har enligt Transportstyrelsen funnits en viss godtrogenhet i dessa avseenden där myndigheten för snabbt och utan uppföljning har avslutat tillsynsärenden. Myndigheten delar i princip också beskrivningen om behovet av mer resurser för tillsynen. År 2014 avsatte Transportstyrelsen cirka 5 årsarbetskrafter för säkerhetstillsyn av infrastrukturförvaltare, vilket kan jämföras med cirka 2,5 år 2011.⁶³ Den avser att ytterligare öka resurserna för tillsyn på järnvägsområdet.

Transportstyrelsen delar dock inte beskrivningen om att Trafikverket har ett kunskapsöverläge i järnvägsfrågor som gör att tillsynen över säkerhetstyrningssystemen försvåras. Myndigheten anser sig ha tillräcklig kompetens för detta. Uppfattningen om kunskapsöverläge kan enligt Transportstyrelsen bero på att det finns en missuppfattning om att tillsynen i första hand avser kontroll av detaljer på ”skruv- och mutternivå” i den fysiska infrastrukturen. En sådan kontroll sker till viss del

⁶¹ Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Transportstyrelsen inom utgiftsområde 22 Kommunikationer* (N2013/5432/TE).

⁶² Statens haverikommission, *Slutrapport RJ 2014:05 – Säkerhet vid arbete i spårmiljö* (J-67/12), sid. 7.

⁶³ Därutöver tillkommer cirka 5 årsarbetskrafter för säkerhetstillsyn av järnvägsföretag.

genom verifikationer och stickprovskontroller, men i grunden innebär Transportstyrelsens tillsyn en ”systemtillsyn” av rutiner och förfaranden i säkerhetsstyrningen.

2.5.5 Åtgärder för en effektivare och skärpt tillsyn

Transportstyrelsen har dragit slutsatsen att myndigheten måste bli tuffare i tillsynen på järnvägsområdet och stärka kompetensen i dessa frågor. Som en konsekvens av regeringsuppdraget (se ovan), har myndigheten identifierat tjugo åtgärder för hur den under 2014–2016 ska effektivisera och skärpa tillsynen av järnvägsföretagens och infrastrukturförvaltarnas underhållsverksamhet.⁶⁴ Åtgärderna och satsningarna består bland annat i att skärpa de uppföljande aktiviteterna efter genomförd tillsyn samt att utveckla metoder, verktyg och analyser för att ge bättre underlag och vägledning för tillsynen. De bedöms kräva ökade resurser för tillsynsverksamhet med upp till 7–8 årsarbetskrafter. Hälften av åtgärderna pågår eller är genomförda i maj 2015 medan övriga precis har initierats eller ännu inte påbörjats.

Efter önskemål från Transportstyrelsen beslutade regeringen nyligen om en förändring i myndighetens instruktion som innebär att Transportstyrelsen årligen ska redovisa resultatet av sin tillsyn av statlig verksamhet.

2.6 Olika kulturer i Transportstyrelsen

I Statskontorets arbete har det påfallande ofta, från personer både i och utanför Transportstyrelsen, framhållits att det i myndigheten har funnits och alltjämt finns olika ”kulturer” som negativt påverkar verksamheten. Det kan finnas olika kulturer mellan trafikslag, organisatoriska enheter eller geografiska platser. Förekomsten av kulturer beskrivs av personer i myndigheten som negativt genom att det tar kraft och tid från organisationen, men inte i en omfattning så att det utgör ett avgörande hinder för verksamheterna.

⁶⁴ Transportstyrelsen, *Transportstyrelsens åtgärder för att effektivisera och skärpa tillsynen mot järnvägsföretagens och infrastrukturförvaltarnas underhållsverksamhet* (TSJ 2013-2649).

2.6.1 Olika kulturer byggdes in i myndigheten från början

Med förekomsten av kulturer i Transportstyrelsen menar de flesta vi har samtalat med att det finns omotiverade skillnader i förhållningssätt och arbetssätt i arbetet som inte naturligt följer av att verksamheter eller dess förutsättningar är olika. Förekomsten av kulturer förklaras i huvudsak av att Transportstyrelsen inrättades genom en sammanslagning av många verksamheter från flera myndigheter med sinsemellan olika uppdrag och arbetssätt. Konsekvensen blev att det redan från början byggdes in olika kulturer i organisationen. Den före detta generaldirektören menar att skillnaderna inledningsvis var stora och märktes i till exempel synen på avvägningen mellan säkerhet och andra transportpolitiska mål. Enligt denne har skillnaderna minskat över tiden, men en hel del finns fortfarande kvar.⁶⁵

2.6.2 Flera aspekter av kultur

Nedan återger vi kortfattat de varierande aspekter av kultur som har lyfts fram i våra intervjuer, utan att bedöma deras omfattning. De olika aspekterna kan till viss del hävdas vara överlappande.

Det finns hos enskilda tjänstemän fortfarande ett missnöje med inrättandet av Transportstyrelsen. Dessa saknar ambition att arbeta mot gemensamma mål vilket innebär att de, mer eller mindre aktivt, motarbetar målen om helhetssyn och trafikslagsövergripande lärande.

Det var i hög grad ett antal säkerhetsmyndigheter som slogs ihop och bildade Transportstyrelsen. Det ligger i säkerhetsprofessionens kultur att ha både ”hängslen och livrem”. Därför finns det hos enskilda tjänstemän en vana vid att detaljreglera. Det kan finnas en motsättning mellan detaljreglering och målen om helhetssyn och enkla regelverk.

Hos enskilda tjänstemän på Transportstyrelsen finns en stark ”vi-känsla” och identifikation med delar av transportbranschen. Det finns därför hos dessa förväntningar om att myndigheten, likt tidigare Luftfartsverket och Sjöfartsverket, ska bedriva näringspolitik och aktivt verka för att främja enskilda branscher.

⁶⁵ Transportstyrelsen, *Underlag till utvärdering* (PM 2014-06-05), sid. 4 och 21.

Inspektionsverksamhet på sjöfartsområdet har historiskt präglats av självständiga inspektörer som, jämfört med övriga områden, oftare hade en bakgrund i branschen. Inrättandet av Transportstyrelsen har syftat till att separera myndighetsutövning från förvaltning bland transportmyndigheterna. Det har för enskilda tjänstemän inneburit en utmaning att gå in i denna roll och distansera sig från branschen.

Sjöfarts-, luftfarts- och järnvägsområdena är i högre grad än vägtrafikområdet styrda av EU-regler och internationella överenskommelser. Detta leder till att delar av arbetet måste bedrivas olika, men kan leda till att synsätt skiljer sig även i andra avseenden.

Det faktum att sjö- och luftfartsverksamheterna bedrivs i Norrköping medan väg- och järnvägsverksamheterna bedrivs i Borlänge skapar en viss grogrund för att det uppstår olika kulturer som inte kan förklaras av skilda verksamhetsförutsättningar. Det begränsade utbytet mellan avdelningarna kan förstärka skillnaderna.

2.6.3 Åtgärder har minskat förekomsten av olika kulturer

Personer på Transportstyrelsen som har följt utvecklingen sedan 2009 menar att förekomsten av olika kulturer trots allt är avsevärt mindre omfattande i dag än tidigare. Myndigheten har sedan den inrättades genomfört organisatoriska och administrativa förändringar samt trafikslagsövergripande aktiviteter som har syftat till att bygga en gemensam organisation och en mer enhetlig verksamhet. Exempel på detta är enhetliga definitioner för regelgivningen, tillståndsprövningen och tillsynen samt gemensamma styrdokument för dessa verksamheter. Ett annat exempel är sammanslagningarna av väg- och järnvägsverksamheterna och sjö- och luftfartsverksamheterna i två avdelningar. Detta har bidragit till att skapa en större enhetlighet i arbetssätt och en ökad samsyn mellan tjänstemän, vilket i sin tur har bidragit till att omotiverade skillnader minskat. Genom att personal löpande slutar sin anställning och ersätts med personer som inte har samma historiska anknytning minskar också skillnaderna successivt.

2.7 Statskontorets slutsatser och förslag

Stor utmaning för Transportstyrelsen sedan starten

Transportstyrelsen har sedan den inrättades 2009 haft en stor utmaning att föra samman många olika verksamheter från flera myndigheter. Under 2010–2013 övertog myndigheten ytterligare uppgifter, bland annat körkorts- och yrkestrafikverksamheterna från länsstyrelserna. Transportstyrelsen har också haft att förhålla sig till den i grunden förändrade verksamhetslogiken bland myndigheterna på transportområdet. Tidigare gällde i hög grad logiken ”ett trafikslag – en myndighet”. Efter förändringarna ansvarar en myndighet för all regelgivning, tillståndsprovning och tillsyn inom samtliga trafikslag. Detta innebar att etablerade relationer mellan transportmyndigheterna och utomstående aktörer påverkades, åtminstone initialt.

Vidare förändrades finansieringsmodellen 2011 så att avgifterna för de tjänster och produkter som Transportstyrelsen producerar i tillståndsprovningen, tillsynen och registerhållningen, fortsättningsvis ska motsvara de faktiska kostnaderna inom samtliga trafikslag. Även detta innebar en omställning för myndigheten och aktörerna på transportområdet.

Alla stora organisationsförändringar tar med nödvändighet tid att genomföra och drabbas i någon utsträckning av initiala problem. Vid en analys och bedömning av hur Transportstyrelsen har fungerat som reglerare och hur myndigheten har arbetat med de frågor vi studerat, bör man beakta dessa utmaningar och förändrade förutsättningar.

Verksamheterna utvecklas åt rätt håll men det finns flera förbättringsområden

Statskontorets utvärdering av Transportstyrelsens övertagande av körkortsverksamheten från länsstyrelserna visade att det uppstod stora problem när myndigheten tog över denna uppgift. Kostnaderna för reformen blev onödigt höga och verksamheten blev lidande. Detta kom att prägla denna verksamhet under lång tid.⁶⁶ Statskontoret drar en annan

⁶⁶ Statskontoret, *Grönt, gult eller rött ljus? – Utvärdering av ändrad ansvarsfördelning för körkortsfrågor* (2014:25), sid. 99.

slutsats när det gäller övertagandet av de verksamheter som vi har studerat i detta uppdrag. Vi bedömer att övertagandet överlag har fungerat bra. Verksamheterna har kunnat bedrivas vidare utan allvarliga eller omfattande störningar.

I uppföljningen har Statskontoret studerat om Transportstyrelsens arbetssätt och organisering ger förutsättningar för att leva upp till principerna om effektiva och enkla regelverk och rutiner, likformighet mellan trafikslag och trafikslagsövergripande lärande. Vi bedömer att myndigheten har arbetat för detta genom successiva förändringar och förbättringar. Det finns i dag få tydliga exempel på där detta direkt strider mot principerna eller motiven för inrättandet av myndigheten. Statskontoret bedömer sammantaget att Transportstyrelsens arbetssätt och organisering i dag överlag skapar förutsättningar för att leva upp till dessa principer och motiv. De verksamheter vi har studerat bedömer vi utvecklas åt rätt håll.

Uppföljningen visar samtidigt att det finns brister, problem och utmaningar för Transportstyrelsen. Det finns enligt Statskontoret flera förbättringsområden som myndigheten måste arbeta vidare med.

Ledningens signaler om helhetssyn och ändamålsenliga regler behöver få fullt genomslag i organisationen

Statskontoret anser att Transportstyrelsens styrelse och ledning under flera år har lyft frågorna om helhetssyn, regelförenkling och effektiva och enkla regler på transportområdet. Att styrelsen och ledningen ser dessa frågor som viktiga har bland annat kommit till uttryck i myndighetens övergripande strategi- och styrdokument.

Samtidigt finns det fortfarande relativt omfattande kritik mot att Transportstyrelsens föreslagna eller beslutade regeländringar innebär att verksamheter detalj- och överregleras eller att myndigheten tillämpar befintligt regelverk onödigt strikt. Processen för att ta fram regelverk för inre vattenvägar och myndighetens översyn av kör- och vilotider är exempel på detta. Även många av de personer som vi har samtalat med på Transportstyrelsen menar att det till viss del fortfarande finns en regleringsiver på den operativa nivån. En person i hög befattning har

beskrivit det som ”en kamp som pågår varje dag” för att stå emot förslag och åsikter hos enskilda tjänstemän om att ett område behöver regleras.

Statskontoret anser att det finns en diskrepans mellan den operativa verkligheten och styrelsens och ledningens återkommande signaler om helhetssyn och ändamålsenliga regelverk. Ledningen har ännu inte fullt ut lyckats styra verksamheten så att den ligger i linje med den egna strategin och målen för detta. Det är viktigt att den nya generaldirektören prioriterar denna centrala fråga.

Dialogen med transportbranschen behöver vidareutvecklas

Statskontoret bedömer att delar av den kritik som framförs om detalj- och överreglering och Transportstyrelsens bristande förståelse för företagandets villkor, kan kopplas till att transportbranschen anser att den inte involveras tillräckligt i regelutvecklingsarbetet. Det finns en frustration över att myndigheten inte utnyttjar branschens potentiella kunskap om ändamålsenligheten i föreslagna regler.

Det finns sedan länge ett stort antal forum, råd och andra kontaktytor där myndigheten regelbundet möter transportbranschen. Trots detta kvarstår kritiken om bristande dialog. Det finns enligt vår bedömning därför skäl för Transportstyrelsen att vidareutveckla kontakterna, både sett till innehåll och form. Myndigheten har i sin handlingsplan för en positiv näringslivsutveckling identifierat ett antal möjliga åtgärder för att utveckla kontakterna med branschen. Vi bedömer att följande aviserade åtgärder är särskilt viktiga:

- Öka fokus på kommunikation och upprätta kommunikationsplaner.
- Underlätta aktörernas kontaktvägar in i myndigheten.
- Tidigt signalera regelutvecklingsbehov och inhämta synpunkter.
- Se över branschdialogerna och utse en ansvarig för varje bransch.
- Årligen arrangera dialoger med branschen med företrädare från Transportstyrelsen på hög position.

Transportstyrelsen har ett ansvar för att tydliggöra vilka regler myndigheten råder över

Transportstyrelsen har pekat på att delar av den externa kritik som har funnits om att myndigheten detalj- och överreglerar ibland bygger på bristande kunskap. Kritikerna förstår inte alltid att myndigheten saknar full rådighet över regelverken. Statskontoret instämmer till viss del i detta. Samtidigt finns det en förbättringspotential i hur Transportstyrelsen i det internationella arbetet verkar för svenska ståndpunkter om regelverkens utformning. Detta har myndigheten själv ofta påpekat.⁶⁷ Statskontoret anser också att Transportstyrelsen har ett eget ansvar för att tydligt informera branschen om rådighet och hur den arbetar för att påverka europeisk och internationell reglering. Felaktig kritik faller därför delvis tillbaka på myndigheten själv.

Synergier talar för en organisering efter trafikslag

Transportstyrelsen har i dag i huvudsak en trafikslagsindelad organisation där kärnprocesserna regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn bedrivs inom Sjö- och luftfartsavdelningen respektive Väg- och järnvägsavdelningen. Trafikslagens ursprungliga geografiska placering i Norrköping och Borlänge har i praktiken haft störst betydelse för hur trafikslagen kom att organiseras när de tidigare divisionerna slogs samman. Att slå ihop exempelvis järnvägsverksamheten i Borlänge med luftfarten i Norrköping hade inneburit en försvårande omständighet i den större organisatoriska förändringen. Sannolikt hade detta fått betydande negativa konsekvenser för verksamheterna.

Det finns för- och nackdelar med de flesta sätt att organisera verksamheter. Vi bedömer att Transportstyrelsens övergripande organisering efter trafikslag skapar bäst förutsättningar för att ta tillvara de synergier som finns mellan regelgivning, tillståndsprövning, tillsyn och marknadsövervakning inom respektive trafikslag. Organiseringen i trafikslagsövergripande avdelningar och enheter skapar också förutsättningar för trafikslagsövergripande lärande. Vi kan samtidigt konstatera att kontakterna och erfarenhetsutbytet mellan handläggare på sjö- och

⁶⁷ Till exempel i promemorian *Underlag till utvärdering* (PM 2014-06-05), sid. 17. Det berörs även i handlingsplanen *Strategi för positiv näringslivsutveckling* (2014-1617).

luftfartsområdena i Norrköping å ena sidan och väg- och järnvägsområdena i Borlänge å den andra är begränsade.

Viktigt för Transportstyrelsens trovärdighet att tillsynen av Trafikverket fungerar

Det har enligt Statskontoret funnits brister i Transportstyrelsens tillsyn på järnvägsområdet och i tillsynen av Trafikverket. Det har funnits en godtrogenhet i tillsynen av Trafikverket och myndigheten har avsatt för lite resurser. Transportstyrelsen har också själv dragit slutsatsen att den behöver bli tuffare i tillsynen och att resurserna för uppgiften måste öka. Vidare har Statskontoret pekat på ett antal operativa utmaningar som försvårar tillsynen (se avsnitt 2.5.3).

Ett grundläggande syfte med att inrätta Transportstyrelsen och Trafikverket var att renodla rollerna bland transportmyndigheterna genom att exempelvis skilja tillsynen över det statliga järnvägsnätet från förvaltningen av det. Ett motiv för detta var att garantera en effektiv och tillförlitlig tillsyn inom alla trafikslag genom att åstadkomma ett oberoende mellan det organ som utövar tillsynen och den verksamhet som tillsynen avser. Statskontoret ser därför allvarligt på bristerna i tillsynen av Trafikverket. Vi anser att bristerna visar att det finns en förbättringspotential i uppfyllandet av dessa intentioner. En fungerande och oberoende tillsyn är grundläggande för att upprätthålla säkerheten på transportområdet, men är också viktig för att Transportstyrelsens trovärdighet som reglerare inte ska ifrågasättas.

Flertalet av de åtgärder myndigheten nu vidtar på järnvägsområdet avser tillsynen av infrastrukturförvaltare och därmed Trafikverket. Såvitt vi förstår rör åtgärderna inte specifikt de särskilda utmaningar och omständigheter i relationen med Trafikverket som vi har beskrivit. Vi menar att dessa utmaningar utgör viktiga aspekter att beakta för Transportstyrelsen i relationen med Trafikverket och för att upprätthålla ett oberoende mellan myndigheterna. Sannolikt är flera av utmaningarna giltiga även i relationen med andra statliga myndigheter som Sjöfartsverket och Luftfartsverket. Statskontoret rekommenderar Transportstyrelsen att, med utgångspunkt från bland annat vår uppföljning, internt fortsätta denna diskussion.

Regeringen bör låta analysera sanktionerna i tillsynen av statliga myndigheter

Transportstyrelsens sanktioner i reglerarrollen består i dag av indragande eller begränsning av tillstånd, indragande av behörighet, förbud, föreläggande med risk för vite samt sanktionsavgift. Som vi beskrivit är det en försvårande omständighet att de sanktioner Transportstyrelsen har att tillgå i tillsynen över Trafikverket och andra statliga myndigheter, i vissa fall är trubbiga. Att dra in Trafikverkets säkerhetstillstånd för järnvägsinfrastruktur är ett exempel på en väl drastisk åtgärd. Statskontoret bedömer att det finns en risk för att Transportstyrelsen i enskilda situationer inte fullt ut kan sanktionera Trafikverket och andra myndigheter. Statskontoret föreslår därför att regeringen ger Transportstyrelsen eller någon annan utförare i uppdrag att analysera om dagens sanktioner i tillsynen av statliga myndigheter är ändamålsenliga och vid behov lämna förslag till åtgärder.

Positivt med redovisning av tillsynen av statlig verksamhet

Statskontoret anser det positivt att Transportstyrelsen fortsättningsvis årligen ska redovisa resultatet av tillsynen av statlig verksamhet. Kravet bör enligt Statskontoret tolkas vidare än att enbart redovisa tillsynens resultat. Redovisningskravet skapar ett bra forum för myndigheten att i särskild ordning redovisa både resultatet och diskutera erfarenheterna och de särskilda utmaningar som finns i denna tillsyn. Kravet så som det är formulerat rör tillsynen av statlig verksamhet, inte specifikt statliga myndigheter. Statskontoret har noterat att det förekommer olika tolkningar av om detta enbart avser statliga myndigheter eller också statliga bolag. Transportstyrelsen och regeringen bör försäkra sig om att det finns en samsyn i denna fråga.

Statskontoret har i arbetet saknat en deskriptiv sammanställning av hur Transportstyrelsens tillsyn över statliga myndigheter ser ut och vad den består i. Vi bedömer att en sådan sammanställning efterfrågas även av andra utomstående aktörer. Vi rekommenderar Transportstyrelsen att i den kommande redovisningen av tillsynen av statlig verksamhet, på ett pedagogiskt sätt sammanställa hur tillsynen ser ut idag. Sammanställningen kan innehålla en beskrivning av vilken tillsyn som utförs, i enlighet med vilket regelverk och över vilka myndigheter den utövas.

Här torde benämningarna säkerhetstillsyn, miljötillsyn och marknads- tillsyn kunna användas. Beskrivningen bör också omfatta sanktions- möjligheterna kopplade till respektive tillsynsområde.

Funktionen föreskriftsansvarig innebär ett tydligare ansvar för föreskriftsarbetet

Statskontoret bedömer att förslaget om att införa den nya funktionen föreskriftsansvarig innebär ett tydligare och mer samlat ansvar för föreskriftsarbetet. Att införa en sådan funktion ger en signal om att myndigheten ser föreskriftsarbetet som viktigt. Det finns en operativ fördel i att funktionen ligger på avdelningarna där sakkunskapen finns. Med tanke på de höga krav som kommer att ställas på funktionen och den ambitionshöjning som förslaget innebär i regelgivningsarbetet, finns det en fördel med att den införs på både Sjö- och luftfartsavdelningen och Väg- och järnvägsavdelningen. Det är samtidigt viktigt att detta inte leder till att det uppstår två system som motverkar ambitionen om likformighet och likabehandling mellan trafikslag. Transportstyrelsen bör beakta detta om den genomför förslaget och när en ny rutinbeskrivning för föreskriftsarbetet tas fram.

Transportstyrelsen bör analysera hur uppföljningen av handläggningstider i regelgivningen kan förbättras

Transportstyrelsen har i dag inte någon säkerställd analys av hur lång tid ett föreskriftsarbete faktiskt tar eller hur tiden fördelas mellan de olika arbetsmomenten. Det finns därför inte några tillförlitliga uppgifter om hur detta ser ut eller hur regelgivningen har utvecklats över tid. Transportstyrelsen bedömer att ett normalt föreskriftsarbete tar mellan 8 och 12 månader, men konstaterar samtidigt att arbetet kan ta allt från ett par veckor upp till flera år. Myndigheten påpekar att man inte utifrån detta kan dra någon egentlig slutsats om vare sig föreskriftsarbetets kvalitet eller effektivitet.⁶⁸

Regelgivningen är en viktig uppgift och står för en betydande del av Transportstyrelsens totala kostnad. Sedan 2010 har myndigheten årligen beslutat om mellan 120 och 200 nya eller förändrade föreskrifter. Statskontoret anser att Transportstyrelsen borde ha en bättre bild av

⁶⁸ Transportstyrelsen, *Transportstyrelsens föreskriftsarbete* (2014-1478), sid. 12.

effektiviteten i arbetet med regelgivning, i betydelsen handläggningens tidsutdräkt. Statskontoret föreslår därför att myndigheten närmare analyserar hur den kan förbättra uppföljningen av handläggningstider i regelgivningen. En förbättrad uppföljning kan också ge underlag för att bedöma om myndigheten blir effektivare i detta avseende med den nya funktionen föreskriftsansvarig.

Det finns kvarstående kulturer i Transportstyrelsen

Skillnader i arbetssätt som följer av att verksamheter är olika är inte bara rimliga utan många gånger också nödvändiga. Det byggdes in betydande kulturskillnader i Transportstyrelsen redan från start. Myndigheten har successivt genomfört åtgärder och förändringar som direkt eller indirekt minskat förekomsten av olika kulturer. Statskontoret bedömer ändå att det i Transportstyrelsen finns vissa kvarstående problem som försvårar ledningens strävan mot helhetssyn, regelförenkling och likformighet. Den enligt vår bedömning tydligaste aspekten av detta rör benägenheten att detalj- och överreglera. Vi rekommenderar myndigheten att internt fortsätta diskussionen kring vad förekomsten av omotiverade kulturer innebär för verksamheten och hur detta kan motverkas.

Ingen uppgift att värna svenska företags konkurrenskraft

En fråga som har uppkommit under vårt arbete är om Transportstyrelsen har eller borde ha till uppgift att värna svenska transportföretag och deras konkurrenskraft. Myndigheten har kritiserats för att på exempelvis sjöfartsområdet inte arbeta mot utflaggning av den svenska fartygsflottan. Jämförelser har gjorts med Danmark där myndigheten Söfartsstyrelsen har i uppgift att värna den danska flottans konkurrenskraft och få den att växa. I en skrivelse till Näringsdepartementet hösten 2014 föreslog fem branschorganisationer bland annat att Transportstyrelsens instruktion borde ses över för att även inkludera att värna svenska företags konkurrenskraft.⁶⁹

Transportstyrelsen har framhållit att den inte har i uppdrag att särskilt värna svenska transportföretags konkurrenskraft. Det framgår enligt

⁶⁹ Sveriges Redareförening m.fl., *Förtydligande av Transportstyrelsens uppdrag* (Skrivelse till Näringsdepartementet).

myndigheten vare sig i förarbetena, i instruktionen eller i regleringsbrevet. Statskontoret delar denna uppfattning. Uppgiften att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt transportsystem handlar om just transportsystemets konkurrenskraft. I Sveriges transportsystem ska svenska och utländska företag verka på lika villkor. Det bör även framhållas att Transportstyrelseutredningen särskilt pekade på att Transportstyrelsens marknadsövervakning tydligt bör skiljas från de generella sektorsinsatser och näringspolitiskt motiverade bevakningsuppgifter som vissa trafikmyndigheter tidigare utförde.⁷⁰

En närliggande åsikt som har framförts är att Transportstyrelsen borde ha ett sektorsansvar på transportområdet. Statskontoret vill peka på att sektorsansvaret slutade tillämpas när Transportstyrelsen och Trafikverket inrättades. Regeringen uttryckte bland annat att de sektorsuppgifter som fanns tidigare om att vara samlande, stödjande och pådrivande inom varje trafikslag, i varierande grad ingår i de nya myndigheternas uppdrag enligt deras instruktioner och regleringsbrev.

Transportstyrelsen framstår som en reaktiv myndighet

Transportstyrelsen har framhållit att myndigheten ska arbeta mer proaktivt i myndighetsutövningen för att snabbare möta krav från en föränderlig marknad.⁷¹ Det finns enligt Statskontoret många tydliga exempel på där det har riktats extern kritik mot Transportstyrelsen som lett till att myndigheten närmare har analyserat kritiken och därefter vidtagit åtgärder. Exempel på detta är kritiken om bristande tillsyn på järnvägsområdet, utdragen beslutsprocess i regelgivningen, tillämpningen av kör- och vilotider samt kritiken om att myndigheten inte tar hänsyn till näringslivets villkor. I samtliga dessa fall har Transportstyrelsen instämt i åtminstone delar av kritiken.

Det är i grunden positivt när en myndighet tar till sig av och reagerar på kritiska synpunkter på det sätt Transportstyrelsen har gjort. Detta kan enligt Statskontoret samtidigt vara ett uttryck för att myndigheten behöver bli bättre på att systematiskt och strukturerat själv identifiera problem och förbättringsområden i verksamheten. I detta avseende

⁷⁰ Transportstyrelseutredningen, *Transportinspektionen – Ansvarslag för vägtrafiken m.m.* (SOU 2008:44), sid. 337.

⁷¹ Transportstyrelsen, *Strategi för positiv näringslivsutveckling* (2014-1617), sid. 7.

framstår Transportstyrelsen mer som en reaktiv än en proaktiv myndighet. Som beskrivs i strategin för positiv näringslivsutveckling, efterlyser branschen en mer utåtriktad och aktiv myndighet.

