

Remiss Remittering av betänkande från utredningen Effektivare organisering och genomförande av statlig väg och järnväg (SOU 2025:120)

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, tackar för möjligheten att yttra sig över rubricerade förslag.

Problembilden behöver analyseras noggrannare innan åtgärder föreslås

Generellt, med utgångspunkt i forskningsprojekt (Witzell, 2021; Eriksson *m.fl.* 2025), delar VTI den problembild med effektivitetsproblem, ”inre målkonflikter” och svagt förtroende från marknaden som utredningen beskriver och finner det rimligt att anta att det finns potential att effektivisera genomförandet av infrastrukturinvesteringar. VTI menar dock att utredningen brister i att tydligare analysera detta; tydliga hypoteser och evidens saknas. Utan en sådan analys är det svårt att bedöma potentialens storlek och hitta de bästa lösningarna på hur den ska realiseras.

För snäva utgångspunkter och bristfällig konsekvensanalys

Mot bakgrund av ovan menar VTI att det är otillfredsställande att utredningen genom sitt direktiv blivit låst vid OPS och bolagsform, vars potential är oklar, samtidigt som andra möjliga lösningar överhuvudtaget inte diskuteras. Ett mer allmänt formulerat uppdrag, med en öppenhet för olika lösningar på problem som kan härledas till den nuvarande formen för genomförande hade varit önskvärt. Vidare utgår utredningen i stor utsträckning från antagandet att genomförande i formen av OPS eller av ett bolag har goda chanser att leda till lägre kostnader och snabbare genomförande. VTI anser inte att den presenterade evidensen för detta är stark. VTI skrev i yttrandet över Finansiering av infrastruktur med privat kapital SOU 2017:13 (Dnr 2017/0264) att ”den internationella forskningslitteraturen ger ingen entydig bild av effekterna av OPS”. Det bekräftas i Vålilä (2020) som betonar frånvaron av tydlig evidens för att OPS-projekt levererar bättre resultat. Vålilä refererar också en brittisk parlamentskommitté som uttalar att “It is unacceptable that after more than 25 years the Treasury still has no data on benefits to show whether the PFI model provides value for money”. Gällande Nye veier skriver Johansson och Nyström (2022, sid 7) att ”Det finns således ingen robust underlag för att dra slutsatser huruvida Nye Veier har sänkt kostnaderna”.

Gällande OPS ställer sig VTI också frågande till varför svenska staten skulle ha behov av att försäkra finansieringsrisken för infrastruktursatsningar. Det är sannolikt att det på lång sikt blir billigare att avstå från den typen av försäkring. Sannolikt blir utfallet ett mycket högre kontraktsvärde än investeringskostnad vid OPS (se hänvisning till norska exempel på sid 74-75). Betänkandet beskriver vidare OPS som något ”...vilket kan leda till en total kostnad som är likvärdig eller lägre” (sid 146)

samt att det kan leda till effektivitetsvinster om riskfördelningen är ”rätt utformad” (sid 31). Det är viktigt att understryka att detta är antaganden och att förutsättningarna att realisera de potentiellt positiva effekterna är oklara. Finns exempelvis kompetensen hos staten att hantera dessa kontrakt på ett ändamålsenligt sätt? VTI menar att det är komplicerat och långt ifrån säkert att kontrakt kan skrivas så att riskfördelningen verkligen blir så som det var avsett och att det inte skapar några skeva incitament. De höga krav på statens organisation och beställarkompetens som krävs kan vara svåra att uppnå. VTI vill även påpeka risken för att budget i OPS projekt hålls på bekostnad av den levererade anläggningens kvalitet.

VTI menar att utredningens konsekvensanalyser är ytterst bristfälliga. Flera av utredningens bedömningar förefaller vara rena antaganden och nollalternativ och utredningsalternativ hanteras inte på ett jämbördigt sätt. Nollalternativet antas utan direkta belägg ha betydande negativa konsekvenser samtidigt som utredningens förslag, även där med bristfällig evidens, antas ha positiva effekter. Utredningen skriver att ”Konsekvenserna om inga åtgärder vidtas bedöms vara betydande jämfört med om de förslag som utredningen presenterar genomförs”. VTI kan inte finna något substantiellt, varken i kap 7 eller någon annanstans i betänkandet, som tydligt stödjer det påståendet. Vidare anser VTI att avsnitt 7.6 är undermåligt. Det finns en rad tänkbara anledningar till att effektivitetsvinster inte uppstår till följd av de tilltänkta förslagen utan att det snarare kan vara fördyrande, exempelvis i form av en hög riskpremie för OPS, med följderna att en given mängd resurser räcker till färre transportinfrastrukturinvesteringar. De tänkbara konsekvenserna har inte vidare beaktats i betänkandet.

