

# De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden

*Delbetänkande av Trafikverksutredningen*

*Stockholm 2009*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2009:24

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23163-0  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Åsa Torstensson

Regeringen beslutade den 26 juni 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att kartlägga och analysera vissa verksamheter och funktioner hos myndigheterna inom transportsektorn, huvudsakligen inom Vägverkets, Banverkets, Sjöfartsverkets, Luftfartsverkets, Luftfartsstyrelsens, Rikstrafikens, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Affärsverket Statens järnvägars (ASJ) och Rederinämndens ansvarsområde.

Till särskild utredare förordnades från och med den 26 juni 2008 generaldirektören och dåvarande chefen för Luftfartsstyrelsen Nils Gunnar Billinger.

Som sekreterare anställdes från och med den 26 juni 2008 avdelningschefen Ingrid Cherfils och konsulten Bengt Jäderholm. Kanslirådet Thomas Nielsen, Finansdepartementet, anställdes som sekreterare den 1 oktober 2008.

Som experter förordnades från och med den 28 oktober 2008 Lena Erixon, ställföreträdande generaldirektör Vägverket, Lotta Brändström, investeringschef Banverket, Rolf Thor, kommunikationsdirektör Västra Götalandsregionen, Eric Nilsson, vice VD Göteborgs Hamn AB, Rolf Annerberg, generaldirektör Forskningsrådet Formas, Elisa Abascal Reyes, utredare Statskontoret, Maria Bredberg Pettersson numera överdirektör vid Rikspolisstyrelsen samt numera expeditionschefen Fredrik Ahlén och ämnesråden Håkan Jansson och Ulrika Rosenberg Sand från Näringsdepartementet.

Utredningen har antagit namnet Trafikverksutredningen. Utredningen avlämnar härmed sitt delbetänkande *De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden*.

Utredningen har den 19 december 2008 till statsrådet Torstensson överlämnat delbetänkandet Tydligare uppdrag – istället för sektorsansvar.

Stockholm den 2 mars 2008

Nils Gunnar Billinger

Ingrid Cherfils  
Bengt Jäderholm  
Thomas Nielsen

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>13</b>
1.1 Uppdraget.....	13
1.2 Uppläggnig av arbetet.....	13
<b>2 Marknadsstruktur, marknadsageranden och marknadsresultat – teorin relaterad till anläggningsbranschen .....</b>	<b>15</b>
2.1 Allmänt .....	15
2.2 Marknadsstruktur .....	16
2.3 Marknadsagerande och marknadsbeteende .....	18
2.4 Marknadsresultatet .....	24
<b>3 Anläggningsmarknadens struktur – segment och utveckling under de senaste årtiondena .....</b>	<b>27</b>
3.1 Omfattning och delmarknader.....	27
3.2 Drift och löpande underhåll.....	29
3.3 Underhåll av vägar och flygplatser - beläggningar .....	30
3.4 Underhåll – övrigt.....	31
3.5 Entreprenader – investeringar .....	31
3.6 Teknikkonsultmarknaden .....	32

<b>4</b>	<b>De statliga infrastrukturförvaltarnas faktiska agerande som beställare av teknikonsulttjänster och entreprenadtjänster.....</b>	<b>33</b>
4.1	Vägverket .....	33
4.2	Banverket .....	36
4.3	Luftfartsverket.....	38
4.4	Sjöfartsverket.....	38
<b>5</b>	<b>Anläggningsbranschens faktiska marknadsresultat .....</b>	<b>39</b>
<b>6</b>	<b>Analys – beställarfunktionen och anläggningsmarknadens funktionssätt.....</b>	<b>45</b>
6.1	Allmänt .....	45
6.2	Anläggningsbranschens egna åtgärder .....	48
6.2.1	FIA:s rekommendation om effektivt anläggningsbyggande .....	53
<b>7</b>	<b>Utveckling av de statliga beställarfunktionerna – överväganden och förslag.....</b>	<b>59</b>
7.1	Allmänna utgångspunkter.....	59
7.2	Förutsättningar för de statliga beställarna – analys och förslag till åtgärder .....	63
7.3	De statliga beställarnas agerande – analys och förslag till åtgärder .....	70
7.4	Nya drivkrafter – analys och förslag till åtgärder.....	73
7.5	Kompetens och samverkan.....	78
<b>8</b>	<b>Sammanfattande förslag till åtgärder för att utveckla beställarfunktionen hos de statliga trafikverken jämte förväntade effekter och konsekvenser.....</b>	<b>81</b>
	<b>Bilaga 1 Kommittédirektiv.....</b>	<b>83</b>

# Sammanfattning

## Inledning

Vårt uppdrag innebär att kartlägga och analysera vissa verksamheter och funktioner hos myndigheterna inom transportsektorn, huvudsakligen inom Vägverkets, Banverkets, Sjöfartsverkets, Luftfartsverkets, Luftfartsstyrelsens, Rikstrafikens, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Affärsverket Statens järnvägars (ASJ) och Rederinämndens ansvarsområde.

Utredningen ska redovisa analys och förslag till åtgärder senast den 1 april 2009. I huvudbetänkandet kommer vi att närmare redovisa utredningens analys och förslag avseende strukturer, processer och organisering av myndigheterna och deras verksamheter.

I detta delbetänkande redovisas utredningens förslag rörande trafikverkens beställarfunktioner och deras påverkan på anläggningsmarknaden.

## Modell och metod

I direktiven till utredningen konstateras bl.a. att anläggningsmarknaden präglas av bristfällig produktivitet och konkurrens. Beställarnas agerande är av stor betydelse för marknadens funktion. Vägverket och Banverket är i egenskap av infrastrukturförvaltare dominerande beställare och upphandlare av bl.a. underhålls- och investeringsentreprenader på anläggningsmarknaden. Det finns därmed ett behov av att analysera hur dessa stora beställare i upphandlingsförfaranden kan bidra till en förbättring av anläggningsmarknadens funktion och skapa förutsättningar för innovation.

Effektivitet i resursanvändningen, hög innovationsaktivitet, stabilitet i priser förenat med hög sysselsättning och en inkomstfördelning som betraktas som rimligt rättvis mellan konsumenter och producenter är centrala faktorer i den ekonomiska välfärden. Det

finns en utbredd teoribildning som rör marknadsbeteenden och marknadsageranden som tar sig uttryck i frågor som rör prissättning, produktdifferentiering, innovation, tillväxt och integration under olika marknadsförutsättningar.

Utredningens framställning bygger på att det finns ett samband mellan marknadsstruktur, marknadsagerande och marknadsresultat. Det får också anses vara det synsätt utifrån vilket det direktiv som meddelats Trafikverksutredningen när det gäller beställarfunktionen och anläggningsmarknadens funktionssätt har grundats på. Förslagen till åtgärder ska ta sikte på beställarfunktionen och hur den kan utvecklas för att få en bättre fungerande anläggningsmarknad.

Den enkla och vanligtvis tillämpade modellen utgår från att strukturen på en marknad i långa stycken avgör agerandet hos marknadens aktörer och att agerandet i sin tur ger upphov till de resultat som kan åstadkommas på en marknad. Denna modell ger en förenklad bild av struktur, agerande och resultat. Den används emellertid ofta för att vidta ekonomisk-politiska åtgärder. Verkligheten är dock mer mångfacetterad. Inte sällan syftar exempelvis agerandet till att påverka strukturen. Aktörerna på en marknad kan ha fler mål än vinstmaximerande – inte minst från tid till annan kan målen skifta bl.a. beroende på konjunkturer och andra förändringar på marknaden.

## Anläggningsmarknaden

Anläggningsmarknaden omsätter per år ca 100 mdkr. Inom anläggningsmarknaden finns delmarknader som har begränsad koppling med varandra. En vanlig indelningsgrund är följande:

- Drift och löpande underhåll (vägar, järnvägar, flygplatser, farleder)
- Beläggningar (vägar och flygplatser)
- Underhåll – periodiskt i övrigt
- Förbättrings- och mindre/medelstora byggnadsåtgärder, entreprenader
- Stora och komplexa projekt, entreprenader
- Teknikkonsultverksamhet



Det bör dock understrykas att den kompetens som krävs, skiljer sig åt mellan trafikslagen, i vart fall, när det gäller drift och underhåll av befintliga anläggningar. De specifika särdragen hos respektive anläggning och trafikslag slår där kraftigt igenom.

Anläggningsbranschen karaktäriseras generellt sett av ett par dominerande beställare – Vägverket och Banverket. Vägverket och Banverket genomför tillsammans upphandlingar till ett värde av ca 30 mdkr per år. Det utgör ca 30 % av den totala anläggningsmarknaden och verken har därmed stora möjligheter att påverka branschen. Den totala årliga marknaden för tekniska konsulter verkssamma i Sverige är ca 20 mdkr. Uppdrag inom området vägar och infrastruktur är ca 5 mdkr per år. De andra stora aktörerna på beställarsidan utgörs av landets kommuner, som tillsammans svarar för substantiella andelar av marknaden.

Vägverkets driftentreprenörer domineras av de fyra stora anläggningsföretagen med Svevia (f.d. Vägverket Produktion) som den största med ca 60 % av uppdragen. NCC, Peab och Skanska delar på resten, förutom de tre procent som fördelas mellan fem mindre entreprenörer. Driftentreprenörerna anlitar i sin tur i olika grad lokala underentreprenörer i uppdragen. Dessa arbetar åt samtliga och är i vissa områden stora och dominerande på den lokala marknaden.

Hittills har sedan 2002 cirka 72 procent av Banverkets järnvägsdrift upphandlats i konkurrens, mätt i antalet spårkil. Fyra entreprenörföretag har vunnit kontrakt: Banverket Produktion (68 % av marknaden mätt i spårkil), Strukton Rail AB (23 %), Balfour Beatty (6 %) och slutligen VR-Track (3 %). Ytterligare fyra till fem företag har visat intresse för att gå in på denna marknad men har ännu inte vunnit något kontrakt.

Den totala investeringsvolymen omfattar ca 50 mdkr per år varav de fyra stora entreprenörerna svarar för mer än hälften av denna. Vägverkets beställda andel av volymen var under 2006 ca 8 mdkr när det gäller nyinvesteringar. Banverkets beställda andel uppgår till 5,5 mdkr. I det beloppet ingår inte s.k. strategiskt järnvägsmaterial (komponenter unika för den svenska järnvägen), som Banverket tillhandahåller entreprenörerna vid byggande och underhåll.

Svevia (f.d. Vägverket Produktion), Skanska, NCC och PEAB har rikstäckande verksamheter och klarar köparens hela produkt-sortiment. Veidekke, YIT, Billfinger, Pihl & Aarsleff samt Lemminkäinen är de fem tydliga utländska alternativen men dessa företag verkar dock inte i samtliga regioner. Veidekke, YIT och

Billfinger uppträder i Mellansverige medan det danska företaget återfinns i de södra och västra delarna av landet. På de riktigt stora projekten har flera utländska entreprenörer visat intresse de senaste åren.

De mindre och medelstora företagen verkar mestadels på lokala marknader och är "nischade företag" som är relativt smala i sitt sortiment. Dessa företag arbetar huvudsakligen som huvudentreprenörer i mindre utförandeentreprenader eller som underentreprenörer. Några förekommer också som rena underentreprenörer (grundförstärkning, schakt, bro, beläggning).

## Relationerna mellan aktörerna

Relationerna mellan byggherrarna och teknikkonsulterna respektive entreprenörerna sker via direkta beställningar – "kundorder". Den styrning som äger rum via dessa är omfattande och rör omfattning och avgränsning av uppdrag samt ansvars- och uppgiftsfördelning i projekten. Vidare upprättas beskrivningar av vad som ska göras i projekten eller vad slutresultatet ska kännetecknas av och hur ersättningen är utformad. Slutligen bestäms i vilken grad och i vilka former som samverkan ska äga rum mellan parterna när väl kontrakt har tecknats.

Spelreglerna bestäms i allt väsentligt av byggherrarna. För att få effektivitet både i det enskilda uppdraget på kort sikt och i den samlade verksamheten på lång sikt krävs att spelreglerna är utformade och valda så att de främjar effektivitet. Det kortsiktigt "rätta" kan ibland stå i strid med det långsiktigt fördelaktiga. Spelregler ska vara stabila och långsiktiga för att få avsedd verkan. Ständiga förändringar i spelregler skapar osäkerhet inför vilken leverantörerna av teknikkonsulttjänster och entreprenader antingen kommer att reagera genom att avstå från att delta i anbudstävlan eller, vid deltagande, ta höjd i sina kalkyler (anbud) för att kompensera osäkerheterna.

Utanför de spelregler som byggherrarna på den statliga sidan själva förfogar över finns de som statsmakterna i form av regering och riksdag bestämmer över. Dessa spelregler återfinns i lagar och förordningar och rör i detta fall finansiering av och tillstånds- och tillåtlighetsprocesserna för genomförande av anläggningsentreprenader. När det gäller finansiering handlar frågorna om den problematik som ligger i ettåriga anslag och hur dessa påverkar upphand-

lings- och igångsättningstidpunkterna och byggtakterna främst i fråga om stora projekt som löper över flera budgetår. När det gäller tillstånds- och tillåtighetsprocesserna är det främst överklagningar i flera instanser med stöd av olika lagrum kombinerat med betydande liggetider av ärendena hos olika instanser och ibland i den egna myndigheten som är problemet. Resultatet är stor osäkerhet och ryckighet om i vilken form, till vilket innehåll och när projektet kan genomföras.

Val av tidpunkt för upphandling och igångsättning bestäms såvitt avser mindre och medelstora byggnads- och underhållsrenoveringar årligen som regel när anslagen har ställts till myndighetens disposition trots att verken har bemyndigande att göra beställningar innan anslagen ställts till deras disposition. Det betyder i allmänhet att entreprenadkontraktet efter upphandling enligt LOU inte kan tecknas förrän flera månader har lupet tillända under året. Utrymmet för produktionsplanering blir mycket begränsat, särskilt som tidpunkten för start och slut fixerats i förutsättningarna för entreprenaden.

Inte sällan vill myndigheten behålla flexibilitet långt in på året varför relativt stor andel upphandlingar genomförs ännu längre in på året och igångsättningen av entreprenaderna sker inte förrän efter sommarmånaderna.

När det gäller stora och komplexa projekt är den årliga finansieringen ett särskilt problem. Varje fördyring innebär antingen att andra projekt skjuts på framtiden eller att byggtakten får anpassas till budgetrestriktionen för året. På motsvarande sätt kan neddragningar av den samlade statsbudgeten till följd av att det finns risker att utgiftstaket bryts igenom under löpande verksamhetsår få konsekvenser för produktionstakten.

## **De statliga beställarnas hittillsvarande agerande**

De statliga beställarnas agerande under årens lopp har byggt på en långtgående delegering av befogenheter och uppgifter när det gäller att utforma innehållet i förfrågningsunderlagen särskilt avseende underhålls- och byggandeentreprenader. En stark fokusering har riktats mot det enskilda objektet och myten om att det är unikt har odlats av branschens alla aktörer. Därigenom har det varken funnits anledning eller förutsättningar att följa upp hur agerandet har påverkat utvecklingen och tillståndet i anläggningsbranschen. Det

finns anledning tro att de förhållningssätt som präglat upphandlingar och förfrågningsunderlag i betydande utsträckning negativt påverkat möjligheterna till en god produktivitetsutveckling och produktutveckling i branschen. Utförandeentreprenaden har varit mycket dominerande. Ett systematiskt angreppssätt har vidare saknats, vilket är en grundläggande förutsättning för att få kunskap om på vilket sätt ens agerande ger för resultat. Avsaknaden av data för att mäta produktiviteten är belysande för förhållningssättet.

### **Förslagen till åtgärder**

Det finns alternativ till det traditionella agerandet. Med de nya organisationer som Banverket och Vägverket har etablerat med nationella divisioner har de organisatoriska förutsättningarna för ett mer systematiskt agerande väsentligt förbättrats i upphandlingarna av drift, underhåll och byggande jämte teknikonsulttjänster. Genom att systematiskt söka skapa förutsättningar för upprepning, skalekonomier, specialisering och incitament till innovationer i produktionen och produkterna finns mycket att hämta när det gäller effektivisering och utveckling.

De åtgärder som föreslås ska ses som en helhet. Åtgärderna tar sikte på dels att skapa förutsättningar för en ökad produktivitet och innovation genom möjligheter till upprepning, specialisering och stordrift dels att föra in nya drivkrafter (korta störningstider vid produktion och tidigare idrifttagning av anläggningar premieras) så att de förutsättningar som skapas utnyttjas på rätt sätt. Åtgärdsförslagen betingar varandra. Nya förutsättningar och nya drivkrafter ska ses i ett sammanhang och föras in samtidigt, då skapas tillsammans med de åtgärder som föreslås för att öka konkurrensen, rejäla förutsättningar för att produktiviteten och innovationerna kan öka.

Med ett systematiskt arbete och noggrann uppföljning och på vetenskaplig grund genomförda analyser av effekterna av olika ageranden bör resultat kunna säkerställas som ger grund för det fortsatta agerandet. Det hittillsvarande anekdotiska sättet att arbeta ersätts med ett systematiskt arbetssätt. Konsekvenserna är att ökad kunskap anskaffas som kan ligga till grund för modifieringar i handlandet.

# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag framgår av kommittédirektiven (dir. 2008:90), se bilaga 1. Uppdraget innebär att kartlägga och analysera vissa verksamheter och funktioner hos myndigheterna inom transportsektorn, huvudsakligen inom Vägverkets, Banverkets, Sjöfartsverkets, Luftfartsverkets, Luftfartsstyrelsens, Rikstrafikens, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Affärsverket Statens järnvägars (ASJ) och Rederinämndens ansvarsområde.