Hinder för Transportstyrelsen att utföra sitt uppdrag

Statskontoret bedömer att Transportstyrelsen har möjlighet att själv hantera flertalet av de hinder, brister och utmaningar vi har diskuterat ovan. Det finns samtidigt några hinder av mer strukturell karaktär som myndigheten inte fullt ut rör över och som vi bedömer till viss del försämrar förutsättningarna för myndigheten att utföra sitt uppdrag.

En relativt vanlig synpunkt som framkommit i vårt arbete är utmaningen att hitta rätt kompetens för vissa av Transportstyrelsens verksamheter. Vi har uppfattat att det generellt sett är svårare att rekrytera personal till Borlänge (jämfört med Norrköping) till följd av en begränsad arbetsmarknad och sämre kommunikationer till Stockholm. Vidare har det funnits situationer där det varit svårt att rekrytera specialistkompetens som exempelvis helikopterinspektörer. Transportstyrelsens verksamheter bedrivs på tretton orter över hela landet. Detta påverkar förutsättningarna för att åstadkomma likformighet och likabehandling mellan trafikslagen och trafikslagsövergripande lärande.

Som vi har beskrivit finns det en risk för att de sanktionsmöjligheter Transportstyrelsen har i tillsynen över Trafikverket och andra statliga myndigheter i vissa fall kan vara för trubbiga för att tillämpas i praktiken. Avsaknaden av ändamålsenliga sanktioner kan utgöra ett potentiellt hinder för en fungerande och oberoende tillsyn.

Transportstyrelsen har framhållit att finansieringsmodellen med krav på full kostnadstäckning ibland kan utgöra ett hinder för att genomföra satsningar på områden med små avgiftskollektiv. Statskontoret vill peka på att avgiftsförordningen innebär att det är den långsiktiga självkostnaden i respektive avgiftsbelagd verksamhet som ska täckas. Kostnaderna ska täckas på några års sikt. Detta innebär att det finns en viss flexibilitet i avgiftssättningen över tid, vilket i sin tur skapar ökade möjligheter för Transportstyrelsen att göra enskilda satsningar. Det finns inte heller några formella begränsningar i regleringsbrevet som förhindrar möjligheten att kortsiktigt finansiera sådana satsningar.

3 Transportstyrelsen som marknadsövervakare

I detta kapitel behandlar Statskontoret den fördjupningsfråga som rör Transportstyrelsen som marknadsövervakare. I delrapporten identifierade vi flera oklarheter kring marknadsövervakningen. Oklarheterna rör till exempel uppgiftens närmare innebörd och hur Transportstyrelsen arbetar med den. Det kan också konstateras att myndighetens styrelse har framhållit att uppgiften att stimulera en dynamisk transportmarknad och en väl fungerande konkurrens utgör ett prioriterat område som behöver ägnas särskild uppmärksamhet.⁷²

3.1 Regeringens beskrivning och styrning av marknadsövervakningen

Transportstyrelsens uppgift att bedriva marknadsövervakning på transportområdet är inte lika explicit uttryckt i myndighetens instruktion som regelgivningen, tillståndsprövningen och tillsynen. Uppgiftens innehåll och syfte kan dock utläsas i förarbetena till myndighetens bildande och i regeringens styrning av verksamheten.

3.1.1 Marknadsövervakningen enligt förarbetena

När Transportstyrelsen inrättades beskrev regeringen att myndighetens kärnverksamhet ska vara normgivning, tillståndsgivning och tillsyn inom samtliga trafikslag. Enligt regeringen innefattade detta bland annat villkor för marknadstillträde, marknads- och konkurrensövervakning samt villkor för resenärer och de som köper godstransporttjänster.⁷³ Någon närmare konkretisering av marknads- och konkurrensövervakningen gjorde inte regeringen.

⁷² Transportstyrelsen, *Strategi för Transportstyrelsen 2015–2020* (2014-419), s. 14–15.

⁷³ Proposition, *Transportstyrelsen och dess verksamhet* (2008/09:31), sid. 48.

Även Transportstyrelseutredningen föreslog att Transportstyrelsen skulle ha en marknadsövervakande roll. Utredningen menade att insatserna borde vara inriktade mot såväl konkurrens- som konsumentfrågor. De uppgifter av detta slag som fanns på järnvägs- och luftfartsområdena, och som skulle övertas av Transportstyrelsen, borde därför vidgas till hela transportområdet. Utredningen framhöll också att marknadsövervakningen bör skiljas från de generella sektorsinsatser och näringspolitiskt motiverade bevakningsuppgifter som vissa trafikslag tidigare utförde.⁷⁴

3.1.2 Marknadsövervakningen följer av instruktionen

Begreppet marknadsövervakning som sådant används inte i Transportstyrelsens instruktion eller i regleringsbrevet för 2015, men har använts i tidigare regleringsbrev. Begreppet är dock väl etablerat inom såväl myndigheten som Näringsdepartementet. Övervakningen följer av instruktionen där det framgår att Transportstyrelsen:

- a. Särskilt ska ansvara för frågor om villkor för marknadstillträde och konkurrensvillkor samt villkor för resenärer och de som köper godstransporttjänster.
- b. Ska övervaka att marknaderna för järnvägstjänster fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv.
- c. Ska samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor och anmäla missförhållanden till verket.

Uppgiften att bedriva marknadsövervakning enligt punkterna a–c är inte sammanhängande beskriven i instruktionen. Istället utgör dessa punkter delmängder av tre olika paragrafer. Även om det i praktiken står klart för Transportstyrelsen att den ska bedriva övervakningen på hela transportområdet, anges inte detta i instruktionen. Däremot anges att myndigheten ska övervaka marknaderna för järnvägstjänster och järnvägs transporter.

⁷⁴ Transportstyrelseutredningen, *Transportinspektionen – Ansvarslag för vägtrafiken m.m.* (SOU 2008:44), sid. 19 och kap. 3.

3.1.3 Krav på att utveckla insatserna i marknadsövervakningen

I enlighet med Transportstyrelsens regleringsbrev ska myndighetens resultatredovisning beskriva regelgivningen, tillsynen, tillståndsprovningen och registerhållningen. Det finns inget motsvarande krav för marknadsövervakningen. Regeringen har dock i regleringsbreven under flera år ställt ett krav på att myndigheten ”... särskilt ska fokusera på att utveckla sina insatser gällande marknadsövervakning”.⁷⁵ Detta krav har delvis omformulerats varje år de tre senaste åren, men utan att det preciseras på vilket sätt uppgiften ska utvecklas. I anslutning till kravet beskriver regeringen att syftet med utvecklingsinsatsen är att främja en effektiv och sund konkurrens.

Statskontoret har uppfattat att detta krav bottenar i att regeringen inte har varit helt nöjd med hur Transportstyrelsen har bedrivit verksamheten. Inom Näringsdepartementet finns uppfattningen att myndigheten behöver bli mer proaktiv och synlig i sin marknadsövervakning, genom att i högre grad själv identifiera och driva frågor samt utarbeta konkreta förbättringsförslag. Departementsledningen har för myndigheten understrukit vikten av en god och aktiv övervakning, inte minst på järnvägsområdet.⁷⁶

Transportstyrelsen anser att regeringen i högre grad än i dag, i regleringsbrevet eller de informella kontakterna, borde signalera om och när det finns frågor eller marknader som bör belysas särskilt. En närliggande synpunkt är att regeringen inte har varit tydlig med om, och i sådant fall hur, den förväntar sig någon generell återrapportering av den marknadsövervakande verksamheten. Transportstyrelsen anser också att regeringen överlag har varit dålig på att ge återkoppling på de enskilda rapporter och underlag som myndigheten har levererat.

⁷⁵ I regleringsbrevet för 2015 har ordet ”marknadsövervakning” ersatts med ”villkor för marknadstillträde och konkurrensvillkor”.

⁷⁶ Transportstyrelsen, *Strategi för Transportstyrelsen 2015–2020* (2014-419), sid. 11.

3.2 Transportstyrelsens arbete med marknadsövervakningen

Statskontoret har studerat hur Transportstyrelsen har tolkat och arbetat med uppgiften att bedriva marknadsövervakning

3.2.1 Delvis olika beskrivningar och tolkningar av syftet med marknadsövervakningen

Transportstyrelsens egna beskrivningar av syftet med övervakningen är enligt Statskontoret inte helt entydiga och konsekventa. I den övergripande strategin framhålls att myndigheten har en viktig uppgift som marknadsövervakare på transportområdet. Uppgiften är att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt transportsystem, ansvara för villkor för marknadstillträde och konkurrensvillkor samt villkor för resenärer och köpare av godstransporter.⁷⁷

I årsredovisningen för 2014 förklaras att marknadsövervakningen avser att identifiera och bedöma marknadspåverkan av eventuella missförhållanden vad gäller konkurrensen i transportsystemet, presentera förslag till åtgärder och att den ska utgöra underlag vid samråd med Konkurrensverket.⁷⁸ Denna beskrivning ges även i myndighetens senaste rapport i serien ”Transportmarknaderna” från maj 2015, som återkommande och övergripande redovisar utvecklingen på ett urval transportmarknader.⁷⁹ I motsvarande rapport från november 2014 beskrevs att syftet är att skapa en väl fungerande marknad med konkurrens på lika villkor samt att hitta eventuella missförhållanden när det gäller konkurrensen inom transportsystemet.⁸⁰

Våra samtal med Transportstyrelsen visar att det i myndigheten finns delvis skiftande tolkningar av syftet med och den närmare innebörden i

⁷⁷ Transportstyrelsen, *Strategi för Transportstyrelsen 2015–2020* (2014-419), sid. 6.

⁷⁸ Transportstyrelsen, *Årsredovisning 2014*, sid 46.

⁷⁹ Där förklaras också att övervakningen syftar till att skapa en väl fungerande marknad med konkurrens på lika villkor samt att ge underlag till myndighetsledningen vid strategiska beslut. Transportstyrelsen, *Transportmarknaderna – Transportstyrelsens årsrapport 2014* (2015-682), sid 3 och 12.

⁸⁰ Transportstyrelsen, *Transportmarknaderna – Transportstyrelsens samlade bedömningar och planerade åtgärder T2 2014* (2014-1533), sid 3 och 8.

uppgiften att bedriva marknadsövervakning. Olika tjänstemän har pekat på olika aspekter. Exempel på detta är att övervakningen ska:

- Ge underlag för helhetssyn i myndighetens verksamhet.
- Uppmärksamma regeringen på behovet av regeländringar.
- Uppmärksamma Konkurrensverket på missförhållanden.
- Generera kunskap och förståelse för företagandets villkor.
- Upprätthålla konsumenternas och resenärernas rättigheter.
- Upptäcka nya affärsmodeller på transportområdet.
- Samla in och sammanställa statistik.
- Ge input till de myndighetsutövande uppgifterna.
- Fungera som en allmänt omvärldsbevakande funktion.

En gemensam nämnare mellan beskrivningarna är att övervakningen handlar om kunskapsproduktion och analys av transportområdet. Det finns också en samstämmig uppfattning om att uppgiften, till skillnad från regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn, utgör ett ”mjukt” styrmedel där det inte finns några sanktionsmöjligheter.

3.2.2 Omfattningen av marknadsövervakningen

Marknadsövervakningen utgör inte någon kärnverksamhet för Transportstyrelsen så som regelgivningen, tillståndsprövningen, tillsynen och registerhållningen. Övervakningen är dock en specifik aktivitet som redovisas på en särskild kod i tidredovisningen. Den faktiska verksamheten bedrivs på Sjö- och luftfartsavdelningen och Väg- och järnvägsavdelningen och är inom dessa i huvudsak organiserad på särskilda sektioner. Det förekommer dock att även tjänstemän på andra enheter och sektioner bidrar i arbetet. Totalt lägger myndigheten ner cirka 8 årsarbetskrafter på marknadsövervakning. Ungefär 9 personer har detta som huvudsysselsättning. Liksom för övriga verksamheter finns det process- och rutinbeskrivningar och planeringsdokument som specifikt rör övervakningen.

3.2.3 Många aktiviteter men oklara resultat

Som Statskontoret beskrev i delrapporten är redogörelsen av marknadsövervakningen och dess resultat kortfattat beskriven i Transportstyrelsens årsredovisning, även om vi noterar en något mer utförlig

redogörelse för 2014 jämfört med tidigare år. Inte heller på myndighetens webbplats finns någon överskådlig beskrivning av vad verksamheten har resulterat i.⁸¹ Vi konstaterar ändå att myndigheten alltsedan den inrättades har bedrivit ett antal konkreta aktiviteter som kan kopplas till uppgiften att bedriva marknadsövervakning. Under perioden 2010–2014 har totalt ett knappt fyrtiotal aktiviteter genomförts på väg- och järnvägsområdena medan antalet på sjö- och luftfartsområdena är oklart. Under 2015 har Väg- och järnvägsavdelningen planerat runt 20 aktiviteter och Sjö- och luftfartsavdelningen cirka 25. Majoriteten av aktiviteterna har initierats av myndigheten medan ett mindre antal följer av regeringsuppdrag.

Statskontoret bedömer att det finns en variation bland aktiviteterna såtillvida att samtliga fyra trafikslag berörs, om än i olika utsträckning. Enligt Transportstyrelsen har övervakningen på sjöfartsområdet ännu inte kommit lika långt som på övriga områden, bland annat till följd av bristande tillgång till data om sjöfarten. Gemensamt för aktiviteterna är att de ofta rör kartläggningar och analyser av marknaderna och att de mynnar ut i publika rapporter och promemorior. Ibland innehåller de förslag till förbättringar och planerade åtgärder. Myndigheten gör både breda beskrivningar, till exempel om utvecklingen på marknaden för fordonsbesiktning, och snävare analyser av en enskild aspekt av en marknads funktionssätt, till exempel analys av flygplatser som fått försämrad tillgänglighet med flyg. Det kan också noteras att Transportstyrelsen under 2014 och 2015 i några fall har gett externa aktörer som Statens väg- och transportforskningsinstitut och Kungliga tekniska högskolan i uppdrag att utföra vissa aktiviteter som rör marknadsövervakningen.

3.2.4 Några aktiviteter har handlat om att utveckla och precisera övervakningsuppgiften som sådan

Några av aktiviteterna som rör marknadsövervakningen har handlat om att precisera och utveckla uppgiften som sådan. Ett exempel på detta är en kartläggning där myndigheten närmare har identifierat vilka olika

⁸¹ I rapportserien ”Transportmarknaderna” reflekterar Transportstyrelsen i viss, men ändå begränsad, utsträckning kring resultat och effekter av myndighetens aktiviteter på de urval av marknader som berörs.

delmarknader som finns inom väg- och järnvägsområdena. Kartläggningen beskrivs som nödvändig för att identifiera potentiella områden där marknadens funktion är begränsad. Den ska också utgöra grunden för avdelningens fortsatta marknadsövervakning.⁸²

Transportstyrelsen har tagit fram en riktlinje för marktillsynen och marknadsövervakningen inom kollektivtrafik- och järnvägsområdena som ska tydliggöra myndighetens roll och arbetsmetoder för branschen. Av dokumentet framgår att myndigheten gör en distinktion mellan marktillsyn och marknadsövervakning. Riktlinjen beskriver också att övervakningen ska styras av ett antal principer, till exempel att slutsatserna ska tas tillvara i tillstånds-, tillsyns-, regelutvecklings- och registerverksamheterna.⁸³ Myndigheten har även tagit fram ett liknande dokument för marknaden för fordonsbesiktning. Statskontoret noterar att principerna för arbetet till viss del skiljer sig åt mellan järnvägsområdet och marknaden för fordonsbesiktning. Transportstyrelsen har inte tagit fram några motsvarande principer för andra marknader. Detta torde spegla att arbetet med övervakningen har kommit olika långt på olika områden. De ovan beskrivna dokumenten finns på myndighetens webbplats, men de är svåra att hitta.

3.2.5 Marknadsövervakningen är otydlig för utomstående

Transportstyrelsens marknadsövervakning är otydlig för många utomstående aktörer på transportområdet. Flertalet av de branschorganisationer vi har samtalat med har svårt att uppfatta vad övervakningen innebär samt om och hur myndigheten skiljer denna uppgift från regelgivnings- och tillsynsuppgifterna. En vanlig beskrivning av vad Transportstyrelsen gör är att den bedriver traditionell myndighetsutövning, men att den inte arbetar för att förbättra konkurrensen och utveckla transportmarknadernas funktionssätt. Statskontoret har också noterat att det finns en begreppsförväxling och ren okunskap beträffande myndighetens marknadsövervakning. När vi har diskuterat verksamheten har diskussionen ofta kommit in på andra uppgifter såsom marktillsynen och regelgivningen. Begreppsförväxlingen förstärks sannolikt

⁸² Transportstyrelsen, *Kartläggning av väg- och järnvägsavdelningens marknader – En översikt* (PM 2014-04), sid. 7 och 16.

⁸³ Transportstyrelsen, *Riktlinje för Transportstyrelsens marktillsyn och marknadsövervakning inom kollektivtrafik- och järnvägsområdet* (2012-1258).

av att vissa delar av Transportstyrelsens tillsyn benämns marknads-tillsyn på webbplatsen och i dokument och rapporter.

Transportstyrelsens ledning är medveten om behovet av att bli tydligare utåt med vad marknadsövervakningen innebär, hur myndigheten arbetar och vad som är resultatet av verksamheten.⁸⁴ Transportstyrelsen började 2013 ta fram en trafikslagsövergripande rapport av sammanfattande karaktär där utvecklingen på flera marknader beskrivs. Under 2014 ändrades upplägget till en mer frekvent återkommande rapportering genom rapportserien ”Transportmarknaderna”. Rapporten tas sedan dess fram i samband med myndighetens tertialdialoger med Näringsdepartementet. Myndigheten beskriver detta som en ny modell för den fortsatta rapporteringen som kompletterar de trafikslagsvisa rapporteringarna.⁸⁵

3.3 Marknadsövervakning på transportområdet – behov och ansvar

Transportstyrelseutredningen framhöll att det kommer att behövas fort-löpande marknadsbevakningsinsatser inom hela transportområdet och att dessa insatser bör vara inriktade mot såväl konkurrens- som konsumentfrågor. Utredningen bedömde att behovet kommer att öka som en följd av pågående och förväntade omstruktureringar, exempelvis internationaliseringen av marknaderna och att vissa marknader kan komma att konkurrensutsättas. Utredningen ansåg att regeringen borde överväga att ge Transportstyrelsen en mer aktiv marknadsövervakande roll på transportområdet.⁸⁶

3.3.1 Fortsatt behov av marknadsövervakning

Praktiskt taget samtliga som Statskontoret har samtalat med – branschorganisationer, Näringsdepartementet, myndigheter och Transportstyrelsen själv – pekar på vikten av att någon myndighet aktivt och systematiskt följer och analyserar utvecklingen på transportområdet i syfte att få marknaderna att fungera bättre. Vi kan konstatera att de exempel

⁸⁴ Transportstyrelsen, *Strategi för positiv näringslivsutveckling* (2014-1617), sid. 9.

⁸⁵ Transportstyrelsen, *Årsredovisning 2014*, sid. 6.

⁸⁶ Transportstyrelseutredningen, *Transportinspektionen – Ansvarslag för vägtrafiken m.m.* (SOU 2008:44), sid. 19 och 346–347.

på förändringar som ursprungligen motiverade marknadsövervakningen i huvudsak har förverkligats. Den ständigt pågående teknikutvecklingen på transportområdet – exempelvis ökad digitalisering, utvecklingen mot självkörande fordon och nya affärsmodeller som Uber – talar också för att det finns ett fortsatt starkt behov av övervakning. Transportstyrelsen gör en liknande omvärldsanalys och menar att detta kommer att påverka myndighetens roll som tillsynsmyndighet.⁸⁷

3.3.2 Transportstyrelsen och Konkurrensverket anser att gränsdragningen mellan myndigheterna är tydlig

Vid sidan av att utöva tillsyn över konkurrensreglerna har Konkurrensverket en generell konkurrensfrämjande uppgift att uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens, lämna förslag till konkurrensutställning och regelreformer samt följa upp utvecklingen på konkurrensområdet. Konkurrensverkets uppgift innebär emellertid inte att löpande följa och analysera utvecklingen på alla marknader, vare sig på transportområdet eller andra områden. Däremot gör myndigheten på förekommen anledning fördjupade analyser av enskilda marknader, antingen på uppdrag av regeringen eller efter att själv ha identifierat ett särskilt behov av detta. Konkurrensverket har under senare år inte gjort någon sådan analys på transportområdet.⁸⁸

Både Transportstyrelsen och Konkurrensverket anser att den formella gränsdragningen mellan myndigheterna är tydlig. De har i grunden olika uppgifter och det är tydligt vem som utövar tillsyn över vilket regelverk. Transportstyrelsen ska samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor och till verket anmäla missförhållanden. Samrådet genomförs i dag två gånger per år där myndigheterna diskuterar och informerar varandra om aktuella problem samt pågående ärenden och utredningar. Det förekommer även löpande kontakter på handläggarnivå i enskilda frågor. Myndigheterna har dock inte bedrivit några gemensamma operativa aktiviteter eller samarbetsprojekt.

⁸⁷ Transportstyrelsen, *Strategi för Transportstyrelsen 2015–2020* (2014-419), sid. 10.

⁸⁸ Konkurrensverket har dock inom ramen för sin uppdragsforskning sedan 2012 finansierat två forskningsprojekt som gällt transportfrågor.

3.3.3 Synergier med övriga verksamheter

En åsikt som har framförts under vårt arbete är att Konkurrensverket borde överta uppgiften att bedriva marknadsövervakning på transportområdet. Motiven för detta är att Transportstyrelsen inte har lyckats leverera konkreta resultat i övervakningen och att Konkurrensverket har större kunskap och erfarenhet om konkurrensfrämjande verksamhet.

Transportstyrelsen har som argument mot en sådan förändring framhållit att det finns synergier och samverkansfördelar mellan marknadsövervakningen och myndighetens övriga verksamheter. Information, kunskap och personella resurser som finns och genereras i de övriga verksamheterna utgör viktiga resurser för en fungerande övervakning. Det är relativt vanligt att tjänstemän som huvudsakligen arbetar med regelgivning, tillståndsprövning eller tillsyn, tillfälligt medverkar med sakkunskap i aktiviteter som rör övervakningen. Omvänt bidrar kunskap som genereras i övervakningen till regelutvecklingsarbetet och till att förbättra tillämpningen av regelverken. Utvärderingen av tillämpningen av kör- och vilotider samt ett regeringsuppdrag om att föreslå åtgärder om regelefterlevnaden inom yrkestrafik på väg, är exempel på detta.⁸⁹

3.4 Statskontorets slutsatser och förslag

Marknadsövervakning handlar om att förbättra transportmarknadernas funktionssätt

Statskontoret bedömer att det finns ett fortsatt behov av marknadsövervakning på transportområdet, bland annat till följd av den allt snabbare informations- och teknikutvecklingen på såväl transportområdet som i samhället i stort.

Enligt Statskontoret handlar marknadsövervakning om att *förbättra transportmarknadernas funktionssätt*. Marknadsövervakning är något annat än omvärldsbevakning som Transportstyrelsen alltid kan förväntas bedriva. Övervakningen är en explicit utpekad uppgift som innebär att följa och analysera hur transportområdets olika marknader fungerar, identifiera problem och ta fram åtgärder som leder till att de fungerar

⁸⁹ Regeringsbeslut, *Uppdrag att redovisa fördjupade analyser om regelefterlevnaden inom yrkestrafiken på väg* (N2013/2816/TE).

bättre. Det kan leda till en slutsats om att Transportstyrelsen bör använda sina egna styrmedel (regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn) på ett annat sätt eller till förslag till åtgärder som regeringen eller riksdagen beslutar om. Myndighetens mål för övervakningen ligger enligt Statskontoret i linje med detta:⁹⁰

Transportstyrelsens verksamhet ska bidra till att transportmarknaden fungerar dynamiskt och effektivt, med likvärdiga villkor och utan onödiga gränshinder. Marknadsövervakningen ska möjliggöra att myndigheten, regeringen och riksdagen kan genomföra de åtgärder som krävs för att säkerställa en väl fungerande marknad.

Myndigheten ska beakta både konkurrens- och konsumentperspektivet i arbetet. Det finns sällan någon motsättning mellan perspektiven. De utgör snarare kompletterande verktyg för att förbättra marknaderna. Transportstyrelsen har i vissa sammanhang pekat på att övervakningen syftar till att identifiera missförhållanden och otillbörligheter på marknaden. Statskontoret vill peka på att frågor om missförhållanden och otillbörligheter för tankarna till konkurrenslagstiftningen och de uppgifter Konkurrensverket ansvarar för. Det är en skillnad mellan att arbeta med frågor om villkor för konkurrens och marknadstillträde å ena sidan och att identifiera missförhållanden å den andra. Att identifiera missförhållanden och anmäla detta till Konkurrensverket kan snarare betraktas som en ”biprodukt” av övervakningen.

Transportstyrelsen har varit sökande i hur den ska bedriva marknadsövervakningen

Transportstyrelsen har sedan den inrättades varit sökande i hur den ska tolka och bedriva marknadsövervakningen. Det har tagit tid för myndigheten att organisera verksamheten. Enligt vår bedömning är det först på senare tid som verksamheten har börjat få struktur vilket bland annat kommer till uttryck i antalet genomförda aktiviteter och särskilda insatser för att utveckla och skapa enhetlighet i verksamheten. Det finns emellertid fortfarande olika tolkningar inom myndigheten om den närmare innebörden av uppgiften. Detta kan ses som en indikation på att

⁹⁰ Transportstyrelsen, *Mål och uppdrag för Transportstyrelsen 2015* (2014-420), s. 5.

mål och syfte med verksamheten ännu inte har fått fullt och likartat genomslag i organisationen.

Bristande kommunikation av marknadsövervakningen

En fungerande marknadsövervakning bygger bland annat på signaler från företag och aktörer på transportmarknaderna om problem som försämrar marknadernas funktionssätt. Detta förutsätter i sin tur en fungerande kommunikation med transportbranschen. Statskontoret anser det tydligt att Transportstyrelsen inte har lyckats att utåt kommunicera vad uppgiften innebär, vad verksamheten resulterar i och skillnaden mellan denna uppgift och andra uppgifter. Ett exempel på detta är att myndighetens riktlinje med beskrivning av metoder för tillsyn och övervakning över kollektivtrafik- och järnvägsområdena, hanteras i ett och samma dokument. Detta riskerar snarare att öka förvirringen om distinktionen mellan dessa två uppgifter. Vidare är det svårt att på myndighetens webbplats få sammanhängande och enhetlig information om övervakningen. Bristande kommunikation förklarar sannolikt en del av den kritik som finns hos utomstående aktörer om att de inte ser något resultat av verksamheten.

Transportstyrelsen bör initiera en intern översyn av marknadsövervakningen

Statskontoret anser att Transportstyrelsen behöver vidareutveckla marknadsövervakningen i flera avseenden. Myndigheten behöver åstadkomma en mer strukturerad, enhetlig och sammanhängande syn på och organisering av verksamheten. Statskontoret föreslår därför att Transportstyrelsen initierar en intern grundläggande översyn av övervakningen. I översynen bör myndigheten bland annat

- fastställa och kommunicera en entydig beskrivning av uppgiften
- klargöra hur uppgiften förhåller sig till övriga verksamheter
- fastställa övergripande ramar, arbetssätt och fokusområden
- identifiera målgrupper för verksamheten
- analysera hur den externa kommunikationen kan förbättras
- analysera om resurser och kompetenser är tillräckliga
- göra en översyn av styrdokumenterna som rör övervakningen.

Transportstyrelsen har i viss utsträckning hanterat dessa punkter. Rapportserien ”Transportmarknaderna” är exempelvis en åtgärd som bidrar till en förbättrad extern kommunikation av verksamheten. Statskontoret samlade bild är ändå att myndigheten behöver genomföra åtgärder kring marknadsövervakningen på ett mer genomgripande sätt.