Utredningen svarar inte på frågan varför bildande av ett parallellt bolag till Trafikverket skulle leda till besparing eller snabbare genomförande, men antar att det skulle leda till så kallad institutionell konkurrens. Med institutionell konkurrens menar utredningen att konkurrens mellan organisationer, även av olika karaktär såsom bolag och myndigheter, genom att konkurrera med varandra inom samma fält skulle driva innovation och nytänkande. Det finns indikationer från Norge att sådana effekter kan förekomma. Bolaget Nye Veier utmanar gamla sanningar som också gör att vissa saker kan förändras inom Statens Vegvesen. Institutionell konkurrens skulle alltså kunna ge upphov till de påstådda vinsterna, men VTI finner inget bredare stöd för hypotesen i utredningen och vetenskapligt publicerade referenser saknas. För att bekräfta förmodade effektivitetsvinster behöver mer noggranna analyser göras av alla viktiga konsekvenser av alternativa lösningar. VTI noterar vidare att utredningen inte beaktar att det redan idag finns en slags institutionell konkurrens mellan infrastrukturförvaltare i olika länder, främst inom EU men även globalt. Trafikverket kan antingen på eget initiativ eller via styrning från regeringen öka inslaget av benchmarking gentemot internationella motsvarigheter. Jämförelser och kontakter med andra nationella infrastrukturförvaltare, med liknande organisation och ansvarsområden, kan ge vägledning av hög relevans för Trafikverket.

Regler och krav kan vara kostnadsdrivande (se t.ex. Trafikanalys Rapport 2025:3). Det kan röra sig om standarder för byggbeställning (t.ex. AMA eller Trafikverkets egna byggföreskrifter), nya krav på trafiksäkerhet eller dokumentation. Utredningen beaktar inte om och hur detta skulle kunna påverkas av en annan typ av organisation, vilket VTI menar är en stor brist. Sannolikt kommer många krav och regler att vara desamma även vid genomförande som OPS eller i ett bolag, men det kan finnas exempel då de lättar. Exempelvis omfattas inte alltid statliga bolag av samma upphandlingslagstiftning som myndigheter. Om upphandlingslagstiftningen ses som ett hinder för kostnadseffektiva offentliga affärer kan detta tolkas som en fördel för den föreslagna organisationsformen. Samtidigt begränsar alla avsteg från Trafikverkets institutionella kontext potentialen för att bolaget ska kunna bygga kunskap och driva innovation av relevans även för Trafikverket.

VTI menar att kopplingen mellan Trafikverkets långsiktiga planering och regeringens utpekande av lämpliga objekt för OPS respektive för hantering av projektbolaget är otillräckligt utredd. Utredningen förespråkar att de projekt som läggs i bolag ska vara i tidiga skeden. I det skedet finns dock inte det underlag kring samhällsekonomisk lönsamhet som behövs för beslut om byggstart. Det innebär som VTI uppfattar det att projektbolaget själva ska utreda om de projekt de tilldelats är samhällsekonomiskt lönsamma och ska genomföras. Det reser frågor kring huruvida bolag skulle stoppa projekt som vid projektering visar sig vara olönsamma.

Risk för försämrad insyn

Utredningen behandlar frågan om allmänhetens insyn utan närmare analys och påstår att denna inte skulle förändras vid genomförande i bolagsform (sid 206). VTI bedömer det som mer sannolikt att allmänhetens tillgång till de utredningar som görs inför ett infrastrukturprojekt skulle minska då offentlighetsprincipen inte generellt omfattar statligt ägda bolag. Minskad insyn från allmänheten skulle medföra att möjligheterna för granskning begränsas till ägarens granskningsorgan och tillsättning av revisor.