Utredningen ska redovisa analys och förslag till åtgärder senast den 1 april 2009. Delar av uppdraget kan dessförinnan enligt direktiven redovisas i delrapporter.

I direktiven konstateras bl.a. att anläggningsmarknaden präglas av bristfällig produktivitet och konkurrens. Beställarnas agerande är av stor betydelse för marknads funktion. Vägverket och Banverket är i egenskap av infrastrukturförvaltare dominerande beställare och upphandlare av bl.a. underhålls- och investeringsentreprenader på anläggningsmarknaden. Det finns därmed ett behov av att analysera hur dessa stora beställare i upphandlingsförfaranden kan bidra till en förbättring av anläggningsmarknadens funktion och skapa förutsättningar för innovation.

Utredningen har mot den bakgrunden bl.a. i uppgift att föreslå åtgärder som bidrar till utvecklade beställarfunktioner inom transportsektorn,

## 1.2 Uppläggning av arbetet

Utredningsarbetet har bedrivits som en enmansutredning och påbörjades i juli 2008. Varje myndighet har pekats ut en kontaktperson på respektive myndighet. Möten har hållits under hösten och vintern med kontaktpersonerna och andra företrädare för de berörda myndig-

heterna. En expertgrupp har bistått utredningen med underlag och synpunkter.

Under arbetet med delbetänkandet om De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden har vi också diskuterat frågorna med Konkurrensverket och Statens väg- och transportforskningsinstitut.

Utredningen har haft som ambition att ha en öppen dialog med berörda myndigheter, branschorganisationer och andra intressenter under arbetets gång.

I vårt huvudbetänkande som ska redovisas senast den 1 april 2009 kommer vi att närmare redovisa utredningens analys och förslag avseende strukturer, processer och organisering av myndigheterna och deras verksamheter.

Enligt direktiven ska ett särskilt fokus sättas på beställarfunktionerna hos myndigheterna inom transportsektorn i syfte att skapa bättre fungerande marknader inom bygg- och anläggningssektorn och en ökad effektivitet i infrastrukturhållningen. Förslagen ska inriktas på strukturer, arbetsprocesser och organisering av de statliga myndigheterna och deras verksamheter inom transportområdet. Utredaren ska bl.a. föreslå åtgärder som bidrar till utvecklade beställarfunktioner inom transportsektorn.

Detta betänkande tar sikte på frågan om hur dominerande beställares agerande kan påverka en marknads funktionssätt. Den inleds med en kortfattad beskrivning över teorierna kring marknadsbeteenden under olika marknadsbetingelser. I ett andra avsnitt behandlas den svenska anläggningsmarknadens struktur och omfattning och hur den har utvecklats under de senaste 20 åren. Därefter görs en genomgång av hur beställarna – i första hand Vägverket och Banverket – har agerat under perioden och vilka erfarenheter som finns. I ett fjärde steg sker en beskrivning av produktivitetsutvecklingen och innovationsgraden i branschen.

I betänkandet ringas problembilden in. Vidare prövas olika förklaringar till den utveckling som varit och på vilket sätt den genom medvetna åtgärder ska kunna brytas och länkas in i banor som stämmer överens med de mål som återfinns i direktiven till utredningen. I grunden handlar det om att uppdragsgivaren (Vägverket, Banverket, m.fl.) gentemot aktörerna på marknaden i form av uppdragstagare (teknikkonsultföretag och entreprenadföretag) inte enbart ska få det han beställt i den individuella beställningen utan också att motsvarande beställning nästa gång ska kunna levereras till ett lägre pris och/eller en högre prestanda.

## 2 Marknadsstruktur, marknadsageranden och marknadsresultat – teorin relaterad till anläggningsbranschen

### 2.1 Allmänt

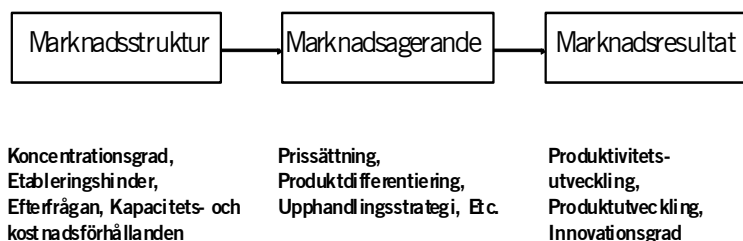
Effektivitet i resursanvändningen, hög innovationsaktivitet, stabilitet i priser förenat med hög sysselsättning och en inkomstfördelning som betraktas som rimligt rättvist mellan konsumenter och producenter är centrala faktorer i den ekonomiska välfärden. Det finns en utbredd teoribildning som rör marknadsbeteenden och marknadsageranden som tar sig uttryck i frågor som rör prisättning, produktdifferentiering, innovation, tillväxt och integration under olika marknadsförutsättningar.

Den fortsatta framställningen bygger på att det finns ett samband mellan marknadsstruktur, marknadsagerande och marknadsresultat. Det får också anses vara det synsätt utifrån vilket de direktiv som meddelats Trafikverksutredningen när det gäller beställarfunktionen och anläggningsmarknadens funktionssätt har grundats på. Förslagen till åtgärder ska ta sikte på beställarfunktionen och hur den kan utvecklas för att få en bättre fungerande anläggningsmarknad.

Den enkla och vanligtvis tillämpade modellen utgår från att strukturen på en marknad i långa stycken avgör agerandet hos marknadens aktörer och att agerandet i sin tur ger upphov till de resultat som kan åstadkommas på en marknad. Denna modell ger en förenklad bild av struktur, agerande och resultat. Den används emellertid ofta för att vidta ekonomisk-politiska åtgärder. Verkligheten är dock mer mångfacetterad. Inte sällan syftar exempelvis

agerandet till att påverka strukturen. Aktörerna på en marknad kan ha fler mål än vinstmaximerande - inte minst från tid till annan kan målen skifta bl.a. beroende på konjunkturen och andra förändringar på marknaden.

Figur 2.1 Modell för att förklara marknadsresultat



I den fortsatta framställningen redovisas i det första avsnittet några allmänna iakttagelser som kan göras utifrån själva modellen och vilka reservationer som här finns anledning att göra. Genomgången är relativt teoretisk, men kopplingar görs till anläggningsbranschen. Den grundläggande analysen utgår vidare från de relationer som finns mellan aktörerna på marknaden. Den uppgiftsfördelning som föreligger innebär att beställaren och utföraren är beroende av varandra och att relationen är mellan uppdragsgivare och uppdragstagare (principal och agent).

## 2.2 Marknadsstruktur

Marknadsförutsättningarna skiljer sig åt med avseende på graden av koncentration bland säljare och köpare på en marknad, produkt-differentiering, etablerings- och utträdes hinder, marknadsefterfrågan, företagens kapacitets- och kostnadsförhållanden jämte skilda finansiella villkor.

Vad som är den relevanta produktmarknaden och den relevanta geografiska marknaden brukar mätas med graden av substitutions-möjligheter. På efterfrågesidan handlar det om med vilken lätthet köparna kan tillfredsställa sin efterfrågan genom att byta till några näraliggande produkter vid ändrade prisrelationer. Med substitu-



tionseffekter på utbudssidan handlar det om med vilken lätthet (lönsamhet) producenter kan ställa om sin produktionsapparat och producera mer av den vara/tjänst som priset har höjts på. I grunden handlar det om beroendeförhållanden mellan köpare och säljare. Ju högre beroendet är desto högre pris för att bryta en relation. Transaktionskostnaderna stiger med beroendet.

Marknadskoncentrationen mäts vanligtvis genom koncentrationskvoten och Herfindahl-Hirschmans index (HHI). Det förstnämnda koncentrationsmättet beräknas genom att addera de fyra respektive de åtta största företagens marknadsandelar, vilka betecknas som CR4 respektive CR8. Herfindahl-Hirschmans index erhålls genom att summera kvadraten på samtliga företags marknadsandelar. Vid monopol erhålls således indexet 10 000 (100 upphöjt till 2). Om koncentrationsgraden är mycket låg närmar sig värdet på HHI noll.

Marknadskoncentrationen påverkas av intern tillväxt (stor-driftfördelar), fusioner och slumpmässiga faktorer. Om inte marknaden växer i samma takt som den minimieffektiva anläggningen kommer tendensen vara att antalet företag successivt minskar. Omfattande skalfördelar tenderar också att ge en högre marknadskoncentration i små länder jämfört med stora länder.

Fusioner tillkommer med olika motiv. När företag inom samma marknad går samman (horisontell integration) ökar koncentrationen på marknaden. När företag går samman som arbetar inom olika led i en förädlingskedja betecknas själva fenomenet som en vertikal integration. Den leder vart fall inte omedelbart till en förändring i de mått som beskriver koncentrationen. Den tredje formen av fusion är när företag med olika produkter går samman för att bredda sin verksamhet och agera på andra marknader. Både den horisontella och vertikala integrationen är av betydelse såvitt rör anläggningsbranschen. Till viss del kan också den tredje formen av fusioner vara av intresse.

Bakom det, som i modellvärlden lite vanvördigt benämns slumpmässiga faktorer, döljer sig sådana viktiga inslag som innovationskraft, organisationsförmåga, ledarskap, m.m. Dessa faktorer utgörs av dem som man normalt konkurrerar med. Konkurrenskraften i ett företag, allt annat lika, handlar just om tillgången på och förmågan att nyttja dessa faktorer.

Marknadskoncentrationer i form av monopol kan också bildas genom medvetna politiska beslut. I sådana sammanhang har marknaden oftast misslyckats att etablera en ordning som lett fram till

en samhällsekonomiskt rimlig allokering, fördelning och användning av resurserna. Resultatet har blivit att staten eller andra offentliga huvudmän tagit på sig uppgiften att producera och/eller tillhandahålla tjänsterna eller produkterna. Vägar och järnvägar och annan därmed jämförbar infrastruktur har av det skälet i allt väsentligt kommit att bli en offentlig angelägenhet, där staten tagit ett betydande ansvar för det större väg- och järnvägsnätet, farlederna och vissa flygplatser.

Konsekvensen är att det finns en stark koncentration av köpare av anläggningstjänster. Vägverket och Banverket är dominerande beställare, även om det finns också andra beställare av drift-, underhålls- och byggtjänster inom väg- och banhållningen. Även Sjöfartsverket och Luftfartsverket är nationellt stora beställare inom sina respektive specifika infrastrukturella områden.

Även bland utförare av olika typer av entreprenadtjänster inom infrastrukturen finns en dominans av ett relativt fåtal stora aktörer. Till en del är detta en spegling av koncentrationsgraden bland beställarna. Utbudet av levererande företag på en marknad som enbart har en köpare kommer att bli litet, medan utbudet ökar vid flera olika och oberoende beställare. När en marknad blir så tunn att det endast återstår en köpare och en säljare finns starka incitament att fusionera och eliminera de kostnader som följer av förhandlingar om priser och annat, tecknandet av kontrakt och kontroll av att kontraktet följs.

### 2.3 Marknadsagerande och marknadsbeteende

Arbetsdelning genom specialisering ger produktivitetsvinster. Specialiseringen förutsätter i sin tur handel. Det faktum att handel kan ge nyttor för aktörerna är inte tillräckligt för att transaktioner dem emellan ska komma till stånd. Alla transaktioner är förbundna med kostnader. Dessa kostnader brukar delas in i sökkostnader, kontraktskostnader och kontrollkostnader.

Med sökkostnader avses kostnader för att hitta rätt motpart jämte kostnader för information om priser, kvaliteter, kvantiteter och villkor i övrigt. Med kontraktskostnader avses kostnaderna för förhandling och kontraktsskrivning. Kontrollkostnaderna avser kostnader för att följa upp att överenskommelsen fullföljs enligt gällande kontrakt. Det finns inbördes samband mellan de olika kostnadsposterna. Exempelvis ju bättre och noggrannare man kan upprätta

ett avtal desto lättare är det att kontrollera att avtalet följs. Det finns också samband mellan produktionskostnader och transaktionskostnader. Om produktionen sker enligt klart definierade och kontrollerade processer underlättas kontrollen och prisinformationen.

För att begränsa transaktionskostnaderna kan aktörerna välja att göra många lika byten, transaktioner. Genom upprepning får man kunskap om varandra och varandras förväntningar och sätt att agera. Ett förtroendekapital byggs upp och en relation stärks. Denna positiva utveckling har emellertid också en baksida. Beroendet blir stort och det är förenat med stora kostnader att bryta relationen och hitta en ny part. På den modellmarknad där det råder perfekt konkurrens finns inga transaktionskostnader. På verkliga marknader finns alltid mer eller mindre stora transaktionskostnader.

Byggherrens mål är anskaffa och inneha fungerande anläggningar för sitt ändamål som uppfyller väsentliga egenskapskrav i form av tillgänglighet, bärförmåga, stadga och beständighet, brandskydd, hygien, hälsa och miljö, bullerskydd, säkerhet vid användning samt energihushållning. Byggherren anskaffar, underhåller och sköter dessa anläggningar genom att ge uppdrag till aktörer på en marknad. Denna relation mellan uppdragsgivaren och verkställaren är inte problemfri. Uppdragsgivarens och verkställarens intressen sammanfaller inte helt, uppdragsgivaren har inte fullständig kontroll över uppdragstagaren, uppdragstagaren är endast delvis informerad om uppdragsgivarens intressen och önskemål och uppdragsgivaren är bara delvis informerad om uppdragstagarens beteende.

Den risk och osäkerhet som finns i varje relation försöker man kontrollera och reducera genom olika former av övervakningssystem och/eller genom att på olika sätt skapa förtroende för varandra i tvåpartsrelationen. En marknad med en fungerande konkurrens och låga kostnader för transaktionerna gör att byten av uppdragstagare är förenat med små kostnader. En som missköter en relation kan lätt bytas ut utan större kostnader. Marknaden fungerar under sådana omständigheter som ett bra övervakningssystem. I det fall där det är förenat med betydande svårigheter och höga kostnader att bryta en relation och där marknaden inte är fungerande förlorar den mycket av sin förmåga att vara en effektiv övervakare. Ofta brukar detta förhållande resultera i att uppdragsgivaren väljer anställningskontraktet framför uppdragskontraktet och övervakar relationen med hjälp av den interna kontrollen.

Mellan den interna kontrollen och marknaden som effektiva övervakare av relationer finns mellanformer där parterna tillhör

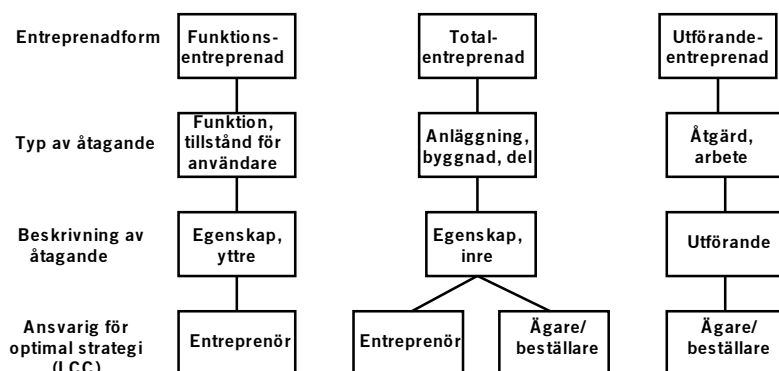
olika organisationer och är självständiga gentemot varandra. I dessa fall utgörs övervakningssystemet av marknaden dock med komplement av andra inslag i form av regleringar av relationen och metoder för att lösa konflikter. Förstahandsalternativet vid relationsproblem i dessa övervakningsformer är inte att bryta förbindelsen utan att finna lösningar på problemen och undanröja orsakerna till problemen. Problemen uppfattas ofta som gemensamma. Det är de vanliga formerna som tillämpas. Anläggningsbranschen är här inget undantag, även om tidigare många konflikter och tvister löst via skiljedomsförfaranden.

Relationen mellan beställare och utförare inom anläggningsbranschen bestäms huvudsakligen i valet av entreprenadform inklusive beskrivningsform, ersättningsform och samverkansform. Dessa val görs av beställaren, och när det är fråga om offentliga beställare, i allt väsentligt vid upprättande av och slutlig utformning av förfrågningsunderlaget. Valet av entreprenadform är direkt avgörande för ansvars- och uppgiftsfördelningen i en entreprenad. Omfattningen av entreprenaden i kombination med entreprenadform har också betydelse för relationen. Ett avgörande inslag är också beskrivningsformen. I nedanstående figur presenteras de olika entreprenadformerna och därefter kommenteras vilken betydelse de har för respektive part.

De grundläggande entreprenadformerna är generalentreprenaden (utförandeentreprenaden) och totalentreprenaden. I totalentreprenaden svarar entreprenören för såväl projektering som utförande. I utförandeentreprenaden svarar beställaren för projekteringen och entreprenören för utförandet. Projekteringen utförs av beställaren antingen i egen regi eller genom konsulter. Med projekteringen följer ansvaret för konstruktion och materialval, dvs. den tekniska lösningen. Totalentreprenaden medför ett samlat ansvar för teknik och produktion.

Entreprenörens åtagande skiljer sig åt i de båda fallen. I utförandeentreprenaden åtar sig entreprenören att utföra arbetet enligt vad som framgår av projekteringen. I totalentreprenaden åtar sig entreprenören leverera en anläggning med vissa specificerade egenskaper. I utförandeentreprenaden tar beställaren/ägaren ansvar för underhållet och därmed anläggningens livscykelkostnad. I totalentreprenaden finns möjlighet att förlägga ansvaret för underhållet på endera parten beroende på omfattningen av entreprenaden. Den kan även omfatta ett ansvar för underhållet av anläggningen under en viss period eller komma till uttryck på annat sätt.