Transportstyrelsen bör få i uppdrag att analysera hur uppföljningen av övervakningens resultat kan utvecklas

Statskontoret anser att det är svårt att bedöma effekter eller resultat på transportmarknaderna av marknadsövervakningen. En övergripande iakttagelse är att Transportstyrelsen i sina redogörelser av verksamheten främst beskriver hur marknaderna ser ut och vilka aktiviteter myndigheten utfört eller avser att utföra. Det är sällan redogörelserna innehåller en närmare beskrivning och analys av vilka faktiska eller troliga effekter på marknaderna som verksamheten i förlängningen lett till. Av detta skäl är det enligt vår uppfattning också svårt att analysera träffsäkerheten eller kvaliteten i de enskilda aktiviteter som rör marknadsövervakning eller att göra en generell bedömning av hur väl myndigheten har lyckats med uppgiften.

Statskontoret inser att det finns betydande utmaningar i att mäta effekter och resultat av Transportstyrelsens marknadsövervakning. Detta utesluter ändå inte att myndigheten närmare analyserar om och hur den kan utveckla uppföljningen och redovisningen av verksamheten. Transportstyrelsens erfarenheter från redovisningen av regelgivningen, tillståndsprövningen och tillsynen bör kunna bidra till en sådan analys. Statskontoret föreslår att regeringen ger myndigheten i uppdrag att analysera hur uppföljningen av övervakningens resultat på marknaden kan utvecklas.

Regeringen bör förtydliga styrningen av marknadsövervakningen

Statskontoret anser att regeringens styrning och vägledning beträffande marknadsövervakningen har varit inkonsekvent och otydlig. Vi bedömer att detta har bidragit till att Transportstyrelsen har varit sökande i arbetet med uppgiften och att det i dag saknas en gemensam bild hos

myndigheten och regeringen om vad verksamheten ska leverera. Beskrivningen av uppgiften i instruktionen är otydlig genom att det är flera icke sammanhängande paragrafer som tillsammans utgör uppgiften. Det är enligt Statskontoret också märkligt att begreppet marknadsövervakning som sådant inte används i vare sig instruktionen eller i regleringsbrevet för 2015. Vidare förefaller det inkonsekvent att instruktionen enbart anger att myndigheten ska övervaka marknaderna för järnvägstjänster och järnvägstransporter. Regeringen har inte heller konkretiserat kravet i regleringsbrevet om att Transportstyrelsen ska utveckla insatserna i övervakningen.

Statskontoret föreslår att regeringen förtydligar sin styrning av Transportstyrelsens marknadsövervakande uppgift. Regeringen bör bland annat överväga att använda benämningen marknadsövervakning i styrdokumentet, klargöra att övervakningen avser hela transportområdet samt i instruktionen sammanställa alla deluppgifter som rör övervakningen i en och samma paragraf. Regeringen bör också förtydliga på vilket sätt myndigheten behöver utveckla sina insatser på området. En fråga som har koppling till regeringens styrning är om uppgiften att bedriva marknadsövervakning bör betraktas som en kärnverksamhet i likhet med regelgivningen, tillståndsprövningen och tillsynen. Statskontoret rekommenderar regeringen att behandla även denna aspekt när uppgiften förtydligas.

Ansvarsfördelningen mellan Transportstyrelsen och Konkurrensverket är överlag tydlig

Statskontoret delar Transportstyrelsens och Konkurrensverkets uppfattning att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna överlag är tydlig. Vi bedömer att den delvisa överlappning som finns mellan Transportstyrelsens marknadsövervakning och Konkurrensverkets konkurrensfrämjande uppgift i praktiken inte har lett till eller riskerar att leda till något omfattande dubbelarbete mellan myndigheterna. Även om ansvarsfördelningen är tydlig för myndigheterna själva har Statskontoret noterat att utomstående aktörer inte upplever det så. Detta understryker vikten av att Transportstyrelsen förbättrar den externa kommunikationen av uppgiften. I detta ligger också att beskriva gränsdragningen i förhållande till Konkurrensverket.

Negativt om Konkurrensverket övertar uppgiften

Statskontoret bedömer att det skulle få betydande negativa konsekvenser för marknadsövervakningen om Konkurrensverket skulle överta uppgiften. Även Transportstyrelsens regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn skulle påverkas negativt eftersom det finns en nära koppling mellan övervakningen och dessa verksamheter med synergier och samverkansfördelar i båda riktningarna. Information, kunskap och personella resurser som finns i de andra verksamheterna, utgör viktiga resurser för en fungerande marknadsövervakning. Att förbättra transportmarknadernas funktionssätt förutsätter inte bara en allmän kompetens i konkurrens- och marknadsfrågor utan också sakkunskap om hur transportsystemet fungerar och regleras.

Statskontoret konstaterar också att det skulle innebära en stor förändring om Konkurrensverket får ett permanent ansvar för att främja konkurrensen på transportområdet, eftersom myndigheten inte har någon motsvarande uppgift på andra områden. Detta är en större förvaltningspolitisk fråga som i så fall skulle behöva analyseras i särskild ordning.

Transportstyrelsen bör fördjupa samrådet med Konkurrensverket

Statskontoret bedömer att samrådet mellan Transportstyrelsen och Konkurrensverket har utvecklats successivt. I dag fyller samrådet en funktion för båda myndigheterna genom utbyte av information kring pågående ärenden och aktiviteter, bland annat i syfte att undvika dubbelarbete. Statskontoret bedömer att Transportstyrelsen kan lära av Konkurrensverkets mångåriga erfarenhet av att förbättra marknadernas funktionssätt. Statskontoret rekommenderar Transportstyrelsen att analysera hur myndigheten kan fördjupa samrådet och erfarenhetsutbytet med Konkurrensverket, inte minst i syfte att vidareutveckla metoder och arbetssätt i marknadsövervakningen. Exempel på detta kan vara att myndigheterna i samverkan analyserar konkurrensrelaterade problem på transportområdet eller att enskilda tjänstemän ingår i arbets- eller referensgrupper i varandras utredningar.

4 Trafikverkets interna organisation och styrning

I detta kapitel behandlar Statskontoret den fördjupningsfråga som rör Trafikverkets organisation och styrning. Vi diskuterar om Trafikverket har utformat sin interna organisation och styrning så att det främjar ett trafikslagsövergripande lärande och andra fördelar som avsågs vid inrättandet av myndigheten.

Våra beskrivningar och bedömningar bygger främst på den kartläggning vi har gjort av Trafikverkets planerings- respektive beställarroll. Dessa roller behandlar vi närmare i kapitel 5 och 6. Det innebär också att beskrivningar och bedömningar främst bygger på underlag från verksamhetsområdena Planering, Underhåll och Investering.

4.1 Målsättningar som berör Trafikverkets interna organisation och styrning

I förarbetena till bildandet av Trafikverket uttrycktes ett antal målsättningar som berör hur myndigheten bör organiseras eller styras. Vi utvecklar detta i det följande.

4.1.1 En trafikslagsövergripande planeringsmyndighet

Bildandet av Trafikverket innebar att en trafikslagsövergripande myndighet bildades. I direktiven till organisationskommittén fanns dock inga krav på att Trafikverket internt skulle organiseras trafikslagsövergripande.⁹¹ Däremot är det tydligt att Trafikverksutredningen utgick ifrån att

⁹¹ Regeringsbeslut, *Inrättande av den nya myndigheten Trafikverket* (dir. 2009:75), Kommittédirektiv 2009-09-03.

myndigheten i rollen som infrastrukturplanerare skulle arbeta trafikslagsövergripande. Det var i den rollen som de största vinsterna med en trafikslagsövergripande organisation låg.

Utredningen identifierade även en så kallad systemförvaltande respektive beställande roll. Den systemförvaltande rollen handlar om att svara för funktionaliteten i hela det samlade transportsystemet.⁹² Utredningen kunde inte påvisa att en trafikslagsövergripande organisation på kort sikt kunde leda till synergier i Trafikverkets systemförvaltande roll eftersom de olika trafikslagen baseras på olika teknologier och teknik.⁹³ När det gäller beställarrollen bedömde utredningen att värdet med den trafikslagsövergripande organisationen låg i att underlätta en samordning av det statliga agerandet gentemot anläggningsmarknaden.

4.1.2 Krav på både en regionaliserad organisation och centraliserad styrning

I förarbetena betonades vikten av att Trafikverket är regionalt närvarande. Motiven till detta kopplades främst till planeringsansvaret. Det ansågs viktigt att den nya myndigheten har en organisation anpassad till de regionala planeringsprocesserna.⁹⁴

När det gäller beställarrollen betonade Trafikverksutredningen istället att det fanns behov att ett mer enhetligt och systematiskt arbetssätt. Det talar snarare för att Trafikverket skulle behöva samordna verksamheten mer än de tidigare trafikverken hade gjort och att den centrala styrningen därmed behövde bli tydligare.

4.1.3 Samordning av myndighetens centrala roller

Trafikverksutredningen behandlade inte närmare hur den nya myndigheten skulle samordna sina olika roller. Av motiveringen till att bilda

⁹² Med funktionalitet avses sådant som tillgänglighet, framkomlighet, säkerhet, jämställdhet och miljöanpassning.

⁹³ Utredningen bedömde dock att synergier skulle kunna realiseras på längre sikt. Trafikverksutredningen, *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg* (SOU 2009:31), sid. 163.

⁹⁴ Trafikverksutredningen, *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg* (SOU 2009:31), sid. 166–167. Regeringsbeslut *Inrättande av den nya myndigheten Trafikverket* (dir. 2009:75), Kommittédirektiv 2009-09-03.

Trafikverket framgår dock att utredningen utgick från att den nya myndigheten skulle samordna planerings- och genomförandeuppgifter. Trafikverksutredningen övervägde nämligen att, istället för att bilda Trafikverket, ge de gamla trafikverken en tydligare exekutiv roll medan infrastrukturplaneringen skulle övertas av Regeringskansliet eller ett särskilt planeringsverk. Förslagen avvisades dock med hänvisning till att dessa lösningar skulle bryta den logiska kedjan mellan planering, genomförande och uppföljning.⁹⁵ Bildandet av Trafikverket skulle alltså underlätta samordningen av de olika rollerna.

4.2 Trafikverkets utformning av sin interna organisation och styrning

Trafikverket leds av en styrelse. Generaldirektören ansvarar inför styrelsen och ska sköta den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen beslutar.

4.2.1 Den nuvarande organisationen

Något förenklat har Trafikverket organiserat sig funktionellt där fem verksamhetsområden har ansvar för att planera, underhålla, investera respektive trafikleda/trafikinformera. Vid myndigheten finns även ett antal centrala funktioner som ansvarar för att stödja eller styra det arbete som genomförs inom verksamhetsområdena. Därutöver finns sex resultatenheter vilka svarar för särskilda delar av Trafikverkets verksamhet, se figur 2.

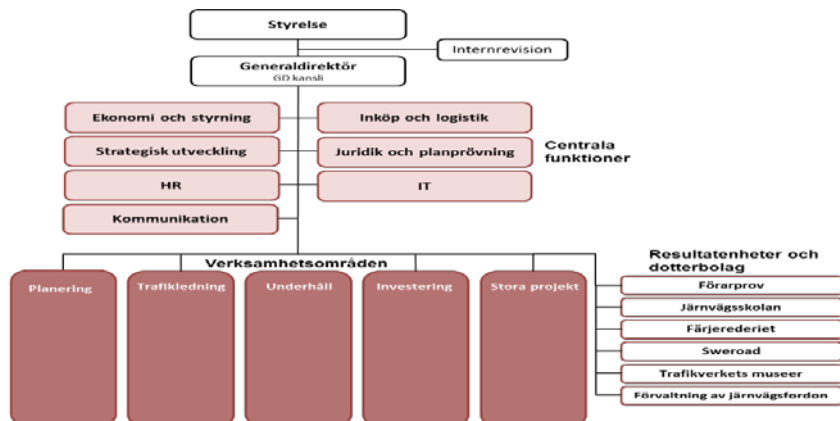
I juli 2014 hade Trafikverket sammanlagt cirka 6 300 anställda. Cirka 3 900 av dessa arbetade inom verksamhetsområdena, cirka 1 400 vid de centrala funktionerna och cirka 1 000 vid resultatenheterna. Vid samma tidpunkt anlätade Trafikverket drygt 1 000 konsulter. Flertalet av dessa anlätades inom investeringsverksamheterna och inom it.⁹⁶ Trafikverkets verksamhet är till största delen anslagsfinansierad. För 2014 rörde det sig om totalt mer än 40 miljarder kronor. En stor del av anslagen används

⁹⁵ Trafikverksutredningen, *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg* (SOU 2009:31), sid. 161–162.

⁹⁶ Med investeringsverksamheterna avses verksamhetsområde Investering och Stora projekt.

till att upphandla varor och tjänster inom de tre verksamhetsområdena Underhåll, Investering och Stora Projekt.

Figur 2 Trafikverkets organisation



Källa: Trafikverket

Trafikverket har regionkontor på sex platser i landet och lokalkontor så att representation finns i varje län. Verksamhetsområde Planering har ansvar för myndighetens regionkontor. Även andra delar av Trafikverket har personal knuten till region- och lokalkontoren. Det gäller exempelvis verksamhetsområdena Investering och Underhåll som är organiserade i distrikt som i stort sett sammanfaller med regionerna.

4.2.2 Trafikslagsövergripande organisation och arbetsätt

Trafikverket och de olika verksamhetsområdena är i huvudsak organiserat över trafikslagsgränserna. Verksamhetsområde Underhåll har dock sedan 1 januari 2015 en formell organisation som delvis är uppdelad mellan vägtrafik och järnväg. Motivet till att organisationen har delats upp trafikslagsvis inom Underhåll har bland annat varit att kunna fokusera mer på de enskilda trafikslagen och förstärka möjligheten att planera underhållet nationellt inom respektive trafikslag.⁹⁷

⁹⁷ Uppgift från Trafikverkets intranät, *Nya Underhåll igång*, utskrift mars 2015.

Den trafikslagsövergripande integrationen skiljer sig åt mellan verksamhetsområdena

Av våra intervjuer framgår att integrationen mellan trafikslagen är betydligt större inom verksamhetsområdet Planering än inom Investering respektive Underhåll. Arbetet i de initiala delarna av planeringsprocessen beskrivs som särskilt integrerat. Inom Investering och Underhåll förekommer det att personal arbetar med både väg- och järnvägsprojekt, men det är vanligare att ansvaret är uppdelat mellan trafikslagen. Det sistnämnda gäller i synnerhet inom Underhåll.

En trafikslagsövergripande samordning har skett inom Investering och Underhåll genom att myndigheten i ökad utsträckning använder gemensamma mallar med mera vid upphandlingar, se avsnitt 6.2.4. Upphandlingar av investerings- eller underhållsinsatser som inkluderar flera trafikslag i en och samma upphandling är dock mycket ovanliga.

Nytan av en trafikslagsövergripande organisation varierar

Den trafikslagsövergripande organisationen uppfattas både externt och internt vara till nytta för Trafikverkets infrastrukturplanering. Bland de regionala företrädare vi har intervjuat ser många en fördel med att det nu endast finns en statlig aktör som de kan samtala med i planeringsarbetet.

När det gäller Trafikverkets investerings- och underhållsverksamhet är bilden en annan. En vanlig uppfattning både internt och externt är att möjligheten till synergier eller trafikslagsövergripande lärande mellan trafikslagen är så små att det inte finns så mycket att tjäna på att organisera väg- och järnvägsrelaterade frågor tillsammans.⁹⁸ Detta uppfattas särskilt gälla underhållsverksamheten. Vissa inom Trafikverket anser även att myndigheten i vissa fall har gått för långt i sin strävan att genom gemensamma projektverktyg, upphandlingsdokument med mera samordna arbetet över trafikslagsgränserna.

En viss återgång mot en mer trafikslagsindelad organisation

Det kan skönjas en viss återgång eller justering i riktning mot en mer trafikslagsindelad organisation eller mot ett sådant arbetssätt inom

⁹⁸ Liknande synpunkter framkommer även i Näringsdepartementet, *Trafikverkets rättsliga kvalitetssäkring*, sid. 7–8.

Trafikverket. Ett uttryck för detta är den mer trafiklagsindelade organisation som verksamhetsområde Underhåll införde vid årsskiftet 2014/15. Enligt några av de vi intervjuat inom Trafikverket uppges det också inom Trafikverket identifierats ett behov av att personalen specialiserar sig och inte ”springer på alla bollar”.

Förutsättningarna att arbeta trafiklagsövergripande skiljer sig åt

Att verksamhetsområdena arbetar trafiklagsövergripande i varierande utsträckning sätts i allmänhet i samband med att arbetet har olika verksamhetslogik. Inom investerings- och underhållsverksamheterna påtalas ofta de stora tekniska skillnaderna som finns mellan trafiklagen. Av de verksamhetsområden som vi har varit i kontakt med uppfattas nyttan som störst inom verksamhetsområde Planering och som minst inom Underhåll. Statskontoret har inte fått några indikationer på att en avsaknad av ett trafiklagsövergripande arbetssätt främst skulle ha att göra med ovilja att samverka eller kulturellt betingade skillnader i arbetssätt mellan trafiklagen.

4.2.3 En decentraliserad organisation med en centraliserad styrning

Trafikverkets organisation har både decentraliserade och centraliserade inslag. De decentraliserade inslagen tar sig uttryck i att myndigheten har en regionalt och lokalt baserad organisation. Myndigheten har dock samtidigt organiserats i verksamhetsområden med en tydlig central styrning.⁹⁹ Under de senaste åren har ansvaret centraliserats i myndigheten bland annat genom att tydliggöra linjeansvaret i organisationen.

Ett viktigt motiv till att centralisera styrningen förefaller vara att samordna myndighetens upphandlingsverksamhet över landet. Ambitionen att skapa en mer likformig organisation och ett likartat arbetssätt återfinns dock även inom verksamhetsområde Planering som från och med 2015 har organiserats om i syfte att tydliggöra ansvar och leveranser såväl externt som internt inom Trafikverket.

⁹⁹ Se Trafikverket, *Vägen till Trafikverket*, sid. 20.

Variierande synpunkter på den interna styrningen i myndigheten

Synpunkterna på den interna styrningen inom myndigheten varierar bland de vi har intervjuat inom Trafikverket. Inom verksamhetsområdena Investering och Underhåll anser många att samordningen av myndighetens upphandlingsverksamhet fungerar bra. Det uppfattas inte som ändamålsenligt eller effektivt att var och en utformar egna förfrågningsunderlag. Vissa menar dock att ambitionen att samordna arbetet har gett upphov till en administrativ hantering med tveksam nytta.

Trafikverkets planeringsverksamhet anses av flera av de länsplaneupprättare som vi har intervjuat som hierarkiskt organiserad. Det tar sig uttryck i att Trafikverkets personal på regional och lokal nivå inte har befogenheter att fatta beslut vilket leder till fördröjningar i arbetet. I detta sammanhang kan nämnas att ett syfte med de organisationsförändringar som har genomförts inom verksamhetsområde Planering under 2015 har varit att effektivisera beslutsprocesserna.

En mer centraliserad organisation än Vägverket

Statskontorets tolkning är att åsikterna om Trafikverket som en centralstyrd och hierarkisk myndighet avspeglar den förändring som har skett i jämförelse med Vägverket. Regionerna och divisionerna inom Trafikverkets verksamhetsområden har inte lika stora befogenheter att fatta beslut som motsvarande organisationsenheter hade inom Vägverket.¹⁰⁰ Eftersom det främst var Vägverket som hade en regional och lokala förankring av de tidigare trafikverken är det naturligt att Trafikverket på regional nivå uppfattas som en mer hierarkisk organisation.

Långt avstånd till den högre ledningen

Många inom Trafikverket anser att avståndet mellan den högre ledningen och personal med operativa uppgifter är långt. I våra intervjuer påtalar flera personer att det är ett problem att personal ofta har sin chef på en annan ort.

Det uppfattas även ha funnits eller fortfarande finnas ett glapp i organisationen där verksamhetsledningen inte alltid har haft med sig cheferna på lägre nivå.¹⁰¹ I den medarbetarundersökning som genomfördes 2013

¹⁰⁰ Trafikverket, *Vägen till Trafikverket*, sid. 23.

¹⁰¹ Trafikverket, *Vägen till Trafikverket*, sid. 65.

uppgav nästan en tredjedel av de anställda att de inte hade förtroende för den högre ledningen vid myndigheten.¹⁰² Det låga förtroendet för ledningen bedöms av Trafikverkets ledning främst bero på det omfattande förändringsarbete som har bedrivits.¹⁰³

4.2.4 Samordning mellan självständiga verksamhetsområden

Verksamhetsområdena beskrivs av personer både i och utanför Trafikverket som relativt självständiga i förhållande till varandra. Att verksamhetsområdena skulle vara självständiga utgjorde också en av huvudprinciperna när Trafikverkets organisation utformades.¹⁰⁴

Trafikverket har vidtagit ett antal åtgärder för att hålla ihop arbetet mellan verksamhetsområdena. På övergripande nivå samordnas arbetet inom ramen för den direktions som generaldirektören har utsett. Direktionen består av cheferna för verksamhetsområdena och de centrala funktionerna på myndigheten. Utöver ett tilldelat linjeansvar tilldelas olika chefer ett så kallat funktionellt ansvar, som kan avse en process eller ett sakområde eller en kombination av dessa.¹⁰⁵ Syftet är att fastställa gemensamma krav och arbetssätt där så är ändamålsenligt och effektivt för verksamheten i sin helhet.

Verksamhetsområde Planering har en samordnande roll inom myndigheten och leder också nationella och regionala koordineringsgrupper där representanter för olika delar av myndigheten finns representerade. Inom myndigheten finns även andra tvärasektoriella grupper som exempelvis inköpsråd och säkerhetsråd. Grupperingarna har inte beslutsrätt utan deltagarna i grupperna fattar beslut i enlighet med sitt linjeansvar.¹⁰⁶

Arbetet med att samordna verksamhetsområdena har enligt Trafikverket fått ökad prioritet under de senaste åren och beskrivs som en fråga som

¹⁰² Trafikverket, *Medarbetarundersökning 2013*. Med högre ledning avses ledningen för verksamhetsområdena, de centrala funktionerna och resultatenheter.

¹⁰³ Se Trafikverket, *Vägen till Trafikverket*, sid. 65–66.

¹⁰⁴ Se Trafikverket, *Vägen till Trafikverket*, sid. 20.

¹⁰⁵ Med det funktionella ansvaret följer en rättighet och skyldighet att fastställa interna krav, rutiner, med mera som gäller andra organisatoriska delar inom Trafikverket.

¹⁰⁶ Trafikverket *Trafikverkets interna föreskrifter om; Arbetsordning* (IFS 2014:4), sid. 16–18.

myndigheten har ”slitit med”. Trots ansträngningarna uppfattas verksamhetsområdena både internt och externt ofta som ”stuprör” som ibland har dålig kontakt med varandra. Utredningen om järnvägens organisation bedömer exempelvis att Trafikverket förefaller ha svårt att på ett effektivt sätt hantera frågor som berör flera verksamhetsområden.¹⁰⁷

4.3 Statskontorets slutsatser och förslag

Trafikverkets organisation och arbetssätt ligger i linje med förarbetena

Statskontoret bedömer att Trafikverket har organiserat sin verksamhet i linje med de mål och intentioner som uttrycktes i förarbetena. Trafikverket har i huvudsak en trafikslagsövergripande organisation. Vår bedömning är att det trafikslagsövergripande arbetet har kommit längst inom myndighetens planeringsverksamhet vilket framstår som naturligt mot bakgrund av att det var samordningen av myndighetens planeringsroll som utgjorde ett av huvudmotiven bakom bildandet av Trafikverket.

Vi bedömer att det har skett en centralisering av investerings- och underhållsverksamheterna bland annat som ett resultat av att upphandlingsarbetet har samordnats inom myndigheten. Trafikverket förefaller dock inte ha kommit lika långt i samordningen mellan verksamhetsområdena. Trots att myndigheten har inrättat ett flertal formella samordningsfunktioner och koordineringsgrupper beskrivs verksamhetsområdena som stuprör.

Trafikverket – en myndighet svår att styra och organisera

Vi kan konstatera att Trafikverket och de olika verksamhetsområdena har omorganiserats vid flera tillfällen sedan myndigheten bildades. Detta är delvis naturligt mot bakgrund av att det är fråga om en ny myndighet som söker sina former. Vår bedömning är dock att Trafikverket som organisation brottas med problem av delvis strukturell karaktär.

¹⁰⁷ Utredningen om järnvägens organisation, *Koll på anläggningen* (SOU 2015:42), sid. 181.

Vi vill särskilt peka på två strukturella problem i den nuvarande organisationen. Det första är att det har skapats ett långt avstånd mellan den högre ledningen och de medarbetare som arbetar mer operativt. Detta kan vara en bidragande orsak till det bristande förtroendet för den högre ledningen som kommer till uttryck i myndighetens medarbetarundersökningar. Det andra problemet är att samordningen mellan verksamhetsområdena brister trots insatser i form av olika koordineringsgrupper. Båda problemen kan kopplas till storleken på organisationen. I förarbetena till bildandet av Trafikverket uttrycktes farhågor om att myndighetens storlek kunde medföra att den blev svår att styra.¹⁰⁸ Vi bedömer att dessa farhågor delvis har besannats.

Vår bedömning är dock att det inte enbart är storleken som ställer till problem utan att det också finns motsättningar mellan de mål som Trafikverket, i linje med förarbetena, strävar efter att uppnå. De långa avstånden mellan den högre ledningen och medarbetarna torde vara en konsekvens av att Trafikverket har organiserat sig i centralt styrda verksamhetsområden samtidigt som myndigheten är regionalt och lokalt baserad. Myndigheten har även höga ambitioner vad gäller att samordna verksamheten mellan trafikslagen, inom verksamhetsområdena och mellan verksamhetsområdena. Vi bedömer att det finns inbyggda motsättningar mellan dessa strävanden. En hård samordning av verksamheten inom ett verksamhetsområde kan exempelvis ge sämre förutsättningar för att samordna verksamheten mellan verksamhetsområdena.

Trafikverket behöver prioritera mellan samordningsbehoven

Vi anser att Trafikverket måste prioritera mellan samordningsbehoven, bland annat för att samordning är resurskrävande. Flera av de vi har intervjuat menar att ledningen för myndigheten är mer svårtillgänglig än vad ledningen i de gamla trafikverken var. Det kan bero på att den tvingas ägna mycket tid åt den interna samordningen.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang föreslår Statskontoret att Trafikverket analyserar vilka samordningsbehov som är mest angelägna.

¹⁰⁸ Proposition, *Ny myndighetsstruktur på transportområdet* (2009/10:59), sid. 30.

Statskontoret kan inte bedöma hur avvägningen mellan de olika samordningsbehoven ska göras. Utifrån de intentioner som uttrycktes i förarbetena är det dock möjligt att resonera om angelägenhetsgraden för olika former av samordning. Vi utvecklar detta i det följande.

Samordning mellan verksamhetsområdena bör prioriteras

Vi bedömer att de självständiga verksamhetsområdena riskerar att ge upphov till suboptimering. Det kan exempelvis ta sig uttryck i att infrastrukturplaneringen inte anpassas till de behov som finns inom investeringsverksamheterna. Bristande samordning mellan investerings- och underhållsverksamheterna kan leda till att investeringsprojekt inte tillräckligt beaktar underhållsaspekter. På längre sikt kan detta medföra fördyringar för Trafikverket. Statskontoret föreslår därför att Trafikverket prioriterar samordningen mellan verksamhetsområdena.