Risk för fragmentisering och ökade administrativa kostnader

VTI vill påpeka att förslaget riskerar att fragmentisera styrningen och organiseringen av den nationella infrastrukturen och i förlängningen också styrningen av det övriga transportsystemet. I Norge har exempelvis de motorvägar som byggts av Nye Veier inte tagit hänsyn till kollektivtrafikens behov av hållplatser, vilket gjort att kollektivtrafiken inte kunnat nyttja de nya vägarna som starka stråk för att förbättra sin trafik. Kostnader uppstår då istället i andra delar av samhället.

Den mer komplexa organisation av infrastrukturbyggande och -förvaltning som det innebär att dela upp ansvaret mellan Trafikverket och bolag kan också innebära transaktionskostnader. Denna typ av konsekvens berör inte utredningen överhuvudtaget. Bolaget kommer med det upplägg som föreslås att bli mycket beroende av Trafikverkets långsiktiga planprocesser och myndighetsutövande. I tillägg kommer bolaget vara tvunget att samverka med Trafikverket, inte bara gällande planering, utan också byggande och drift och underhåll eftersom de två organisationerna kommer dela ansvar för det sammanhängande transportsystemet och vara beroende av varandra. Samverkan är nödvändigt i den struktur för förvaltning och beslutsfattande som vi idag har i Sverige gällande transportsystemet. Samverkan är dock tidskrävande och svårt när inblandade aktörer har olika mål och intressen och kommer med en rad risker som minskad demokratisk insyn, ökad byråkratisering och krävande organisering samt hinder att genomföra mer radikala förändringar och att driva innovationer (Sörensen och Pettersson-Löfstedt, 2025).

I VTI:s granskande arbeten av Trafikverkets kostnadskontroll (Ridderstedt och Sjöstrand, 2024; 2025) beskrivs att organisationen är fragmenterad över anläggningens livscykel och mellan ansvarsområden. Detta bedöms begränsa bland annat informationstillgången, framdriften och nyttiggörande av verksamhetsutveckling, livscykelkostnadshänsyn och kostnadskontroll generellt. I Trafikverkets Kraftsamling arbetar myndigheten för att skapa en starkare helhet och bättre överblick. Att bryta ut delar av Trafikverkets nuvarande ansvarsområden till en separat organisation vore att gå i en annan riktning.

Administrativa gränser mellan kommuner och Trafikverk kan redan idag vara ett problem när det kommer till väginfrastrukturens drift och underhåll (Eckersten, 2024). Ytterligare en aktör, ett bolag, som sköter drift och underhåll på vissa sträckor och i vissa delar av transportsystemet kan riskera att

skapa ytterligare administrativa gränser som inte är önskvärt ur ett användarperspektiv eller för den delen ett samhällsekonomiskt perspektiv. Att bolaget agerar affärsmässigt inom ramen för sitt uppdrag behöver inte betyda att besluten är optimala för infrastrukturen som helhet. Vad detta kan innebära för infrastrukturens planering, drift och underhåll svarar inte utredningen på i sin konsekvensanalys.

VTI vill vidare påpeka att det kan vara förknippat med extra kostnader att ha två organisationer som till stor del har samma kompetens och samma inriktning. Det behövs en avvägning kring om en sådan kostnad är värd att uppbära. Givet den allmänna bristen på kompetens bör man också analysera risken för svårigheten att bemanna två organisationer, i synnerhet då utredningen inte bedömer att personalövergångar från Trafikverket ska ske. Åtminstone initialt torde också administrativa kostnader öka, både hos Trafikverket som måste ägna resurser åt att understödja bolagsbygget och hos det nya bolaget som måste etablera en helt ny administration. Det är möjligt att detta resulterar i lägre kostnader senare men någon sådan bedömning görs inte i utredningen.

Kommer militärens och totalförsvarets behov att beaktas?