Figur 2.2 Olika entreprenadformer åtagande och ansvar



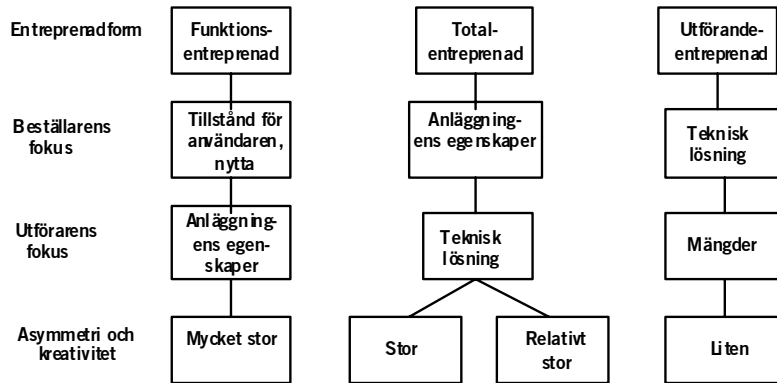
Den tredje formen, här benämnd funktionsentreprenaden, är formellt en totalentreprenad med ett långsiktigt åtagande för driften och underhållet av den färdigställda anläggningen. Den skiljer sig från den renodlade totalentreprenaden både med avseende på entreprenadens omfattning och genom att det inte enbart är anläggningens egenskaper som ska uppfyllas utan också funktionaliteten hos anläggningen. Det åtagande som ska göras riktar sig inte enbart till byggherren/beställaren utan också gentemot dem som använder anläggningen.

De här olika entreprenadformerna har betydelse på vad de olika parterna fokuserar och får därmed konsekvenser för deras kort- och långsiktiga agerande. Förutsättningen är att konkurrensen mellan tävlande aktörer är tillfredsställande. I figuren nedan beskrivs konsekvenserna på fokus och intresse.

I utförandentreprenaden svarar som nämnts byggherren/beställaren för den tekniska lösningen. Därigenom ges möjlighet för beställaren att ange mängder av olika aktiviteter och av materialåtgången. Utförarens fokus kommer att läggas vid att dessa mängder är rätt beräknade när denne ska leverera ett anbudspris på mängderna. Kunskapen hos beställaren och entreprenören är relativt likartad och utrymmet för kreativitet är mycket begränsad då den tekniska lösningen är förutbestämd. I totalentreprenaden kommer beställarens intressen att riktas mot anläggningens egenskaper och utförarens intressen att koncentreras till den tekniska lösningen och självfallet produktionsekonomin. I funktionsentreprenaden förskjuts

intressena ytterligare. Byggherren fokuserar på användningen och funktionaliteten i anläggningen och utföraren tar också in anläggningens egenskaper i sin fokus.

**Figur 2.3 Entreprenadformernas inverkan på aktörernas fokus och kreativitet**



I totalentreprenaden och i funktionsentreprenaden måste både byggherren/beställaren och utföraren/entreprenören utveckla ny kunskap som skiljer sig åt mellan de båda parterna. Kunskapsasymmetrin ökar liksom det kreativa utrymmet att finna nya tekniska lösningar för att förbättra egenskaperna hos anläggningen och reducera produktionskostnaderna vid given teknik.

I Sverige liksom i många andra länder är utförandeentreprenaden den helt dominerande entreprenadformen. Det har sannolikt med transaktionskostnaderna att göra. Förutsättningarna för ett anläggningsbygge förändras från anläggning till anläggning. Omfattningen av entreprenaden skiljer sig vidare åt mellan olika byggen. Anläggningarna skiljer i storlek. Däremot är aktiviteter och material i allt väsentligt lika i alla projekt. Det enda som skiljer sig åt mellan projekten är mängden av olika aktiviteter och åtgången av olika materialslag. Projekteringen tar sikte på att beskriva den tekniska lösningen och därmed möjliggöra en beräkning av storleken på de mängder av olika aktiviteter och materialslag som åtgår för att fullgöra entreprenaden. Upphandlingarna handlar i dessa fall om att

prissätta mängderna och den som har den lägsta slutsumman vinner upphandlingen.

Fördelen med utförandeentreprenaden är att kostnaderna för upphandling, kontraktsteckning och uppföljning är relativt låga. Dessa stiger initialt brant när man övergår till en total- och/eller funktionsentreprenad, men kan på sikt sänkas. Övergången till total- och funktionsentreprenaden som kontraktsform kräver därför relativt stora insatser för att reducera transaktionskostnaderna. Ett mellan beställaren och utföraren nytt ”språk” måste utvecklas, som gör det möjligt att teckna sådana kontrakt som säkerställer att man får det man vill ha och att leveransen kan kontrolleras på ett rimligt sätt och till kostnader som är acceptabla.

Inom ramen för projektet Förnyelse i anläggningsbranschen<sup>1</sup> har man systematiserat och dokumenterat krav på egenskaper och funktioner som tillämpats i ett begränsat antal entreprenader de senaste åren. Kraven, som anges, är generella och allmänt användbara för en ”standardentreprenad”. Funktionskraven är enkla och beskrivande men även andra typer av krav än rena funktionskrav förekommer. Att även andra typer av krav behövs beror på att syftet är att öka frihetsgraderna att välja tekniska lösningar och frigöra sig från krav som gäller utförande och materialval. Syftet är således praktiskt, ekonomiskt och har inget självändamål att begränsa sig till rena funktionskrav. Kraven är, konstaterar man, inte heltäckande utan måste objektpassas med tillägg och specifikationer.

De beskrivningar som gjorts av egenskapskrav är ett hjälpmedel vid upprättande av tekniska beskrivningar för nybyggnad, förbättring och rekonstruktion av normala väg- och järnvägsanläggningar som ska genomföras som totalentreprenader. Beskrivningarna är en väsentlig del av förfrågningsunderlaget och entreprenadkontraktet samt utgör underlag för (detalj)projekteringen. Ett fortsatt utvecklingsarbete är nödvändigt för att säkerställa hur egenskaps- och funktionskrav ska formuleras och hur de ska mätas. Ett sådant arbete bör genomföras med företrädare för både byggherrar, teknik konsulter och entreprenörer om total- och funktionsentreprenaderna ska få en större omfattning.

---

<sup>1</sup> Ett projekt som initierats av generaldirektörerna i Vägverket och Banverket i december 2003.

## 2.4 Marknadsresultatet

Marknadsresultat kan avläsas – förutom i branschens genomsnittliga lönsamhet – dels i produktivitetsutvecklingen inom en sektor eller bransch dels i produktutvecklingen. Produktiviteten handlar om att över tiden kunna framställa samma produkt eller tjänst med lägre resursåtgång. Produktutvecklingen handlar om att förse marknaden med nya eller utvecklade produkter som på allt bättre sätt tillgodoser de aktuella och långsiktiga behoven. I båda sammanhangen beror utvecklingen på innovationsbenägenheten och innovationskraften i branschen. Den kan i sin tur ta sikte antingen på produkten eller processen eller både och.

Undersökningar som i annat sammanhang har gjorts pekar inte på något entydigt samband mellan företagskoncentration och FoU-aktivitet. Däremot synes en hög egen förmåga – baserad på stor marknadsmakt – att finansiera FoU-verksamheten ha positiva effekter på FoU-verksamheten inom företaget. En lånefinansierad FoU-verksamhet förekommer i mycket begränsad utsträckning. Bruttomarginalerna måste således vara höga som en av förutsättningarna för att bedriva egen forskning och utvecklingsverksamhet.

En annan viktig förutsättning är att marknaden premierar nya produkter och att konkurrensen på marknaden är sådan att icke konkurrenskraftiga priser på tjänsterna och produkterna innebär efterfrågebortfall och snabbt fallande marginaler. Bygg- och anläggningsbranschen har – sett som helhet – kännetecknats av små marginaler. Konkurrensen har heller aldrig bedömts vara lika stark på den marknaden som inom andra sektorer. Det är också svårt och förenat med höga kostnader att utveckla nya produkter och få dessa godkända. Det anses vidare lätt att kopiera innovationer inom anläggningsbranschen. Incitamenten är därtill svaga då den dominerande entreprenadformen inte tar sikte på en tävlan om produkter eller nya tekniska konstruktioner utan enbart förmågan att utföra en produktion som till alldeles övervägande delen är starkt styrd av beställaren/byggherren i dennes detaljprojektering.

I den avsiktsförklaring som projektet Förnyelse i anläggningsbranschen tagit sin utgångspunkt anges låg drivkraft för utveckling jämte bristande förmåga att nyttja befintlig kunskap och tidigare gjorda erfarenheter som väsentliga problem inom branschen. De på erfarenhet grundade iakttagelserna stämmer således väl överens med vad som på teoretiska grunder kan befaras när det gäller bristande innovationsbenägenhet och innovationskraft.



Upphandlingar av mindre entreprenadprojekt sker ofta först när medel har beviljats och är disponibla. Detta leder till kort planeringstid, begränsat inflytande över utbyggnadstakten, produktionsresurser som inte används optimalt och ansträngs hårt under en begränsad genomförandetid. Projekteringen av sådana objekt är också ofta tidspressade, varför "första" lösningen tillämpas och kanske inte den bästa lösningen väljs. Innovationsutvecklingen och produktivitetens utvecklingen hämmas således.

## 3 Anläggningsmarknadens struktur – segment och utveckling under de senaste årtiondena

### 3.1 Omfattning och delmarknader

Det är vanligt förekommande att bygg- och anläggningsmarknaden behandlas tillsammans. Husbyggande och fastighetsförvaltning skiljer sig dock från anläggningsmarknaden i flera avseenden.

Anläggningsmarknaden omsätter per år ca 100 mdkr. Inom anläggningsmarknaden finns delmarknader som har begränsad koppling med varandra. En vanlig indelningsgrund är följande:

- Drift och löpande underhåll (vägar, järnvägar, flygplatser, farleder)
- Beläggningar (vägar och flygplatser)
- Underhåll – periodiskt i övrigt
- Förbättrings- och mindre/medelstora byggnadsåtgärder, entreprenader
- Stora och komplexa projekt, entreprenader
- Teknikkonsultverksamhet

Det bör dock understrykas att den kompetens som krävs, skiljer sig åt mellan trafikslagen, i vart fall, när det gäller drift och underhåll av befintliga anläggningar. De specifika särdragen hos respektive anläggning och trafikslag slår där kraftigt igenom.

Marknadsavgränsningar beror i hög grad på de krav på yrkesmässig kompetens som ställs för att kvalificera sig som en seriös aktör på en marknad. Företag väljer också på vilka geografiska marknader man vill och anser sig kunna finnas. Marknadsbilden

skiljer sig därför åt mellan olika delar av landet. Marknader, deras storlek och struktur bestäms ytterst av efterfrågan och utbudet av varor, tjänster och entreprenader.

Anläggningsbranschen karaktäriseras generellt sett av ett par dominerande beställare – Vägverket och Banverket. Vägverket och Banverket genomför tillsammans upphandlingar till ett värde av ca 30 mdkr per år. Det utgör ca 30 % av den totala anläggningsmarknaden och verken har därmed stora möjligheter att påverka branschen. Den totala årliga marknaden för tekniska konsulter verksamma i Sverige är ca 20 mdkr. Uppdrag inom området vägar och infrastruktur är ca 5 mdkr.

Fram till 1992 genomförde Vägverket stora delar av drift, underhåll och nybyggnad av vägar i egen regi. Inom vissa områden styrde Vägverket utvecklingen. År 1992 delades Vägverket upp i en beställar- och en produktionsorganisation och 1993 bestämde riksdagen att all produktion successivt skulle konkurrensutsättas under en treårsperiod. Det var dock först i slutet på 1990-talet som konkurrensen blev näst intill fullständig. De privata aktörerna på marknaden har dock hävdat att fullständig konkurrensneutralitet inte kunnat upprätthållas.

Vägverkets produktionsorganisation delades 1996 upp i tre affärsenheter, Vägverket Produktion, Vägverket Konsult och Färjerederiet. Vägverket Produktion och Vägverket Konsult bolagiserades den 1 januari 2009. Banverket står inför en liknande situation där delar har bolagiserats vid senaste årskiftet. Vägverket Konsult och Banverket Projektering bildade ett gemensamt bolag, Vectura Consulting AB, den 1 januari 2009. Vägverket och Banverket blir därmed mer renodlade beställare av infrastrukturella tjänster.

Från den 1 januari 1998 etablerade Banverket en ny organisation som byggde på en tydlig fördelning av arbetsuppgifter mellan förvaltande och producerande enheter. Den nya organisationen syftade till att göra Banverkets olika roller tydligare, klargöra resultat- och kostnadsansvaret inom verket, synliggöra intäkter och kostnader samt åstadkomma en högre intern effektivitet. Dessutom anpassades verksamheten till uppdragsgivarnas, omvärldens och kundernas krav på Banverket.

Den förvaltande organisationen bestod av fem geografiska regioner med ansvar för bannätet, Banverket Telenät som förvaltade tele- och datanätet samt Materialservice som ansvarade för materieförsörjningen av s.k. järnvägsspecifik materiel till Banverkets anläggningar.

Den producerande delen bestod huvudsakligen av enheterna Banverket Produktion (BVP), Banverket Projektering (BVA), Industridivisionen (BVI). Banverket Produktion och Industridivisionen slogs samman år 2006. Enheterna styrdes som resultat-enheter, vilket har inneburit att dessa har verkat under "bolags-liknande" former med egna balans- och resultaträkningar och med tydligt krav på avkastning på tillfört kapital.

Banverkets styrelse beslutade hösten 2000 om en stegvis konkurrensutsättning av olika aktiviteter med följande delmoment:

- Konsulttjänster, dvs. utredning och projektering samt specialist-uppdrag, skulle börja upphandlas i konkurrens från den 1 juli 2001.
- All ny- och ombyggnad skulle börja upphandlas i konkurrens från den 1 juli 2001.
- Förebyggande underhåll skulle successivt börja upphandlas i konkurrens från den 1 juli 2001.
- Driften och det avhjälpande underhållet skulle börja upphandlas i konkurrens på prov från den 1 januari 2002.

### 3.2 Drift och löpande underhåll

Den totala marknaden för drift av vägar omfattar förutom de statliga vägarna, den kommunala marknaden samt den marknad som de enskilda vägarna utgör. Den dominerande delen av drift rör snöröjning och halkbekämpning. Sommartid omfattar driften akut underhåll för att säkra daglig framkomlighet för trafiken.

Den statliga marknaden omfattar ca 3 mdkr årligen. Den kommunala marknaden, som delvis är av annan karaktär med mycket tätortsdrift, bedöms omsätta ca 2,5 mdkr per år. Den är också mindre tillgänglig för entreprenörerna än Vägverkets då den i huvudsak bedrivs i egen regi men med stort inslag av underentreprenörer. Det saknas säkra uppgifter om marknadsvolymen för de enskilda vägarna. Den är dock av betydligt mindre omfattning.

Vägverkets driftentreprenörer domineras av de fyra stora anläggningsföretagen med Svevia (f.d. Vägverket Produktion) som den största med ca 60 % av uppdragen. NCC, Peab och Skanska delar på resten, förutom de tre procent som fördelas mellan fem mindre entreprenörer. Driftentreprenörerna anlitar i sin tur i olika

grad lokala underentreprenörer i uppdragen. Dessa arbetar åt samtliga och är i vissa områden stora och dominerande på den lokala marknaden.

Delmarknaden för drift av järnvägar omfattar besiktningar av anläggningarna med akuta underhållsåtgärder inklusive avhjälpande underhåll och visst förebyggande underhåll. Denna delmarknad berör i första hand den järnvägsspecifika BEST-sektorn (B = bana, E = el, S = signal och T = tele). Banverket är den helt dominerande beställaren i fråga om upphandling och kontraktering av drifttjänster inom järnvägsmarknaden i landet. De av Banverket kontrakterade drift- och underhållsuppdragen uppgår till mellan 1,8–2,0 mdkr per år. Övriga beställare är Arlandabanan, Inlandsbanan, Öresundsbrokonsortiet samt SL. Var och en av dem är i förhållande till Banverket mycket små.

Sedan 2002 har cirka 72 procent av Banverkets järnvägsdrift upphandlats i konkurrens, mätt i antalet spårkil. Fyra entreprenadföretag har vunnit kontrakt: Banverket Produktion (68 % av marknaden mätt i spårkil), Strukton Rail AB (23 %), Balfour Beatty (6 %) och slutligen VR-Track (3 %). Ytterligare fyra till fem företag har visat intresse för att gå in på denna marknad men de har ännu inte vunnit något kontrakt.

### 3.3 Underhåll av vägar och flygplatser - beläggningar

Den svenska marknaden för ny-, om- och underhållsbeläggningar uppgår till ca 5 mdkr per år. Staten, såsom beställare, handlar upp ungefär hälften, medan kommunerna och enskilda står för resterande del. Den kommunala sektorn är sammantaget en stor beställare.

Underhållsbeläggningar domineras av fyra stora företag: Skanska, NCC, Svevia (f.d. Vägverket Produktion) och Peab. De mindre företagen har i stort sett försvunnit från marknaden på sätt som kännetecknar anläggningsbranschen i stort. Mindre företag som är att räkna med i anbudsproceduren är Sandahls Grus & Asfalt och Masab när det gäller tankbeläggningar. Företagens fasta asfaltverk är av väsentlig betydelse för huruvida ett företag är konkurrenskraftigt i de olika regionala upphandlingarna. Detta gäller främst varma beläggningar.