Som vi beskrivit har Trafikverket redan har ett antal funktioner och koordineringsgrupper för att åstadkomma en sådan samordning. Det framstår därför inte som angeläget att bilda fler formella funktioner och grupper. Lösningen torde snarare vara att skapa bättre allmänna förutsättningar för Trafikverkets personal att samverka över gränserna i organisationen. Ett hinder för en sådan samverkan tycks vara de många organisationsförändringar som har genomförts inom Trafikverket sedan det bildades. Förändringarna uppges av flera vi har intervjuat ha gjort det svårt för personalen att veta vem man kan vända sig till inom angränsande verksamhetsområde. Eventuellt kan en över tid mer stabil organisationsstruktur leda till att ett sådana kontakter underlättas.

Ytterligare trafikslagsövergripande samordning framstår inte som angelägen

Enligt Statskontoret finns det inget som talar för att Trafikverket generellt bör organiseras eller arbeta mer trafikslagsövergripande än vad som är fallet i dag. Inom investerings- och underhållsverksamheterna förefaller det inte heller finnas större synergivinster att göra genom att arbeta mer över trafikslagsgränserna.

Trafikverket bör analysera behovet av central samordning respektive regional och lokal variation

Statskontoret anser att det är rimligt att Trafikverket organiseras och styrs på ett sådant sätt att verksamheten inte varierar kraftigt över landet. Samtidigt är det rimligt att det finns utrymme för regional och lokal anpassning. Förutsättningarna för verksamheten skiljer sig betydligt mellan exempelvis glesbygds- och storstadsområden. En avvägning måste därför göras mellan centraliserande och decentraliserande ambitioner.

Statskontoret kan inte avgöra om den utveckling mot en mer central styrning som präglar Trafikverket i dag är väl avvägd men vi noterar att den tycks prägla större delen av myndigheten. I några av de intervjuer vi har genomfört beskrivs variation över landet som ett problem i sig. Motiven till varför en verksamhet ska samordnas och se likadan ut över landet framstår inte alltid som tydliga. Statskontoret föreslår därför att Trafikverket analyserar behovet av central samordning respektive regional och lokal variation när myndigheten utformar sin organisation och styrning.

5 Trafikverket som planerare

I detta kapitel behandlar Statskontoret den fördjupningsfråga som rör Trafikverkets planerarroll. Vi diskuterar om bildandet av Trafikverket och myndighetens arbetssätt och organisering ger förutsättningar att göra trafikslagsövergripande bedömningar och avvägningar i den långsiktiga ekonomiska planeringen.¹⁰⁹

5.1 En trafikslagsövergripande planering

Förbättrade förutsättningar för trafikslagsövergripande planering utgjorde ett av de bärande motiven för bildandet av Trafikverket. Detta var också ett motiv för den förändrade planeringsprocessen som infördes 2013.

5.1.1 Trafikslagsövergripande planering syftar till att främja helhetssyn

Enligt förarbetena syftar en trafikslagsövergripande planering bland annat till att undvika suboptimering av infrastrukturinvesteringar och till att undvika att transportkedjor inte hänger ihop. En sådan planering bedömdes även främja lösningar som bidrar till ökad energieffektivitet eller minskad negativ miljö- och klimatpåverkan.¹¹⁰

Trafikverksutredningen ansåg att en trafikslagsövergripande planering ingick som en del i en perspektivförskjutning av planeringsarbetet. Det handlade om att bredda och vidga det perspektiv som planeringen

¹⁰⁹ Planeringen av den statliga infrastrukturen kan delas in i en långsiktig ekonomisk planering respektive en fysisk planering där de enskilda åtgärderna eller projekten planeras mer i detalj. Trafikverket är involverat i båda planeringsskedena. Detta avsnitt begränsas beskrivning och analys till den långsiktiga ekonomiska planeringen eftersom det är inom denna som de förutsättningarna för trafikslagsövergripande avvägningar främst finns.

¹¹⁰ Regeringsbeslut, *Översyn av myndigheter och verksamheter inom transportområdet* (dir. 2008:90), sid. 9.

genomförs utifrån. Förutom att vara trafikslagsövergripande skulle de ansvariga myndigheterna anlägga ett så kallat samhällsbyggnads-perspektiv på planeringen. Vad som avses med detta definieras inte av utredningen, men Statskontoret tolkar det som att det handlar om att se till hela samhällets behov och inte enbart till behoven i transport-systemet.

I planeringen ska myndigheterna även beakta alla typer av åtgärder i enlighet med den så kallade fyrstegsprincipen. Principen innebär att förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis.¹¹¹ Innan man tar ställning till behovet av kostsamma investeringar och byggnadsåtgärder ska man exempelvis analysera vilka möjligheter som finns att påverka efterfrågan på transporter. Det kan vara fråga om att införa skatter och regleringar eller att genomföra informationsåtgärder.¹¹²

Utifrån förarbetena tolkar Statskontoret att trafikslagsövergripande planering handlar om att genomföra planeringen utifrån ett helhets- eller systemperspektiv istället för att se trafikslagen var för sig. En konsekvens av detta är att infrastrukturåtgärder inom de olika trafikslagen bör värderas på ett likvärdigt sätt.

5.1.2 En ny planeringsprocess

Efter beslut av riksdagen infördes 2013 en delvis ny process för den långsiktiga infrastrukturplaneringen. Den långsiktiga planeringen är indelad i en inriktningsplanering och en åtgärdsplanering. Inriktningsplaneringen beslutas av riksdagen, vanligen en gång per mandatperiod. I detta ingår att besluta om ekonomiska ramar och övergripande prioriteringar.¹¹³

¹¹¹ Steg ett och två i fyrstegsprincipen innebär att analysera åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och transportsätt respektive åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur. Steg tre och fyra innebär att analysera behovet av begränsade ombyggnadsåtgärder respektive nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.

¹¹² Trafikverksutredningen, *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg* (SOU 2009:31), sid. 111–113.

¹¹³ Senaste inriktningsbeslutet fattades 2012 se Proposition, *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem* (2012/13:25), bet. 2012/13:TU2, rskr. 2012/13:119.

Åtgärdsplaneringen omfattar konkreta infrastrukturåtgärder som ska vidtas och resulterar dels i en nationell plan för utveckling och underhåll av den statliga infrastrukturen, dels i regionala länsplaner.¹¹⁴ Regeringen fattar beslut om den nationella planen medan så kallade länsplaneupprättare fattar beslut om länsplanerna.¹¹⁵ Den nationella planen beslutas för en period om 12 år och är indelad i olika faser. Regeringen fattar därefter årliga beslut om vilka åtgärder som ska genomföras under de närmaste tre åren med hänsyn till anslagna budgetramar och aktuellt planeringsläge.

5.1.3 Planeringsprocessen är ett samspel mellan flera aktörer

Planeringsprocessen präglas av en succesiv planering och prioritering som sker i ett samspel där Trafikverket och regeringen är viktiga aktörer. Trafikverket lämnar förslag till inriktnings- och åtgärdsplanering till regeringen. Trafikverket ska även lämna underlag till länsplanerna. I den senare delen av planeringsprocessen lämnar Trafikverket förslag till vilka infrastrukturprojekt som ska gå vidare i processens olika steg och slutligen realiseras. Regeringen styr Trafikverket och de som upprättar länsplanerna genom att ge direktiv om hur arbetet ska gå till. Regeringen respektive riksdagen beslutar även om planer och inriktningsbeslut och vilka infrastrukturprojekt som ska genomföras.

5.2 Hur Trafikverket arbetar trafikslagsövergripande

Statskontoret har identifierat ett antal instrument eller åtgärder som Trafikverket har för att planeringen ska bli trafikslagsövergripande. Det handlar dels om åtgärder som syftar till att säkerställa ett helhets- och systemperspektiv i planeringen, dels om att åstadkomma en likvärdig bedömning av infrastrukturåtgärder inom olika trafikslag.

¹¹⁴ Något förenklat ska den nationella planen omfatta investeringar, drift, underhåll och andra åtgärder som bland annat avser det statliga vägnätet och järnvägsnätet medan länsplanerna ska innehålla investeringar och andra åtgärder som avser det vägnät som inte ingår i det statliga stamvägnätet.

¹¹⁵ Länsplaneupprättare kan vara länsstyrelser, landsting, kommunala samverkansorgan eller regionförbund.

5.2.1 Åtgärder för ett helhets- och systemperspektiv

Trafikverkets strävan efter att inta ett helhets- och systemperspektiv i planeringen tar sig bland annat uttryck i att myndigheten har ambitionen att vara en så kallad samhällsutvecklare. Begreppet beskrivs som en ”riktningsgivare” som bland annat innebär att Trafikverket ska vara med i de tidiga skedena av samhällsplaneringen. Det är också en markering mot ett sektorerat tänkande och uttrycker en ambition om att myndigheten i sin planering samarbetar med andra statliga myndigheter, med regioner, kollektivtrafikmyndigheter, kommuner och näringslivet.¹¹⁶

Åtgärdsvalsstudier som bygger på fyrstegsprincipen

Trafikverket genomför så kallade *åtgärdsvalsstudier* i den inledande planeringsfasen.¹¹⁷ Avsikten är att åtgärder i den nationella planen respektive i länsplanerna ska analyseras genom åtgärdsvalsstudier.¹¹⁸ Trafikverket har tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting samt Boverket tagit fram en handledning för hur dessa studier ska genomföras.¹¹⁹ Under 2014 genomfördes cirka 200 åtgärdsvalsstudier. Trafikverket var oftast huvudansvarig för studierna.¹²⁰

En viktig del i åtgärdsvalsstudien är att studera behov, brister och problem i ljuset av de övergripande målen och de utpekade funktioner och kvaliteter som eftersträvas för transportsystemet. Initiativet till en åtgärdsvalsstudie kan tas utifrån en identifierad brist eller problem i exempelvis det befintliga vägsystemet. Tanken med studien är att vidga analysen så att dels andra trafikslag och färdmedel, dels anknytande markanvändnings- och bebyggelsefrågor beaktas i analysen. I åtgärds-

¹¹⁶ Trafikverket, *Vägen till Trafikverket*, sid. 82.

¹¹⁷ Åtgärdsvalsstudier är ett svar på att riksdagen beslutat att den formella fysiska planeringen bör föregås av en förberedande studie som innebär en förutsättningslös transportslagsövergripande analys med tillämpning av fyrstegsprincipen. Proposition, *Planeringssystem för transportinfrastruktur* (2011/12:118), sid. 89–91. Bet 2011/12:TU:13, rskr. 2011/12:257.

¹¹⁸ Trafikverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Boverket, *Åtgärdsvalsstudier – nytt steg i planeringen av transportlösningar, Handledning*, sid. 15.

¹¹⁹ Trafikverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Boverket, *Åtgärdsvalsstudier – nytt steg i planeringen av transportlösningar, Handledning*

¹²⁰ I cirka 20 procent av fallen var andra aktörer, exempelvis kommuner, huvudansvariga eller gemensamt ansvariga för studierna. Se Trafikverket, *Årsredovisning 2014*, sid. 42.

valsstudierna ingår att med stöd av fyrstegsprincipen analysera alternativa åtgärdstyper och åtgärds kombinationer. Slutligen utarbetas förslag till rekommenderade åtgärder inklusive uppskattning av kostnader, effekter och konsekvenser.¹²¹

Statskontoret har översiktligt studerat några av de åtgärdssvalstudier som har genomförts. De studier vi tittat på följer i stort den metodik som beskrivs i handledningen. Vi har inte haft möjlighet att analysera kvaliteten i analyserna, men kan konstatera att flera av studierna är beskrivna i mycket omfattande dokument.

En trafikslagsövergripande organisation

Planeringsarbetet inom Trafikverket är organiserat trafikslagsövergripande. De som vi har samtalat med inom myndigheten anger även att det praktiska arbetet i stor utsträckning genomförs trafikslagsövergripande. Det gäller i synnerhet i de inledande faserna av planeringen där Trafikverket identifierar behov och brister i transportsystemet. I de senare delarna av planeringen där myndigheten planerar vilka åtgärder som ska vidtas är det dock vanligare att personalen specialiserar sig trafikslagsvis.

5.2.2 Samlade effektbedömningar – ett instrument för likvärdiga bedömningar

Ett viktigt instrument för att göra likvärdiga bedömningar av åtgärder inom olika trafikslag är Trafikverkets samlade effektbedömningar (SEB). SEB syftar till att utgöra ett sammanfattande beslutsunderlag som stöd för planering, beslut och uppföljning och ska enligt myndighetens riktlinjedokument normalt göras för infrastrukturåtgärder till ett större värde än 50 miljoner kronor i den nationella planen och 25

¹²¹ Trafikverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Boverket, *Åtgärdsvalsstudier – nytt steg i planeringen av transportlösningar,Handledning*, sid. 16.

miljoner kronor i länsplanerna.¹²² En SEB består av tre delar, en samhällsekonomisk analys, en transportpolitisk målanalys och en fördelningsanalys.

I den *samhällsekonomiska analysen* skattar Trafikverket nyttor av respektive kostnader för en åtgärd i monetära termer. Nyttor kan bestå i tillgänglighetsvinster, ökad trafiksäkerhet eller minskade utsläpp. Kostnaderna kan bestå i bland annat utgifter för investeringar, underhåll och drift. Genom att nyttor och kostnader uttrycks i monetära termer kan samhällsnyttan av olika åtgärder formuleras i så kallade nettonuvärdeskvoter som är enkla att jämföra.¹²³

I den *transportpolitiska målanalysen* analyserar Trafikverket hur åtgärden påverkar de transportpolitiska målen avseende bland annat tillgänglighet och miljö.¹²⁴ Till skillnad från den samhällsekonomiska analysen vägs inte effekterna samman i ett gemensamt mått.¹²⁵

I *fördelningsanalysen* beskriver myndigheten hur nyttorna fördelar sig på olika grupper, exempelvis kvinnor och män eller stad och landsbygd. Analysen kan betraktas som ett komplement till de två andra analyserna.

De samhällsekonomiska analyserna är den del av de samlade effektbedömningarna som Trafikverket lägger mest resurser på och som oftast får störst uppmärksamhet när det gäller jämförelser mellan infrastrukturåtgärder. För att kunna genomföra en samhällsekonomisk kalkyl krävs underlag i form av trafikprognoser och olika kalkylvärden. Trafikverket har till uppgift att utveckla, förvalta och tillämpa metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser och ta fram och tillhandahålla aktuella

¹²² Samlad effektbedömning ska enligt Trafikverkets riktlinje upprättas för myndighetsåtgärder, driftåtgärder, underhållsstrategier, olika typer av investeringsåtgärder, påverkansåtgärder, styrmedelsåtgärder samt paket av åtgärder som samverkar till att lösa ett identifierat behov. Omfattningen av beslutsunderlaget ska anpassas efter åtgärdens storlek och utredningsskede. Trafikverket, *Samlad effektbedömning (och samhällsekonomiska analyser) – Minimikrav för upprättande* (TRV 2012/13097).

¹²³ Detta kan kompletteras med kvalitativa beskrivningar av effekter som inte kan fångas i monetära termer.

¹²⁴ Se Proposition, *Mål för framtidens resor och transporter* (2008/09:93).

¹²⁵ Trafikverket, *Beräkningsmetodik och gemensamma förutsättningar för transportsektorns samhällsekonomiska analyser*, Kapitel 3 Beslutsunderlag och samlad effektbedömning (SEB).

trafikprognoser.¹²⁶ Som stöd i detta arbete finns den myndighetsgemensamma samrådsgruppen ASEK.¹²⁷

I detta sammanhang kan nämnas att det i det nya planeringssystemet finns krav på att Trafikverket årligen ska redovisa till regeringen hur arbetet med pågående och planerade projekt fortskrider. I detta ingår att uppdatera projektens samhällsekonomiska lönsamhet.¹²⁸ Det innebär att Trafikverket i dag behöver göra analyser mer frekvent än tidigare.

5.3 Hur förutsättningarna för planeringsarbetet har förändrats

I detta avsnitt redovisar vi synpunkter och analyser som har framkommit i Statskontorets intervjuer och i rapporter som berör Trafikverkets planeringsarbete.

5.3.1 Förutsättningarna för helhetssyn anses ha blivit bättre

Flertalet av de personer som vi har intervjuat, särskilt inom Trafikverket, anser att förutsättningarna för en trafikslagsövergripande planering har blivit bättre sedan myndigheten bildades. Detta sätts i samband med att planeringsansvaret nu ligger samlat på endast en myndighet. En vanlig uppfattning är dock att steg mot en mer trafikslagsövergripande planering hade tagits redan innan Trafikverket bildades genom att de gamla trafikverken fick ett gemensamt uppdrag att ta fram ett förslag till nationell plan.

Statskontoret tolkar att det som främst uppfattas ha blivit bättre är att förutsättningarna för en helhetssyn i planeringen har ökat. Inom Trafik-

¹²⁶ Se förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

¹²⁷ ASEK = Arbetsgruppen för SamhällsEkonomiska Kalkyl- och analysmetoder inom transportområdet. I ASEK:s samrådsgrupp ingår representanter från Trafikverket (som leder gruppens arbete), Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Stockholms Lokaltrafik, Vinnova och Trafikanalys (adjungerad).

¹²⁸ Proposition, *Planeringssystem för transportinfrastruktur* (2011/12:118), sid. 72–73. Enligt Trafikverket uppdateras Samhällsekonomiska lönsamhetsberäkningar och SEB inför beslut om att projektet ska gå in i en ny fas. När byggnationer av projektet påbörjas sker regelmässigt endast uppdatering av kostnader.

verket finns även uppfattningen att bildandet av Trafikverket har inneburit en mental förändring. Att vara ”trafikverkare” är någonting annat än att vara och ”vägverkare” eller ”banverkare”. Det innebär att man i planeringen inte automatiskt ser till behoven i det ena eller andra trafikslaget. Arbetet med åtgärdssvalstudier lyfts även fram som en katalysator som har gjort planeringen mer trafikslagsövergripande.

5.3.2 Samlade effektbedömningar anses genomföras på ett mer strukturerat sätt

Inom Trafikverket anses arbetet med bedömningar och analyser i dag genomföras mer strukturerat och systematiskt än tidigare. Trafikverket har bland annat infört kontrollprocedurer för att kvalitetssäkra sina bedömningar. Att en myndighet istället för flera genomför samlade effektbedömningar anses även ge bättre förutsättningar för att bedömningarna görs på ett likvärdigt sätt.

Det är dock svårt att uttala sig om huruvida de metoder som används för att göra samlade effektbedömningar har utvecklats på ett sätt som ger bättre förutsättningar för likvärdiga bedömningar. En sådan bedömning kräver en djupare analys av de metoder och modeller som Trafikverket använder för att göra prognoser och fastställa kalkylvärden. Vi har i vårt arbete dock inte fått några tydliga indikationer på att metoderna för bedömningar skulle gynna eller missgynna något trafikslag.¹²⁹

De som arbetar med infrastrukturplaneringen påtalar dock att det alltid finns bedömningsinslag i analyserna som påverkar utfallet. Aktörer utanför myndigheten uppfattar även de samhällsekonomiska analyserna som ibland svåra att förstå eller att de brister i transparens. Flera inom Trafikverket anser att det är svårare att bedöma värdet av infrastrukturåtgärder på järnvägsområdet än motsvarande inom vägtrafiken. Det beror bland annat på att det är svårare att göra prognoser för järnvägstrafik eftersom de påverkas av hur ett fåtal enskilda operatörer väljer att agera. Infrastrukturåtgärder inom järnvägen kan även ha mer långtgående effekter som är svåra att uppskatta eftersom järnvägen är ett nationellt

¹²⁹ Det har dock diskuterats om godstransporter värderas på ett riktigt sätt i de samhällsekonomiska analyserna, se VTI, *Godstransporter och samhällsekonomiska analyser* VTI notat 3–2013, sid. 5.

system där olika delar påverkar varandra. Infrastrukturåtgärder inom vägområdet har vanligen mer lokala och förutsägbara effekter.

5.3.3 Det saknas objektiva mått på trafikslagsövergripande planering

Det saknas objektiva mått på huruvida planeringen genomförs utifrån ett helhetsperspektiv eller inte. Det är inte heller lätt att mäta om Trafikverket gör likvärdiga bedömningar av infrastrukturåtgärder.

En indikation på om Trafikverket gör likvärdiga bedömningar skulle dock kunna vara i vilken utsträckning myndigheten prioriterar de åtgärder som har högst samhällsekonomisk lönsamhet. Om Trafikverket konsekvent prioriterar de mest lönsamma åtgärderna skulle detta kunna vara en indikation på att myndigheten prioriterar infrastrukturåtgärder på ett likvärdigt sätt, oberoende av trafikslag. De transportforskare som har analyserat detta har i allmänhet kommit fram till att lönsamhetsbedömningarna har liten betydelse för de faktiska prioriteringar som görs inom infrastrukturplaneringen av både ansvariga myndigheter och regeringen. I en analys av de förslag som de tidigare trafikverken lämnade inför den nationella planeringen för tidsperioden 2010–2021 visade det sig dock att lönsamhetsbedömningarna hade viss betydelse för myndigheternas prioriteringar.¹³⁰ Motsvarande analys är dock inte möjlig att göra för det förslag som lämnades för perioden 2014–2025 eftersom Trafikverket inte har lönsamhetsberäknat alla förslag som planen omfattade.¹³¹

I detta sammanhang vill vi dock framhålla att de samhällsekonomiska lönsamhetsberäkningarna endast är en del av det underlag som Trafikverket har för att bedöma effekterna av infrastrukturåtgärder. Det innebär att det inte är möjligt att bedöma om Trafikverket gör likvärdiga

¹³⁰ En analys av norska och svenska transportforskare visade att lönsamhetsbedömningarna hade viss betydelse för de svenska trafikverkens förslag för tidsperioden 2010–21, men en närmast försumbar betydelse för regeringens beslut. För de norska infrastrukturplaneringen bedömdes lönsamhetsbedömningarna inte ha haft någon betydelse för varken för myndigheterna eller regeringen. Se Börjesson, Maria m.fl., *Spelar samhällsekonomisk lönsamhet någon roll för infrastrukturbeslut?* Ekonomisk debatt, nr 8, 2014, årgång 24, sid. 15.

¹³¹ Trafikanalys har i granskning av Trafikverkets förslag till nationell plan påtalat brister i transparens. Se Trafikanalys, *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025* (2013:11).

bedömningar enbart genom att analysera hur lönsamma de åtgärder är som myndigheten prioriterar.

5.3.4 Planeringsprocessen uppfattas ha blivit mer komplex och tungarbetad

En vanlig uppfattning bland de vi har intervjuat är att planeringsprocessen har blivit mer komplex och i vissa fall mer tungarbetad. Det förklaras vanligen hänga samman med tillämpningen av det trafikslagsövergripande perspektivet och arbetet med åtgärdsvalsstudier. Även de samlade effektbedömningarna och samhällsekonomiska analyserna anses ta alltmer tid i anspråk.

Även om många anser att åtgärdsvalsstudier är ett ändamålsenligt sätt att arbeta framförs synpunkter på hur metodiken tillämpas. Studierna har ibland blivit väldigt omfattande. Särskilt utanför Trafikverket anses detta ha gjort planeringsarbetet mer trögarbetat. Studierna beskrivs även som ”måsten” och ”bromsklossar” som fördröjer genomförandet av olika åtgärder. Detta gäller i synnerhet när utrymmet för alternativa lösningar är litet eller då det av en eller annan anledning uppfattas vara bestämt på förhand vilken åtgärd som ska genomföras. I den tidigare nämnda handledningen för åtgärdsvalsstudier betonas dock att omfattningen och innehållet i studierna ska anpassas till behoven i det enskilda fallet. I de fall det redan finns underlag eller då man bedömer att en åtgärdsvalsstudie inte skulle tillföra något väsentligt, kan man komma fram till att inte genomföra en sådan studie.¹³²

5.4 Hinder för en trafikslagsövergripande planering

Nedan utvecklar vi de externa och interna hinder som finns för Trafikverket att bedriva en trafikslagsövergripande planering.

¹³² Trafikverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Boverket, *Åtgärdsvalsstudier – nytt steg i planeringen av transportlösningar,Handledning*, sid. 16–29.

5.4.1 Riksdagens och regeringens styrning

Riksdagen och regeringen påverkar Trafikverkets möjligheter att planera trafikslagsövergripande dels genom de direktiv som lämnas till myndigheten och dels genom den finansiella styrningen.

Regeringens styrning i direktiv och i annan form

I samband med att regeringen ger uppdrag till Trafikverket att lämna förslag till åtgärder inom ramen för den nationella planeringen pekar regeringen ut projekt som ska genomföras inom de ekonomiska ramarna. Det innebär att delar av den tillgängliga finansieringsramen binds upp vilket gör att möjligheterna att diskutera helt nya projekt minskar. Det innebär även att Trafikverkets utrymme att göra trafikslagsövergripande avvägningar minskar.¹³³

Flera som vi har intervjuat både i och utanför Trafikverket uppger även att det förekommer att den politiska ledningen vid Näringsdepartementet och Regeringskansliet vid sidan om de formella direktiven pekar ut infrastrukturåtgärder som bör ingå i Trafikverkets förslag till nationell plan.¹³⁴

Anslagsstrukturen är trafikslagsindeldad

Investeringar och underhållsåtgärder inom vägtrafik respektive järnväg finansieras i dag från olika anslagsposter. Det medför att Trafikverket i åtgärdsplaneringen måste ta hänsyn till de angivna anslagsnivåerna och därmed inte fritt kan väga olika insatser mot varandra.

Inför budgetåret 2014 ändrades anslagsstrukturen i en trafikslagsövergripande riktning. De tidigare anslagen för väg- respektive banhållning ersattes med ett anslag för utveckling av statens transportinfrastruktur respektive ett för vidmakthållande av statens transportinfrastruktur. Förändringen syftade enligt regeringen till att fullt ut kunna ta tillvara den potential till ökad effektivitet och optimerad medelsanvändning som

¹³³ Uppfattningar i denna riktning framförs i intervjuer och i Trafikverket, *Vägen till Trafikverket*, sid. 71.

¹³⁴ Se även intervju med Gunnar Malm. Trafikverket, *Vägen till Trafikverket*, sid. 63.

den förändrade och transportslagsövergripande organisationen och planeringsstrukturen möjliggjorde.¹³⁵

Denna förändring har dock bara delvis påverkat Trafikverket eftersom regeringen i regleringsbrevet för 2014 och 2015 har delat upp anslagen i anslagsposter efter trafikslag. Från och med 2015 har dock Trafikverket ökade möjligheter att väga investeringsåtgärder mot varandra. I regleringsbrevet för 2015 finns en anslagspost som ger möjlighet att bland annat väga investeringar inom väg- och järnvägsområdena mot varandra om de har en lägre total kostnad än 50 miljoner kronor.¹³⁶

5.4.2 Kompetensbrister inom Trafikverket

Många av de som vi har intervjuat både i och utanför Trafikverket anser att myndigheten har bristfällig kompetens inom sjö- och luftfart. Järnvägskompetensen uppfattas inte heller alltid vara tillräcklig i Trafikverkets regionala och lokala organisation. Bristerna i kompetens anses av många försvåra en trafikslagsövergripande planering.

Trafikverket har försökt att hantera detta genom att betona att de som arbetar med planeringen inom myndigheten, särskilt i de inledande faserna, ska kunna arbeta med alla trafikslagen. Myndigheten har även koncentrerat sjöfartskompetensen till de regioner som är mest berörda av sjöfartsfrågor medan man har samlat luftfartskompetensen centralt.

5.4.3 Övriga hinder

Det finns även andra hinder som påverkar Trafikverkets möjligheter att planera trafikslagsövergripande eller agera som samhällsutvecklare.

Trafikverket har inte rådighet över hela transportsystemet eller alla relevanta instrument

Trafikverket har ansvar för det statliga väg- och järnvägsnäten. I de fall en trafikslagsövergripande lösning kräver samordning med exempelvis det kommunala vägnätet blir arbetet med trafikslagsövergripande

¹³⁵ Proposition, *Budgetpropositionen för 2014*, utg. omr. 22 (2013/14:1), sid. 78.