Utredningen menar att det föreslagna statliga bolaget, genom att bygga infrastruktur snabbare än Trafikverket, skulle kunna spela en viktig roll för att stärka infrastrukturen ur ett totalförsvarsperspektiv. Erfarenheter från Norge pekar dock på att det är långt ifrån säkert att bolagets bidrag kommer att vara infrastruktur i de geografier militärens och totalförsvarets behov är störst. Behoven av förbättring och förstärkning av infrastrukturen är störst i norra Sverige. Dessa objekt är sällan lönsamma i ett samhällsekonomiskt perspektiv eftersom det bor, lever och verkar färre människor i norr än i söder. Eftersom samhällsekonomisk effektivitet ska vara bolagets mål så finns det en risk att de objekt som är mest relevanta för militär användning eller totalförsvarsanvändning inte är de som bolaget prioriterar högst.

Oklar hantering av objekt med dubbel användning

VTI menar att det är otillräckligt utrett hur man i bolagsform ska kunna hantera ”dubbel användning”, d.v.s. infrastruktur som är viktig ur både militär och civil synvinkel. Om en infrastruktur har dubbel användning ska det avgöras i ett tidigt planeringsskede och som utredningen förslag ser ut är det möjligt att även det föreslagna bolaget kommer att behöva göra sådana avgöranden. Här finns frågor bl.a. om huruvida bolaget kommer att ha kompetens att göra den bedömningen och vid behov också kunna genomföra säkerhetsklassning av personer.

I detta ärende har generaldirektör Tomas Svensson beslutat. Föredragande har varit avdelningschef Mattias Haraldsson. I handläggningen har även senior forskare Linnea Eriksson, professor Karolina Isaksson, forskningschef Jan-Erik Swärdh, forskare Ivan Ridderstedt och senior forskare Roger Pyddoke deltagit.

Tomas Svensson
Generaldirektör
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI

Referenser

- Eckersten, S. (2024). *Advancing Sustainable Transport Systems: Strengthening environmental considerations and sustainability perspectives in Strategic Choice of Measures* (PhD dissertation, KTH Royal Institute of Technology). Retrieved from <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:kth:diva-346706>
- Eriksson, L., Fredriksson, A., Janné, M., Lundberg, K., & Ivanetti, K. (2025). *Vad är cirkulär masshantering?: En studie om masshanteringssystemets funktioner och aktörer samt problem och möjligheter för cirkulär hantering*. Statens väg- och transportforskningsinstitut. <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-218531>
- Isaksson, K., Eriksson, L (2021) *Att integrera klimatmål i nationell transportplanering – maktdynamik som formar planeringens praktik*. Rapport 7022. Bromma: Naturvårdsverket
- Johansson och Nyström 2022 Norska Nye Veier - en unik organisationsform för vägbyggande, Infra Sweden 2030.
- Karlsson, N., Berggren, N., Bergh, A., Erlingsson, G. O., Lindberg, H. (2007) *Sverige i den institutionella konkurrensen*. Underlagsrapport nr 4 till Globaliseringsrådet.
- Ridderstedt, I. och Sjöstrand H., (2024) Koll på kostnaderna - Kartläggning av Trafikverkets digitala infrastruktur för kostnadskontroll, VTI rapport 1219
- Ridderstedt, I. och Sjöstrand H., (2025) Trafikverkets styrning av utvecklad informationshantering, VTI rapport 1233.
- Stahre, F., Sandberg, E., Pihl, J., & Kjellsdotter Ivert, L. (Eds.). (2024). *Supply Chain Resilience Strategies : The Collaboration and Learning Dimensions*. Retrieved from <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-207836>
- Sørensen, C. H., & Pettersson-Löfstedt, F. (2025). Limits to collaboration in public transport: a typology. In *Handbook of Transportation and Public Policy* (pp. 119–133). <https://doi.org/10.4337/9781800888784.00018>
- VTI (2017) Yttrande över Finansiering av infrastruktur med privat kapital? SOU 2017:13, Dnr 2017/0264-1.3
- Välilä, T. 2020, An overview of economic theory and evidence of public-private partnerships in the procurement of (transport) infrastructure, Utilities Policy, Volume 62, 100995, <https://doi.org/10.1016/j.jup.2019.100995>.
- Welde (2020) Lykkes Nye Veier med å redusere utbyggingskostnaden i sine prosjekter?
- Witzell, J. (2021). *Approaching transformative futures: Discourse and practice in Swedish national transport policy and planning* (PhD dissertation, KTH Royal Institute of Technology). Retrieved from <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:kth:diva-288092>