### 3.4 Underhåll – övrigt

Underhållsarbeten som rör vägar, broar och tunnlar upphandlas årligen av Vägverket till ett anskaffningsvärde av ca 1 mdkr. Banverket upphandlar övrigt underhåll för ca 0,5 mdkr per år. Spårbyten upphandlas till drygt 1 mdkr per år. De traditionella underhålls-entreprenaderna utförs huvudsakligen av de nationellt omfattande entreprenadföretagen. Mindre och medelstora entreprenadföretag har en relativt stor marknad lokalt och regionalt, inte minst bland kommunerna, även om de oftast uppträder som underentreprenörer. Sett till ägarförhållanden återfinns ett annat mönster med en högre grad av koncentration.

### 3.5 Entreprenader – investeringar

Den totala volymen omfattar ca 50 mdkr per år varav de fyra stora entreprenörerna svarar för mer än hälften av denna. Vägverkets beställda andel av volymen var under 2006 ca 8 mdkr när det gäller nyinvesteringar. Banverkets beställda andel uppgår till 5,5 mdkr. I det beloppet ingår inte s.k. strategiskt järnvägsmaterial, som Banverket tillhandahåller entreprenörerna vid byggande och underhåll.

Svevia (f.d. Vägverket Produktion), Skanska, NCC och PEAB har rikstäckande verksamheter och klarar köparens hela produktsortiment. Veidekke, YIT, Billfinger, Pihl & Aarsleff samt Lemminkäinen är de fem tydliga utländska alternativen men dessa företag verkar dock inte i samtliga regioner. Veidekke, YIT och Billfinger uppträder i Mellansverige medan det danska företaget återfinns i de södra och västra delarna av landet. På de riktigt stora projekten har flera utländska entreprenörer visat intresse de senaste åren.

De mindre och medelstora företagen verkar mestadels på lokala marknader och är ”nischade företag” som är relativt smala i sitt sortiment. Dessa företag arbetar huvudsakligen som huvudentreprenörer i mindre utförandeentreprenader eller som underentreprenörer. Några förekommer också som rena underentreprenörer (grundförstärkning, schakt, bro, beläggning).

Inom branschen är skalfördelar av stor betydelse för leverantörens konkurrenskraft. De flesta leverantörer försöker utnyttja stordriftens och storköpens fördelar men har i praktiken svårigheter med att kombinera verksamheter pga. bristande koordinering

och låg utvecklingstakt inom logistiken. Vid en jämförelse mellan ”tillverkande företag” och företag i byggbranschen är skillnaden märkbar.

Gemensamt ägande förekommer och den vertikala integreringen är omfattande. Samarbeten förekommer i stor skala mellan leverantörerna, huvudentreprenörer, underentreprenörer, tillverkare av insatsvaror i alla led, transportörer, täktägare, tekniska konsulter m.fl. Järnvägsentreprenader där anläggningsarbetena är dominerande utförs oftast av nämnda entreprenadföretag, som i sin tur anlitar entreprenörer inriktade på BEST-arbeten som partners eller underentreprenörer.

### 3.6 Teknikkonsultmarknaden

Den totala årliga marknaden för tekniska konsulter verksamma i Sverige är ca 20 mdkr. Uppdrag inom området vägar och infrastruktur är ca 5 mdkr. Vägverkets andel av dessa uppdrag är ca 1 mdkr. I nedanstående tabell visas fördelningen av antagna anbud mellan olika teknikonsultföretag vid Vägverkets upphandlingar.

Företag	2006	2007	2008
Vägverket Konsult	12	11	10
Sweco	25	7	4
Ramböll	7	5	7
WSP	8	6	11
Tyréns	7	6	5
Övriga	41	65	63
<b>Totalt</b>	100	100	100

Inget företag kan sägas ha en helt dominerande ställning såvitt avser teknikkonsulttjänster som rör vägprojektering. När det gäller anlitade teknik konsulter som rör järnvägsområdet intar Banverket Projektering (numera Vectura Consulting AB) en särställning. I övrigt finns ingen dominerande aktör utan mönstret är detsamma som inom vägprojekteringen.

## 4 De statliga infrastrukturförvaltarnas faktiska agerande som beställare av teknikkonsulttjänster och entreprenadtjänster

### 4.1 Vägverket

Enligt arbetsordning och delegering ligger ansvaret för genomförande av objektverksamheten hos projektchefer och projektledare. Så har varit fallet under flera årtionden. Daglig ekonomisk planering och utfall diskuteras och redovisas i stor utsträckning utifrån det enskilda projektet. Fokus på projektledare genomsyrar organisationen. För att få en ökad bredd, samsyn och påverkan på beslut och ställningstagande i det enskilda projektet har under årens lopp olika organisatoriska lösningar prövats utan att några större gränsöverskridande effekter nåtts. Graden av influenser och påverkan har ytterst berott på enskilda individer.

Såväl i gårdagens som i dagens planering och utförande riktas fokus på enskilt objekt. Samordning mellan objekt eller verksamhetsområden sker sällan. Det motverkar även ett industriellt tänkande i projekteringsskedena och genomförandet.

Regelverken har gjorts allt mer flexibla för att möjliggöra egna leverantörlösningar. Det har dock inte medfört att leverantörer i någon större omfattning har fört in egna standardiserade lösningar i byggskedet. Det pågår ingen påvisbar större aktivitet bland branschens aktörer att skapa standardiserat tänkande eller standardiserade komponenter för fysiskt genomförande. Vardagsrationalisering av arbetsprocesserna sker men utan att gränsöverskridande resultat har framkommit. Orsaken kan vara att planeringen är oflexibel och att Vägverket föreskriver alltför detaljerade lösningar.



Vägverket har intentionen att göra flerårsupphandlingar och paketera objekt på nya sätt. Utmaningarna ligger i för låg framförhållning i planer och årsbudgetar, bristande styrning och fokus samt "låsta" arbetssätt. På några områden finns positiva resultat; Grundpaket Drift har från början standardiserats. Trots att det finns skillnader är kärnan intakt och stordriftsfördelar kan realiseras. På senare år har också årsbehov av brounderhåll "paketerats" inom ett geografiskt område för att åstadkomma möjligheter för leverantörer att specialisera arbetet och utveckla arbetssätt. Inom verksamheten underhållsbeläggning har flera åtgärder vidtagits efter den uppmärksammade kartellen om konkurrensbegränsande samarbete bland flera aktörer inom branschen. Tillhandahållande av insatsvaran bitumen, flerårsupphandlingar, kombinationsmöjligheter mellan upphandlade objekt, ökad användning av funktionskrav är några exempel på åtgärder. Användningen av dessa möjligheter förutsätter framförhållning och styrning.

Upphandlingsverksamheten inom verket har fram till år 2008 varit spridd och knutet till regionala enheter. År 2002 bildades en samordnande stabsenhet inom Huvudkontoret tillika ansvarig för stödprocess "Upphandla och analysera marknad". Styrningen och ensning av arbetssätt ökade men enheten hade inga direkta befogenheter att styra linjeenheter. Resultatet blev att viss samordning skedde. Från juli 2008 har en nationell upphandlingsorganisation och leverantörsmarknadsbevakning etablerats. Nu finns enligt Vägverkets uppfattning förutsättningar för att på djupet etablera gemensam inriktning och arbetssätt inom upphandlingsverksamheten. Problem med framförhållning och styrning kvarstår dock.

Tidplaner över verkets upphandlingar finns men är kortsiktiga. Verket kommunicerar rullande 12 månaders upphandlingstidplaner gemensamt med Banverket på Internet. Planen är uppskattad bland leverantörerna. Det finns enligt verkets mening förbättringspotential. Flera uppgifter och möjlighet till fri sortering efterfrågas. Fullständigheten i förteckningen över kommande upphandlingar kan bli bättre, speciellt i senare delar av 12 månadersperioden.

Vägverket har i dag ett stort antal krav på levererad produkt/tjänst och på själva genomförandet. Kraven ökar för varje år och speglar en mer komplex värld i vilken verket verkar. Mängden krav ger i dag ett antal problem. Bland de större kan nämnas:

- Konkurrensbegränsning. Det åtgår stora resurser att sätta sig in i förfrågningsunderlag och ge anbud.

- Likabehandling. Svårigheter finns att hinna med leveranskontroll av alla krav under projekttiden.
- Mätbarhet. Vissa krav är svåra att mäta och har tillkommit mer för att driva utvecklingen.
- Överblickbarhet. Det är stora svårigheter för enskilda verksamhetsansvariga projektledare att vara insatta i samtliga krav.

Dagens krav är ofta formulerade att gälla samtliga projekt oberoende av storlek, varaktighet och komplexitet. Det är ofta som projektledare gör olika tolkning och värdering av kraven. Beställarens kontroll växlar. Försök har gjorts under 2000-talet att se över och skärpa ner antalet krav. Resultatet var nersläende. Under projekttiden infördes flera nya krav och flera krav har återinförts efter projekt slut.

Beslutsprocessen kring krav är spridd och i flera fall delegerad långt i organisationen. Det har varit svårt att få en samlad dokumentation över aktuella kravdokument och dess förvaltningsansvar. I nu genomförd omorganisation har nätverk inrättats bl.a. som ett försök till uppstramning av beslutsprocessen och information kring reviderade och nya kravdokument.

Vägverket har genom åren genomfört ett stort antal totalentreprenader med drift- och/eller underhållsansvar. Erfarenheter finns sedan 1980-talet. Under utvecklingen fram till i dag finns ett stort antal mycket lyckade entreprenader även om det även finns mindre lyckade exempel. Under de år då Vägverket särskilt styrt mot entreprenadformen har antalet projekt ökat för att sedan falla tillbaka till utförandeentreprenader. I samband med beslut om kund- och leverantörsstrategin (KUL) år 2005 och den uttalade långsiktigt och entydiga målsättningen att nå 1/3 del totalentreprenader 2010 har entreprenadformen fått en bredare förankring. Nysatsning görs nu bland flera aktörer.

Ett lyckat exempel på denna nysatsning är Norrortsledens sista del, Täby kyrkby – Rosenkälla. Vägverket har upphandlat en funktionsentreprenad (totalentreprenad med drift- och underhållsansvar under 15 år). Anbudssumma uppgår till ca 700 miljoner kronor. För entreprenören NCC innebär detta ett helhetsåtagande för sträckan, totalt 7 kilometer, varav 1,1 kilometer i tunnel (Löttingetunneln). Utifrån Vägverkets krav på funktion, projekterar och bygger NCC vägen och svarar sedan för drift och underhåll i femton år dvs. till utgången av år 2023.

Upplägget har hittills fungerat mycket väl och har för Vägverket inneburit en besparing på cirka fem procent mot en traditionell upphandling. Den här modellen effektiviserar och tvingar såväl beställare som entreprenör att tänka i nya, kreativa banor till fördel för livscykelkostnaden. Dyrare alternativ har valts där det varit motiverat ur ett livscykelkostnadsperspektiv.

I KUL-strategin framgår det att totalentreprenader även utan drift- och underhållsansvar ska öka på samma sätt som ovan nämnda totalentreprenader med drift- och underhållsansvar.

Vägverket är medvetet om att totalentreprenader utan efterföljande drift- och underhållsansvar kan medföra risk att fokus läggs på investeringskostnaden och inte på livscykelkostnaden. Det riskerar att leda till motsatta effekter än till dem som nämns i ovan nämnda Norrortsleden.

Risken är att projektering av vägkroppen, utformning av sidområden, val av underhållsbeläggning etc. kommer att fokusera på att kunna lämna ett lågt anbudspris. Ökat fokus måste i dessa fall riktas på den bästa lösningen inkl drift- och underhåll.

Motsvarande problematik har Vägverket i dag i sina utförandentreprenader. Bl.a. vid krav på kostnadssänkningar till följd av budgetbegränsningar finns risk för att besparingar sker av vägens konstruktion på bekostnad av kommande drifts- och underhållskostnader (livscykelkostnaden blir inte optimal).

## 4.2 Banverket

Banverket bildades år 1988. En viktig milstolpe för utvecklingen av den järnvägsspecifika leverantörsmarknaden var införandet av beställar- och utförarorganisationen år 1998 och konkurrensutsättningen av den egna produktionsverksamheten med start år 2000. Den icke järnvägsspecifika delen av järnvägsanläggningarna har aldrig drivits i egen regi i Banverket. Alla byggande- och underhållsentreprenader av exempelvis broar och tunnlar har alltid handlats upp i konkurrens. All järnvägsspecifikt material handlas upp av Banverket och tillhandahålls entreprenören.

Under 2000 genomfördes utvecklingsprojektet FU 2000. Syftet med arbetet var att förbättra och utveckla Banverkets upphandlingsdokument för konsult- och entreprenadupphandlingar samt se till att all upphandlingsverksamhet uppfyllde de grundläggande krav som gäller för offentliga beställare och att all upphandling sker kost-

nadseffektivt. Målsättningen var att standardisera och skapa en enhetlig modell för förfrågningsunderlagen. De flesta dokumenten utgick från branschstandard.

Till följd av beslutet att också konkurrensutsätta den järnvägsrelaterade produktionsverksamheten har en rad åtgärder vidtagits som syftat till att utveckla beställarfunktionen i Banverket. Under 2008 har Banverket tagit fram en leverantörsmarknadsstrategi för vidare behandling. Syftet med den är att öka konkurrensen inom både det järnvägsspecifika området och inom det traditionella anläggningsområdet. För båda områdena gäller det projekterande konsulttjänster som entreprenörer.

Ur strategin framgår bl.a. följande:

- Banverket ska arbeta aktivt med samtliga aktörer som finns på marknaden.
- Leverantörsmarknaden ska utvecklas genom att fler använder alternativa former för uppdrag, entreprenader, ersättningar och samverkan.
- Konkurrensen ska ökas genom att bredda leverantörsmarknaden och genom en aktiv och anpassad paketering som dokumenteras i upphandlingsstrategier för respektive projekt.

Banverket tillämpar huvudsakligen utförandentreprenaden i sina kontrakt. Totalentreprenaden används i ca en tiondel av kontrakten i fråga om BEST-arbeten och var femte inom renodlade anläggningsprojekt. Även i Banverket har beslut som rör entreprenadform, ersättningsform och samverkansform kännetecknats av en långtgående delegering i organisationen.

I november 2007 fastställdes en ny upphandlingsstrategi för drift- och underhållsentreprenader. Strategin beskriver den framtida inriktningen beträffande entreprenadernas storlek, form och teknik-innehåll samt kontraktstidens längd. Syftet med strategin är att förbättra kostnadseffektiviteten, utveckla leverantörsmarknaden samt öka kundorienteringen. Strategin är avstämd med leverantörsmarknaden som är mycket positiv till större entreprenader och längre kontraktstider.

För att beskriva driftentreprenörens åtagande har Banverket prövat kontrakt med ett relativt stort ansvar för funktionen. Denna modell utvärderas löpande. Erfarenheterna är i stort positiva och det har

lett till att Banverket numera nästan helt har gått över till att ge entreprenörerna ett stort funktionsansvar.

### 4.3 Luftfartsverket

Luftfartsverket (LFV) har enligt egen utsägo i ca 20 års tid varit medvetet om den dåligt fungerande marknaden för anläggningsentreprenader. På samma sätt konstaterade verket omkring 1990 att tillgången på svenska konsulter med kompetens inom flygplatsbeläggingsbranschen (asfalt och betong) samt inom flygplatsljussystem var dålig och att volymen inom Sverige var så liten att man inte kunde förvänta sig att en kompetent, konkurrensutsatt konsultkår skulle kunna tillskapas.

LFV beslutade därför att utveckla den egen kompetensen för att projektera anläggningar samt projekt - och byggläda de förestående större anläggningsarbetena.

I volym fanns tre större nybyggnadsprojekt under perioden: Arlandas tredje bana (1996–2002), utbyggnaden av Arlandas terminalanläggningar (Projekt 2002, 1998–2004) med tillhörande uppställningsplatser samt Karlstad nya flygplats, de två första i flermiljardklassen. Till dessa stora projekt kommer ett antal årliga projekt på sammanlagt ett par hundra miljoner årligen.

LFV har strävat efter att vidta olika åtgärder som öppnar upp för konkurrens. Främst rör det sig om att dela upp entreprenader.

Exempel på detta är separat inköp av bitumen och stenmaterial för asfaltarbeten och därmed göra det möjligt för mindre entreprenörer utan tillgång till bra priser på bitumen och stenmaterial att komma in på marknaden. I vissa fall har även utländska entreprenörer inbjudits (som annars enligt Luftfartsverket i regel har undvikit att konkurrera i Sverige).

Samtidigt har LFV för något större arbeten strävat efter att dela upp entreprenaderna i små delar och själva stå för den samordning som de stora entreprenörerna annars brukar stå för.