¹³⁶ Avser anslagspost 11.1 Trimning och effektivisering samt miljöinvestering. Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer

avvägningar mer komplicerat. Sådana lösningar är beroende av andra aktörers medverkan.

Tillämpningen av fyrstegsprincipens första steg innebär ytterligare utmaningar för Trafikverket då det även kan inkludera åtgärder som kan ligga utanför transportsystemet. Det kan vara åtgärder som dämpar transportefterfrågan, exempelvis bebyggelselokalisering och ekonomiska styrmedel. Eftersom ansvaret för att genomföra sådana åtgärder sällan ligger på Trafikverket krävs att myndigheten kan övertyga de som har ansvar för dessa instrument att tillämpa fyrstegsprincipen.¹³⁷

Yttre förväntningar på Trafikverket försvårar helhets- och systemperspektiv

Näringsliv, kommuner och andra aktörer förväntar sig ofta att Trafikverket ska ”bygga vägen eller järnvägen”, istället för att analysera och överväga andra lösningar och åtgärder. Trafikverket menar att sådana yttre förväntningar på myndigheten, och som inte överensstämmer med uppdraget, försvårar tillämpningen av ett helhets- eller systemperspektiv i planeringen.

5.5 Statskontorets slutsatser och förslag

Bättre förutsättningar för ett helhets- och systemperspektiv

Statskontorets övergripande bedömning är att bildandet av Trafikverket har underlättat trafikslagsövergripande avvägningar i den statliga infrastrukturplaneringen. Viktiga steg mot en sådan planering hade dock redan tagits innan Trafikverket bildades. Det som har underlättats är främst möjligheten att anlägga ett helhets- och systemperspektiv i planeringen. Vi bedömer även att Trafikverkets sätt att organisera arbetet och metoden att arbeta med åtgärdsvalsstudier har bidragit till detta. Både bildandet av Trafikverket och delar av den nya planeringsprocessen har alltså bidragit till att förbättra förutsättningarna för en mer trafikslagsövergripande planering.

Vi bedömer även att de allmänna förutsättningarna för att göra likvärdiga bedömningar av infrastrukturåtgärder har blivit bättre när en enda

¹³⁷ Trafikverket, *Vägen till Trafikverket*, sid. 74.

myndighet har ansvar för att värdera olika infrastrukturåtgärder. Där-
emot har vi svårare att uttala oss om huruvida de samlade effektbe-
dömningar som Trafikverket använder för att värdera infrastrukturåtgär-
der har utvecklats i en riktning som ger förutsättningar för mer lik-
värdiga bedömningar jämfört med tidigare.

Att förutsättningarna för en trafikslagsövergripande planering har
förbättrats behöver dock inte innebära att planeringen med säkerhet har
blivit mer trafikslagsövergripande. En sådan bedömning skulle kräva en
betydligt djupare analys än den vi har kunnat genomföra inom ramen för
detta uppdrag.

En mer trafikslagsövergripande planering har ett pris

Utvecklingen mot en mer trafikslagsövergripande planering framstår
som något positivt. En sådan planering innebär dock att Trafikverket
behöver göra mer komplexa analyser vilket gör att planeringen kan ta
längre tid och kräva mer resurser än tidigare. Även högt ställda ambi-
tioner om att alla infrastrukturåtgärder ska värderas på ett likvärdigt sätt
torde bidra till en långsammare och mer resurskrävande planerings-
process. Det finns indikationer på att kostnaderna har ökat.

Regeringens styrning påverkar förutsättningarna för trafikslagsövergripande planering

Regeringens styrning påverkar förutsättningarna för trafikslagsövergri-
pande planering bland annat genom de direktiv som lämnas till myndig-
heten och hur ändamålsbeskrivningarna utformas för de anslagsposter
som myndigheten disponerar. Statskontoret noterar att steg har tagits i
riktning mot en anslagsstruktur som ger Trafikverket större frihet att
planera trafikslagsövergripande. Ytterligare steg i denna riktning måste
dock vägas mot andra målsättningar, exempelvis regeringens behov av
kontroll över hur de offentliga medlen används.

Det finns i detta sammanhang skäl att nämna att Trafikverkets och rege-
ringens planeringsverksamhet framstår som så tätt sammanvävda att det
för en utomstående bedömare är svårt att avgöra vad som är resultat av
myndighetens insatser. Detta gör det också svårt att utvärdera Trafik-

verkets roll i planeringsprocessen. Den informella styrning av myndighetens planering som uppges förekomma gör det ännu svårare att bedöma vad som är ett resultat av Trafikverkets analyser och vad som kan hänföras till politiska överväganden.

Det behövs kompetens inom alla trafikslagen

Det största hindret för en trafikslagsövergripande planering som Trafikverket har att hantera är hur myndigheten ska upprätthålla kompetens inom alla fyra trafikslagen. Delvis kan detta hanteras genom att betona att alla som arbetar med planering inom Trafikverket ska kunna arbeta med alla trafikslagen. Ett sådant förhållningssätt framstår som rimligt i de inledande faserna av planeringsprocessen. I den senare åtgärdsplaneringen torde det dock krävas att personalen har mer fördjupad kunskap om de enskilda trafikslagen.

De som arbetar inom Trafikverket har i stor utsträckning sin bakgrund i Vägverket och Banverket. Myndigheten har i övrigt sin tyngdpunkt inom väg- och järnvägsfrågor. Därför finns det en stor risk att kompetensen inom dessa trafikslag för lång tid framöver kommer att dominera Trafikverkets planering. Mot den bakgrunden föreslår vi att Trafikverket analyserar hur myndigheten ska upprätthålla tillräcklig kompetens inom samtliga trafikslag i sin planeringsverksamhet. Vi bedömer att det är viktigt för Trafikverkets legitimitet som trafikslagsövergripande planeringsmyndighet.

6 Trafikverket som beställare

I detta kapitel behandlar Statskontoret den fördjupningsfråga som rör Trafikverkets beställarroll. Att åstadkomma en förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen var ett viktigt motiv bakom bildandet av Trafikverket.¹³⁸ I kapitlet diskuterar vi om Trafikverkets arbetsätt och organisering av beställarverksamheten har skapat förutsättningar för god produktivitetsutveckling och innovationsgrad på anläggningsmarknaden.

6.1 Varför beställarverksamheten behöver utvecklas

I utredningarna som föregick bildandet av Trafikverket beskrevs anläggningsmarknaden som präglad av bristfällig produktivitet, konkurrens och innovationsgrad.¹³⁹ Trafikverksutredningen ansåg att en delförklaring till problemen var att de statliga beställarnas agerande hade byggt på en långtgående delegering av befogenheter och uppgifter.¹⁴⁰ Utredningen bedömde att en mer systematisk upphandlingsverksamhet och ett samordnat genomförande mellan trafikslagen skulle kunna skapa en starkare och mer effektiv beställarorganisation.¹⁴¹ Utredningen

¹³⁸ Produktivitet och innovationsgrad kan definieras på olika sätt. Med produktivitetsutveckling avses vanligtvis att över tiden kunna framställa samma produkt eller tjänst med lägre resursåtgång. Innovationsgrad inom anläggningsmarknaden handlar istället om branschens benägenhet eller kraft att förse marknaden med nya eller utvecklade produkter. Det kan även handla om branschens förmåga att utveckla sina produktionsprocesser. Se Produktivitetskommittén, *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen* (SOU 2012:39).

¹³⁹ Se Trafikverksutredningen, *De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden* (SOU 2009:24) och Öhrlings PriceWaterhouseCoopers, *Analys av anläggningsmarknaden*.

¹⁴⁰ Trafikverksutredningen, *De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden* (SOU 2009:24), sid. 12 och 60.

¹⁴¹ Trafikverksutredningen, *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg* (SOU 2009:31), sid. 165.

bedömde även att det var möjligt att effektivisera anläggningsmarknaden genom att systematiskt skapa förutsättningar för upprepning, specialisering och innovationer, bland annat genom att tillämpa mer industriella metoder.¹⁴² En mer rationell produktion skulle även underlättas om entreprenörerna fick bättre planeringsförutsättningar.¹⁴³

I linje med Trafikverksutredningen föreslog Produktivitetskommittén att Trafikverket i sin roll som beställare skulle skapa förutsättningar, ställa krav och följa upp entreprenörernas och konsulternas arbete, men inte styra *hur* arbetet genomförs och organiseras. I syfte att åstadkomma detta ansåg kommittén bland annat att totalentreprenader skulle användas i ökad utsträckning.¹⁴⁴

6.2 Trafikverkets utvecklingsarbete

Trafikverket har under de senaste åren bedrivit ett omfattande internt utvecklingsarbete som har syftat till ökad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen. Utvecklingsarbetet har berört stora delar av myndigheten och särskilt de verksamhetsområden som genomför upphandlingar.¹⁴⁵ Fram till 2014 fanns även ett så kallat Produktivitetsskontor som hade i uppgift att koordinera förändringsarbetet.¹⁴⁶

Som ett led i utvecklingsarbetet har Trafikverket antagit en beställar- och upphandlingsstrategi, bedrivit ett antal projekt och identifierat olika

¹⁴² Trafikverksutredningen, *De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden* (SOU 2009:24), sid. 12.

¹⁴³ Trafikverksutredningen, *De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden* (SOU 2009:24), sid. 70.

¹⁴⁴ Produktivitetskommittén, *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen* (SOU 2012:39), sid. 15–18.

¹⁴⁵ De verksamhetsområden som avses är främst *Underhåll*, *Investering* och *Stora Projekt*. För en beskrivning av Trafikverkets organisation, se avsnitt 4.2. Beskrivning i detta avsnitt bygger bland annat på intervjuer med personal inom Trafikverket. Intervjuer har främst gjorts med personal inom verksamhetsområde Investering och Underhåll.

¹⁴⁶ Ansvaret för utvecklingsarbetet är nu överflyttat på verksamhetsområdena. Funktionen Ekonomi och Styrning har vidare ett ansvar att samordna, driva på och följa upp arbetet.

fokusområden.¹⁴⁷ I det följande beskriver och analyserar vi de delar i förändringsarbetet som vi uppfattar vara de viktigaste:¹⁴⁸

- Hur Trafikverket har arbetat för att förtydliga rollerna mellan beställare, entreprenörer och konsulter.
- Hur myndigheten har arbetat för att samordna och systematisera upphandlingsarbetet.

6.2.1 Renodlad beställare – ett nytt förhållningssätt

Trafikverkets arbete med att förtydliga rollerna har internt gått under samlingsnamnet ”renodlad beställare”. Detta beskrivs som ett förhållningssätt som syftar till att ge förutsättningar för ökad produktivitet, innovation och konkurrens på anläggningsmarknaden. Inom verksamhetsområdet Underhåll har man dock valt att använda ”professionell beställare” som beteckning för arbetet. Professionell beställare beskrivs, av några som vi har intervjuat, som ett bredare angreppssätt än renodlad beställare. Exakt vari skillnaderna består är dock oklart.

Kärnan i förhållningssättet är att Trafikverket ska utveckla ett arbetssätt som innebär att branschens eller leverantörernas åtagande blir större och att de får ta ett större ansvar för själva genomförandet av projekt. I våra intervjuer med personal inom Trafikverket tolkas förhållningssättet ibland som att myndigheten ska ”ta ett steg tillbaka”. I linje med detta ska Trafikverket i högre grad koncentrera sig på *vad* som ska göras och överlämna till entreprenörer och konsulter att bestämma *hur* det ska göras. Konkret innebär det att Trafikverket ska formulera *funktionskrav* i upphandlingarna istället för att ställa detaljerade tekniska krav på

¹⁴⁷ En kortfattad beskrivning av projekten och fokusområdena finns i Trafikanalys, *Trafikverkets arbete för ökad produktivitet och innovation i anläggningsbranschen – rapport 2015* (Rapport 2015:5), sid. 11–24.

¹⁴⁸ Trafikverket har även finansierat forsknings- och innovationsprojekt som syftar till att öka produktiviteten och innovationsgraden i anläggningsbranschen och inom ramen för det s.k. PIA-projektet samarbetat med anläggningsbranschen för att ta fram förslag på åtgärder för ökad produktivitet. (PIA = Produktivitets- och Innovationsutveckling i Anläggningsbranschen) De olika delarna av förändringsarbetet går dock in i varandra och det är svårt att dra skarpa gränser mellan dem.

entreprenörerna. Trafikverket bedömer att en av de viktigaste framgångsfaktorerna för att åstadkomma innovation är att ställa tydliga funktionskrav i upphandlingarna.¹⁴⁹

En förutsättning för att kunna upphandla funktion är att Trafikverkets egna regler inte ställer krav på hur något ska göras. Trafikverket ser för närvarande över sina egna regelverk för att ersätta sådana bestämmelser med funktionsbestämmelser. Ett exempel är att ersätta krav på att det vid ett vägbygge ska genomföras ett visst antal överfarter av ett packningsredskap med krav på uppnådd bärighet.

Arbets sättet innebär en förändrad roll för myndighetens projektledare. Projektledarna ska arbeta mer affärsmässigt och noggrannare än tidigare följa upp entreprenörernas arbete och kontrollera att det Trafikverket har beställt också blir utfört. ”Tid, kostnad och innehåll” beskrivs som ett mantra som ska präglade Trafikverkets upphandlingar.¹⁵⁰ Det innebär att det ställs högre krav än tidigare på projektledarnas upphandlingskunskaper men något lägre krav på tekniska detaljkunskaper.

6.2.2 Totalentreprenader en prioriterad entreprenadform

För att Trafikverket ska bli en renodlad beställare har myndigheten i linje med Produktivitetkommitténs rekommendationer gjort totalentreprenader till en prioriterad entreprenadform. I ett investeringsprojekt innebär totalentreprenad att entreprenören får ansvar för såväl projektering som utförande.¹⁵¹

Trafikverket har, precis som Vägverket och Banverket, tidigare främst arbetat med så kallade utförandeentreprenader som innebär att myndigheterna ansvarat för projekteringen av infrastrukturprojekt och överlämnat till entreprenören att utföra projektet utifrån givna bygghandlingar. Syftet med att använda totalentreprenader är att ge entreprenörerna större frihetsgrad och därmed bättre förutsättningar att använda mer produktiva och innovativa arbets sätt. Det finns dock inget som hindrar

¹⁴⁹ Trafikverket, *Regeringsuppdrag om innovationsupphandling – slutrapport 1 juni 2014* (2014:084), sid. 5–7.

¹⁵⁰ Se Trafikverket, *Vägen till Trafikverket*, sid. 101.

¹⁵¹ I vissa fall inkluderas även drift och underhåll under en bestämd tidsperiod i kontraktet.

Trafikverket som beställare av en totalentreprenad att styra entreprenören relativt detaljerat. Det innebär att skillnaden mellan total- och utförarentreprenader i praktiken inte alltid är så stor.

En konkret skillnad mellan entreprenadformerna är dock att de konsulter som genomför projekteringsuppdrag inom ramen för investeringsuppdrag kommer att ha olika uppdragsgivare. Inom en totalentreprenad är det entreprenören som är uppdragsgivare medan det i en utförarentreprenad är Trafikverket. Eftersom det inte genomförs någon projektering vid underhållsuppdrag uppstår denna skillnad mellan entreprenadformerna inte inom underhållsverksamheten.

Trafikverket har i linje med Produktivitetskommitténs förslag satt upp ett mål om att 50 procent av den totala volymen ska utgöras av totalentreprenader 2018.¹⁵² Enligt Trafikverket var andelen totalentreprenader 60 procent vid utgången av 2014 sett till volymen. I antal räknat utgjorde detta 30 procent av det totala antalet entreprenader.¹⁵³

6.2.3 Konsultupphandlingar på fast arvode

Projektering av investeringsåtgärder genomförs vanligen av konsulter. Historiskt sett har dessa uppdrag tenderat att leda till att kostnaderna har överskridits. Produktivitetskommittén ansåg att detta berodde på att de avtalskonstruktioner som har tillämpats i praktiken har gett samma incitament som kontrakt med ersättning på löpande räkning. Det har inneburit att konsulterna har haft begränsad anledning att hålla tillbaka sin arbetsinsats eftersom en ytterligare arbetsinsats har inneburit ett högre arvode.¹⁵⁴

För att komma tillrätta med detta har Trafikverket, i linje med Produktivitetskommitténs rekommendationer, infört ett mål om att konsulter i högre utsträckning ska upphandlas på fast arvode. Trafikverket har tidigare haft ett mål att andelen avtal baserade på fast ersättning ska vara 40 procent av uppdragsvolymen 2018, mätt som ett genomsnitt över

¹⁵² Avser investeringsentreprenader som är mellan 25 och 500 miljoner kronor.

¹⁵³ Trafikverket, *Årsredovisning 2014*, sid. 92.

¹⁵⁴ Produktivitetskommittén, *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen* (SOU 2012:39), sid. 105.

några år.¹⁵⁵ Enligt Trafikverket var andelen upphandlingar till fast arvode 10 procent, vid utgången av 2014, sett till volymen. I antal räknat motsvarade det 27 procent av det totala antalet entreprenader.¹⁵⁶ Trafikverket strävar också efter att beskriva uppdragen så tydligt att konsulterna kan jobba självständigt.

Som siffrorna antyder har det visat sig svårt att upphandla konsulttjänster enbart på fast arvode. Svårigheterna består i att på förhand beskriva omfattningen av alla delar i ett projekteringsuppdrag och därmed tillämpa fast arvode på hela uppdraget. Det gäller i synnerhet i de mer inledande faserna som exempelvis kan innehålla geotekniska undersökningar som kan vara svåra att på förhand förutse omfattningen av. Trafikverket har därför under 2014 ändrat kriterierna för hur målfyllnelsen mäts genom att även räkna in sådana uppdrag som upphandlas med en blandning av fast och rörligt arvode. Eftersom fler uppdrag uppfyller de nya kriterierna än de gamla har Trafikverket även höjt målnivån från 40 till 50 procent.

6.2.4 Systematisering av upphandlingsverksamheten

Trafikverket har vidtagit flera åtgärder för att systematisera upphandlingsverksamheten.

Central funktion med uppgift att samordna och stödja inköpen

Trafikverket inrättade 2013 den centrala funktionen Inköp och Logistik. Funktionen drygt 200 medarbetare har i uppdrag att bland annat utveckla, genomföra och förvalta Trafikverkets inköps- och upphandlingsverksamhet. Funktionen har ett särskilt ansvar för myndighetens ramavtal.

Bildandet av funktionen innebar att myndighetens upphandlingskompetens kom att samlas istället för att vara utspridd på verksamhetsområdena. Det formella ansvaret för upphandlingarna ligger dock kvar på verksamhetsområdena. Inköp och Logistik ska utgöra ett stöd för de upphandlingar som genomförs.

¹⁵⁵ Produktivitetskommittén, *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen* (SOU 2012:39), sid. 112.

¹⁵⁶ Trafikverket, *Årsredovisning 2014*, sid. 92.

Översyn av inköps- och upphandlingsverksamheten

Trafikverket har gjort en översyn av sina upphandlings- och inköps-system för att bland annat ge marknaden bättre planeringsförutsättningar. Planerade upphandlingar läggs exempelvis ut på Trafikverkets webbplats för att skapa förutsägbarhet och översätts till engelska för att nå utländska leverantörer. Myndigheten har även infört ett nytt inköps-system i syfte att automatisera och standardisera enklare upphandlingar och avrop. Inköpssystemet ska även göra det möjligt att på ett strukturerat sätt följa upp vad som har beställts och vad som har fakturerats Trafikverket.¹⁵⁷

Samordning i kategoriteam och paketering av uppdrag

Arbetet med att samordna upphandlingsarbetet har organiserats i så kallade kategoriteam. Teamen består av personal från olika delar av verksamheten. Arbetet i teamen syftar till att utveckla nationella inköpsstrategier och handlingsplaner för att göra bättre affärer inom respektive delmarknad, exempelvis byggnadsverk, beläggning och vägmarkering.

För att möjliggöra en mer rationell produktion och bättre konkurrens arbetar Trafikverket med att samordnat över landet upphandla samma produktkategori, exempelvis broar, i en och samma upphandling. Trafikverket uppger att myndigheten ”paketerar” sina upphandlingar i större paket på vissa marknader och på andra marknader genomför åtgärder för att lokala och mindre entreprenörer ska ha bättre möjlighet att lämna anbud.

6.3 Synpunkter på och analyser av Trafikverkets utvecklingsarbete

I Statskontorets intervjuer och i tidigare genomförda studier av Trafikverkets utvecklingsarbete har det framkommit synpunkter på och analyser av detta arbete.

¹⁵⁷ Arbetet har internt genomförts inom projektet SISU 2013.

6.3.1 Rimligt att entreprenörer och konsulter tar ett större ansvar men oklart hur det ska gå till

I de samtal vi har fört med personal vid Trafikverket och med branschföreträdare uttrycker många en allmänt positiv inställning till grundtankarna i arbetet med en renodlad beställarroll. Det finns ett stöd för att Trafikverket inte ska detaljstyra och att entreprenörer och konsulter ska ta ett större ansvar.

Flera av de vi har intervjuat anser dock att arbetet med renodlad beställare inte är tydligt definierat och att det är svårt att närmare ange vad som mer precist ingår i uppgiften.¹⁵⁸ I våra intervjuer beskrivs förändringsarbetet på olika sätt inom myndigheten.

Några av de vi intervjuat, både externt och internt inom myndigheten, uppfattar att arbetet med renodlad beställare handlar om att slimma Trafikverket som organisation. Renodlad beställare beskrivs då som att Trafikverket ska göra mindre eller så lite som möjligt i den egna organisationen, det vill säga "outsourca" så mycket som möjligt. Trafikverkets ledning anser dock inte att förändringsarbetet handlar om att slimma myndighetens organisation. En möjlig förklaring till att arbetet med att bli en renodlad beställare tolkas som att det handlar om att slimma organisationen, kan ha att göra med att Trafikverket parallellt med detta arbete även arbetat för att effektivisera verksamheten internt. Det kan vara så att skillnaderna mellan de två processerna inte varit tydlig för alla inom myndigheten.

Hur samverkan mellan Trafikverket, entreprenörer och konsulter förhåller sig till att myndigheten ska vara en renodlad beställare är också ett område där förekommer olika tolkningar. Samtidigt som olika samverkansformer kan väljas enligt Trafikverkets beställarstrategi anses arbetet med renodlad beställare av vissa ha inneburit mindre samverkan och ett hårdare klimat mellan beställare, entreprenörer och konsulter.¹⁵⁹ En förklaring som ges till detta är att utvecklingsarbetet har medfört en mer formalistisk syn på kontraktets roll i Trafikverkets affärsrelationer.

¹⁵⁸ Liknande synpunkter framkommer i Sveriges Bygguniversitet, *Renodlad beställare – En förstudie* (TRV 2013/56184), sid. 37–38.

¹⁵⁹ Se Sveriges Bygguniversitet, *Renodlad beställare – En förstudie* (TRV 2013/56184), sid. 39.

Som vi tidigare beskrivit har det ingått i utvecklingsarbetet att projektledarna noggrannare ska följa upp entreprenörernas arbete och kontrollera att det som Trafikverket har beställt blir utfört.

6.3.2 Varierande synpunkter på totalentreprenader

Trafikverkets ledning menar likt Produktivitetskommittén att totalentreprenader ger bättre förutsättningar för teknisk utveckling och innovativa lösningar än utförarentreprenader. Enligt Trafikanalys är det en uppfattning som även delas av representanter för entreprenadföretagen.¹⁶⁰

Inom delar av Trafikverket och anläggningsbranschen finns dock ett motstånd till totalentreprenader. Det gäller i synnerhet när entreprenadformen tillämpas inom områden där behovet av detaljstyrning är stort eller där det finns omfattande tekniska krav på anläggningen, exempelvis delar av järnvägen. Stora entreprenörer är i allmänhet också mer positiva till totalentreprenader än små.¹⁶¹

Vidare riktar entreprenörerna kritik mot så kallade styrda totalentreprenader. Med det avses totalentreprenader som är förknippade med omfattande tekniska krav. Sådana entreprenader leder till att frihetsgraden är låg samtidigt som entreprenören får ta stora delar av risken, något som inte uppfattas som rimligt. Trafikverket är medvetet om denna problematik och ser det pågående arbetet med att anpassa och förenkla myndighetens regelverk som den viktigaste åtgärden för att undvika sådana entreprenader och ge förutsättningar att ställa funktionskrav i upphandlingarna.

Även om det finns skilda synsätt är Statskontorets bild att det är få som anser att det alltid är rätt eller alltid fel att använda totalentreprenader. Skillnaderna i synsätt består istället i hur ofta och när entreprenadformen bör användas. Några av de vi intervjuat anser att målet om att 50 procent av volymen ska vara totalentreprenader riskerar leda till att de används

¹⁶⁰ Trafikanalys, *Trafikverkets arbete för ökad produktivitet och innovation i anläggningsbranschen – rapport 2015* (Rapport 2015:5), sid. 7.

¹⁶¹ Skälet till att små företag är mer negativa är att de har mer begränsade möjligheter att lägga omfattande anbud. Se Trafikanalys, *Trafikverkets arbete för ökad produktivitet och innovation i anläggningsbranschen – rapport 2015* (Rapport 2015:5), sid. 28.

i situationer där det inte är lämpligt. Ledningen för Trafikverket bedömer dock att denna risk är liten och hänvisar till att entreprenadform, i enlighet med myndighetens beställarstrategi, ska väljas utifrån projektens specifika förutsättningar.¹⁶² Ledningen framhåller även att målet har behövts för att åstadkomma en förändring. Det beror på det motstånd mot totalentreprenader som har funnits i organisationen.¹⁶³

Några av de vi har intervjuat inom verksamhetsområde Underhåll anser att totalentreprenader inte är lämpliga eller passar vid upphandling av underhållstjänster. Eftersom det inte genomförs någon projektering inom underhållsverksamheten blir skillnaden mellan entreprenadformerna svår att konkretisera inom denna verksamhet. Ibland uppfattas skillnaden som så liten mellan entreprenadformerna att det blir som ”en lek med ord”.

6.3.3 Kritik riktas mot upphandlingar till lägsta pris

Trafikverket anger att utgångspunkten för myndighetens upphandlingar är att de ska ske till lägsta pris givet efterfrågad kvalitet. Anbud ska värderas utifrån ”tid, kostnad och kvalitet”. En vanlig kritik som riktas mot Trafikverkets upphandlingar är att myndigheten lägger för stor vikt vid priset när den bestämmer vilka anbud som ska vinna dess upphandlingar.¹⁶⁴ Det uppfattas leda till bristande kvalitet och ger inte heller goda förutsättningar för innovation, se vidare avsnitt 6.5.2.

En liknande kritik riktas mot Trafikverket upphandlingar av konsulter. Flera vi intervjuat både externt och internt inom myndigheten anser att principen om att konsulttjänster ska upphandlas till fast arvode inneburit att konsulterna konkurrerar med lägsta pris för att sedan göra så lite som möjligt när de väl har vunnit anbudstävlan. Det innebär att kvaliteten i arbetet riskerar att bli lidande. Som vi nämnde tidigare har Trafikverket

¹⁶² Trafikverket, *Beställar- och strategidokument* (TDOK 2011:196), sid. 3.

¹⁶³ Detta gällde även de gamla trafikverken. Enligt uppgift fattade Vägverket flera beslut om att i ökad utsträckning använda totalentreprenader utan att någon förändring inträffade.

¹⁶⁴ Se även Trafikverket, *NLI 2014*, s. 3 och Riksrevisionen *Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?* (RiR 2012:14), sid. 60.

sedan 2014 öppnat för en blandning av rörligt och fast arvode i konsultupphandlingarna. Trafikverket uppger även att upphandlingar till fast pris kan följas av tilläggsbeställningar i ett senare skede.

