



Landsbyggs- och
infrastrukturdepartementet
103 33 STOCKHOLM

LOs yttrande över Remiss ang Effektivare organisering och genomförande av statlig väg och järnväg SOU 2025 nr 120

Sammanfattning av LOs ståndpunkter:

- LO anser att de alltför avgränsade direktiven tillsammans med den mycket korta utredningstiden leder till att de föreslagna reformerna är otillräckligt beredda och utgör ett bristfälligt beslutsunderlag.
- LO anser att utredningen saknar ett uppdaterat kunskapsläge om hur avvägningar görs mellan offentlig-privat-samverkan (OPS) och "traditionellt" utförande. Brukarperspektivet saknas, förändrade behov i transportinfrastrukturen ignoreras (inte minst kopplade till totalförsvaret) och för långtgående slutsatser dras från våra grannländers, i sammanhanget, begränsade erfarenheter med OPS.
- LO avstyrker därmed utredningens förslag som rör OPS-upphandlingar.
- LO anser att den otillräckliga beredningen riskerar att leda till dyrköpta läxor i framtiden om OPS inte kan säkerställa att de privata konsortiernas egenintresse sammanfaller tillräckligt med samhällsintresset. OPS riskerar att bli ännu ett misslyckat marknadsexperiment med risk för ödesdigra konsekvenser om det säkerhetspolitiska läget försämras ytterligare.

Om utredningens direktiv

Utredningen ska komma med förslag som ökar effektiviteten i genomförandet och vidmakthållandet av statligt ägd infrastruktur. Utredningens direktiv utgår dock implicit från antagandet att OPS-upphandling på många områden utgör en samhällsekonomiskt överlägsen genomförandeform jämfört med traditionellt upphandlingsförfarande.

Vidare ska utredningen utgå från erfarenheter från våra grannländer (främst Norge) för att ge förslag om bildandet av ett statligt bolag som möjliggör OPS-upphandlingar i partnerskap med i huvudsak privata konsortier. Det nybildade statliga bolaget ska även konkurrera med den befintliga utföraren och infrastrukturägaren (Trafikverket)

om att få genomföra och vidmakthålla infrastruktur. Enligt utredningen förväntas sådan ”institutionell konkurrens” bidra till att höja effektiviteten i genomförandet av infrastruktur och att detta även förväntas påverka Trafikverkets effektivitet positivt.

Förutom att direktiven är så avgränsade att viktiga frågeställningar och avvägningar redan på förhand är avgjorda, har utredaren getts kort om tid att utföra sitt uppdrag. Utredaren bedömde dock att mer tid inte krävdes då ett flertal utredningar redan har belyst viktiga frågeställningar kopplade till OPS. Vidare menar utredaren att det numera finns byggts upp en stor kunskapsbank kring framgångsrikt genomförande av OPS-upphandlingar i utlandet.

LOs huvudsakliga kritik riktar sig mot regeringens och utredarens antagande om att kunskapsläget i de bredare OPS-frågeställningarna redan är besvarade av tidigare utredningar. Därmed tas ingen hänsyn till nya eller förändrade behov som påverkar rationaliteten att använda OPS-upphandlingar. LO är även kritisk till utredningens långtgående slutsatser utifrån våra grannländers, i sammanhanget, begränsade erfarenheter av OPS.

Brukarperspektivet saknas vid val genomförandeform

Utredningens starkaste implicita antagande är att en väl utformad OPS-upphandling är samhällsekonomiskt överlägset traditionell upphandling. Detta påstående kan ifrågasättas både utifrån svenska och internationella erfarenheter¹, även om det givetvis finns goda exempel på hur OPS-objekt har kunnat genomföras snabbare än planerat och under förväntad kostnad.

För kunna påvisa att OPS är en lämplig genomförandeform används så kallade *value-for-money*-analyser (VFM). Dessa används för att uppskatta om ett OPS-utförande kan göras till lägre samhällsekonomisk kostnad jämfört med ett traditionellt upphandlingsförfarande. Om en VFM-analys visar att ett OPS-utförande kan bli färdigställt till lägre kostnad jämfört med om objektet hade utförts enligt ett traditionellt upphandlingsförfarande bör OPS användas för objektet.