### 4.4 Sjöfartsverket

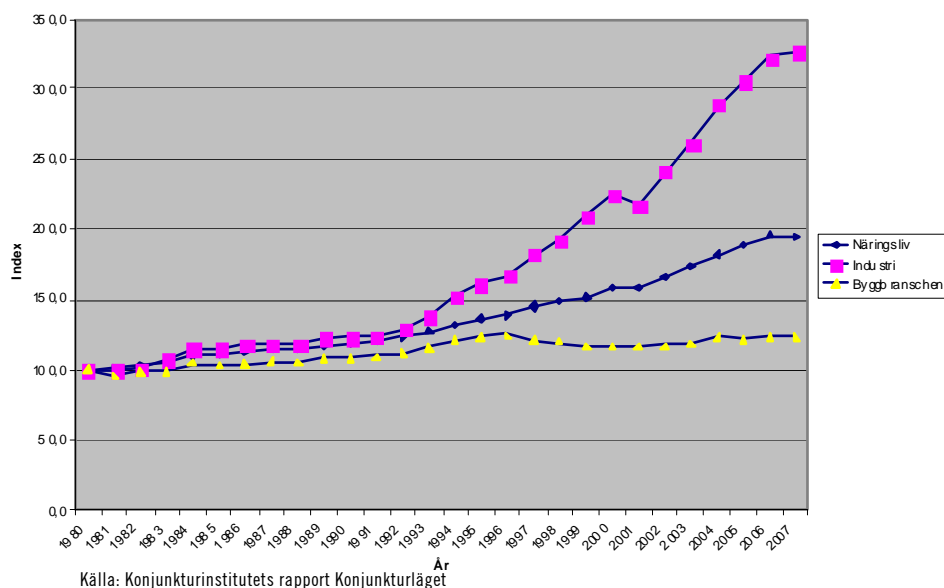
Sjöfartsverket har begränsade relationer till anläggningsmarknaden. Verket handlar upp muddringsentreprenader. Entreprenörerna är uteslutande internationellt verkande aktörer.

## 5 Anläggningsbranschens faktiska marknadsresultat

Det finns inga särskilda mätningar som redovisar produktivitet-utvecklingen för enbart anläggningsbranschen. Däremot finns beräkningar som SCB gör som beskriver utvecklingen i hela bygg- och anläggningsbranschen. I figur 5.1 jämförs produktivitet-utvecklingen mellan olika branscher i landet. Det är uppenbart att produktivitet-utvecklingen inom bygg- och anläggningsbranschen är klart sämre än inom andra branscher. Den svenska utvecklingen avviker inte från den som kännetecknar den i USA eller i Europa. Sverige är inte unikt i detta avseende. Den bild som här beskrivs bekräftas av de undersökningar och referenser som VTI gör i sin rapport (2009-02-13) ”Infrastrukturpolitik på samhällsekonomisk grund”, upprättad för Trafikverksutredningens räkning. Mätningarna tyder på att produktivitet-utvecklingen under flera år varit negativ inom bygg- och anläggningsbranschen.

Genom den låga produktivitet-ökningen förmår bygg- och anläggningsbranschen inte att absorbera någonting av de prisförändringar som sker bland de produktionsfaktorer som används. Priser på insatsvaror och -tjänster jämte löneökningar fortplantas direkt till den som slutligen ska betala för anläggningen, dess skötsel och underhåll. Sett till kostnadsfördyringar som ofta gäller för stora anläggningsprojekt svarar indexökningar för ungefär hälften av alla kostnadsökningar i löpande priser. I stora projekt handlar det ofta om ökningarna som rör miljardbelopp. Även i små projekt slår den svaga produktivitet-utvecklingen igenom. Relativt sett får man ut allt mindre av en skattekrona som avsätts för infrastruktur-åtgärder.

Figur 5.1 Produktion per arbetad timme inom olika branscher



Inom Vägverket har egna utredningar genomförts som visar på en positiv produktivitetsförändring inom den del av anläggningsmarknaden som består av drift och löpande underhåll av statliga vägar. Prisutvecklingen på Vägverkets Grundpaket Drift har inte ökat i samma takt som prisutvecklingen för de samlade enskilda ingående resurserna, driftindex, vilket indikerar att produktiviteten har förbättrats sedan år 1992 då konkurrensutsättningen av Vägverkets driftverksamhet påbörjades. I en doktorsavhandling (Arnek 2002) drogs slutsatsen att Vägverkets upphandlingskostnader exkl. kostnader för beställarorganisation, kontroll och uppföljning för driftverksamheten i grundpaket Drift minskat med storleksordningen 25 procent. Transaktionskostnaderna har i andra sammanhang beräknats att i vart fall inte överstiga 5 procent (Liljegren 2003). Ett par avhandlingar har särskilt ägnat sig åt frågan om teknikutvecklingen (Österberg 2003) och incitamenten till teknisk utveckling inom drift och underhåll av vägar och järnvägar (Stenbeck 2004).

De senare avhandlingarna ger vid handen att den tekniska utvecklingen inte har påskyndats av konkurrensutsättningen. Det tyder på att de kostnadsbesparingar som gjorts och den ökade pro-

duktivitet som ägt rum har åstadkommit med andra åtgärder, främst av organisatorisk art. Det har varit mer lönsamt att investera i bättre planering, organisation och uppföljning än i ny teknik för att åstadkomma en ökad kostnadseffektivitet. Användningen av moderna IT- och kommunikationshjälpmedel har möjliggjort en stor del av effektiviseringarna inom verksamheten.

Grundpaket Drift har under årens lopp till innehåll, omfattning och beskrivningssätt kännetecknats av en relativt hög stabilitet. Upphandlingarna har kommit åter varje år och kontrakten har haft en längd på mellan 5 och 6 år. Inför varje period har funnits gott om tid för planering av produktionen. Samverkan mellan beställare och utförare har i allmänhet fungerat gott under kontraktsperioden. Resultatet av fullgjorda prestationer är lätta att avläsa ute på vägarna. Det bör också tilläggas att driftverksamheten inte tidigare var konkurrensutsatt även om ungefär hälften av resurserna bl.a. i form av snöröjningsinsatser handlades upp i konkurrens när Vägverket själv styrde driftverksamheten. Produktiviteten har vunnits bl.a. genom att avveckla resurser som inte hade full sysselsättning eller nyttjades svagt. Konkurrensen och hotet om konkurrens gav tydliga signaler om nödvändigheten av effektivare verksamhet och bättre utnyttjande av tillgängliga resurser. Det är väsentligt att verket, såsom sker, även fortsättningsvis följer upp vad som händer på marknaden avseende grundpaket Drift och med avseende på produktiviteten.

Vägverkets egna analyser ger vid handen att produktivetsökningen sedan år 1992 i genomsnitt varit mellan 2–3 procent per år. Produktivetsförbättringen har varit uthållig och mycket tyder på att den har fortsatt efter år 2002. Svevia (f.d. Vägverket Produktion) dominerar den statliga driftmarknaden och har ca 60 procent av grundpaketen. De resterande 40 procenten fullgörs huvudsakligen av de tre övriga landsomfattande entreprenadföretagen. Även om marknadsandelarna under senare år varit stabila har det varit vanligt förekommande med byte av entreprenör på de enskilda grundpaketen.

Banverkets verksamhet för drift och underhåll hade inte upphandlats i konkurrens tidigare och det fanns en stor osäkerhet kring hur förfrågningsunderlagen skulle utformas. Därför beslutades att förvaltaren skulle genomföra en kontinuerlig och omfattande uppföljning av resultatet. Syftet var att fånga upp och förmedla erfarenheter av och kunskaper om upphandling av järnvägsunderhåll i konkurrens. Uppföljningen har sedan gått till på två



sätt. Den ena uppföljningen har använts inom ramen för projektet ”Utvärdering av underhållspiloter” som berörde erfarenheter beträffande entreprenadernas omfattning, kontraktstid, ersättningsform, riskfördelning mellan beställare och entreprenör samt modellen för utvärderingen av anbudet. Denna uppföljning genomfördes under åren 2002–2004.

Den andra typen av uppföljning som genomförs omfattar parametrarna kundnytta (tågförseningar), kvalitet (anläggningens tillstånd), säkerhet (olyckor och tillbud) samt kostnad (kostnadsutveckling totalt samt andel förebyggande eller avhjälpande underhåll). Denna uppföljning bygger på ett mycket omfattande statistiskt underlag som hämtas från Banverkets informationssystem och har genomförts under åren 2003–2008. Resultatet från dessa uppföljningar har fungerat som underlag för de beslut som successivt har tagits om fortsatt konkurrensutsättning.

En tydlig effekt av konkurrensutsättningen av drift och underhåll är att kostnaderna mätt i kronor per spårmeter har sänkts kraftigt. Forsiktigt räknat är kostnaden i dag minst 25 procent lägre än före konkurrensutsättningen. Samtidigt kan man konstatera att kvaliteten är densamma och att säkerheten är fortsatt hög. Vid en europeisk jämförelse är Banverket bland de effektivaste järnvägsförvaltningarna när det gäller drift och underhåll.

Som ett resultat av uppföljningarna gjordes ett uppehåll i upphandlingsprocessen under 2004. Banverket ville stämma av erfarenheterna så långt, vilket ledde till en omfattande översyn av mallarna för förfrågningsunderlaget. Banverkets ledning beslutade också att minska takten i konkurrensutsättningen. Enligt den reviderade upphandlingstidsplanen kommer konkurrensutsättningen att vara slutfört år 2011/2012.

Däremot saknas uppgifter om produktivitetens utvecklingen som rör entreprenader inom stora delar av underhåll och allt byggande inom enbart anläggningssektorn. Mycket tyder på att produktivitetens utvecklingen inom dessa delar varit mycket begränsad under de senaste 10 till 20 åren. Det finns flera förklaringar till denna utveckling. Grundpaket Drift har under åren kännetecknats av en betydande stabilitet till form och innehåll, vilket innebär att produkten som sådan har varit relativt homogen under perioden. Dessa kännetecken återfinns inte alls i samma utsträckning när det gäller entreprenadverksamheten inom byggandet eller inom underhållsverksamheten. Där skiftar form och innehåll från gång till gång och ofta beroende på de beslut som den enskilde projektledaren

fattar i frågor som påverkar effektiviteten i framdriften av projekten. Till detta kommer också det stora inslaget av utförandeentreprenader.

Antalet inlämnade anbud per upphandling tenderar att följa konjunktursvängningarna. Antalet inlämnade anbud per upphandling minskade under senaste högkonjunktur fram till halvårskiftet 2008 för att därefter öka. En annan förklaring kan vara en ökad förekomst av totalentreprenader. Kostnaden för att upprätta ett anbud för en totalentreprenad är mycket högre än för en utförandeentreprenad. Mängden anbud på respektive delmarknad skiljer sig därför åt. Genomsnittet av antalet anbud på totalentreprenader ligger 15–20 procent lägre än för utförandeentreprenader.

Beslutet att konkurrensutsätta den järnvägsspecifika verksamheten har skapat en rörelse bland leverantörerna på den inhemska och den nordiska marknaden. Inom det specifika järnvägsområdet (ban-, el-, signal- och teleområdet – BEST) har detta inneburit att flera utländska företag har etablerat sig i Sverige, i första hand genom samgående eller uppköp. Detta har dock skapat färre och större leverantörer, vilket medfört att konkurrensen inom BEST-området i dag kan upplevas bristfällig när det gäller antalet leverantörer. I sammanhanget är det dock viktigt att notera att denna marknad är att betrakta som ung då den nyligen öppnades genom Banverkets beslut om konkurrensutsättning. Det kommer därför även av den anledningen att ta en tid innan den har hittat sina former.

Inom anläggningsområdet har det skett stora strukturella förändringar i leverantörsledet. De svenska entreprenörerna har blivit färre men större, och på senare tid har ett antal, i huvudsak nord-europeiska, entreprenörer etablerat sig i Sverige och tagit stora kontrakt på storprojekten hos både Banverket och Vägverket.

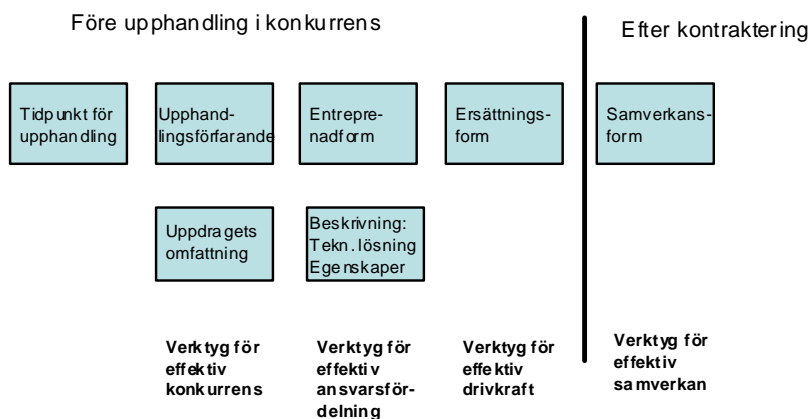
Konsultområdet har också genomgått en hel del förändringar när det gäller ägarbilden, t.ex. har stora utländska aktörer köpt upp eller fusionerats med svenska nationella konsultföretag. Konkurrensen har dessutom ökat när det gäller projektering inom BEST-området eftersom de etablerade konsulterna har expanderat inom detta område och nya aktörer till viss grad har etablerat sig i Sverige.

# 6 Analys – beställarfunktionen och anläggningsmarknadens funktionssätt

## 6.1 Allmänt

Relationerna mellan byggherrarna och teknik konsulterna respektive entreprenörerna sker via direkta beställningar – ”kundorder”. Den styrning som äger rum via dessa är omfattande och rör omfattning och avgränsning av uppdrag samt ansvars- och uppgiftsfördelning i projekten. Vidare upprättas beskrivningar av vad som ska göras i projekten eller vad slutresultatet ska kännetecknas av och hur ersättningen är utformad. Slutligen bestäms i vilken grad och i vilka former som samverkan ska äga rum mellan parterna när väl kontrakt har tecknats.

Figur 6.1 Verktyg för effektivare framdrift av anläggningsprojekt



Spelreglerna bestäms i allt väsentligt av byggherrarna. För att få effektivitet både i det enskilda uppdraget på kort sikt och i den samlade verksamheten på lång sikt krävs att spelreglerna är utformade och valda så att de främjar effektivitet. Det kortsiktigt ”rätta” kan ibland stå i strid med det långsiktigt fördelaktiga. Spelregler ska vara stabila och långsiktiga för att få avsedd verkan. Ständiga förändringar i spelregler skapar osäkerhet inför vilken leverantörerna av teknikkonsulttjänster och entreprenader antingen kommer att reagera genom att avstå från att delta i anbudstävlan eller, vid deltagande, ta höjd i sina kalkyler (anbud) för att kompensera osäkerheterna.

Utanför de spelregler som byggherrarna på den statliga sidan själva förfogar över finns de som statsmakterna i form av regering och riksdag bestämmer över. Dessa spelregler återfinns i lagar och förordningar och rör i detta fall finansiering av och tillstånds- och tillåtlighetsprocesserna för genomförande av anläggningsentreprenader. När det gäller finansiering handlar frågorna om den problematik som ligger i ettåriga anslag och hur dessa påverkar upphandlings- och igångsättningstidpunkterna och byggtakterna främst i fråga om stora projekt som löper över flera budgetår. När det gäller tillstånds- och tillåtlighetsprocesserna är det främst överklagningar i flera instanser med stöd av olika lagrum kombinerat med betydande liggetider av ärendena hos olika instanser och ibland i den egna myndigheten som är problemet. Resultatet är stor osäkerhet och ryckighet om i vilken form, till vilket innehåll och när projektet kan genomföras.

Val av tidpunkt för upphandling och igångsättning bestäms såvitt avser mindre och medelstora byggnads- och underhållsentreprenader årligen som regel när anslagen har ställts till myndighetens disposition trots att verken har bemyndigande att göra beställningar innan anslagen ställts till deras disposition. Det betyder i allmänhet att entreprenadkontraktet efter upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) inte kan tecknas förrän flera månader har lupet tillända under året. Utrymmet för produktionsplanering blir mycket begränsat, särskilt som tidpunkten för start och slut fixerats i förutsättningarna för entreprenaden.

Inte sällan vill myndigheten behålla flexibilitet långt in på året varför relativt stor andel upphandlingar genomförs ännu längre in på året och igångsättningen av entreprenaderna fördröjs och blir inte av förrän efter sommarmånaderna.

När det gäller stora och komplexa projekt är den årliga finansieringen ett särskilt problem. Varje fördyring innebär antingen att andra projekt skjuts på framtiden eller att byggtakten får anpassas till budgetrestriktionen för året. På motsvarande sätt kan neddragningar av den samlade statsbudgeten få konsekvenser för produktionstakten.

I stora och komplexa projekt är kostnadsfördyringar vanliga. Det gäller också mindre projekt. Tre orsaker till kostnadsfördyringarna kan identifieras, nämligen

- Underskattade kostnader, dvs. för lågt beräknade plankostnader
- Standardhöjningar av objekt utöver vad som ursprungligen var planerat
- Kostnadsökningar som ej kan förutses

I en förstudie som genomförts för Statens kärnkraftsinspektionsräkning (Bengt Jäderholm Konsult AB) sammanfattades de kostnadsdrivande faktorerna i jämförelsen mellan kalkylerade kostnader och utfall i åtta stora komplexa väg- och järnvägsprojekt till följande tre områden:

- Oklarheter i projektets omfattning, inriktning och vilka funktioner det ska tillgodose
- Projektets risker och hantering av risker genom alla skeden och processer är inte fullständigt kartlagda och hanterade
- Produktivitets- och kostnadsutvecklingen i anläggningsbranschen är långsiktigt betydligt lägre respektive högre än vad man förutser

Förutsättningarna vid kalkylering är sådana att samtliga kalkyler i planeringsssammanhang ska upprättas baserade på ett visst års prisnivå och inga spekulationer ska göras om framtida förändringar i relativpriser eller i den allmänna prisutvecklingen. Inte heller ska spekulationer göras om framtida politiska beslut om ändringar i lagar och förordningar. Kalkylerna upprättas med utgångspunkt från gällande förhållande avseende priser och lagar.

