

LTH:s kansli
Ledningsstöd
Maria Falk, koordinator

Remissvar över betänkande från utredningen "Effektivare organisering och genomförande av statlig väg och järnväg" (SOU 2025:120)

Lunds Tekniska Högskola har beretts tillfälle att inkomma med yttrande över remissen ovan och inkommer härmed med synpunkter. Yttrandet har utarbetats av Ingemar Bengtsson, avdelningsföreståndare och universitetslektor vid Fastighetsvetenskap, och Carl-William Palmqvist, docent och universitetslektor i järnvägsteknik vid Trafik och väg.

Sammanfattning

Vi håller med om problembeskrivningen att Sverige står inför ett stort behov av både nyinvestering och ökade underhållsinsatser i transportinfrastruktur. Vi håller också med om att Sverige bör pröva alternativa metoder att finansiera och organisera transportinfrastrukturen, eftersom forskningen visar att det kan finnas effektivitetsvinster att hämta, genom snabbare genomförande, lägre kostnader och institutionell konkurrens. Vidare instämmer vi i att det är klokt att ta vara på erfarenheterna från våra närmaste grannländer som Danmark och framför allt Norge. Vår bild är att utredaren lagt sig nära Norge i sina förslag där Nye Veier verkar vara förebilden för det statliga bolag utredaren föreslår tillskapas och där norska OPS-lösningar också verkar vara förebild för utredarens resonemang om OPS-lösningar i Sverige. Vi tycker att detta är en bra utgångspunkt men vill också komplettera genom att trycka på några punkter som vi i vår forskning (Bengtsson 2025; Bergström & Bengtsson 2025) har

funnit särskilt viktiga.¹ Då vår kompetens särskilt gäller formerna för alternativ organisering och finansiering av transportinfrastruktur har vi fokuserat på att ge kommentarer till kapitel 6 Förslag till åtgärder och plan för genomförande. Vårt remissvar följer kapitelstrukturen inom kapitel 6 *Förslag till åtgärder och plan för genomförande* och redogörs för nedan, del för del där vissa delavsnitt lämnas okommenterade.

6.1 Sammanfattande överväganden

Utredningen föreslår ett nytt statligt bolag som får ett tydligt avgränsat ”samhällsuppdrag i form av ett helhetsansvar för att prioritera, projektera, genomföra och förvalta utpekade byggprojekt för statlig infrastruktur” (SOU 2025:120, s. 143). Vi håller med om detta.

Utredningen nämner i sammanhanget norska Nye Veier som en förebild och vi håller med om att det finns lärdomar att dra från att studera hur Nye Veier är upplagt och hur det har fungerat.

Erfarenheterna därifrån är dock inte odelat positiva, som utredningen nämner så finns det projekt där kostnadsbesparingar har gjorts (en siffra på -17% nämns tidigare i utredningen), men även ett antal exempel på mycket kraftiga kostnadsökningar (större än +130%).

Utredningen talar vidare om att det nämnda nya statliga bolaget också bör ha tillgång till OPS som ett verktyg, ”OPS bör ingå som ett verktyg som regelmässigt utvärderas gentemot andra genomförandeformer för samtliga objekt” (s. 143). Vi instämmer i detta. Vi menar alltså att det är viktigt att pröva alternativa former för organisering och finansiering av infrastruktur och att detta bör göras utanför Trafikverkets organisation. Dels för att åstadkomma institutionell konkurrens, dels för att kunna höja effektiviteten genom att driva projekt i en mindre komplex organisation med färre ansvarsområden och färre interna målkonflikter (s. 141).

¹ Bengtsson, Ingemar, (2025), *Bygga och driva infrastruktur på alternativa sätt – lärdomar från internationell forskning*, SNS Analys 113. Bergström, Fredrik & Bengtsson, Ingemar, (2025), *Alternativ finansiering och organisering av transportinfrastrukturen – Erfarenheter från de nordiska länderna och Kanada*, Working Paper 2025:4, Division of Real Estate Science, Department of Technology and Society, Lund University.