En viktig kritik mot VFM-analyser är att de inte tar med brukarperspektivet. Om OPS-upphandlingen innebär att det vinnande konsortiet till exempel kan ta ut brukaravgifter som leder till en minskad användning, ger detta ingen effekt i VFM-analysen, trots att brukaravgifterna leder till minskat nyttjande av infrastrukturen jämfört med alternativa genomförandeformer².

¹ Se t.ex. Moore, M. A., & Vining, A. R. (2023). PPP performance evaluation: the social welfare goal, principal-agent theory and political economy. *Policy Sciences*, 56(2), 267-299.

² Se t.ex. Rouhani, O. M., Geddes, R. R., Gao, H. O., & Bel, G. (2016). Social welfare analysis of investment public-private partnership approaches for transportation projects. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 88, 86-103.

Avsaknaden av brukarperspektivet är anmärkningsvärt då behoven i svensk infrastruktur har blivit större *och fler* under senare år, och samtliga är mer eller mindre kopplade till hur eller hur mycket infrastrukturen brukas. Till dessa växande och nytilkomna behov hör:

- att åtgärda en växande underhållsskuld på väg och järnvägar.
- att expandera transportinfrastrukturen för att stärka konkurrenskraften och minska klimatutsläppen.
- att stärka infrastrukturen som funktion i totalförsvaret, där även känsliga parametrar kopplade till *vem* som genomför och vidmakthåller infrastrukturen behöver tas i beaktande.
- att klimatanpassa infrastrukturen när förekomsten av extremväder ökar.

OPS kan – om rätt utformat – bidra till kortare byggtider, minskade kostnader och att mer kapital frigörs till infrastrukturinvesteringar. Erfarenheter från våra grannländer pekar på att framgångsrika OPS-upphandlingar kräver ett nära samarbete mellan den upphandlande aktören och anbudsgivarna. Samtidigt riskerar en illa utformad OPS-upphandling att leda till att infrastrukturen används mindre än vid ett ”traditionellt” utförande. Därmed riskeras riktigt stora samhällsekonomiska förluster då det är i nyttjandet av infrastrukturen som nyttan för resenärer, näringsliv eller andra aktörer skapas.

Men om upphandlingen begränsar anbudsgivarnas möjlighet att ta ut brukaravgifter, och detta leder till färre anbud i upphandlingsförfarandet, ska OPS-upphandlingen då göras om efter samverkan med anläggningsbranschen? Eller ska objektet upphandlas som vanligt? Utredningen ger dålig vägledning om hur dessa typer av frågeställningar och avvägningar ska hanteras.

Den kanske känsligaste frågan som inte utreds rör totalförsvaret och lämpligheten att färdigställd infrastruktur överlämnas till en på förhand okänd privat aktör. Utredningen konstaterar kort att OPS kan användas för att möta totalförsvarets behov, men gör ingen analys kring hur ett privat förvaltarskap kan innebära större risker för totalförsvaret jämfört med ett scenario där statens rådighet över infrastrukturen är större. Att välja OPS-upphandling kan visa sig vara ett mycket dyrköpt beslut vid ett försämrat säkerhetspolitiskt läge om främmande makt har getts tillgång till svensk infrastruktur via OPS.

LO menar att det säkerhetspolitiska läget talar för minskad upphandling och mer genomförande i egen regi, vilket kan motiveras av samhällsekonomisk riskminimering. Det är viktigt att understryka att VFM är ett komparativt analysverktyg. Om Trafikverkets effektivitet att genomföra sitt uppdrag ökar, minskar den samhällsekonomiska rationaliteten att göra OPS-upphandlingar enligt VFM-analysen. LO saknar förslag från regeringen om hur Trafikverkets kapacitet och förmåga att lösa sina uppgifter ska stärkas.

Förhoppningen om att "institutionell konkurrens" ska stärka myndighetens effektivitet är knappast hoppingsivande och grusas ändå av de besparingskrav i miljardklassen som regeringen lagt mot Trafikverket sedan 2024.