I det perspektiv som gäller beställarfunktionen och anläggningsmarknadens funktionssätt är det just förändringar i relativpriserna som är i förgrunden. När det gäller avvikelser från planvärdena som sådana har de betydelse för möjligheterna att realisera

de långsiktiga planerna. Den frågan behandlas i den del av utredningen som rör Planeringssystemet. I den undersökning som gjordes för SKI:s räkning framstår förändringarna i relativpriserna som den i särklass största enskilda kostnadsdrivande faktorn. Bland de undersökta åtta stora komplexa projekten återfinns två som genomförts. I de båda färdigställda projekten svarade kostnadsökningar beroende på förändringar i priser och löner på insatsfaktorer ensamt för ca hälften av de samlade kostnadsökningarna.

## 6.2 Anläggningsbranschens egna åtgärder

I slutet av år 2003 tog generaldirektörerna i Vägverket och Banverket initiativ till projektet Förnyelse i anläggningsbranschen (FIA). Initiativet baserades på en noggrann beskrivning av de problem som då fanns i anläggningsbranschen. Bygghögskolekommitténs betänkande *Skärpning gubbar!* (SOU 2002:15) hade indirekt gett alla som var berörda en gemensam problembeskrivning. När det gäller anläggningsbranschen så konstaterade generaldirektörerna att följande var de mest allvarliga problemen.

- Bristande konkurrens
- Kartellanklagelser
- Oacceptabel kostnadsutveckling
- Bristande kvalitet
- Förseningar och kostnadsöverskridanden
- Låg drivkraft för utveckling
- Bristande förmåga att nyttja befintlig kunskap och tidigare gjorda erfarenheter
- Branschens dåliga image som äventyrar rekrytering av personal liksom studenter till berörda lärosäten
- Instabil marknadsvolym på grund av ”ryckighet” i politiska beslut om dels finansiering, dels tillåtlighet för igångsättning
- Företagens bristande lönsamhet

De beskrivna problemen hade lett fram till en anläggningsbransch som uppvisade följande för bilden negativa kännetecken:

- att det fanns en allvarlig förtroendeklyfta i form av misstro och misstänksamhet dels mellan bygg- och anläggningsbranschen och det omgivande samhället, dels mellan beställare och utförare/leverantörer i alla led och gränssytor,
- att det ibland rådde ett destruktivt arbetsklimat, där de olika parterna lade ner stora resurser på att påvisa dels sin egen förträfflighet, dels motpartens vållande till alla de problem som uppstår, med ständiga tvister som följd.

Dessa problem hängde intimt samman med varandra då de inbördes i varierande utsträckning har orsak/verkan-relationer.

Byggprocessen styrs – konstaterade man – inte bara av innehållet i lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter utan oftast av innehållet i avtal mellan olika parter på marknaden. Detta innebär att det var hela anläggningsbranschen med dess olika aktörer och parter som tillsammans var ”problemägare” när det gällde att åstadkomma önskvärda förändringar för att förnya denna bransch.

Avsiktsförklaringen innehöll också en vision om vad anläggningsbranschen borde kännetecknas av år 2010. Bakom problembeskrivningen och visionen har många aktörer i branschen ställt sig, bl.a. samtliga större entreprenad- och teknikkonsultföretag, men också flera mindre och medelstora företag och kommuner. Tillsammans sysselsätter de aktörer som skrivit under avsiktsförklaringen den alldeles övervägande delen av de i branschen sysselsatta.

Arbetet i FIA-projektet har pågått sedan början av år 2004 och hittills resulterat i program och verktyg som syftar och syftar till att skapa förtroende för varandra och ge incitament till en förnyelse och ökad produktivitet inom branschen. I en utvärdering som gjordes efter ca tre år konstaterades att mycket av förtroendet mellan parterna hade återställts, medan det inte då fanns några tydliga tecken på förnyelse och produktivitetsökningar i branschen. Efter den utvärderingen har tillkommit ytterligare ett par program och verktyg med betydligt starkare fokus på förnyelse och produktivitet. (se [www.fiasverige.se](http://www.fiasverige.se))

Det rekommenderade programmet för effektivt anläggningsbyggande som utarbetats inom FIA föregicks av en särskild utredning som finns dokumenterad i rapport som publicerats på ovan nämnda hemsida. Den inleds med en jämförelse med tillverkande industri. I rapporten konstateras att de företag som överlever och expanderar inom den starkt konkurrensutsatta internationella verk-

stadsindustrin har behållit eller ökat sin konkurrenskraft genom systematisk produktutveckling och ökad produktivitet. Produktivitetensökningen har säkerställts genom att konsekvent utnyttja effekterna av upprepat användande av standardmetoder/processer och – komponenter samt ett fördjupat samarbete med utvalda leverantörer. Lagerhållning på montageplatser är mycket begränsad vilket bidrar till förbättrat kassaflöde, effektivare hantering samt minskat spill.

Det finns enligt rapporten i och för sig stora skillnader mellan verkstadsindustrin och byggindustrin i allmänhet och anläggningsbyggandet i synnerhet. Det faktum att ett nytt anläggningsprojekt nästan alltid byggs på en ny plats framförs ofta som ett avgörande hinder för industriellt tänkande. Det är en stor skillnad att alltid börja på en ny plats, men det borde – konstateras det – ändå finnas stora möjligheter att införa verkstadsindustrikonceptet i anläggningsbyggandet med betydande effektivitetsvinster som resultat.

Förnyelsen i anläggningsbranschen går sakta. Nya produktionsmetoder och tekniker har svårt att vinna terräng. Produktivitetensutvecklingen är mycket låg jämfört med industrin. Det påpekas också i rapporten att det finns sannolikt flera skäl till detta förhållande. Branschen är mogen. En betydande del av de nya krav som ställts och ställs på anläggningsbyggandet och – underhållet i genomförandeskedet har tagit sikte på minskad miljöpåverkan och bättre arbetsmiljöer jämte ökade krav på säkerhet över huvudtaget. Kostnaderna har ökat utan att slutprodukten för användarna för den skull har förbättrats i motsvarande grad. Andra förklaringar kan vara att den alldeles överväganden delen av alla entreprenader genomförs som utförandeentreprenader med i förfrågningsunderlaget fastställda start- och sluttider.

Anläggningsbranschen kännetecknas vidare av stor ryckighet till följd både av tillåtlighetsprocessen och av finansieringsprocessen. Denna ryckighet i kombination med stor geografisk och tidsmässig spridning av byggandet och underhållet av anläggningar har – tillsammans med intresset och möjligheten (i form av s.k. sunk costs) av att hålla en god beredskap när objektet väl faller ut – medfört en sammantaget stor överkapacitet på bl. a maskinella tillgångar inom branschen i landet. Matchningsprocessen mellan tillgångar och efterfrågan på resurser är inte tillräckligt effektiv i branschen. Samhället får betala priset för denna ineffektivitet. En viktig uppgift är därför enligt rapporten att effektivisera matchningen mellan utbud och efterfrågan av resurser.



Anläggningsverksamhet handlar mycket om att använda befintligt material, jord och berg i arbetsområdet för att bygga anläggningar. De metoder och tekniker som använts hittills och används än idag för att hantera massorna med sikte på deras funktion i anläggningen har medfört och medför i sig långa byggtider. Processerna kan påskyndas med hjälp av olika metoder. Även underhåll/reparationer av befintliga anläggningar kräver långa tider för genomförandet på det sätt man arbetar idag, vilket negativt påverkar framkomlighet men även, trafiksäkerhet och miljö.

De (alltför) långa byggtiderna och tiderna för underhållsåtgärder innebär att kapital binds i pågående anläggningsarbeten utan att komma till nytta. Förhöjda kapitalkostnader och fördröjda samhällsnyttor blir de sammantagna konsekvenserna. De långa byggtiderna och de produktionsmetoder som utnyttjas är bl.a. en följd av att genomförandet av åtgärderna sker utan att ett systematiskt hänsynstagande sker till de intressen som trafikanter, resenärer, trafikföretag, kringboende och medborgarna i allmänhet ger uttryck för. Sammanvägningen av de olika viljorna kommer inte till samma uttryck som när man gör de samhällsekonomiska analyserna i samband med prioritering av åtgärder.

I rapporten valde man att se på ett anläggningsprojekt ur olika aktörers och intressenters perspektiv. I förgrunden står de problem som olika intressenter möter i sina kontakter med eller hantering av anläggningsprojektet. Byggherren, projektören och entreprenören är centrala aktörer i ett anläggningsprojekt när det gäller att förkorta byggtider, få anläggningen i bruk vid tidigare tidpunkter och få ett effektivt resursutnyttjande. En icke obetydlig påverkan på möjligheterna att reducera byggtider och skapa effektivt resursutnyttjande har projektören. Dennes vilja, förmåga och allmänna förutsättningar att skapa byggbarhet i projektet är betydelsefull.

Den fjärde och till antal och till heterogenitet största gruppen utgörs av trafikanter, resenärer och trafikföretag samt medborgare och skattebetalare i allmänhet och i synnerhet de fysiska och juridiska personer som på olika sätt kan störas under eller med sina krav påverkar genomförandet av anläggningsprojektet.

Genomförandet av ett väg- eller järnvägsprojekt eller annat anläggningsprojekt påverkar också omgivningen – *tredje man*. De samhällsekonomiska kostnader, såsom förseningar, fler olyckor, ökad miljöpåverkan, m.m. som uppstår under genomförandet ingår inte i den samhällsekonomiska nettonuvärdekvot som beräknas och som ingår i det underlag som ligger till grund för beslut om inve-

steringen eller åtgärden ska göras eller inte. De externa kostnaderna under genomförandet kan vara betydande och kan påverkas genom att välja produktionsmetoder kompletterade med andra åtgärder som innebär mindre störningar för omgivningen både i tid och i rum.

Det är ett antal reala effekter som uppstår i samband med genomförandet och som drabbar tredje man. Dessa effekter är i stort sett de samma som i dag tas om hand i den samhällsekonomiska analysen. De trafikekonomiska effekterna är:

- Restiden
- Trafiksäkerheten
- Komforten
- Fordonskostnader

Genomförandet har också effekter på miljön och landskapet såsom:

- Luftföroreningar
- Buller
- Barriäreffekter
- Vattenskydd
- Rekreation
- Kultur
- Landskapsbild

Påverkansgraden varierar i storleksordning beroende på trafikintensitet, storleken på investeringen, i vilken miljö investeringen äger rum, genomförandetiden, etc. Flera av komponenterna kan påverkas genom val av produktionsmetod, val av logistik, val av trafikanordningar, m.m. I dag finns inga generella och tydliga incitament för att förkorta genomförandetider eller vidta andra åtgärder av den som utför investeringen för att minska de externa effekterna. Under senaste året har Vägverket gjort försök med att införa tidsincitament för att minimera trafikstörningar. Någon samlad utvärdering finns inte ännu redovisad.

Effekterna på miljön och trafiksäkerheten avseende val av förbrukningsmaterial, fordon och arbetsmaskiner hanteras via beställarkrav som framställs i samband med upphandlingen av entreprenaden. I det sammanhanget finns framtaget incitament för att påverka valen i en för miljön positiv riktning.

I Trafikverksutredningen finns anledning att vidga perspektivet ytterligare, nämligen att inte bara se det enskilda projektet utan

också se till det samlade anläggningsbyggandet och den totala underhållsverksamheten. Vägverket och Banverket handlar årligen upp i stort antal entreprenader som avser underhålls- och byggprojekt. Agerandet i det enskilda fallet och agerandet i den samlade verksamheten har olika betydelse för utfallet avseende förnyelse och produktivitet. Som framgått när det gäller driftverksamhet har stabilitet och homogenitet i form och innehåll över tiden medfört att produktiviteten förbättrats påtagligt och uthålligt inom driftverksamheten.

När det gäller upphandlingsunderlagen i form av tidpunkter för upphandling, val av entreprenadform, val av entreprenadens avgränsning, val av ersättningsform och val av samarbetsform skiftar dessa från gång till gång vid upphandling och kontraktering av underhålls- och byggandeentreprenader. Även val av beskrivningsätt kan – trots förekomsten av branschgemensamma överenskommelser (AMA) – ibland skifta. Någon med driftverksamheten motsvarande systematik i de offentliga upphandlingarna kan i vart fall fram till nu inte återfinnas inom dessa delar av anläggningsbranschen. Om denna iakttagelse är riktig betyder det att varje projekt betraktas som unikt. Genom detta unikum finns inget att lära från något annat projekt och heller inte att lära ut från det egna projektet, vilken iakttagelse stämmer väl överens med den problembild om erfarenhetsåterföring och kunskapsutbyte som återfinns i generaldirektörernas tidigare nämnda avsiktsförklaring.

### **6.2.1 FIA:s rekommendation om effektivt anläggningsbyggande**

FIA:s rekommendation om effektivare anläggningsbyggande tar sikte dels på att skapa förutsättningar för en ökad produktivitet och förnyelse dels att etablera och föra in nya drivkrafter (incitement) för att nyttja förutsättningarna på bästa sätt.

## A. Skapa förutsättningar

### *Bakgrund*

Riksdagen beviljar anslag för ett år i taget och anläggningsprojekten är ofta inte fullt finansierade när de sätts igång. Risken är därför stor att tilldelningen av medel styr byggtiden, särskilt för större objekt som löper över flera år.

Upphandlingar sker ofta först när medel har beviljats och är disponibla, vilket medför att kontrakten inte kan tecknas förrän flera månader in på året. Med krav på start- och sluttider blir tiden för planeringen av arbetet mycket kort.

Incitamenten till att utveckla och konkurrera med nya produktionsmetoder är svaga. Inslaget av totalentreprenader är mycket blygsamt i anläggningsbranschen och alternativa utförande s.k. sidoanbud uppmuntras i begränsad utsträckning.

Det finns en utbredd föreställning i anläggningsbranschen att alla projekt är unika, vilket hindrar upprepat användande av standardmetoder. Det finns också starka föreställningar om att problemen enbart kan lösas på plats, eftersom man inte kan förutse alla händelser i ett projekt.

IT- och datasamordningen är svag i branschen.

De geotekniska undersökningarna och därtill knutna bedömningar görs ofta inte med tillräcklig omfattning och tydlighet. De utförs inte heller tillräckligt tidigt i planerings- och projekteringsprocessen. Följden blir osäkra förutsättningar, vilket kan innebära att entreprenörer avstår från att lämna anbud eller att man i anbudet tar rejäl höjd för risker man inte kan bedöma och har svårt att kalkylera.

### *Rekommenderade åtgärder*

- Öppna för olika finansieringslösningar, som premierar effektiva produktionstakter och produktionsmetoder i respektive projekt, och skapa stabila finansiella planeringsförutsättningar.
- Genomför upphandlingar och kontraktering så att förutsättningar ges för arbetsberedning, planering och ett genomförande under gynnsamma förhållanden för produktionen. Skapa tid, incitament och utrymme för en effektiv och kreativ projektering, med sikte på god byggbarhet och bra slutprodukter.

- Använd totalentreprenaden som entreprenadform i större utsträckning när man vill stimulera till konkurrens som omfattar nya tekniska lösningar, produktionsmetoder och produkter. Säkerställ kvaliteten över tiden genom krav på underhållsåtgärder.
- Använd Aktiv Design för att möta skapade och förutsägbara händelser och minska inslaget av lösningar på plats.
- Säkerställ IT- och datasamordning och skapa gemensamma IT-format i anläggningsprojekten, från planering/projektering till drift och underhåll.
- Utnyttja möjligheterna till serieköp och kombinatoriska upphandlingar.
- Ge möjligheter till standardisering i produktionen.
- Tidigarelägg de geotekniska undersökningarna till utredningsskedet i syfte att skapa goda produktionsbetingelser och redovisa och ange förutsättningar för grundläggning och jordförstärkning i det alternativ som finns i arbets- respektive järnvägsplanen.

## B. Skapa drivkrafter

### *Bakgrund*

Trafikanterna och trafikföretagen vill ha så lite störningar i form av köbildningar, minskade trafiksäkerhetsrisker, m.m. som möjligt och få tillgång till den nya anläggningen eller den upprustade anläggningen så fort som möjligt. Hushåll och företag vill bli så lite störda som möjligt av försämrad tillgänglighet, buller, damm, m.m. Konsulter och entreprenörer vill utnyttja sina resurser så effektivt som möjligt och använda dem när det är som mest gynnsamt. Skattebetalarna vill ha god hushållning med resurserna och se kostnadseffektiva lösningar utifrån de krav som ställs. Det finns därför en konkurrens om bästa tid och rum för att genomföra ett projekt och olika viljor måste vägas samman.

Ett särskilt problem är överväxlingen mellan projekteringskedet och genomförandeskedet vid utförandeentreprenader, som är den för närvarande helt dominerande formen. Ofta ges inte tid för att säkerställa en effektiv koppling mellan skedena. Bristande

produktionserfarenhet hos projektören kan förstärka överväxlingsproblematiken. Bygglidaren och i många fall även entreprenören har ofta synpunkter på den projekterade lösningen. Ändringar initieras och genomförs ofta utan att den projekterande konsulten är involverad.

Det finns starka intressen att starta projekt när alla nödvändiga tillstånd är givna och finansieringen för att starta projektet är tryggt. Ibland innebär det att tiden för projektering naggas i kanten, vilket kan leda till försämrad kvalitet i bygghandlingarna och att första lösningen väljs framför den bästa lösningen.

En anläggning har lång livslängd, som förkortas av bristande skötsel och undermåligt underhåll. Kostnaderna för skötseln och underhållet påverkas av konstruktion och utformning av anläggningen. Idag tas inte tillräcklig hänsyn till de samlade livscykelkostnaderna för en anläggning när den projekteras och byggs.