6.2 Uppdraget att analysera former för offentlig privat samverkan, organisation, ersättningsmodell och lämpliga objekt

Utredningen har valt att inte föreslå brukaravgifter i samband med OPS (s. 144). Vi instämmer i att detta är en klok strategi i ett inledningsskede, men utesluter inte att det kan finnas tillfällen när finansiering med brukaravgifter är lämpligt. Dock bör Sverige först ackumulera egen praktisk erfarenhet av OPS-lösningar med tillgänglighetsersättning innan brukaravgiftsfinansiering övervägs. Det är angeläget att snabbt komma igång med alternativ organisering och finansiering och då bör komplexiteten hållas nere och brukaravgifter är relativt ovanliga i svensk kontext.

Vi instämmer med utredningens resonemang om att den högre finansieringskostnaden med privat kapital kompenseras av en risköverföring från staten till det privata kapitalet och att den högre riskpremien för privat kapital också motsvaras av en starkare övervakning och kostnadskontroll i projektet, av ägarna till det privata kapitalet (s. 145-146, 148). Högre kapitalkostnad med privat kapital är alltså inte i sig själv ett tungt vägande argument mot OPS-lösningar.

Slutligen instämmer vi starkt i att kompetensuppbyggnad är mycket viktigt för ett lyckosam OPS-program (s. 151-152). Detta gäller både beställare och utförare och det är därför viktigt att dels ett program blir tillräckligt långsiktigt och kontinuerligt erbjuder nya projekt till marknaden, dels att staten organiserar det nya bolaget så att förutsättningarna för institutionellt lärande optimeras.

6.2.1 Placering av ny funktion för genomförande av infrastrukturprojekt genom OPS

Vi instämmer i utredningens bedömning att ”Om ett statligt ägt bolag bildas med uppgift att effektivisera genomförandet av ett eller flera prioriterade objekt finns det goda skäl att även inkludera OPS som ett kompletterande verktyg som bolaget kan överväga för att lyckas i sitt uppdrag” (s. 152).

På en punkt är vi inte helt ense med utredningen. Det gäller frågan om var OPS ska hanteras *om det inte* skapas ett statligt bolag med ett bredare uppdrag, som föreslaget av utredningen. Utredningen föreslår då att OPS ska hanteras av Trafikverket (förslag A. Ansvar finns hos

Trafikverket) och att det inte skapas ett särskilt bolag med uppdrag att endast hantera OPS-lösningar. I enlighet med (Bengtsson, 2025) bedömer vi det som av avgörande betydelse att den organisation som hanterar OPS-lösningar finns utanför Trafikverket. I annat fall torde det vara svårt att uppnå de effektivitetsvinster som ett projektbolag med smalare och tydligare uppdrag kan åstadkomma. För att hantera de incitamentsproblem som utredningen lyfter (s. 155) kan urvalet av OPS-projekt göras utanför bolaget som ska hantera OPS-projekten. Urvalet kan lämpligen ske i samarbete mellan Trafikverket och Regeringskansliet. Dock ser vi att utredningens huvudspår, ett nytt statligt bolag som har ett bredare uppdrag där OPS är ett verktyg, är det bästa alternativet i dagsläget.

6.2.2 Utvärdera lämpliga investeringsobjekt för OPS

Utan kommentar.

6.3 Uppdraget att analysera genomförande av investeringsobjekt i bolagsform

Se underrubriker nedan.

6.3.1 Syftet med att välja bolagsformen och bolagets uppgifter

Vi instämmer med utredningens bedömningar som de framgår i de 10 punkterna om bolagets uppgifter. Vi instämmer också med vikten av att bolaget kan komma in i tidiga skeden, eftersom det är där den största effektiviseringspotentialen finns.

6.3.2 Vad kan förväntas bli annorlunda i bolagsform?

Utan kommentar.

6.3.3 Ett statligt ägt bolag för effektivare genomförande av transportinfrastruktur

Vi tillstyrker utredningens förslag (s. 167-168). Vi ser dock ett potentiellt problem i att det nya bolaget och Trafikverket gemensamt ska utarbeta formerna för övertagande av den initiala portföljen. Ett deltagande av Regeringskansliet skulle antagligen vara bra för att säkerställa en konstruktiv diskussion.