6.3.4 Utvecklingsarbetets påverkan på Trafikverkets kompetens och kunskaper

Som vi beskrivit tidigare har det ingått i Trafikverkets utvecklingsarbete att förändra projektledarnas kompetensprofil från en mer teknikorierad till en mer affärsmässig profil. Huruvida detta generellt har påverkat myndighetens tekniska kompetens är svårt att bedöma. Vi noterar att andelen av Trafikverkets leverantörer som i myndighetens egna uppföljningar uppger att myndighetens medarbetare är professionella och kunniga inte har förändras i någon större utsträckning under senare år.¹⁶⁵ Såväl externt som internt inom Trafikverket förekommer dock uppfattningen att myndighetens tekniska kompetens sjunkit eller att utvecklingsarbetet riskerar att leda till att myndigheten gör sig av med alltför mycket teknisk kompetens.¹⁶⁶

En annan fråga som diskuterats är huruvida utvecklingsarbetet har påverkat Trafikverkets kunskap om den egna väg- och järnvägsanläggningen. Utredningen om järnvägens organisation har uttryckt en oro över att renodlingen av beställarrollen har drivits på ett sådant sätt att det riskerar att Trafikverkets kunskap om den egna anläggningen successivt avtar.¹⁶⁷ Utredningen anser även att Trafikverket inte har tillräck-

¹⁶⁵ Andelen av leverantörerna som instämde i påståendet att Trafikverkets medarbetare är professionella och kunniga var 73 % 2014, att jämföra med 70 % år 2011. Se Trafikverket, *NLI 2014*, sid. 5.

¹⁶⁶ Inom anläggningsbranschen anser flera vi intervjuat att en sådan utveckling är ett problem eftersom det fordras hög teknisk kompetens för att bedöma om olika tekniska lösningar svarar mot de funktionskrav som det är tänkt att Trafikverket ska ställa. Se även Sveriges Bygguniversitet, *Renodlad beställare – En förstudie* (TRV 2013/56184), sid. 40.

¹⁶⁷ Utredningen om järnvägens organisation, *En enkel till framtiden?* (SOU 2013:83), sid. 255.

lig kunskap om den egna anläggningen och har föreslagit att myndigheten bör genomföra så kallad underhållsbesiktning i egen regi för att öka sin kunskap.¹⁶⁸

Trafikverket bedömer att myndigheten har god kontroll på järnvägsanläggningen men däremot inte har tillräcklig kunskap om effektsamband och systemeffekter. Med det avses hur delar av anläggningen påverkar hela systemets funktion. Trafikverket har dock identifierat ett behov av att stärka Trafikverkets förmåga att dra slutsatser om i vilket skick järnvägen befinner sig och vilket underhåll som krävs. Trafikverket har därför föreslagit att funktioner för så kallad tillstånds- och leveransuppföljning inom underhållsverksamheten övertas i egen regi.¹⁶⁹

Statskontoret konstaterar att Utredningen om järnvägens organisations och Trafikverkets uppfattningar och förslag skiljer sig åt. Gemensamt är dock att båda bedömer att ett övertagande i egen regi av delar av den besiktning eller uppföljning som idag genomförs av marknadsaktörer, kan stärka Trafikverkets kunskap om den egna anläggningen eller vilket underhåll som krävs.

6.3.5 Bättre planeringsförutsättningar på anläggningsmarknaden

Trafikverkets egna uppföljningar visar att leverantörerna som helhet är relativt nöjda med Trafikverket som upphandlare.¹⁷⁰ Uppföljningarna visar även att leverantörernas planeringsförutsättningar har förbättrats. Exempelvis hade andelen som ansåg att det var lätt att hitta Trafikverkets kommande affärer ökat från 66 till 90 procent mellan 2011 och

¹⁶⁸ Utredningen om järnvägens organisation, *Koll på anläggningen* (SOU 2015:42), sid. 95–96.

¹⁶⁹ Trafikverket, *Alternativ för framtida organisering av järnvägsunderhållet*, slutrapport 2015.

¹⁷⁰ I Trafikverkets mätning av s.k. Nöjd Leverantörs Index (NLI) 2014 angav 82 % av de svarande att de helt eller delvis var nöjd med Trafikverket som kund. Motsvarande andel 2012 var 86 % vilket antyder en viss minskning i nöjdhet. Samtidigt hade det sammanvägda indexet, där alla delsvar vägdes in ökat från 58 till 65 % mellan år 2012 och 2014.

2014. Även andelen som ansåg att räknings- och utvärderingstider var rimliga hade ökat, från 62 till 82 procent mellan samma år.

6.4 Utvecklingsarbetets påverkan på produktivitet och innovationsgrad

I detta avsnitt redovisar vi resultatet av olika mätningar och analyser av Trafikverkets utvecklingsarbete och hur arbetet har påverkat produktivitet och innovationsgrad.

6.4.1 Svårt att objektivt mäta utvecklingsarbetets effekter på produktivitet och innovationsgrad

Många av de vi har samtalat med både internt och externt beskriver Trafikverkets utvecklingsarbete som ambitiöst och som något som har påverkat anläggningsmarknaden. Det saknas dock i stor utsträckning underlag för att mer objektivt bedöma vilka effekter utvecklingsarbetet har haft. Det beror på att det är svårt att mäta produktivitet och innovationsgrad, något vi återkommer till i avsnitt 6.5.4.

6.4.2 Trafikverket bedömer att utvecklingsarbetet har frigjort medel

Trafikverket har satt upp ett mål om att myndighetens åtgärder för att öka produktivitet och innovation i anläggningsbranschen under perioden 2012–2014 ackumulerat ska frigöra minst 3 miljarder kronor.¹⁷¹ Trafikverket bedömer att 3.8 miljarder kronor frigjordes under tidsperioden. Med frigjorda medel avses den besparing som uppstår i samband med upphandling av entreprenörer och som mäts genom skillnaden i anbuds-kalkylen och beräknad kalkylerad kostnad för upphandlingen. För att en sådan besparing ska kunna räknas som frigjorda resurser ska de dock kunna kopplas till någon av de produktivitetshöjande åtgärder som myndigheten har vidtagit. Om besparingen exempelvis beror på marknads-läget eller på att krav eller standards har förändrats ska besparingarna alltså inte räknas in.¹⁷²

¹⁷¹ Trafikverket, *Verksamhetsplan 2013–2015*.

¹⁷² Trafikverket, *Trafikverkets årsredovisning 2013*.

6.4.3 Analyser av entreprenadformen pekar i olika riktning

För att studera betydelsen av entreprenadformen har Trafikverket låtit analysera och jämföra total- respektive utförarentreprenader. Resultatet av analyserna pekar i olika riktning, men bygger enligt Trafikverket på för få fall för att man ska kunna dra generella slutsatser. Ett par av studierna pekar på att slutkostnaden eller kontraktsvärdet för totalentreprenaderna generellt har varit lägre än prognoserna eller kalkylerna. Detta tyder på att de har blivit billigare än man har förväntat.¹⁷³

En studie av vägprojekt påvisar inga tydliga skillnader mellan entreprenadformerna när det gäller ekonomiskt utfall i förhållande till kontraktsvärdet.¹⁷⁴ Studien pekar dock på att totalentreprenader kan vara svårare att kalkylera och att det förekommer mer ändrings- och tilläggsarbeten i dem (så kallade ÄTA).¹⁷⁵ I studien bedöms bland annat kvaliteten på levererad funktion eller teknisk lösning vara bättre för utförarentreprenaderna medan totalentreprenaderna hade fler innovativa lösningar.¹⁷⁶ Trafikverket anser dock att flera av totalentreprenaderna i studien inte är representativa för den tillämpning som gäller i dag och att det därför inte är möjligt att dra slutsatser om den nuvarande verksamheten utifrån denna studie.

Riksrevisionen genomförde 2012 en statistisk analys av ett antal slumpmässigt utvalda entreprenader. Riksrevisionen jämförde kostnaderna för totalentreprenader respektive utförarentreprenader med ett tiotal presta-

¹⁷³ Trafikverket, *Sammanställning av kalkylerad kostnad och utfall för namngivna investeringsprojekt 2005–2012*, sid. 4. Trafikverket, *Sammanställning av kalkylerad kostnad, kontraktsvärde och utfall för investeringsentreprenader 2011–2013*.

¹⁷⁴ Trafikverket, *Effektivitet i entreprenadverksamheten – nyckeltal och bedömning av genomförandet*, sid. 18. Trafikverket anger till Statskontoret att andra interna studier indikerar att ÄTA-kostnader vanligtvis är lägre i totalentreprenader jämfört med utförarentreprenader.

¹⁷⁵ Trafikverket, *Effektivitet i entreprenadverksamheten – nyckeltal och bedömning av genomförandet*, sid. 17 och 19. Trafikverket uppger att andra interna uppföljningar som gjorts indikerar att ÄTA-kostnader vanligtvis är lägre i totalentreprenader jämfört med utförarentreprenader.

¹⁷⁶ Trafikverket, *Effektivitet i entreprenadverksamheten – nyckeltal och bedömning av genomförandet*, sid. 34.

tionsrelaterade faktorer såsom väglängd, järnväglängd, spårväxlar, broarea, befintlig trafik, tätbebyggelse med mera. Analysen visade att totalentreprenader i genomsnitt har haft lägre produktivitet, men att skillnaden mellan entreprenadformerna inte var signifikant.¹⁷⁷

6.5 Förutsättningar och hinder för Trafikverkets utvecklingsarbete

I detta avsnitt redovisar vi förutsättningar och hinder för Trafikverkets utvecklingsarbete.

6.5.1 Inga formella hinder för Trafikverkets utvecklingsarbete

Statskontoret har inte funnit att det finns något i den direkta styrningen av Trafikverket som försvårar eller förhindrar myndigheten i sin roll som beställare. Myndigheten har stor frihet att utforma rollen. I detta sammanhang kan nämnas att det inte heller finns några formella hinder för Trafikverket att driva verksamhet eller exempelvis bygga vägar och järnvägar i egen regi.

I våra intervjuer med Trafikverket tas det interna regelverket upp som ett hinder för att utveckla beställarrollen. Som framgått arbetar Trafikverket med att se över sina egna regler för att ge förutsättningar för att upphandla funktion. Det är dock få inom myndigheten som spontant lyft fram de nationella, europeiska eller internationella bestämmelser som finns för de olika trafikslagen som ett hinder för Trafikverket att utveckla sin beställarroll. Inte heller Transportstyrelsens föreskrifter eller tillsyn har tagits upp i detta sammanhang.

De nationella och europeiska upphandlingsreglerna beskrivs dock som något som har stor påverkan. Inriktningen mot att upphandla enligt principen om fast pris anses särskilt bland entreprenörer och konsulter ha gjort att den som har lagt anbudet med det lägsta priset har vunnit upphandlingen. Anledningen anges vara att Trafikverket är oroligt för

¹⁷⁷ Riksrevisionen, *Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar* (RiR 2012:14), sid. 27–35.

att tilldelningsbeslut annars inte ska överensstämma med reglerna för upphandling.

6.5.2 Målkonflikter mellan att främja produktivitet och innovation

Den bild som förmedlas i våra intervjuer, både internt och externt, är att Trafikverket i sitt utvecklingsarbete har inriktat sig på att skapa produktivitetstvinster snarare än att höja innovationsgraden. De entreprenörer och konsulter vi samtalat med anser inte att myndigheten kommit så långt i arbetet med att främja innovationer.¹⁷⁸ Bland entreprenörer och konsulter anser flera vi samtalat med att en orsak till detta är att myndigheten lägger för stor vikt vid priset när den bestämmer vilka anbud som ska vinna dess upphandlingar. Det har gett dåliga förutsättningar för entreprenörerna att introducera nya lösningar eller produkter.

Statskontoret bedömer att det i praktiken kan finnas en målkonflikt mellan att främja produktivitet och innovationer. Det är också något som har påtalats i den vetenskapliga litteraturen. En organisation som starkt inriktar sig på att öka produktiviteten på kort sikt kan hämma innovationsförmågan.¹⁷⁹

Här måste man dock skilja mellan så kallade produktinnovationer och processinnovationer. Produktinnovationer på transportområdet kan avse nya brokonstruktioner, vägbeläggningar med mera. Processinnovationer handlar om att producera en given produkt på ett nytt sätt. Det är särskilt produktinnovationer som kan vara svåra att förena med starkt produktivitetfokus. Om man exempelvis i sin strävan att öka produktiviteten håller ned styckkostnaderna kan det motverka introduktionen av innovationer som exempelvis utifrån ett livscykelperspektiv skulle vara mer ändamålsenliga.

Om innovationer genomförs på fel sätt kan de ge upphov till lägre produktivitet och effektivitet på längre sikt, exempelvis genom att graden

¹⁷⁸ Trafikverket uppger dock att myndigheten under 2015 avser att ta fram en checklista för så kallat innovationsvänliga upphandlingar. Målet är att 20 procent av upphandlingarna ska vara innovationsvänliga 2015.

¹⁷⁹ Se Produktivitetskommittén, *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen* (SOU 2012:39), bilaga 9 sid. 328.

av standardisering minskar. Ett exempel som har nämnts i våra intervjuer är att produktinnovationer på vägområdet har gett upphov till ökade kostnader och lägre produktivitet i underhållsverksamheten. Innovationerna har gjort att det har uppstått större olikheter i vägsystemet och därmed försvårat ett rationellt underhåll.

6.5.3 Förutsättningarna på anläggningsmarknaden varierar

Förutsättningarna för Trafikverkets utvecklingsarbete skiljer sig åt mellan olika marknadssegment. En vanlig uppfattning är exempelvis att funktionskrav är svårare att ställa inom den tekniskt mer reglerade järnvägen än inom vägtrafiken. Utredningen om järnvägens organisation anser att Trafikverket inte bör använda så kallade funktionsentreprenader för att upphandla järnvägsunderhåll. Sådana entreprenadformer förutsätter väsentligt bättre kunskap om järnvägsanläggningens tillstånd än vad Trafikverket har i dag.¹⁸⁰

Trafikverket uppger att arbetet med att ställa funktionskrav inte har kommit igång med full kraft när det gäller järnvägsunderhållet. Myndigheten bedömer även att man under en övergångsperiod behöver ta en större del av risken vid upphandling av järnvägsunderhåll och att man därför i dag upphandlar en större del av kontrakten genom utförandentreprenad. På längre sikt anser Trafikverket att även dessa kontrakt bör upphandlas som totalentreprenader med funktionsåtaganden.

Konkurrensförutsättningarna varierar också mellan olika områden. Delar av anläggningsmarknaden domineras av ett litet antal företag. Antalet företag som konkurrerar om Trafikverkets kontrakt varierar dock mellan trafikslagen och i olika delar av landet.¹⁸¹

¹⁸⁰ Utredningen om järnvägens organisation, *Koll på anläggningen* (SOU 2015:42), sid. 16.

¹⁸¹ För en närmare beskrivning av branschstrukturen se Trafikanalys, *Trafikverkets arbete för ökad produktivitet och innovation i anläggningsbranschen – rapport 2015* (Rapport 2015:5) sid. 54.

6.5.4 Svårigheter att mäta produktivitet och innovationsgrad

Trafikverket har sedan myndigheten bildades arbetat med att utveckla metoderna för hur produktivitet ska mätas och har valt att följa produktivitetsutvecklingen via ett antal indikatorer. Trafikanalys bedömde nyligen att några av indikatorerna i grunden är bra men att de behöver utvecklas för att ge en bra bild av produktivitetsutvecklingen.¹⁸²

Utan att närmare gå in på de mått och indikatorer som Trafikverket använder kan vi konstatera att indikatorerna var och en för sig inte är tydliga mått på produktivitet. Trafikverket är medvetet om bristerna i de mått som används men bedömer att myndigheten med långa mätserier ändå kan ha hjälp av dessa indikatorer för att visa om utvecklingen går åt önskat håll.¹⁸³

Det saknas i stort sett helt mått på hur utvecklingsarbetet har påverkat innovationsgraden på anläggningsmarknaden. Trafikverket har mätt faktorer som man bedömer ger förutsättningar för innovation, nämligen andelen totalentreprenader och andelen konsultupphandlingar enligt fast pris.

6.6 Statskontorets slutsatser och förslag

Trafikverket har bedrivit ett ambitiöst förändringsarbete men mycket återstår

Statskontoret konstaterar att Trafikverket har bedrivit ett omfattande förändringsarbete inom flera verksamhetsområden. Vi har i detta kapitel bara beskrivit en del av det arbete som myndigheten har utfört. Det är svårt att få en heltäckande bild av det arbete som har bedrivits och hur det har genomförts på olika områden. Ambitionerna har ännu inte fått

¹⁸² Trafikanalys, *Trafikverkets arbete för ökad produktivitet och innovation i anläggningsbranschen – rapport 2015* (Rapport 2015:5), sid. 65.

¹⁸³ Trafikverket mäter bland annat utvecklingen av styckepriser på ett antal områden. Om styckepriserna går ned kan det vara ett uttryck för förbättrad produktivitet. Se Trafikverket, *Årsredovisning 2014*, sid. 94–96.

fullt genomslag i verksamheten.¹⁸⁴ Vi bedömer dock att förändringsarbetet ligger i linje med de intentioner som uttrycktes i förarbetena och de rekommendationer som Produktivitetskommittén lämnade.

Myndigheten har kommit långt vad gäller målsättningen att öka andelen totalentreprenader. Hur långt Trafikverket har kommit i ambitionen att lägga över ett större ansvar eller åtagande på entreprenörer och konsulter är dock mer svårbedömt. Det beror på att andelen totalentreprenader inte säger så mycket om hur detaljerat Trafikverket styr sina entreprenörer. Statskontoret bedömer att nyckeln i det fortsatta arbetet kommer att bli huruvida Trafikverket lyckas med att ställa funktionskrav i sina upphandlingar.

Vi bedömer att Trafikverket har kommit längre i arbetet med att systematisera sina upphandlingar. Arbetet förefaller även ha förbättrat planeringsförutsättningarna på anläggningsmarknaden.

Effekterna av förändringsarbetet är osäkra men det har troligen lett till kostnadsminskningar

Avsaknaden av bra mått på och mätningar av produktivitet och innovationsgrad gör det svårt att avgöra om Trafikverkets åtgärder har lett till produktivitetshöjningar eller ökad innovationsgrad. Statskontoret bedömer dock att förändringsarbetet än så länge mer har kommit att syfta till produktivitetshöjningar än till ökad innovationsgrad.

Vi bedömer det dock som troligt att utvecklingsarbetet inneburit kostnadsminskningar. Vi gör bedömningen mot bakgrund av dels de mätningar av frigjorda medel som Trafikverket har gjort, dels förändringsarbetets tydliga betoning av kostnadskontroll. Det är dock inte möjligt att säga om kostnadsminskningarna i sin tur har inneburit produktivitetsvinster eftersom det förutsätter att det som produceras är jämförbart och har likartad kvalitet.

¹⁸⁴ Trafikanalys kommer fram till en liknande slutsats se Trafikanalys, *Trafikverkets arbete för ökad produktivitet och innovation i anläggningsbranschen – rapport 2015* (Rapport 2015:5), sid. 8 och 63.

Statskontoret förordar en blandad strategi

Utifrån de uppföljningar som har genomförts och den forskning som finns att tillgå kan vi konstatera att underlaget är osäkert om vilket som är det mest ändamålsenliga arbetssättet. De uppföljningar och utvärderingar som har genomförts av Trafikverkets förändringsarbete indikerar olika resultat. Det beror troligen på att det som har utvärderats är sammansatta fenomen där entreprenadformer kombineras med olika ersättningsformer, samverkansformer, med mera. Vilka konsekvenser entreprenadformer har beror sannolikt på hur de i övrigt utformas.

Vi bedömer att det finns potentiella målkonflikter mellan att främja produktivitet respektive att främja innovation. För att öka innovationsgraden på anläggningsmarknaden kan man behöva vidta andra åtgärder än de som kan användas för att öka produktiviteten. Förutsättningarna inom olika delar av anläggningsmarknaden skiljer sig också åt vilket gör att åtgärder och arbetssätt behöver anpassas till olika områden.

Mot denna bakgrund framstår en blandad strategi där man prövar och utvärderar olika arbetssätt som mest ändamålsenlig.¹⁸⁵ Statskontoret anser att det är angeläget att Trafikverket intar en prövande hållning och ändrar sina arbetsmetoder utifrån de erfarenheter myndigheten får. Vårt intryck är att Trafikverket i många avseenden intar en sådan hållning. Den uttrycks bland annat i myndighetens beställarstrategi. Vi noterar även att Trafikverket ändrat målen för konsultupphandlingar när det visat sig svårt att upphandla konsulter till fast arvode.

Statskontoret anser vidare att Trafikverket inte alltför ensidigt bör driva inriktningen att lägga över ett större åtagande på leverantörsmarknaden. Denna inriktning innebär att risken flyttas från Trafikverket till entreprenören. Vi bedömer att myndigheten i vissa fall kan behöva ta på sig större delen av risken för att exempelvis åstadkomma innovationer. I förlängningen kan detta innebära att Trafikverket driver vissa utvecklingsprojekt i egen regi för att pröva nya tekniska lösningar.

¹⁸⁵ En liknade förslag har lämnats av forskare kopplade till Sveriges Bygguniversitet. Forskarna talar om en ”experimentell ansats” där man parallellt arbetar med flera modeller. Se Sveriges Bygguniversitet, *Renodlad beställare – En förstudie* (TRV 2013/56184), sid. 16.

En alltför ensidig betoning av nuvarande inriktning riskerar också att leda till att Trafikverket förlorar kunskap över väg- och järnvägs-systemet. Som nämndes tidigare har Trafikverket nyligen föreslagit att funktioner för tillstånds- och leveransuppföljning inom underhållsverk-samheten bör övertas i egen regi med motivet att det stärker myn-dighetens förmåga att dra slutsatser om i vilket skick järnvägen befinner sig och vilket underhåll som krävs. Det framstår därför som angeläget att Trafikverket aktivt prövar vilka verksamheter som är strategiskt viktiga för myndigheten att driva i egen regi.

Det behövs en samsyn om inriktningen på förändringsarbetet

Regeringen utövar inte någon direkt styrning av Trafikverket i dess roll som beställare. Myndigheten har stor frihet att utforma rollen. Det finns inte heller några formella hinder för Trafikverket att genomföra verk-samhet i egen regi. Samtidigt är det tydligt av förarbetena till bildandet av Trafikverket och den allmänna förändringen av myndigheternas roller på transportområdet att Trafikverket i huvudsak ska lämna över praktiskt ansvar till entreprenörer och konsulter och inte bedriva verk-samhet i egen regi.

Mot bakgrund av den diskussion som pågår om hur Trafikverket ska genomföra järnvägsunderhållet framstår det som angeläget att rege-ringen klargör vilken inriktning som Trafikverkets arbete bör ha fram-över. Det gäller inte bara järnvägsunderhållet utan även myndighetens beställarroll och genomföranderoll i stort. Med det sistnämnda avses i vilken utsträckning myndigheten får och bör bedriva verksamhet i egen regi. Statskontoret föreslår därför att regeringen i dialog med Trafik-verket verkar för en samsyn om inriktningen på Trafikverkets beställar-roll och genomföranderoll i stort.

Trafikverket bör analysera tillämpningen av upphandlingsregelverken

Trafikverket strävar efter att i större utsträckning upphandla till fast pris. Denna strävan anses bland många entreprenörer och konsulter ha gjort att den som lagt anbud med lägst pris i alltför stor utsträckning har vunnit

upphandlingarna. I våra intervjuer har det även framförts att Trafikverket alltför mekaniskt följer upphandlingsreglerna och exempelvis inte tar till vara de möjligheter att förhandla som de tillåter. En förklaring till detta kan vara att Trafikverket är oroligt för att tilldelningsbeslut annars inte ska överensstämma med upphandlingsreglerna.

Statskontoret bedömer att relativt mycket av den externa kritik som har riktats mot utvecklingsarbetet har att göra med att anbud med lägst pris i alltför stor utsträckning anses vinna upphandlingarna. Ensidigt fokus på pris i upphandlingen riskerar att få negativa konsekvenser för infrastrukturens kvalitet och kan ge entreprenörerna små incitament till innovationer. Statskontoret föreslår därför Trafikverket att analysera sin tillämpning av upphandlingsreglerna i syfte att identifiera möjligheter att undvika ett ensidigt fokus på pris.

Trafikverket bör utveckla måtten på innovation

Det finns brister i de mått som används för att mäta produktivitet och innovation inom anläggningsbranschen. Statskontorets bedömer att bristerna inte främst beror på att Trafikverket inte har prioriterat sådana mätningar, utan på de stora svårigheter som det innebär att mäta produktivitet och innovation på området. Svårigheterna beror bland annat på att förutsättningarna för olika infrastrukturprojekt skiljer sig åt på många punkter. Det gäller exempelvis skilda markförhållanden, läge i förhållande till tätorter eller kvalitetsskillnader. Mätningar av produktivitet måste beakta sådana skillnader för att på ett bra sätt spegla utvecklingen på området.

Vi kan dock konstatera att det i stort sett helt saknas mått på hur utvecklingsarbetet har påverkat innovationsgraden inom anläggningsbranschen. På detta område tror vi att mätningarna kan utvecklas. Innovation och innovationsgrad är dock inget som lätt låter sig mätas och vi bedömer därför att det sannolikt krävs forskningsinsatser för att komma framåt i arbetet. Vi föreslår därför att Trafikverket ger i uppdrag till forskare att föreslå hur innovation kan mätas

7 Forskning och statistik på transportområdet

I detta kapitel diskuterar vi ansvaret för datainsamling, statistik och forskning på transportområdet.

Under vårt arbete med delrapporten framhöll flera aktörer att roll- och ansvarsfördelningen mellan transportmyndigheterna när det gäller forskning och statistik inte är helt tydlig och ändamålsenlig. En risk för dubbelarbete och en ineffektiv administration påtalades.

7.1 Ansvar för forskning och forskningsverksamhet

Transportforskningsutredningen föreslog en ny ansvarsfördelning för forskning och innovation mellan transportmyndigheterna. Utredningen lyfte fram vikten av att samtliga myndigheter bidrar till transportforskningens utveckling samt att myndigheter med ett utpekad forskningsansvar har en egen och särskilt avsatt budget för forskning och innovation.¹⁸⁶

7.1.1 Transportmyndigheterna och deras ansvar

I linje med Transportforskningsutredningens förslag ska Trafikverket, Transportstyrelsen, Luftfartsverket och Sjöfartsverket sedan den 1 maj 2013 enligt sina respektive instruktioner ”svara för forskning och innovation som motiveras av myndighetens uppgifter”. Innan ändringarna hade endast Trafikverket ett sådant ansvar inskrivet i instruktionen.

¹⁸⁶ Transportforskningsutredningen, *Mer innovation ur transportforskning* (SOU 2010:74), sid. 11.

Luftfartsverket och Sjöfartsverket

Luftfartsverket är ett affärsverk som bedriver civil och militär flygtrafikledning på statliga flygplatser. Luftfartsverket bedriver även flygtrafikledning utomlands. Verksamheten finansieras med avgifter. Luftfartsverkets forsknings- och innovationsansvar gäller alltså flygtrafik-tjänst, ett område inom vilket myndigheten även tidigare har bedrivit forsknings- och innovationsverksamhet.

Sjöfartsverket är ett affärsverk som huvudsakligen finansieras med avgifter på handelssjöfarten. Myndigheten ansvarar för tillgänglighet, framkomlighet och säkerhet till sjöss genom bland annat lotsning, farledshållning, isbrytning, sjötrafikinformation, sjögeografisk verksamhet, sjömansservice samt sjö- och flygräddning. Sjöfartsverkets ansvar för sjövägarna löper fram till hamnområdena, där kommunen eller hamnbolaget tar över. Myndighetens forsknings- och innovationsansvar spänner således över en betydande del av sjöfartsområdet.