Kostnaden för de resurser som anskaffas och de löner som sätts för egen personal har utföraren ansvar för. Utföraren har också ansvar för prissättningen på sina egna produkter och tjänster. Ett normalt inslag i anläggningsbranschen är att de priser som lämnas räknas upp med index när entreprenaden eller konsultinsatsen pågår under flera år. Indexklausulerna, som idag innefattar såväl prisförändringar för sådant man själv råder över direkt eller indirekt som prisförändringar som ingendera parten råder över, bör anpassas till en mer effektiv hantering, som baseras på den grundläggande ansvarsfördelningen och inte automatiskt förs över på konsumenten.

#### *Rekommenderade åtgärder*

- Värdera mervärdet av en tidigare idrifttagning av anläggningen och minskade störningar under produktionen. Utveckla metoderna för att beräkna och värdera mervärdet av en tidigare idrifttagning av anläggningen. Utveckla vidare metoderna för beräkning och värdering av externa kostnader i form av störningar i samband med produktionen. Metoderna ska användas i samband med upphandlingar, utvärdering av anbud och i beslut om tilldelning.
- Säkra överväxlingen mellan projektering och produktion vid utförandeentreprenader, genom att komplettera startmötet enligt AB (Allmänna bestämmelser för entreprenadkontrakt)

med en övergångsfas som innehåller noggranna genomgångar av bygghandlingen, de kritiska momenten och bevekelsegrunderna för vald teknisk lösning och där både beställaren, projekterande konsulten, bygglidaren och entreprenören deltar.

- Säkerställ att revidering av handlingar under produktionsskedet alltid sker i dialog mellan ovan nämnda parter.
- Projektera för både byggbarhet och förutsättningar för effektiv drift, god arbetsmiljö och ett samhällsekonomiskt effektivt resursutnyttjande och värdera om vald teknisk lösning är samhällsekonomiskt optimal. Projekteringen ska – om så erfordras – innehålla en för respektive anläggning anpassad skötsel- och underhållsinstruktion.
- Medge indexkompensation enbart för prisökningar som parterna inte kan påverka.

Syftet är att skapa incitament till minskade störningar för tredje man och till effektivt tid- och resursutnyttjande. Start- och sluttider för entreprenaderna samt tiden för genomförandet ska omfattas av konkurrens. Genom att låta upphandlingarna av olika projekt beakta vad som är den lägsta kostnaden för samhället kommer nya tekniska lösningar, nya upplägg och nya produktionsmetoder att utvecklas. Konkurrensen kommer att omfatta fler inslag och komponenter (tid, teknisk lösning och kvalitet) utöver hänsynen till de rena byggkostnaderna, vilket inte med automatik innebär de allra kortaste byggtiderna och entreprenadtiderna. Byggtiderna och entreprenadtiderna kan påverkas ytterligare om vissa typer av restriktioner som idag finns kan elimineras eller i vart fall reduceras utan att viktiga samhällsintressen går förlorade.

Mervärdet av en tidigare idrifttagning av eller minskade störningar under genomförandetiden varierar från projekt till projekt beroende på omständigheter. I varje särskilt fall måste en värdering göras och redovisas öppet. Att påskynda ett genomförande där en tidigare idrifttagning inte kan tillgodogöras av trafikanterna har exempelvis inget mervärde.

Det innovativa klimatet i branschen bör vidare stärkas och utveckling av nya metoder, tekniska lösningar och nya produkter som uppfyller berättigade krav bör enligt rekommendationen uppmuntras och stimuleras.

Det finns mycket som tyder på att produktivitetens utvecklingen i anläggningsbranschen avseende anläggningsentreprenader varit mycket låg under de senaste 15–20 åren. Det betyder att den faktor som skulle ha kunnat dämpa kostnadsutvecklingen för anläggningsbyggandet inte fungerat. Det finns sannolikt många orsaker som kan ha bidragit till den låga produktivitetens utvecklingen. Några av orsakerna ligger utanför anläggningsbranschens påverkan. Andra orsaker ligger hos aktörerna själva.



## 7 Utveckling av de statliga beställarfunktionerna – överväganden och förslag

### 7.1 Allmänna utgångspunkter

I de föregående avsnitten har syftet varit att ringa in problembilden och i beställarens hittillsvarande agerande försöka hitta förklaringar till den utveckling som kännetecknat anläggningsbranschen. Vidare har också redovisats hur aktörerna inom branschen själva genom rekommenderade åtgärder ska kunna bryta utvecklingen och få till stånd en förnyelse i branschen. Resultatet av branschens egna ansträngningar har ännu inte slagit igenom i form av förbättrad produktivitet eller ökad produktutveckling. De program som rekommenderats har av tidsskäl inte fått tillräckligt genomslag än. Vissa programpunkter kräver också en vidareutveckling innan de kan implementeras fullt ut. Anläggningsbranschen har också långa ledtider. Åtgärder kan endast fullt ut slå igenom i nya projekt som handläts upp och kontrakterats med inslag av rekommenderade program.

Den tröghet med vilken förnyelsen i anläggningsbranschen sker speglar emellertid också andra för branschen kännetecknande fenomen. Kulturen och traditionerna är starka. Arbetsätten och formerna för umgänget i branschen är cementerade. Utförandentreprenaden är förhärskande. Fokuseringen på mängder och pris-sättningen av dessa är stark hos alla involverade parter. Tillvaron är enkel och kalkylerbar. Till detta kan läggas den av alla parter odlade myten om att varje projekt är unikt och att varje projekt innehåller moment som inte kan förutses. Mycket måste lösas på plats. Till detta bidrar också att tiden för produktionsplanering ofta är knapp. Projektet ska inte sällan startas dagen efter kontraktering. Det enskilda projektet är avgränsade i tid och rum. Efter avslut skingras personalen. Den laganda och gemensamma kunskap som vunnits i

projektet tas inte om hand. I nästa projekt ska ett nytt arbetslag trimmas in. Nya underleverantörer ska kontrakteras.

Anläggningsbranschen har förtecken som ofta är direkt motsatta dem som finns inom industrin. Där råder en noggrann produktionsplanering, en stark kontroll över processerna, en medveten specialisering och strävan att hålla samman arbetslagen. Fokuseringen är riktad mot kunden och dennes behov, utveckling och framtida konkurrenskraft. Industrins underleverantörer ingår som en integrerad del i den samlade produktionen. Man investerar mycket i relationen mellan parterna i det industriella nätverket så att flödena ska bli så effektiva som möjligt.

Det förhållningssätt som finns inom industrin bör kunna föras över och i långa stycken tillämpas inom anläggningsbranschen. Inom industrin har produktivitetens utveckling och innovationsgraden varit klart bättre än inom anläggningsbranschen. Förutsättningen för ett sådant förhållningssätt är att man inom anläggningsbranschen fokuserar på slutprodukten och de processer som leder fram till slutprodukten i stället för det enskilda projektet och de mängder som ska hanteras. Ett ändrat förhållningssätt eller synsätt måste stärkas genom att spelregler och förutsättningar förändras så i grunden att ett gammalt förhållningssätt utmönstras och inte längre premieras.

Uppgiften handlar om att så ändra spelreglerna och förutsättningarna för beställarna att de med sitt agerande kan länka in anläggningsbranschen i banor som stämmer överens med de mål som återges i utredningsdirektiven. I grunden handlar det om att uppdragsgivaren (Vägverket, Banverket, m.fl.) från aktörerna på marknaden i form av uppdragstagare (teknikkonsultföretag och entreprenadföretag) inte enbart ska få det han beställt i den individuella beställningen utan också att motsvarande beställning nästa gång ska kunna levereras till ett lägre pris och/eller en högre prestanda.

**Förslag till grundläggande syn- och förhållningssätt att implementera hos de statliga beställarna:**

- Beställarna ska fokusera på anläggningarnas funktionalitet och egenskaper för de ändamål de ska betjäna
- Utförarna ska fokusera på produkter, produktutveckling, produktion och produktionsutveckling för att i tävlan erbjuda och ta ansvar för och leverera de anläggningar som bäst uppfyller beställarnas krav på funktionalitet, egenskaper och pris
- Beställarna ska skapa de förutsättningar som krävs så att marknaden kan utnyttja stordrift, upprepning och specialisering för att öka produktiviteten
- Beställarna ska genom att ställa krav på funktionalitet och egenskaper hos den slutliga anläggningen skapa förutsättningar för att nya och förbättra befintliga anläggningar utvecklas
- Beställarna ska etablera sådana drivkrafter som medför effektivare resursutnyttjande och kortare bygg- och underhållstider
- Beställarna ska i princip inte tillhandahålla resurser eller insatsvaror. Utförarna bör ha fullständigt resursansvar. Beställarna ska tydliggöra när undantag förekommer och orsakerna här för. Undantagen ska vara så få som möjligt och kunna motiveras. Verken bör utarbeta strategier i frågan.

Det synsätt som Trafikverksutredningen här ger uttryck för baseras på trafikverkens grundläggande uppdrag, nämligen att ansvara för hantering och styrning av funktionaliteten i respektive transportsystem. Kraven på funktionalitet uttrycks i termer av tillgänglighet, framkomlighet, säkerhet och miljöanpassning. Medlen för att hantera och styra funktionaliteten utgörs av att sköta, underhålla och utveckla anläggningar, att se till att de utnyttjas effektivt, att de som nyttjar anläggningarna får tillräcklig och nödvändig support för säkra, framkomliga och miljöanpassade transporter samt att fordonen interagerar med anläggningarna på ett säkert, framkomligt och miljöanpassat sätt.

Det är utifrån den rollen och det uppdraget som trafikverken ska handla upp och beställa de tjänster och produkter som entre-

prenörer, teknikkonsulter och andra leverantörer på marknaden ska leverera och ta ansvar för. Utförarna – entreprenörer och teknikkonsulter – har ansvaret för de resurser som behövs för att genomföra produktionen och för de produkter och tjänster som levereras. Den grundläggande roll- och ansvarsfördelningen framgår av figuren nedan.

Figur 7.1 Ansvarsfördelningen mellan beställaren och utföraren

### Beställaren

- **Ansvar för rätt verksamhet**
  - omsätta de politiska besluten
  - känna till och säkerställa effektsamband
- **Upphandlingsansvar**
  - vad (vilka produkter och tjänster)
  - ambitionsnivå/kvalitet
  - hur mycket
  - nyttan jämfört med priset
  - från vem

### Utföraren

- **Resursansvar**
  - utnyttja/använda/sysselsätta
  - underhålla/utbilda
  - utveckla/vidareutbilda
  - samordna
  - skaffa/avyttra/rekrytera/avveckla
- **Produktionsansvar**
  - metoder/metodutveckling
  - produktivitet
  - produkter/produktutveckling
- **Sälj- och upplysningsansvar**

Det är enligt trafikverksutredningens uppfattning väsentligt att man respekterar de roller som respektive part har på marknaden. Den rollsammanblandning som varit förhärskande och fortfarande kännetecknar anläggningsbranschen måste brytas. De statliga beställarna måste fokusera på anläggningarnas funktionalitet och egenskaper och inte på frågor som rör utförarens uppgifter, nämligen dennes ansvar att se till att rätt resurser och insatsvaror och tjänster används, att effektivaste produktionsmetoder nyttjas och att de produkter och tjänster som levereras är de som bäst uppfyller de krav på funktionalitet och egenskaper som beställaren gett uttryck för i sitt förfrågningsunderlag.

Banverket tillhandahåller sedan länge järnvägsspecifikt material oftast i form av komponenter till entreprenörerna när de ska fullgöra arbeten åt Banverket. Vägverket har under senare år tillhandahållit bitumen vid ny- och underhållsbeläggningar. I Banverkets fall anges bristen på standarder, stordriftfördelar vid upphandling och särskilda säkerhetshänsyn som skäl för tillhandahållandet. I Väg-

verkets fall har man angett önskan att bryta tendenser till monopolprissättning av bitumen.

Trafikverksutredningens principiella ståndpunkt är att anskaffning av material är ett ansvar som ligger hos entreprenören i dessa fall. Verken bör därför sträva efter att minska och begränsa inslaget av tillhandahållande och låta entreprenörerna ta ett fullständigt ansvar för de resurser som används. Det kan ibland finnas skäl att frångå den principiella ansvarfördelningen om vitala säkerhetsintressen står på spel, när det är fråga om specifika komponenter som är integrerade delar av anläggningen eller om marknaden misslyckas att leverera produkter och tjänster till marknadsmässiga priser satta under konkurrens. Det väsentliga är att tillhandahållandet inte motverkar eller utgör hinder för en ökad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen. Verken bör få i uppdrag av regeringen att i samarbete med konkurrensverket utarbeta strategier i denna fråga.

## 7.2 Förutsättningar för de statliga beställarna – analys och förslag till åtgärder

De statliga beställarna har en långtgående beslutanderätt vid upphandling av konsulttjänster och entreprenader på anläggningsmarknaden. De kan inom ramen för lagen om offentlig upphandling bestämma över frågor som rör entreprenadformer, ersättningsfrågor, avgränsningar av entreprenader och konsulttjänster och vilka samverkansformer som, efter kontraktering, ska tillämpas i det enskilda fallet. De råder över hur de tekniska beskrivningarna ska utformas. I den meningen har beställarna mycket goda förutsättningar för att påverka utvecklingen och tillståndet i anläggningsbranschen.

Inom anläggningsbranschen och bland beställarna förs ofta frågan fram om att skapa *stabilare finansiella förutsättningar* för branschen. En årlig anslagstilldelning skapar i sig en osäkerhet om de mer långsiktiga finansiella förutsättningarna för framtida beställningar särskilt när det finns ett stort antal projekt som pågår över årsskiften och som kan medföra kostnadsfördyringar till följd bl.a. av avtalad indexreglering. Kostnadsfördyringar hos enstaka projekt kan också medföra att produktionstakten i andra projekt måste hållas tillbaka för att inte överskrida de anslag som disponeras för året av beställande verk.

Regeringsformen reglerar finansmakten. Riksdagen företager, såsom det uttrycks i grundlagen, budgetreglering för närmast påföljande budgetår eller, om särskilda skäl föranleder detta, för annan budgetperiod. Riksdagen anvisar och regeringen tilldelar anslag till angivna ändamål. Budgeten är ettårig, men för att ge förvaltningen och övriga aktörer bättre planeringsförutsättningar så presenteras även beräknade anslag för de kommande två åren utöver det år som själva statsbudgeten avser. I budgetpropositionen finns det således uppgifter om beslutade och föreslagna anslag (på tilläggsbudget) för innevarande år, förslag för det kommande året samt beräknade anslag för två respektive tre år framåt. För infrastrukturanslagen redovisas dessa förslag och beräkningar dessutom på postnivå även om den slutliga fördelningen fastställs i regleringsbrevet för respektive år.

Enligt lagen om statsbudget får regeringen tillfälligt överskrida ramanslag genom att ta i anspråk en anslagskredit motsvarande högst 10 procent av anvisat anslag. Tillgängliga medel under påföljande år reduceras med ett belopp motsvarande ianspråktagen anslagskredit. Outnyttjade medel får regeringen använda under följande budgetår.

Om regeringen avser att använda tak för statens utgifter i beredningen av förslag till statsbudget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten, ska förslag till beslut om ett sådant utgiftstak ingå i budgetpropositionen. Förslag om tak för statens utgifter eller riktlinjer för utgiftsramar får avse längre tid än ett budgetår.

Om det finns risk att för ett beslutat tak för statens utgifter kommer att överskridas, ska regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenheter till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder.

För det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer får regeringen beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter även under senare budgetår än det budgetår statsbudgeten avser. Regeringen får ikläda staten sådana ekonomiska förpliktelser som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande.

I den mån det finns en generell praxis för anslagskrediter och anslagssparande gäller att anslagskredit normalt uppgår till tre procent och att krediten är proportionellt fördelad på förekommande anslags- eller delposter. Även för anslagssparandet gäller i normal-

fallet att en myndighet får disponera ett tilldelat belopp och ett överfört anslagssparande upp till tre procent av anslaget<sup>1</sup>.

Vägverkets och Banverkets anslagstilldelning och övriga finansiella villkor framgår enligt regleringsbrevet för budgetåret 2008. Av brevet framgår att verken har en anslagskredit om 10 procent avseende anslagen till väghållning och banhållning. Anslagsbehållningen som disponeras för år 2008 får uppgå till högst 3 procent för administrationsanslagen men för sakanslagen (*Väghållning och statsbidrag* respektive *Banhållning och sektorsuppgifter*) finns det ingen begränsning, dvs. allt anslagssparande får disponeras kommande år. Motivet är att anslagen skall vara anpassade för att motsvara den av riksdagen fastställda planeringsramen. Anslagssparande som uppkommer till följd av lägre verksamhetsvolym ett år behövs senare för att planerna ska hållas.<sup>2</sup> För närvarande är de flexibilitetsinstrument som följer av ramanslaget maximalt delegerade till Vägverket och Banverket vad gäller sakverksamheten. Förekomsten av detta instrument bör ge betydande möjligheter att kortsiktigt kunna hantera exempelvis oväntad snabb byggnationstakt.

Vägverket och Banverket har också av regeringen getts bemyndiganden för beställning av entreprenader m.m. som rör nästkommande budgetår för att verksamheten ska fungera tillfredsställande. Beställningsbemyndiganden kopplas till ett visst ändamål eller anslag. För väghållning uppgår beställningsbemyndigandet 2009 till 27,7 mdkr. (Under 2009 beräknas nya åtaganden uppgå till 15,3 mdkr medan infriade åtaganden uppgår till 9,6 mdkr.) Motsvarande bemyndiganderam för banhållning uppgår till 40 mdkr därutöver tillkommer 25 mdkr för Botniabanan<sup>3</sup>. Under de senaste åren har bemyndiganderamarna kunnat minskas kraftigt till följd av genomförda extraamorteringar. Vid årsskiftet 2008/09 beräknas i princip samtliga av Banverkets och Vägverkets lån upptagna för infrastrukturåtgärder vara amorterade. De lån som inte lösts är sådan som enligt tidigare beslut i huvudsak ska finansieras med brukaravgifter.