Vi tillstryker förslaget till ändamålsparagraf i bolagsordningen (s. 172). Vi vill poängtera vikten av att *paketera* de olika uppgifterna (planera, projektera, bygg, förvalta) hos samma bolag för att uppnå den internalisering av externa effekter som annars är ett problem när exempelvis den som bygger inte behöver ansvara för drift och underhåll på lång sikt. Paketeringen av olika uppgifter hos en och samma aktör är enligt teorin en av de viktigaste källorna till ökad effektivitet i ett livscykel-perspektiv (Bengtsson, 2025, s. 9).

6.3.4 Förutsättningar för enskilda bolag för större investeringsobjekt

Utan kommentar.

6.3.5 Ett statligt ägt bolag kan även hantera genomförande av OPS

Vi instämmer i stort med utredningens bedömning, men föreslår att det inledande arbetet med att planera för det nya statliga bolaget sker utanför Trafikverket, men med representation från Trafikverket, i enlighet med förslag i (Bengtsson, 2025, s. 25).

6.3.6 Ersättningsmodell för OPS-objekt

Utan kommentar.

6.3.7 Bolagets roll i förhållande till processen för fysisk planering

Vi instämmer i utredningens bedömningar.

6.4 Uppdraget att analysera legala förutsättningar för vilka delar av infrastrukturprojekt som kan genomföras i bolagsform

Utan kommentar.

6.5 Uppdraget att lämna förslag om uppföljning, utvärdering och kostnadskontroll

Vi instämmer i vikten av utvärdering och uppföljning och vill återigen påpeka vikten av att organisera för *institutionellt lärande*, d.v.s. att erfarenheter och kunskap ackumuleras i organisationen och tillåts påverka framtida verksamhet.

6.6 Övergripande sekvens av aktiviteter som behövs för genomförande av utredningens förslag

Som framgår av kommentar till 6.3.5 föreslår vi att en särskild grupp, utanför Trafikverket men med representation av Trafikverket, genomför de inledande förberedelserna, i enlighet med slutsatserna i (Bengtsson, 2025, s. 23-26).

6.7 Avslutande kommentarer

Som har framgått är vi i stort positiva till resonemangen och förslagen i betänkandet. Vi vill dock avsluta vårt remissvar med att understryka de viktigaste insikterna om OPS från den internationella forskningen. I den aktuella forskningsöversikten (Bengtsson, 2025, s. 19) sammanfattas de centrala rekommendationerna till beslutsfattare i offentlig sektor så här:

- ”1. Utveckla beställarkompetens inom riskhantering och kontraktutformning. Offentliga aktörer behöver stärka sin förmåga att förstå incitament, analysera och hantera risker samt utforma kontrakt som främjar effektivitet och begränsar opportunistiskt beteende.
2. Genomför noggranna förberedande utvärderingar på projektnivå. Välj modell utifrån en individuell bedömning av projektets specifika förutsättningar, snarare än att tillämpa en standardlösning.
3. Skapa utrymme för utvärdering och lärande. Implementera ett försöksprogram med noggranna utvärderingar för att bygga upp inhemsk kompetens och skapa kunskap som är praktiskt relevant i den inhemska institutionella kontexten. Det är viktigt att noggrant följa upp och utvärdera projekten samt ta vara på och sprida lärdomarna.”

Betänkandets förslag behandlar dessa tre lärdomar rimligt väl men det kan ytterligare understrykas hur viktigt det är att få rätt och tillräcklig beställarkompetens på plats i det statliga bolaget som föreslås tillskapas. Exempelvis är det mycket viktigt att bolaget tar in affärsmässig kompetens och erfarenheter från privat affärsmässig verksamhet, utöver kompetens och erfarenhet från offentlig sektor. Vikten av beställarkompetens gäller oavsett om OPS inkluderas i bolagets verktygslåda, eller inte, men ännu viktigare om bolaget också ska upphandla OPS-lösningar.

Vi instämmer även med utredaren att mycket återstår att utreda kring gränsdragningarna mellan Trafikverket och det statliga bolaget både i de tidiga skeendena (särskilt avseende den fysiska planeringsprocessen, alltså skapandet av en väg/järnvägsplan), och även i de senare skeendena när Trafikverket ska bibehålla väghållaransvaret och rollen som infrastrukturförvaltare av järnväg, samtidigt som det statliga bolaget ansvarar för underhåll och reinvesteringar.