Sjöfartsverket och Luftfartsverket har inte direkt tillgång till offentliga medel för sin forskningsverksamhet. Anslag öronmärkta för sjöfartsområdet respektive luftfartsområdet anges istället i Trafikverkets regleringsbrev och Trafikverket beslutar om finansiering i samverkan med respektive myndighet.¹⁸⁷

Transportstyrelsen och Trafikverket

Transportstyrelsen har under 2014 och 2015 avsatt cirka 5 miljoner kronor per år till sin forsknings- och innovationsverksamhet.¹⁸⁸ Till följd av verksamhetens begränsade omfattning anser myndigheten att särskilda anslag till uppgiften inte är ändamålsenliga. Enstaka projekt riskerar att leda till att anslaget inte balanseras.¹⁸⁹ Transportstyrelsen menar också att särskilda forskningsmedel skulle innebära en ökad administration och eventuellt hämma det verksamhetsövergripande forsknings- och innovationsarbetet.

¹⁸⁷ Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer* (2014/5371/TE, 2014/5334/KLS, 2014/1042/TE).

¹⁸⁸ Transportstyrelsen, *Årsredovisning 2014*, sid. 50.

¹⁸⁹ Trafikverket m.fl., *Utredning och samlad redovisning av transportmyndigheternas forsknings- och innovationsverksamhet. Redovisning av ett regeringsuppdrag* (2013:101), sid. 24.

Trafikverkets forskningsansvar motiveras av myndighetens ansvar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen samt ansvar för byggande, drift och underhåll av den statliga väg- och järnvägsinfrastrukturen. Trafikverket har ett trafikslagsövergripande forskningsfokus och definierar utmaningar och behov utifrån transportsystemet som helhet.¹⁹⁰ Myndigheten omsatte under 2014 runt 502 miljoner inom området forskning och innovation.¹⁹¹

Trafikanalys

Trafikanalys huvuduppgift är att med utgångspunkt i de transportpolitiska målen utvärdera och analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet. Vidare ska myndigheten ansvara för att samla in, sammanställa och sprida statistik på transportområdet. Myndigheten ska inom sitt ansvarsområde bistå regeringen med underlag och rekommendationer. Trafikanalys har inget utpekat forskningsansvar men får bedriva egen forskning utifrån statistiskt material. Avseende verksamhetsår 2013 och 2014 redovisar Trafikanalys inga egeninitierade forskningsprojekt, varken påbörjade eller avslutade.¹⁹²

Övriga myndigheter på transportforskningsområdet

Statens väg och transportforskningsinstitut (VTI) har till huvuduppgift att bedriva forskning inom infrastruktur, trafik och transporter. Institutets verksamhet rör samtliga trafikslag. VTI utför forsknings- och utvecklingsarbete på uppdrag av andra myndigheter och aktörer mot avgift.¹⁹³ Myndigheten får sina största uppdragsintäkter från Trafikverket. De totala uppdragsintäkterna under 2014 uppgick till strax över 149 miljoner kronor.¹⁹⁴

Verket för innovationssystem (Vinnova) har till uppgift att främja behovsmotiverad forskning med ett särskilt utpekat ansvar för bland

¹⁹⁰ Trafikverket, *Inriktning för Trafikverkets Forskning och Innovation 2015–2017*.

¹⁹¹ Trafikverket, *Årsredovisning 2014*, sid. 88.

¹⁹² Trafikanalys, *Årsredovisning 2013* och *Årsredovisning 2014*.

¹⁹³ Såväl hos VTI som andra forskningsutförare förekommer att transportrelaterad forskning beställs av myndigheter utan utpekat ansvar för transportfrågor. Exempelvis har Konkurrensverket de senaste åren för sitt forskningsanslag beställt forskning som rör transportmarknaderna från både Handelshögskolan och VTI.

¹⁹⁴ VTI, *Årsredovisning 2014 Statens väg- och transportforskningsinstitut*, sid. 14.

annat transportområdet. Myndigheterna ska också sprida information om forskning, utveckling och innovation till utförare, användare och allmänhet.

Energimyndigheten har till uppgift att, inom sitt verksamhetsområde, främja forskning och innovation samt kommersialisering av forskningsresultat. Myndigheten är en stor finansiär av transportforskning. Under verksamhetsåret 2014 beviljade man 467 miljoner kronor fördelade på totalt 291 forsknings-, utvecklings- och demonstrationsprojekt (FUD) inom transportsektorn.¹⁹⁵

Trafikverket och Sjöfartsverket har ett bevakningsansvar

Utöver uppgiften att svara för forskning och innovation har Trafikverket och Sjöfartsverket enligt sina instruktioner ett ansvar för att följa och dokumentera forskning och innovation. Uppgiften att följa och dokumentera forskning och innovation innebär ett ansvar för omvärldsbevakning på forskningsområdet och brukar beskrivas som ett bevakningsansvar. I dag har Trafikverket ett generellt bevakningsansvar på transportområdet och Sjöfartsverket ett bevakningsansvar på sjöfartsområdet. Övriga myndigheter saknar motsvarande ansvar.

7.1.2 Ansvarsfördelningens ändamålsenlighet

Att samtliga fyra transportmyndigheter har ett forskningsansvar var för sig uppfattas av de som Statskontoret har samtalat med som positivt. Det innebär att forskningsansvaret blir verksamhetsnära, vilket förbättrar förutsättningarna för projektens relevans och möjligheterna till nyttiggörande av forskningens resultat.

Inget omotiverat dubbelarbete

Vi har inte fått några indikationer på att det förekommer ett omotiverat dubbelarbete i bemärkelsen att forskningsprojekt med stora likheter eller betydande överlappningar initieras av flera aktörer. Transportmyndigheterna upplever sig ha en god överblick över och insyn i vilka forskningsprojekt som drivs av andra myndigheter.

Att endast Trafikverket och Sjöfartsverket har ett utpekat bevakningsansvar har transportmyndigheterna i en gemensamt författad rapport

¹⁹⁵ Energimyndigheten, *Energimyndighetens årsredovisning 2014*, sid. 78–79.

beskrivit som otydligt.¹⁹⁶ Myndigheterna anser att ett bevakningsansvar bör följa ansvaret för forskning och innovation. I samtal med Statskontoret för också ett flertal tjänstemän på de forskningsansvariga myndigheterna fram åsikten att det naturliga är att ansvar för omvärldsbevakning följer av ansvaret för ett specifikt verksamhetsområde.

En särskild anslagskonstruktion för luft- och sjöfartsforskningen

Enligt nuvarande ordning tilldelas Trafikverket ett särskilt anslag för forskning och innovation av vilket ett fastlagt minimibelopp är öronmärkt för sjöfarts- respektive luftfartsforskning. För verksamhetsår 2015 innebär det minst 50 miljoner kronor till vart och ett av områdena. Beslut om finansiering ska ske i samverkan med Sjöfartsverket respektive Luftfartsverket.¹⁹⁷ År 2014 redovisar Trafikverket beställda forskningsprojekt för 53 miljoner på sjöfartsområdet och för 49 miljoner på luftfartsområdet.¹⁹⁸

Samverkan och beslut om finansiering hanteras inom Trafikverkets portföljer

Inom Trafikverket organiseras forsknings- och innovationsverksamheten genom en tematisk indelning i så kallade portföljer. Myndigheten är ägare av bland annat en sjöfartsportfölj och en luftfartsportfölj. Kopplat till dessa portföljer finns en styrelse som består av representanter från Trafikverket, Transportstyrelsen och det berörda affärsverket. Trafikverket fattar slutgiltigt beslut om finansiering efter diskussion i styrelsen. Det är inom ramen för dessa portföljer som regeringens krav på samverkan i praktiken realiserar. Portföljerna fungerar således som både samverkansforum och beslutsfunktion.

¹⁹⁶ Trafikverket m.fl., *Utredning och samlad redovisning av transportmyndigheternas forsknings- och innovationsverksamhet. Redovisning av ett regeringsuppdrag* (2013:101), sid. 68.

¹⁹⁷ Regeringsbeslut *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer* (2014/5371/TE, 2014/5334/KLS, 2014/1042/TE). Anslaget är på totalt 316,4 miljoner kronor. Trafikverket tilldelas därutöver ytterligare ett anslag för forskning och innovation på totalt 150,9 miljoner kronor.

¹⁹⁸ Trafikverket, *Trafikverkets årsredovisning 2014*, sid. 88. Sjöfartsverket framhåller att summan 53 miljoner kronor består av 51 miljoner i beställda projekt samt en förutbetalad intäkt om 2 miljoner.

Sjöfartsverket tar fram majoriteten av underlagen till sjöfartsportföljen där slutgiltigt beslut fattas av Trafikverket.¹⁹⁹ Under 2013 och 2014 hade myndigheterna avtal som gav Sjöfartsverket rätt att beställa forskning inom ramen för portföljens tilldelade medel. Ett sådant avtal saknas för 2015 vilket innebär att Sjöfartsverket inte kan teckna bindande avtal med andra forskningsaktörer utan att först få godkännande från Trafikverket.

Alla projekt som drivs med finansiering av luftfartsportföljen är inte initierade av Luftfartsverket och berör heller inte enbart flygtrafiktjänst. Exempelvis utför Swedavia AB projekt med finansiering från portföljen. Swedavia AB äger och ansvarar för driften av majoriteten av Sveriges flygplatser.²⁰⁰ Luftfartsverket hade 2014 ett avtal med Trafikverket som gav Luftfartsverket rätt att beställa och initiera forskning men avtalet har inte förnyats för 2015.

Oklart vem som kan göra anspråk på forskningsmedlen

Att de forskningsmedel som Trafikverket ansvarar för är avsatta för särskilda områden skapar utrymme för tolkning av vad pengarna får användas till. Trafikverket ser pengarna som öronmärkta för forskning på sjöfartsområdet och luftfartsområdet, inte som öronmärkta för de två affärsverken.

Sjöfartsverket, som hittills står som utförare för samtliga projekt inom sjöfartsportföljen, tolkar anslagen som avsedda för det område över vilket Sjöfartsverket har det utpekade forsknings- och innovationsansvaret. Enligt Sjöfartsverkets tolkning har ingen hänsyn tagits till andra myndigheters behov då minimibeloppet 50 miljoner beslutades, utan beslutet baseras enbart på de behov som Sjöfartsverket har identifierat.

Skilda tolkningar föreligger således mellan myndigheterna om sjöfartsportföljens medel kan användas till sjöfartsforskning inom Trafikverkets och Transportstyrelsens ansvarsområden. Att det 2015 saknas ett avtal

¹⁹⁹ Sjöfartsverket, *Utredningen om att följa upp Trafikverket och Transportstyrelsen* (Skrivelse till Statskontoret, dnr. 14-02241), sid. 3.

²⁰⁰ Trafikverket redovisar 21 projekt inom portfölj 9 (FoI inom luftfartsområdet) i Utvecklingsdatabasen varav 12 utförs av LFV, 4 av Swedavia AB, 1 av KTH, 1 av Vernamack AB, 1 av Storumans kommun, 1 Karlstad Airport och 1 av Trafikverket.

mellan Trafikverket och Sjöfartsverket som ger Sjöfartsverket rätt att teckna avtal avseende sjöfartsportföljens medel är en följd av dessa skilda tolkningar. Tillfrågade tjänstemän upplever att tolkningsproblemen ger upphov till viss friktion i samarbetet mellan myndigheterna. De understryker att ett förtydligande från regeringen på denna punkt är angeläget för att underlätta dialogen mellan myndigheterna.

Luftfartsverket uppfattar att minimibeloppet för luftfartsområdet är beräknat för de behov myndigheten identifierat inom sitt eget ansvarsområde. Myndigheten har därför tidigare tolkat dessa medel som öronmärkta för forskning och innovation på det område inom vilket myndigheten har det utpekade forskningsansvaret. I dialogen med Näringsdepartementet och Trafikverket har Luftfartsverket efter hand uppfattat att medlen inte är öronmärkta enbart för Luftfartsverkets behov.

Motiven till rådande anslagskonstruktion upplevs som otydliga

Tjänstemän på Näringsdepartementet framhåller till Statskontoret att motiven till den nuvarande anslagskonstruktionen är att Sjöfartsverkets och Luftfartsverkets uppgifter inte spänner över hela sjöfarts- respektive luftfartsområdet. Trafikverket ska genom sitt trafikslagsövergripande ansvar garantera en helhetssyn då beslut om forskningsinsatser fattas. Motiven till rådande anslagskonstruktion upplevs dock av de som Statskontoret har talat med vid de berörda myndigheterna som oklara och som inte tydligt kommunicerade från regeringen.

Transportmyndigheterna har tidigare framfört att samtliga ansvariga myndigheter bör tilldelas direkta anslag för forskning.²⁰¹ I samtalen med oss framhålls också att direkta anslag till affärsverken skulle underlätta en mer effektiv organisering.

Den nuvarande ordningen innebär att Sjöfartsverket och Luftfartsverket behöver Trafikverkets godkännande för de forskningsprojekt som de anser nödvändiga att beställa eller själva utföra. Affärsverken beskriver denna beslutsprocedur som omständlig, resurskrävande och som häm-

²⁰¹ Trafikverket m.fl., *Utredning och samlad redovisning av transportmyndigheternas forsknings- och innovationsverksamhet. Redovisning av ett regeringsuppdrag* (2013:101), sid. 4.

mande i samarbeten på EU-nivå. Samverkan och beslut inom Trafikverkets portföljer anses också ge upphov till extraarbete av administrativ karaktär.

Trafikverket anser att beslutsprocessen säkerställer forskningens kvalitet och minskar risken att likartade eller överlappande projekt initieras av olika aktörer. Den samverkan som föregår finansieringsbeslut och det bredare engagemanget som skapas här bidrar till detta. Det bör framhållas att även affärsverken betonar värdet av ett brett engagemang men att detta inte behöver innebära att forskningsanslagen tilldelas Trafikverket.

7.2 Ansvar för statistik och datainsamling

Organiseringen och ansvarsfördelningen för transportstatistiken i Sverige styrs i hög grad av de förutsättningar som den generella rollfördelningen mellan transportmyndigheterna ger samt av nationella och internationella krav på objektiv statistik.

7.2.1 Statistik avser bearbetad och sammanställd data

Med statistik avses data som efter systematisk bearbetning har sammanställts i syfte att beskriva ett tillstånd eller dess förändring. Statistiken bygger på data som kan vara insamlad i syfte att producera statistik eller på data som redan finns tillgänglig av andra verksamhetsskäl, exempelvis i register hos en myndighet. Datainsamling är vanligt förekommande utan att det handlar om statistikproduktion.

Myndigheterna kan således inneha olika roller i arbetet med statistik och underlagsdata på transportområdet. En roll kan vara att fungera som registerhållare, det vill säga samla in källdata och hålla dessa i register utan vidare bearbetning. En annan roll kan vara att fungera som statistikproducent, det vill säga framställa statistikprodukter genom systematisk förädling. Att framställa statistik kräver en annan sorts kompetens än att samla in data och hålla register vilket medför att registerhållaren inte alltid är lämpad som ansvarig för framställning av statistik.

7.2.2 Den nuvarande roll- och ansvarsfördelningen

Trafikanalys har ansvar för den officiella statistiken på transportområdet

För den statistik som sammanställs inom systemet för *Sveriges officiella statistik* gäller särskilt definierade kvalitetskrav. Denna statistik ska vara objektiv och tillgänglig för allmän information, utredningsverksamhet och forskning.

Trafikanalys är statistikansvarig myndighet på området *Transporter och kommunikationer*. Det innebär att Trafikanalys ansvarar för att offentliggöra och tillhandahålla den officiella transportstatistiken. Myndigheten har också ansvar för kvalitetssäkring av statistiken och avgör vilka produkter inom området som ska utgöra den officiella statistiken om inget annat följer av beslut från regeringen.²⁰²

Om data som behövs för att framställa officiell statistik finns tillgängligt i myndighetsregister är en statistikansvarig myndighet skyldig att använda detta underlag. Enligt europeisk lag är Trafikanalys som statistikansvarig myndighet också skyldig att arbeta med kvaliteten på dataunderlaget i samverkan med registerhållaren.

Flera aktörer framställer officiell statistik på transportområdet enligt avtal med Trafikanalys

Trafikanalys framställer själv delar av den officiella statistiken men använder sig även av transportmyndigheterna, konsultföretag och Statistiska centralbyrån (SCB) för detta ändamål.

Inom ramen för den egna verksamheten och dess behov samlar transportmyndigheterna in data och håller register. Inom de områden där myndigheterna har kapacitet och kompetens att framställa statistikprodukter av hög kvalitet kan de fungera som producenter av officiell statistik och enligt avtal leverera denna till Trafikanalys. Kvaliteten på det insamlade underlaget är dock inte alltid tillräckligt hög för att möjliggöra sådan statistikproduktion. I andra fall saknar myndigheten kapa-

²⁰² Förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

citet eller kompetens att framställa statistikprodukter av tillräcklig kvalitet. Transportmyndigheterna framställer också egna statistikprodukter som inte är en del av den officiella statistiken.

Trafikverket och Transportstyrelsen producerar enligt avtal med Trafikanalys delar av den officiella statistiken på transportområdet och håller register vars data fungerar som underlag till produkter inom den officiella statistiken.

Varken Luftfartsverket eller Sjöfartsverket producerar officiell statistik men framställer andra statistikprodukter. På luftfartsområdet fungerar Transportstyrelsen som producent av den officiella statistiken. Sjöfartsverket samlar visserligen in viss data på sjöfartsområdet men den kan enligt Trafikanalys bedömning inte tjäna som underlag till den officiella statistiken på grund av bristfällig kvalitet och utformning. Den officiella sjöfartsstatistiken produceras istället av SCB, Maritime Insight AB och Statisticon AB på uppdrag av Trafikanalys.

Farhågor om dubbelarbete avseende hamnstatistik

Statistikansvariga tjänstemän på transportmyndigheterna som Statskontoret har talat med anser att det inte förekommer något dubbelarbete, varken i produktionen av statistik eller i insamlingen av data. Myndigheterna samverkar också på eget initiativ för att upptäcka och undvika sådant dubbelarbete.

Tjänstemän på Näringsdepartementet har påtalat att det finns indikationer på dubbelarbete i insamlingen av data från Sveriges hamnar. Detta sades röra insamling av underlag som redan samlas in för den officiella statistiken. Statskontoret har tolkat att detta eventuella dubbelarbete består i att Trafikverket tar fram eget statistiskt material för internt bruk som baserar sig på en sammanställning av underlag från Sveriges hamnar, SCB och Eurostat.²⁰³ Trafikverket tar fram uppgifterna som ett underlag till den långsiktiga infrastrukturplaneringen eftersom myndigheten anser att den officiella statistiken inte uppfyller Trafikverkets behov.

²⁰³ Eurostat är ett av EU:s generaldirektorat som samlar in och redovisar statistik från medlemsländerna.

Trafikanalys har som statistikansvarig myndighet ansvar för den nämnda officiella statistiken. Trafikanalys levererar också den svenska hamnstatistiken till Eurostat. För att undvika dubbelarbete och minska risken för felkällor har Trafikanalys informerat Trafikverket om vilken relevant information som finns tillgänglig i den officiella statistiken samt hur denna används i Eurostat.

Transportstyrelsen vill se en förändring av ansvaret för insamling av sjöfartsdata

Transportstyrelsen har till Statskontoret framfört att myndigheten vill ta över insamlingen av data inom sjötrafiken. Skälet är att delar av myndighetens uppdrag kräver tillgång till källdata inom sjöfartsområdet som man i dag inte har möjlighet att ta del av. Transportstyrelsen har i sin marknadsövervakning behov av obearbetat dataunderlag på kvartalsvis basis, men har i dag endast tillgång till den officiella statistik som Trafikanalys presenterar.²⁰⁴ De delar av Transportstyrelsens uppdrag som kräver löpande och detaljerade analyser av sjötrafikmarknaden kan därför inte fullgöras.²⁰⁵

Det dataunderlag som Transportstyrelsen har behov av kan i dag inte utlämnas till myndigheten på önskad detaljnivå eftersom uppgifterna är skyddade av statistiksekretess.²⁰⁶ Transportstyrelsen anser att ett sätt att lösa detta problem är att myndigheten tar över ansvaret för insamlingen av sjöfartsdata och levererar denna till Trafikanalys som underlag till den officiella statistiken. Myndigheterna har avtal om en liknande arbetsfördelning på luftfartsområdet där Transportstyrelsen står som producent till produkten *Luftfart*. Trafikanalys framhåller till Statskontoret att Transportstyrelsens föreslagna lösning inte är förenlig med gällande lag. Data insamlad som underlag för officiell statistik får inte

²⁰⁴ Behovet rör data som samlas in för statistikprodukten *Sjötrafik* vilken produceras av Statisticon AB på uppdrag av Trafikanalys. Sjötrafik publiceras kvartalsvis och en sammanställning samt en beskrivning av statistiken publiceras årligen.

²⁰⁵ Även på väg- och järnvägsområdena har Transportstyrelsen påtalat att bristande tillgång på data och statistiskt underlag delvis hämmar marknadsövervakningen. Detta problem framställs dock av myndigheten som mindre betydande än på sjötrafikområdet och förslag om en förändrad ansvarsfördelning har inte framförts till Statskontoret.

²⁰⁶ Det bör framhållas att detta inte prövats formellt då Transportstyrelsen endast gjort underhandsförfrågningar. Trafikanalys har enligt uppgift vid dessa förfrågningar hänvisat till Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) kap. 24, 8 §

användas till andra ändamål än framställning av officiell statistik och forskning. På luftfartsområdet sker Transportstyrelsens datainsamling i ett annat syfte än framställning av officiell statistik vilket innebär att den kan användas i myndighetens analysverksamhet.²⁰⁷ Att denna data dessutom kan användas som underlag till den officiella statistiken är resurseffektivt då fler parter kan nyttja samma underlag.

7.2.3 Samverkan genom ett egeninitierat producentråd

Trafikanalys samordnar sedan 2011 ett så kallat producentråd där några av myndigheterna samverkar i frågor om statistiken och datainsamlingen på transportområdet.

Producentrådets sammansättning och syfte

Producentrådet inrättades på myndigheternas eget initiativ. Utöver Trafikanalys deltar Sjöfartsverket, Transportstyrelsen och Trafikverket i rådet. Deltagandet bygger på frivillig medverkan. Sedan 2011 har handläggare från de fyra myndigheterna träffats fyra gånger per år.

Syftet med rådet är att utbyta kunskap om tillgänglig statistik och underlagsdata samt att diskutera former för kvalitetsarbete och harmonisering av statistiken. Såväl officiell som annan statistik är i fokus och producentrådet arbetar med att identifiera och undvika dubbelarbete mellan myndigheterna. Producentrådet är också en kanal för Trafikanalys att informera övriga deltagande myndigheter om regeländringar samt att delge information från Rådet för den officiella statistiken.²⁰⁸

Trafikanalys vill att producentrådet ges en mer formell roll

Trafikanalys ser ett behov av att utveckla samverkan i producentrådet. Enligt myndigheten fyller rådet idag en viktig funktion och arbetet har gett positiva resultat. Myndigheten anser dock att arbetet har potential att förbättras. Det gäller framför allt återföringen av information mellan rådet och de deltagande myndigheternas olika delar. Fler funktioner på

²⁰⁷ Insamlingen sker således inte med stöd av förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

²⁰⁸ Rådet är ett rådgivande organ som ska behandla principiella frågor om den officiella statistikens tillgänglighet, kvalitet och användbarhet samt frågor om att underlätta uppgiftslämnandet. Rådet är inrättat av regeringen och instruktionen (2007:762) för SCB reglerar dess uppgifter och sammansättning.

myndigheterna skulle kunna delta i rådet, dra nytta av rådets arbete och bidra till dess utveckling. Trafikanalys har till Statskontoret framfört att en möjlig väg att utveckla rådets arbete och bredda deltagandet skulle kunna vara att skriva in ett krav på deltagande i respektive myndighets instruktion. En sådan formalisering skulle enligt Trafikanalys innebära en statushöjning och därigenom ge bättre förutsättningar för att sprida information från rådet ut till berörda delar av myndigheterna. Statushöjningen skulle enligt Trafikanalys även innebära att förutsättningarna för att kommunicera behov från skilda delar av myndigheterna skulle förbättras.

Ett bidragande skäl till förslaget är att Trafikanalys har en skyldighet enligt den europeiska statistiklagen att samverka med registerhållare om datakvalitet. Det är ett krav som inte vidare specificeras och som man inte fullt ut hittat formerna för att hantera i Sverige. Enligt Trafikanalys förekommer det exempelvis att för statistiken nödvändiga register sköts och ändras utan dialog kring statistikens behov, ett problem som måste lösas i samverkan. Producentrådet skulle kunna utgöra ett forum för denna kvalitetssamverkan, men det kräver enligt Trafikanalys en större delaktighet från deltagande myndigheter.

Utvalda rådsdeltagare från de övriga myndigheterna har för Statskontoret framhållit att de inte upplever några svårigheter med att föra vidare information mellan rådet och den egna myndigheten. De tillfrågade bedömer att en formalisering inte skulle påverka det egna arbetet eller deltagandet i rådet. Det bör påpekas att ingen tillfrågad tjänsteman tar ställning mot en formalisering.

7.3 Statskontorets slutsatser

Forskningsansvaret är ändamålsenligt fördelat

Statskontoret anser att det är ändamålsenligt att forskningsansvaret är knutet till problemägare och sakkompetens. Nuvarande ordning, där samtliga fyra transportmyndigheter har ett utpekat forskningsansvar, bedömer vi därför ge bäst förutsättningar för att bidra till en relevant inriktning och prioritering samt till att nyttiggöra forskningsresultat.

Statskontoret har tidigare framhållit värdet i att forskningen är nära knuten till myndigheternas kärnverksamheter.²⁰⁹

Vi anser att det är naturligt för en myndighet att omvärldsbevaka inom sitt ansvarsområde. Myndigheterna bör följa utvecklingen på de forsknings- och innovationsområden man ansvarar för även om ett sådant uppdrag inte pekas ut i instruktionen. Vi ser därför inget behov av att förändra fördelningen av bevakningsansvaret.

Ineffektiv anslagskonstruktion för luft- och sjöfartsforskning

Dagens anslagskonstruktion för luft- och sjöfartsforskning ger upphov till en komplicerad dialog mellan de två affärsverken och Trafikverket som finansierar forskningen. Nuvarande ordning, där Trafikverket har beslutsmakten, minskar affärsverkens handlingsfrihet vilket påverkar deras möjlighet till samarbete med andra aktörer.

Statskontoret bedömer att de projekt som har beviljats finansiering från sjöfarts- respektive luftfartsportföljen i huvudsak är trafikslagsspecifika.²¹⁰ Värdet i att Trafikverket, med uppgift att ha en helhetssyn på transportområdet, fattar finansieringsbeslut för enskilda trafikslag framstår som begränsat och bör ställas i relation till den effektivitetsförlust konstruktionen innebär. Statskontoret rekommenderar därför regeringen att se över möjligheten att ändra rådande anslagskonstruktion och utreda möjligheten att tilldela Luftfartsverket och Sjöfartsverket egna anslag för forskning och innovation.

Risken för omotiverat dubbelarbete bedöms som liten

Statskontoret bedömer utifrån samtal med ett flertal statistikansvariga tjänstemän att det inte förekommer något omfattande dubbelarbete, varken i insamlingen av underlagsdata eller i framställningen av statistik. Den samverkan som sker inom producentrådet bedömer vi också har minskat risken för att dylikt dubbelarbete ska uppstå.

²⁰⁹ Statskontoret, *Forskning med fokus på transporter – en väg till måloppfyllelse?* (2012:31), sid. 99.

²¹⁰ Bedömningen baserar sig på de beskrivningar av projekten som finns tillgängliga i Utvecklingsdatabasen samt på Sjöfartsverkets beskrivningar i dokumentet *FoI-projekt finansierade med offentliga medel år 2015*.

Risk för dubbelarbete har påtalats avseende Trafikverkets insamling av hamnstatistik i förhållande till den officiella statistik som framställs på området. Statskontoret noterar att Trafikanalys har informerat Trafikverket om vilken kvalitetssäkrad information som finns tillgänglig. Trafikverket i sitt fortsatta arbete med att sammanställa hamnstatistik som underlag till infraturturplaneringen bör därför ha goda förutsättningar att nyttja redan tillgänglig information i de fall denna uppfyller myndighetens behov. Statskontoret bedömer därför att risken för ett omotiverat dubbelarbete är liten.