Begränsade nordiska erfarenheter

För att besvara hur staten ska kunna vara delägare i OPS-objekt samt hur OPS-objekt kan upphandlas framgångsrikt inom ramen för detta ägarskap utgår utredningen främst från norska och finska erfarenheter av alternativa finansierings- och genomförandeformer.

Utredningens förslag baseras dock främst på norska erfarenheter. För OPS-upphandlingar rör det sig fyra objekt på vägnätet som upphandlades mellan 2016 och 2020 av det norska statliga OPS-bolaget Nye Veier AS. Nye Veier bildades 2016 under Erna Solbergs första regering och bröts ut ur Statens Vegvesen, som likt Trafikverket, äger och förvaltar den norska statliga väginfrastrukturen. OPS-objekten verkar generellt ha färdigställts snabbare och till lägre kostnader än planerat.

Samtidigt pekar utredningen, med stöd av en extern norsk utvärdering, på att framgångarna främst förklaras av "den tid som investerats i upphandlingsfasen och hur de goda relationer som byggts upp genom upphandlingsprocessen användes för att skapa ett gott samarbete" och att "detta är effekter som skulle ha varit möjliga att uppnå även utan användningen av OPS som genomförandemodell."

Med hänvisning till en annan norsk extern utvärdering menar även utredningen att bildandet av Nye Veier har lett till att antalet dödsfall och allvarliga skador inom anläggningsbranschen har minskat. Påståendet att olyckor och dödsfall inom den norska anläggningsbranschen har minskat sedan 2016 stämmer, men minskningen är en del av en stadigt nedåtgående trend sedan millennieskiftet. Trenden är till synes opåverkad av bildandet av Nye Veier år 2016 och ingen ansträngning görs för att påvisa ett kausalt samband. Samma utredning pekar även på att Statens Vegvesens (norska Vägverket) effektivitet har ökat efter 2016 och förklarar detta med "institutionell konkurrens". Inte heller här stärks påståendets kausala samband.

Utredningen ger inga exempel på framgångsrika OPS-upphandlingar inom järnvägen från våra grannländer. I Finland finns exempel på hur nya järnvägssträckningar har genomförts i bolagsform, men detta har genomförts som statliga-kommunala konsortier, inte OPS. I Norge ges inga järnvägsexempel, vilket troligtvis beror på att Nye Veiers motsvarighet på bannätet, *Spordrift*, återinfördes i statlig regi 2021 efter Jonas Gahr Støres första regering tillträde.

Utredningen kan därmed inte påvisa utifrån grannländernas erfarenheter att OPS skulle leda till en effektivisering av

genomförandet eller vidmakthållande av bannätet. Fler exempel från andra länder hade varit önskvärt för att belysa både fördelar och utmaningar som OPS-upphandling innebär.

Behovet av långsiktiga reformer

Svensk infrastruktur står inför många utmaningar varav flera beror på decennier av eftersatt infrastrukturpolitik. Att successivt stärka statens effektivitet och kapacitet att färdigställa och underhålla den statliga transportinfrastrukturen kräver långsiktiga lösningar. En viktig insikt från våra grannländer är att lanseringen av OPS-lösningar följer de politiska majoriteterna; högerregeringar initierar dem medan vänsterregeringar rullar tillbaka dem. Att utan stöd från oppositionen lansera ett omfattande OPS-experiment som sträcker sig över flera mandatperioder är knappast en långsiktig lösning.

Utredningens avgränsade direktiv och korta tidsfrist innebär att ett av de huvudsakliga syftena med beredningskravet i svenska lagstiftningsprocessen – att analysera olika lösningsförslag – inte uppfylls. Att hänvisa till äldre utredningar som inte tar höjd för nya behov eller ett uppdaterat kunskapsläge duger inte. Utredningen kan därmed inte påvisa att fördelarna med OPS-reformerna överväger dess risker.

Med vänlig hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Johan Lindholm

Fredrik Söderqvist
Handläggare