Ansvar för insamling av sjöfartsdata innebär ett hinder för Transportstyrelsens analysverksamhet

Statskontoret bedömer att delar av Transportstyrelsens analysverksamhet hämmas av bristande tillgång på källdata inom sjötrafiken. På data- och statistikområdet gäller generellt att tillgången på och möjligheten till utbyte av källdata begränsas av lagstiftningens skydd för den enskilde uppgiftslämnaren. Enligt den information vi har tagit del av har dock ingen formell förfrågan om utlämnade av data inkommit till Trafikanalys.

Statskontoret bedömer att Trafikanalys och Transportstyrelsen tillsammans är bäst lämpade att finna en lösning på hur datainsamlingen på sjötrafikområdet bör organiseras. Myndigheterna bör i samråd aktivt söka efter möjligheter att utforma insamlingen på ett sådant sätt att nyttan för bägge parter i mesta möjliga mån garanteras och uppgiftslämnarbördan minimeras.

Samverkan på statistikområdet behöver förbättras

Statskontoret ser ett behov av att utveckla myndigheternas samverkan på statistikområdet, bland annat för att förbättra utformningen av registerdata och underlätta identifieringen av gemensamma problem. Den bristande kommunikationen mellan Transportstyrelsen och Trafikanalys om sjötrafikdata visar också att det finns behov av en tätare dialog mellan myndigheterna.

Statskontoret bedömer dock inte att en formalisering av producentrådet skulle lösa de samverkansproblem som bland annat Trafikanalys har pekat på. Tidigare erfarenheter på andra områden visar att formaliserad

samverkan inte nödvändigtvis innebär en effektivare återkoppling, bättre uppslutning på möten eller att tillräcklig tid avsätts till samverkan.²¹¹ Tillfrågade tjänstemän på övriga berörda transportmyndigheter tror inte heller att en formalisering skulle förändra samverkan.

²¹¹ Se exempelvis Statskontoret, *Vägledning till en bättre tillsyn – En utvärdering av tillsynsvägledning på miljöområdet* (2014:17), sid. 57–58.

8 Statskontorets avslutande reflektioner

I detta kapitel ger Statskontoret några avslutande och övergripande reflektioner om organisationsförändringarna på transportområdet.

Den övergripande rollfördelningen mellan myndigheterna på transportområdet är tydlig

Statskontorets samlade bild är att den övergripande formella roll- och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna på transportområdet i huvudsak är tydlig efter organisationsförändringarna. Detta utesluter dock inte att Transportstyrelsen, Trafikverket och andra myndigheter kan förbättra kommunikationen utåt om hur roll- och ansvarsfördelningen ser ut. På några områden, exempelvis datainsamling för statistikändamål, framstår arbetsfördelningen mellan myndigheterna som inte helt optimal. Vi bedömer dock att sådana problem bör kunna hanteras genom dialog mellan berörda myndigheter.²¹²

Myndigheterna arbetar i huvudsak i linje med intentionerna

Statskontorets övergripande bedömning är att både Transportstyrelsen och Trafikverket i huvudsak arbetar i linje med de intentioner som uttrycktes när myndigheterna bildades. Transportstyrelsen har genom successiva förbättringar av arbetssätt och organisering, i dag skapat förutsättningar för att leva upp till intentionerna om enkla regelverk och likformighet mellan trafikslagen. För Trafikverkets del ligger förändringarna av myndighetens såväl planerings- som beställarroll i linje med intentionerna bakom bildandet av myndigheten.

²¹² Vidare pekade vi i vår delrapport på ytterligare några frågor som rör roll- och ansvarsgränserna som skulle kunna vara relevanta att studera närmare i andra sammanhang. Se *Nya myndigheter på transportområdet – fördjupningsfrågor för uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen* (2014:33), avsnitt 5.3.

Trafikslagsövergripande vinster har uppnåtts men det finns också en gräns för detta

Statskontoret bedömer att förändringen till en trafikslagsövergripande myndighetsstruktur överlag har skapat synergieffekter. Både Transportstyrelsen och Trafikverket har kunnat dra fördelar av att organisera flera trafikslag inom en och samma myndighet. För Transportstyrelsens del handlar det om att förutsättningarna för en mer samlad och likformig tillsyn mellan trafikslagen har blivit bättre. För Trafikverket har vinsterna med den trafikslagsövergripande organisationen främst kunnat utnyttjas inom myndighetens planeringsverksamhet.

Det är dock tydligt att det finns en gräns för hur långt ett trafikslagsövergripande arbetssätt och lärande kan drivas. Vinsterna av detta varierar också mellan olika områden. För Trafikverkets del bedömer Statskontoret att de huvudsakliga vinsterna har tagits tillvara och att det inte finns skäl för myndigheten att organiseras eller arbeta mer trafikslagsövergripande än vad som är fallet i dag. Inom Trafikverket kan det även skönjas en återgång eller justering i riktning mot en mer trafikslagsindelad organisation och/eller arbetssätt.

Transportstyrelsen har i dag en i huvudsak trafikslagsindelad organisation som organisatoriskt har skapat förutsättningar för trafikslagsövergripande lärande. Samtidigt finns det skillnader mellan trafikslagen som gör att ett sådant lärande trots allt begränsas.

Utmaning att samordna stora myndigheter

Bildandet av Transportstyrelsen och Trafikverket innebar att två stora myndigheter bildades. Vi kan konstatera att storleken på organisationerna har inneburit utmaningar för myndigheterna att hantera. Förutom storleken har myndigheterna även haft att hantera verksamhet av många olika typer och med olika verksamhetslogik.

För Trafikverkets del finns tecken på att myndigheten har svårt att samordna verksamheten i alla relevanta avseenden. Vi bedömer att det förhållande att myndigheten både ska vara regionalt förankrad och centralt samordnad bidrar till problemen.

Transportstyrelsen präglas inte av sådana problem i samma omfattning till följd av att myndigheten är mindre och inte lika geografiskt spridd som Trafikverket. För Transportstyrelsens del innebär dock det förhållande att sjö- och luftfartsfrågor bedrivs i Norrköping och väg- och järnvägsfrågor i Borlänge en viss utmaning i att hålla samman myndighetens verksamhet.

Renodlingen av roller har både för- och nackdelar

Ett viktigt ledord bakom de senaste årens organisationsförändringar har varit renodling av roller och ansvar mellan transportmyndigheterna. Ansvaret för tillsyn och normgivning har skilts från förvaltarrollen. Vidare har det inom den förvaltande rollen skett en renodling dels genom att produktionsverksamheten har avskilts från förvaltarrollen dels genom att Trafikverket har strävat efter att lägga över ett större åtagande på entreprenörer och konsulter.

Statskontoret kan konstatera att denna utveckling har både för- och nackdelar. Att ansvaret för tillsyn och normgivning har skilts från förvaltarrollen har inneburit bättre förutsättningar för en oberoende tillsyn och normgivning. Transportstyrelsen bör ha lättare än tidigare myndigheter att verka fristående från de olika ”branschkrafterna” då myndigheten inte själv har ansvar för förvaltningen av infrastrukturen. För Trafikverket innebär renodlingen av beställarrollen sannolikt att en mer effektiv infrastrukturproduktion kan organiseras.

För både Transportstyrelsen och Trafikverket innebär dock denna renodling utmaningar i olika avseenden. Som vi har beskrivit riskerar en alltför stark renodling av beställarrollen innebära att Trafikverket förlorar kunskap över väg- och järnvägssystemet. Inom Transportstyrelsen finns det inte några strukturella motverkande krafter till det regleringsarbete som genomförs på det sätt som fanns tidigare. I de tidigare trafikverken, där de reglerande uppgifterna låg inom samma organisation som de förvaltande, fanns det en inbyggd ”naturlig broms” mot alltför ingripande reglering eftersom det kunde påverka myndigheternas förvaltande uppgifter.

Referenser

Börjesson, Maria & Eliasson, Jonas & Odeck, James & Welde, Morten, *Spelar samhällsekonomisk lönsamhet någon roll för infrastrukturbeslut? En jämförelse mellan Sverige och Norge*, Ekonomisk debatt, nr 8, 2014, årgång 24

Energimyndigheten *Energimyndighetens årsredovisning 2014*

Ekonomistyrningsverket *Avgifter inom järnvägs-, luftfarts-, sjöfarts och vägtrafikområdet för år 2013 (42-595/2012)*

Ekonomistyrningsverket *Kompletterande avgiftssamråd inom järnvägsområdet (4.2-1389/2013)*

Förordning (2001:100) om den officiella statistiken

Förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån

Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen

Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket

Förordning (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet

Näringsdepartementet *Trafikverkets rättsliga kvalitetssäkring (PM)*

Näringsdepartementet *Utvärdering av Transportstyrelsens föreskriftsarbete m.m. (PM)*

Produktivitetskommittén *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen (SOU 2012:39) Delbetänkande*

Proposition *Transportstyrelsen och dess verksamhet (2008/09:31)*

Proposition *Mål för framtidens resor och transporter (2008/09:93)*

Proposition *Ny myndighetsstruktur på transportområdet (2009/10:59)*

Proposition *Planeringssystem för transportinfrastruktur (2011/12:118)*

Proposition *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem* (2012/13:25)

Proposition *Budgetpropositionen för 2014, utg. omr. 22* (2013/14:1)

Regelrådet *Slutrapport 2009–2014 Årsrapport 2014*

Regeringsbeslut *Översyn av myndigheter och verksamheter inom transportområdet* (dir. 2008:90) Kommittédirektiv 2008-06-26

Regeringsbeslut *Inrättande av den nya myndigheten Trafikverket* (dir. 2009:75) Kommittédirektiv 2009-09-03

Regeringsbeslut *Uppdrag att redovisa fördjupade analyser om regel- efterlevnaden inom yrkestrafiken på väg* (N2013/2816/TE) 2013-05-30

Regeringsbeslut *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Transportstyrelsen inom utgiftsområde 22 Kommunikationer* (N2013/5432/TE) 2013-11-28

Regeringsbeslut *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Transportstyrelsen inom utgiftsområde 22 Kommunikationer* (N2014/3768/TE, N2014/3429/TE) 2014-09-11

Regeringsbeslut *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer* (2014/5371/TE, 2014/5334/KLS, 2014/1042/TE) 2014-12-22

Riksrevisionen *Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?* (RiR 2012:14)

Sjöfartsverket *Utredningen om att följa upp Trafikverket och Transportstyrelsen* (Skrivelse till Statskontoret, dnr. 14-02241)

Sjöfartsverket *FoI-projekt finansierade med offentliga medel år 2015*

Statens haverikommission *Slutrapport RJ 2014:05 – Säkerhet vid arbete i spårmiljö* (J-67/12)

Statskontoret *Forskning med fokus på transporter – en väg till måluppfyllelse?* (2012:31)

Statskontoret *Vägledning till en bättre tillsyn – En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet* (2014:17)

- Statskontoret *Grönt, gult eller rött ljus? – Utvärdering av ändrad ansvarsfördelning för körkortsfrågor* (2014:25)
- Statskontoret *Nya myndigheter på transportområdet – fördjupningsfrågor för uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen* (2014:33)
- Svenska Dagbladet *Omotiverade regler sänker sjötransporter* (2015-01-05)
- Sveriges Bygguniversitet *Renodlad beställare – En förstudie* (TRV 2013/56184)
- Sveriges Redarförening, Svenska Flygbranschen, Sveriges Åkeriföretag, Tågoperatörerna, Skärgårdsredarna *Förtydligande av Transportstyrelsens uppdrag* (skrivelse till Näringsdepartementet)
- Sveriges Åkeriföretag *PM angående gällande företagskontroller, sanktionsavgifter samt kör- och vilotidsbestämmelserna* (2014-09-26)
- Trafikanalys *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025* (2013:11)
- Trafikanalys *Årsredovisning 2013*
- Trafikanalys *Årsredovisning 2014*
- Trafikanalys *Trafikverkets arbete för ökad produktivitet och innovation i anläggningsbranschen – rapport 2015* (Rapport 2015:5)
- Trafikverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen *Utredning och samlad redovisning av transportmyndigheternas forsknings- och innovationsverksamhet. Redovisning av ett regeringsuppdrag 2013-06-05* (2013:101)
- Trafikverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Boverket *Åtgärdsvalsstudier – nytt steg i planeringen av transportlösningar, Handledning* (2012)
- Trafikverket *Medarbetarundersökning 2013*
- Trafikverket *Verksamhetsplan 2013–2015*
- Trafikverket *Effektivitet i entreprenadverksamheten – nyckeltal och bedömning av genomförandet* (2013)

Trafikverket *Sammanställning av kalkylerad kostnad och utfall för namngivna investeringsprojekt 2005–2012* (2013-05-21)

Trafikverket *Sammanställning av kalkylerad kostnad, kontraktswärde och utfall för investeringsentreprenader 2011–2013* (2013-07-08)

Trafikverket *Trafikverkets årsredovisning 2013*

Trafikverket *Beräkningsmetodik och gemensamma förutsättningar för transportsektorns samhällsekonomiska analyser*, Kapitel 3 Beslutsunderlag och samlad effektbedömning (SEB) (2014-04-01)

Trafikverket *Samlad effektbedömning (och samhällsekonomiska analyser) – Minimikrav för upprättande* (TRV 2012/13097) Riktlinje (2014-04-01)

Trafikverket *Regeringsuppdrag om innovationsupphandling – slutrapport 1 juni 2014* (2014:084)

Trafikverket *Trafikverkets interna föreskrifter om; Arbetsordning* (IFS 2014:4)

Trafikverket *NLI 2014* (Rapport 2014-12-30)

Trafikverket *Inriktning för Trafikverkets Forskning och Innovation 2015–2017*

Trafikverket *Årsredovisning 2014*

Trafikverket *Vägen till Trafikverket* (2015-02)

Trafikverket *Alternativ för framtida organisering av järnvägsunderhållet* (Slutrapport 2015-04-01)

Trafikverksutredningen *De statliga beställarfunktionerna och anläggningensmarknaden* (SOU 2009:24) Delbetänkande

Trafikverksutredningen *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg* (SOU 2009:31) Huvudbetänkande

Transportforskningsutredningen *Mer innovation ur transportforskning* (SOU 2010:74) Huvudbetänkande

Transportstyrelsen *Trafikslagsövergripande perspektiv* (PM, reviderad 2012-02-23)

Transportstyrelsen *Riktlinje för Transportstyrelsens marknadstillsyn och marknadsövervakning inom kollektivtrafik- och järnvägsområdet* (2012-1258)

Transportstyrelsen *Transportstyrelsens åtgärder för att effektivisera och skärpa tillsynen mot järnvägsföretagens och infrastrukturförvaltarnas underhållsverksamhet* (TSJ 2013-2649)

Transportstyrelsen *Årsredovisning 2014*

Transportstyrelsen *Utvärdering av kör- och vilotider – Tillämpning och sanktionering vid kontroll av kör- och vilotider* (2014-1361)

Transportstyrelsen *Transportstyrelsens föreskriftsarbete* (2014-1478)

Transportstyrelsen *Kartläggning av väg- och järnvägsavdelningens marknader – En översikt* (PM 2014-04)

Transportstyrelsen *Transportstyrelsens strategi för positiv näringslivsutveckling – minnesanteckningar från samtal med Branschföreningen Tågoperatörerna (BTO) den 8 december, 2014*

Transportstyrelsen *Transportmarknaderna – Transportstyrelsens samlade bedömningar och planerade åtgärder T2 2014* (2014-1533)

Transportstyrelsen *Strategi för positiv näringslivsutveckling* (2014-1617)

Transportstyrelsen *Kundnöjdhetsmätning: Sjöfartsbranschen – Februari 2015* (2014:1905)

Transportstyrelsen *Strategi för Transportstyrelsen 2015–2020* (2014-419)

Transportstyrelsen *Mål och uppdrag för Transportstyrelsen 2015* (2014-420)

Transportstyrelsen *Vägledning för utarbetande av konsekvensutredningar* (2014-725)

Transportstyrelsen *Underlag till utvärdering* (PM 2014-06-05)

Transportstyrelsen *Transportmarknaderna – Transportstyrelsens årsrapport 2014* (2015-682)

Transportstyrelseutredningen *Transportinspektionen – En myndighet för all trafik* (SOU 2008:9) Delbetänkande

Transportstyrelseutredningen *Transportinspektionen – Ansvarslag för vägtrafiken m.m.* (SOU 2008:44) Huvudbetänkande

Tågoperatörerna *Remiss Transportstyrelsens redovisning av regeringsuppdrag gällande avgifter inom transportsektorn* (2010-10-04)

Utredningen om järnvägens organisation *En enkel till framtiden?* (SOU 2013:83) Delbetänkande

VTI *Godstransporter och samhällsekonomiska analyser* (2013)

VTI VTI, Statens väg- och transportforskningsinstitut *Årsredovisning 2014*

Öhrlings PriceWaterhouseCoopers *Analys av anläggningsmarknaden* (2008-04-17)

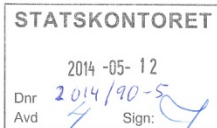
Uppdraget



Regeringsbeslut III 1
2014-04-30 N2014/ 2092 /TE

Näringsdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag att följa upp Trafikverket och Transportstyrelsen

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att följa upp Trafikverkets och Transportstyrelsens verksamhet och resultat. Uppföljningen ska göras i ljuset av de organisatoriska förändringar som genomförts på transportområdet, men bör fokusera på Trafikverkets och Transportstyrelsens förutsättningar för att möta och hantera utvecklingen på transportområdet. Uppdraget omfattar inte frågor rörande hanteringen av skatter. Andra myndigheter inom transportområdet kan komma att beröras av vissa delar av uppdraget.

Statskontoret kan lämna förslag till åtgärder som förbättrar förutsättningarna för Trafikverket och Transportstyrelsen att utföra sina uppgifter och nå de mål som finns för verksamheterna. Förslagen kan riktas till både myndigheterna och regeringen.

I uppdraget ingår att, med utgångspunkt i ovanstående, kartlägga och analysera

- om förändringen till en i huvudsak trafikslagsövergripande myndighetsstruktur har skapat de synergieffekter och andra fördelar som förutsågs samt om förändringen har medfört andra, inte förutsedda, effekter,
- förutsättningar och eventuella hinder för Trafikverket och Transportstyrelsen att dels utföra sina uppdrag och uppgifter enligt respektive instruktion och andra regelverk, dels uppfylla övergripande förvaltningspolitiska krav,
- vilka resultat Trafikverket och Transportstyrelsen når samt vilka interna och externa faktorer som kan förklara eventuella brister,

Postadress: 103 33 Stockholm Telefonväxel: 08-405 10 00 E-post: n.registrator@regeringskansliet.se
Besöksadress: Mäster Samuelsgatan 7D Telefax: 08-411 36 16

- behovet av att förtydliga eller förändra rollfördelningen mellan myndigheterna inom transportområdet, samt
- om regeringens styrning genom uppdrag och rapporteringskrav är ändamålsenlig sett till den nya myndighetsstrukturen och att det generella sektorsansvaret har avskaffats.

Genomförandet av uppdraget ska ske i samråd med Regeringskansliet (Näringsdepartementet). Trafikverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Trafikanalys ska bistå Statskontoret med de uppgifter som behövs för uppdragets genomförande.

Statskontoret ska delredovisa uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 17 december 2014. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 12 juni 2015.

Ärendet

Insatser för effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning

Transporter och resor är nödvändiga för att samhället ska fungera. Ett väl fungerande transportsystem är en förutsättning för att företagen ska kunna verka i hela landet och lätt kunna hitta personal med rätt kompetens samt transportera gods och kunder. För människor i hela landet innebär förbättrade kommunikationer att det blir lättare att pendla till och från arbetet samt att möjligheterna att välja bostadsort ökar. Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Transportsystemet står inför stora utmaningar. Efterfrågan på transporter förväntas fortsätta att öka och därmed kraven på transportsystemets kapacitet, robusthet, tillförlitlighet och användbarhet. Samtidigt behöver transportsystemet utvecklas utifrån höga krav på miljöanpassning och säkerhet. Till detta kommer att utvecklingen av teknik och tjänster inom transportområdet sker i en allt snabbare takt, vilket skapar nya utmaningar inom ett område som präglas av mycket omfattande reglering som i hög utsträckning har sitt ursprung i EU-rättsakter.

De statliga myndigheterna på transportområdet spelar en mycket central roll i genomförandet av transportpolitiken. Till de viktigaste uppgifterna hör att planera och genomföra åtgärder för vidmakthållande och vidareutveckling av den statliga transportinfrastrukturen samt åtgärder för att utveckla regelverket på området och se till att det följs.

Trafikslagsövergripande myndighetsstruktur

Myndighetsstrukturen på transportområdet har på senare år genomgått stora förändringar. Dessa har bland annat syftat till att skilja mellan myndighetsroll och förvaltarroll samt till att förbättra möjligheterna till helhetssyn från ett trafikslagsövergripande perspektiv. Därtill har produktionsverksamhet avskilts från myndigheterna.

Den 1 januari 2009 lades myndigheterna Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen ned. Verksamheterna slogs ihop med Sjöfartsverkets och Vägverkets inspektionsverksamheter och myndighetsutövning i form av regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn samt Vägverkets trafikregister till den nya myndigheten Transportstyrelsen (prop. 2008/09:1, utg. omr. 22 samt prop. 2008/09:31). Den 1 januari 2010 övertog Transportstyrelsen länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts- och yrkestrafikområdet (prop. 2009/10:20, bet. 2009/10:TU6, rskr. 2009/10:85).

Den 1 april 2010 bildades de två nya myndigheterna Trafikverket och Trafikanalys (prop. 2009/10:1, utg. omr. 22 samt prop. 2009/10:59). Myndigheterna Banverket, Vägverket och Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) lades ner. Trafikverket tog över Vägverkets och Banverkets hela verksamhet, Sjöfartsverkets uppgifter inom långsiktig infrastrukturplanering och riksintressen samt uppgifter inom samhällsekonomisk metod- och modellutveckling som utförts av SIKA. Trafikanalys tog över delar av uppgifterna som SIKA haft, bland annat ansvaret för den officiella statistiken inom transportområdet. Vid Trafikverkets bildande övertog den nya myndigheten även ett antal uppgifter inom luftfartsområdet som övergångsvis förts till Transportstyrelsen när Luftfartsstyrelsen lades ner. Det gällde bland annat beslut om driftbidrag till icke statliga flygplatser, frågor kring riksintressen för luftfarten och frågor med anknytning till infrastrukturplaneringen.

Den 1 januari 2011 övertog Trafikverket Rikstrafikens och Rederinämndens verksamhet (se prop. 2010/11:1, utg. omr. 22). Samtidigt överfördes uppgiften att förvalta och utveckla ett krisberedskapssystem för luftburna sjuktransporter samt för att upprätthålla en beredskap för genomförande av luftburna sjuktransporter från Transportstyrelsen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (se prop. 2010/11:1, utg. omr. 6). Med anledning av avvecklingen av affärsverket Statens järnvägar övertog Trafikverket den 1 januari 2013 bland annat fordonsförvaltning som tidigare genomförs av affärsverket (prop. 2012/13:1, utg. omr. 22).

Avskaffande av det generella sektorsansvaret

Före 2010 hade dåvarande Banverket, dåvarande Vägverket och Sjöfartsverket ett så kallat sektorsansvar för sina respektive trafikslag. Sektorsansvaret för den civila luftfarten låg före 2009 på

Luftfartsstyrelsen och därefter på Transportstyrelsen. Sektorsansvaret introducerades inom vägtransportområdet i mitten av 1990-talet och därefter inom de andra trafikslagen. I sektorsansvaret ingick att vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga parter inom respektive trafikslag. Det omfattade såväl trafik som icke statlig infrastruktur.

Trafikverksutredningen föreslog i betänkandet Tydligare uppdrag – istället för sektorsansvar (SOU 2008:128) att begreppet sektorsansvar skulle tas bort då det dels blev missvisande med den nya trafikslagsövergripande myndighetsstrukturen som då var under införande, dels uppfattades som otydligt. Att ta bort begreppet skulle enligt utredningen dock inte innebära att de uppgifter myndigheterna utförde inom ramen för sektorsansvaret per automatik togs bort. I stället skulle begreppet sektorsansvar ersättas med tydliga uppdrag till respektive myndighet där uppgifter och styrmedel konkretiserades.

I budgetpropositionen för 2010 (prop. 2010/11:1, utg. omr. 22) meddelade regeringen sin avsikt att inte längre tillämpa begreppet sektorsansvar inom transportområdet. De uppgifter som tidigare utfördes inom ramen för sektorsansvaret ingår i varierande grad i myndigheternas roller och uppdrag så som de preciseras i instruktioner och regleringsbrev.

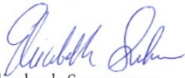
Skälen för regeringens beslut

De organisatoriska förändringar som har genomförts på transportområdet på senare år har syftat till att skapa bättre förutsättningar för effektiva statliga insatser på transportområdet. Bildandet av Trafikverket och Transportstyrelsen har varit viktiga steg i detta arbete. Inspektionsverksamheter och myndighetsutövning i form av regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn har successivt samlats inom Transportstyrelsen. Uppgifter inom förvaltning och långsiktig planering av den statliga väg- och järnvägsinfrastrukturen samt uppgifter inom riksintressen för sjö- och luftfarten har tagits över av Trafikverket. Därmed har myndighetsrollen skiljts från förvaltarrollen, samtidigt som vikten av ett trafikslagsövergripande perspektiv har poängterats.

Ett antal år efter att förändringarna genomfördes är det lämpligt att följa upp vilka effekter reformen har haft hittills samt vad som kan behöva justeras för att myndigheterna ska få goda förutsättningar att möta de utmaningar som finns på transportområdet.

Det är likaså angeläget att överväga hur regeringens styrning av myndigheterna kan förbättras.

På regeringens vägnar


Elisabeth Svantesson


Maria Ingelsson

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Socialdepartementet/SFÖ
Finansdepartementet/BA och SKA
Miljödepartementet/KL
Luftfartsverket
Sjöfartsverket
Trafikanalys
Trafikverket
Transportstyrelsen

Bilaga 2

Intervjuförteckning för slutrapporten

Branschföreningen Tågoperatörerna

Chalmers tekniska högskola (företrädare för institutionen Teknikens ekonomi och organisation)

Föreningen Svenskt Flyg

Konkurrensverket

Luftfartsverket

Länsstyrelsen Norrbotten (länsplaneupprättare)

Näringsdepartementet (ett tiotal tjänstemän i olika funktioner)

Region Värmland (länsplaneupprättare)

Regionförbundet Jönköping (länsplaneupprättare)

Regionförbundet i Kalmar län (länsplaneupprättare)

Sjöfartsverket

Svenska FlygBranschen

Sveriges Teknik- och Designföretag

Sveriges Bussföretag

Sveriges Redareförening

Sveriges Åkeriföretag

Sweco AB

Södertörns högskola (forskare knutna till projektet *Trafikverket, en modern myndighet*)

Tillväxtverket

Trafikanalys

Trafikverket (myndighetsledning, chefer, handläggare och fackliga representanter för SACO, ST och SEKO)

Transportstyrelsen (myndighetsledning, styrelseordförande, chefer, handläggare och fackliga representanter för SACO och ST)

Tyréns AB

Västra Götalandsregionen (länsplaneupprättare)

WSP Sverige AB

Intervjuförteckning för delrapporten

Infranord AB

Luftfartsverket

Riksrevisionen

SJ AB

Sjöfartsverket

Statens Väg- och Transportforskningsinstitut

Sveriges Byggindustrier

Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges Teknik- och Designföretag

Sveriges Åkeriföretag

Svevia AB

Trafikanalys

Trafikverket (myndighetsledning och styrelseordförande)

Transportstyrelsen (myndighetsledning och styrelseordförande)

Utredningen om järnvägens organisation