---

<sup>1</sup> Anslagsförordningen (11§) 1996:1189

<sup>2</sup> Att begränsa denna typ av anslagsbehållning eller på annat sätt begränsa utgifterna är något som dock kan övervägas när något av de överordnade finanspolitiska målen (utgiftstak eller saldomål) är hotade. I första hand bör regeringen välja att lägga en tillfällig utgiftsbegränsning i stället för att dra in anslag eller anslagssparande. Härigenom riskerar inte myndigheternas incitament att snedvridas lika mycket.

<sup>3</sup> I Banverkets beställningsbemyndigande ingår även kontrakterade hyresbetalningar till Botniabanan AB. Dessa hyresintäkter kommer bolaget att använda för att successivt lösa lånen i RGK.

Med de instrument som lagen (1996:1059) om statsbudgeten ger tillgodoses i allt väsentligt de krav som förs fram när det gäller att säkerställa finansiella förutsättningar. Beställningsbemyndigandet ger möjligheter att beställa tjänster och entreprenader för flera år framåt och anslagskrediten ger i de flesta fall rimliga förutsättningar att parera tillfälliga svängningar i priser och oförutsedda händelser. Regeringen synes under de senaste åren också ha utnyttjat instrumenten fullt ut såvitt avser Vägverket och Banverket.

Även om finansieringen formellt kan säkerställas först från och med det budgetår regeringen ställt medel till myndighetens disposition kan upphandlingen av projektet – genom bemyndigandeinstitutet – påbörjas och tecknandet av entreprenadkontrakt kunna ske i så god tid att tillräckligt utrymme ges för en effektiv produktionsplanering och arbetsberedning. Det medför att den alldeles övervägande delen av upphandlingarna av entreprenad-, underhålls- och driftprojekten bör kunna göras året innan projekten ska starta och vara slutförda senast under hösten eller förvintern året innan. Genom en sådan tidigareläggning skapas ytterligare möjligheter att förkorta byggtider och skapas förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande genom att tillräcklig tid skapas för en effektiv produktionsplanering och arbetsberedning. Varför förs – mot denna bakgrund – ändå kraven på stabilare finansieringsförutsättningar fram och vad ligger bakom påståendena om att de finansiella förutsättningarna inte är stabila?

En statlig budget har två dimensioner, dels en finansiell dels en verksamhetsmässig. Varje underliggande nivå har starka incitament att fokusera på den finansiella. Det gäller att få mycket pengar till sin verksamhet. Konkurrenten om de finansiella medlen är stor. I denna konkurrens är det väsentligt att visa behovet av medel. Det bästa sättet är att redovisa stora åtaganden eller prognoser som ger framtida spelutrymme. Därför förekommer en strävan att redovisa åtaganden och att i prognoserna inte visa på ett utrymme som kan innebära att budgetmedel förs till någon annan eller något annat ändamål. Risken är annars överhängande att överordnad nivå tar tillbaka medlen från underordnad nivå för att täcka eventuella överskridanden av anslag (verksnivå) eller utgiftstak (regeringsnivå). Genom att sådana inslag har förekommit i budgetsammanhang både av regeringen och internt i verken riskerar man att få framtida beteenden som inte är önskvärda. En del av budgetmoralen går förlorad. Regeringen bör, om det statsfinansiella läget kräver åtgär-



der, i första hand lägga temporära utgiftsbegränsningar snarare än att dra in anslagsmedel.

Konsekvenserna av ett sådant beteende som följer av avvikelse av förutsedd tillämpning av rådande budgetsystem blir att det ekonomiskt rationella exempelvis i form av en effektiv byggtakt går förlorad. Man startar gärna projekt utan att alltid ha säkerställt en fullständig finansiering grundad på ett kostnadseffektivt genomförande. Produktionstakten i det enskilda projektet underordnas därmed finansieringen och inte tvärtom. Detta förhållande är inte ovanligt när projekt genomförs över årsskiften. Den möjlighet som finns att ianspråkta anslagskrediten för att hantera budgetårsskiften finns inte heller alltid till hands. Krediten kan redan i samband med budgetbeslutet för verksamhetsåret vara utnyttjad för tidigareläggning av angelägna projekt av sysselsättnings- eller andra skäl.

Givet att krediten används som buffert för oförutsedda händelser borde den i normalfallet vara tillräcklig för att hindra att spardarna behöver vila till följd av oförutsedda händelser. Speciellt om man beaktar att man även disponerar ev. anslagssparande från tidigare år som kanske uppstått av att arbetstakten då varit lägre än tänkt. Ett problem är som sagt att anslagskrediten ibland används till annat än vad som är tänkt. Exempelvis har anslagskredit använts för att byggstarta projekt som av olika anledningar ansetts som särskilt angelägna trots att långsiktig finansiering saknats. De problem som då uppstår är inte primärt ett problem som har med systemets flexibilitet att göra utan ett bruk av flexibilitetsinstrumentet som inte är avsett.

Genom att överutnyttja kreditmöjligheten kan man komma i en situation som innebär att byggen bedrivs långsammare och därmed till en högre kostnad än nödvändigt. Flexibilitetsinstrumenten är tänkta att hantera oförutsedda utgiftsfluktuationer. De kan inte, och skall inte, klara av permanent högre utgifter. Om åtgärder är felbudgeterade och om det finns ett systematiskt fel i utgiftskalkylerna klarar inget system att hantera detta. Sådana systematiska fel måste hanteras genom att objekt eller hela planerna revideras.

Det kan trots allt vara så att anslagskrediten av någon anledning är otillräcklig för att hantera tillfälliga anslagsbehov. Om tid finns så har regeringen möjlighet att gå till riksdagen med tilläggsbudgetförslag (TB).

En särskild problematik är knuten till de riktigt stora infrastrukturprojekten, såsom Citybanan, Norra Länken, Hallandsås och

Förbifart Stockholm. Sådana projekt har i sig, enbart med smärre procentuella avvikelser i kostnadshöjande riktning, en tendens att tränga undan andra projekt eller ta hela anslagskrediten i anspråk. I sådana fall kan det finnas skäl att söka finna en separat finansiering i anslutning till beslut om att dessa projekt ska genomföras.

Särskild separat finansiering eller s.k. projektfinsiering anföras från tid till annan för att hantera stora och komplexa projekt – projekt med betydande osäkerhet för såväl totala utgifter som utgifter enskilda år. Projektfinsiering kan ske på olika sätt bl.a. att anslag anvisas för ett specifikt projekt, projektanslag, eller att projektet lånefinansieras med internt lån i Riksgäldskontoret.

Lånefinansiering har från tid till annan använts av olika skäl. Inte alltid har objektens storlek eller komplexitet varit av betydelse för hur objektet finansieras. Lånefinansiering kan kortsiktigt vara frestande då man kan kringgå utgiftstaket om det annars skulle utgöra en bindande restriktion för önskad politik. Man kan inte helt bortse ifrån att detta har varit det bärande skälet till vissa objekts lånefinansiering. Utgiftstaket fastställs på en nivå som stödjer, och är koncistent med saldomålet. Givet att saldomålet är lika operativt som utgiftstaket så spelar det inte någon roll om en utgift lånefinansieras eller anslagsfinansieras. Den reala belastningen är densamma och påverkar statens finansiella sparande lika mycket.

Vägverket och Banverket har var sitt anslag för sin egentliga sakverksamhet. Tidigare var dessa anslag uppdelade i flera anslag som i dag i princip motsvaras av dagens anslagsposter. Genom att slå samman anslagen överfördes makt från riksdag till regering och sammantaget ökade också flexibiliteten. Regeringen kan när som helst flytta medel mellan poster och i kombination med att hela det sammanslagna anslaget kredit kan användas på en delpost har flexibiliteten ökat. Att anvisa ett särskilt projektanslag leder därför, allt annat lika, till mindre flexibilitet. Fördelen är dock att stora projekt följs upp tydligare.

Om ett objekt i stället skall lånefinansieras ges det en låneram eller en s.k. övrig kredit enligt 23 § budgetlagen. Låneramen för ett enskilt år fastställs (liksom anslagen) för ett år i taget i den årliga budgetprocessen. Om det behövs mer pengar ett enskilt år behöver regeringen på tilläggsbudget föreslå en ny och större låneram av riksdagen. En sådan större låneram liksom ett större projektanslag behöver finansieras. Denna finansiering riskerar att påverka åtgärder som finansieras via ordinarie anslag. Projektfinsiering löser med andra ord inte problemet med att stora projekt riskerar att

tränga ut eller åtminstone försena andra objekt. Det betyder inte att projektfinansiering inte är intressant utifrån andra perspektiv – inte minst vad gäller uppföljning och utvärdering.

Det finns en utbredd uppfattning bland många aktörer att *den fysiska planeringsprocessen är för långsam och måste effektiviseras*. De danska anläggningslagarna framhålls ofta som föredöme. Konsultbolaget WSP har i en rapport (WSP 2007) granskat den fysiska planeringsprocessen. Man konstaterar att det danska systemet knappast är tillämpligt i Sverige som har en annorlunda beslutstraditionen. En övergripande slutsats är att nuvarande lagar klarar av uppgiften de är tänkta att utföra, men att de fungerar mindre bra vid stora, komplicerade och utdragna projekt i storstadsmiljö. Särskilt kraven på återkommande MKB enligt miljöbalken och rätten att överklaga kritiserar för att orsaka stora fördröjningar. Regeringen bereder f.n. direktiv som syftar till att utreda frågan.

I utredningen lämnades också förslag till effektivisering i den praktiska tillämpningen. Dessa förslag har den egenskapen att de kan genomföras utan krav på lagändring. I sammanhanget pekas på behovet av en tydlig projektplanering som är kommunicerad bland alla aktörer som har en roll i processen, där det framgår när beslut ska fattas och av vem, vilka underlag som behövs för att kunna fatta beslut, m.m. En annan åtgärd är att använda sig av s.k. strukturerade dialoger med allmänhet och intressenter för att få en snabbare planerings- och beslutsprocess. I stället för att var och en ska avvakta den andres skriftliga synpunkter i ärendet sker allt så långt möjligt parallellt. Tid vinnas och kompromisser mellan olika intressen kan snabbare etableras. I Banverkets projekt Kraftsamling Stockholm omfattande ett stort antal smärre åtgärder har man i praktisk handling visat att ett annat arbetssätt än det som traditionellt tillämpats i Banverket kan reducera tidsåtgången avsevärt.

**Förslag till åtgärder att genomföra:**

- De statliga beställarna bör i mycket större utsträckning än hittills utnyttja möjligheterna till fleråriga beställningar och påbörja och avsluta upphandlingarna i så god tid att utrymme ges för en effektiv produktionsplanering vid upphandling av teknikkonsulttjänster och anläggningsentreprenader som rör drift, underhåll och byggande
- De statliga beställarna bör säkerställa i sin finansiella och verksamhetsmässiga planering att anslagskrediten kan effektivt nyttjas för att hantera effektiva produktionsprocesser
- Regeringen bör tydligt ange att anslagssparande avseende anslagen för väghållning och banhållning ska få behållas i sin helhet.
- De statliga beställarna bör i den fysiska planeringen använda sig av s.k. strukturerade dialoger med allmänhet och intressenter för att få en snabbare planerings- och beslutsprocess

### **7.3 De statliga beställarnas agerande – analys och förslag till åtgärder**

De statliga beställarna har under årens lopp haft en långtgående delegering av befogenheter när det gäller att utforma innehållet i förfrågningsunderlagen särskilt avseende underhålls- och byggandentreprenader. En stark fokusering har riktats mot det enskilda objektet och myten om att det är unikt har odlats av branschens alla aktörer. Därigenom har det vare sig funnits anledning eller förutsättningar att följa upp hur agerandet påverkat utvecklingen och tillståndet i anläggningsbranschen. Det finns anledning tro att de förhållningssätt som präglat upphandlingar och förfrågningsunderlag i betydande utsträckning negativt påverkat möjligheterna till en god produktivitet utveckling och produktutveckling i branschen. Ett systematiskt angreppssätt har saknats, vilket är en grundläggande förutsättning för att få kunskap om på vilket sätt ens agerande ger för resultat. Avsaknaden av data för att mäta produktiviteten är betydande för förhållningssättet.

Det finns alternativ till det traditionella agerandet. Med de nya organisationer som Banverket och Vägverket har etablerat med nationella divisioner har de organisatoriska förutsättningarna för ett mer

systematiskt agerande väsentligt förbättrats i upphandlingarna av drift, underhåll och byggande jämte teknikkonsulttjänster. Genom att systematiskt söka skapa förutsättningar för upprepning, skalkonomier, specialisering och incitament till innovationer i produktionen och produkterna finns mycket att hämta när det gäller effektivisering och utveckling.

I en doktorsavhandling (Integrated Bridge Maintenance, KTH 2008) som lades fram den 9 december 2008 har Vägverkets upphandling av brounderhållet i Uppsala län studerats. Före år 1992 sköttes brounderhållet i Vägverket av egen personal (bropatrull) under ledning av en broingenjör. De utförde inspektioner, kontrollerade egenskaper och gjorde åtgärder när så ansågs behövt. När det var fråga om stora åtgärder kunde entreprenör anlitas. I samband med konkurrensutsättningen av produktionsverksamheten upphandlades brounderhållet som en del av Grundpaket Drift.

Våren 2004 bröts brounderhållet ut ur upphandlingen av Grundpaket Drift i Uppsala län och i stället gjordes en separat upphandling av underhållet av länets ca 400 broar. Kontraktstiden bestämdes till 3 år med en option på ytterligare 3 år. En del av kontraktet var "funktionsbaserat". Upphandlingen innehåller det som borde kunna präglade beställningsverksamheten i stort. Den innehåller en uppföljning med analys och värdering (den behöver inte alltid resultera i doktorsavhandlingar), specialisering (brounderhåll), skalfördelar (400 broar och flera år) och den ger utrymme för entreprenören att utveckla nya och effektivare metoder för brounderhåll (incitament till förnyelse). Pilotprojektet har hittills visat sig framgångsrikt enligt de slutsatser som dras i avhandlingen. Flera rekommendationer som rör överväganden om konkurrens, kontraktstider, inslaget av åtgärder versus funktions- och/eller egenskapskrav, etc. lämnas inför fortsatta projekt av motsvarande karaktär.

De produktivitetsbefrämjande inslag som återfinns i det nämnda pilotprojektet bör kunna överföras till också andra delar av anläggningsmarknaden. I tidigare avsnitt gjordes en indelning av anläggningsmarknaden i drift, beläggningsunderhåll, övrigt underhåll, mindre byggandeentreprenader och större byggandeentreprenader. Det finns anledning att inom respektive marknadssegment identifiera olika tjänster och produkter inom vilka det finns utrymme för specialisering. Inom den renodlade driftverksamheten visar de hittills gjorda uppföljningarna både i Vägverket och Banverket att kostnaderna kunnat reduceras påtagligt och i Vägverkets fall – en uthållig produktivitetsökning över en 15-årsperiod.

När det gäller underhållet av anläggningarna bör det finnas ett stort utrymme för ökad specialisering, ett ianspråktagande av outnyttjade stordriftsfördelar, utveckling av funktionskrav för att ge incitament till nya produktionsmetoder och produkter.

Inom Vägverkets verksamhetsområde kan det förutom brounderhållet röra beläggningsunderhållet, grusvägsunderhållet, underhållet av tunnlar, förstärkning av vägar, etc. Inom Banverkets verksamhetsområde kan det också förutom brounderhållet avse underhållet av växlar, sliprar, räler, kontaktledningar, elsystem, signalsystem, m.m. Det finns också anledning tro att mindre och medelstora nybyggnadsprojekt kan kategoriseras så att det erbjuder möjligheter till specialisering och skalfördelar genom serieköp och fleråriga kontrakt. Även när det gäller stora projekt kan entreprenaderna ges en sådan omfattning och inriktning som tar sikte på möjligheterna till förbättrad produktivitet.

Genom specialisering och stordrift kombinerat med att entreprenörerna själva i större utsträckning kan bestämma när åtgärderna ska genomföras kan resurserna utnyttjas effektivare, arbetslagen hållas samman och kompetensen höjas. I kombination med åtgärder för att öka konkurrensen kan vinster hämtas hem för alla parter.

Konkurrensen kan förbättras genom att transaktionskostnaderna sänks. Vid höga transaktionskostnader skapas höga trösklar för marknadstillträde. För att få in mindre och medelstora företag krävs att upphandlingsunderlagen förenklas och att antalet krav begränsas till enbart sådana som är av vikt för att entreprenaden ska kunna genomföras på ett korrekt sätt med hänsyn till gällande lagstiftning och att den levererade slutprodukten ger avsett resultat och fungerar tillfredställande för dem som ska nyttja den. Det finns anledning att i ökad utsträckning standardisera förfrågningsunderlagen för att underlätta anbudsgivningen för de mindre företagen.

För att få internationell konkurrens finns anledning – i likhet med vad som skett inför upphandlingarna av stora entreprenader i anslutning till bl.a. Norra Länken och Citybanan – att Vägverket och Banverket fortsätter med att underlätta för och bjuda in utländska företag att delta i anbudstävlingarna. Trafikverken bör här driva frågorna om en ökad internationell harmonisering av förfrågningsunderlagen.

Sammantaget bör beställarna på den statliga sidan sträva efter att teckna mer långsiktiga kontrakt, som tar sikte på möjligheterna till

specialisering inom olika marknadssegment och nyttjande av skal fördelar och där entreprenörerna ges incitament till utveckling och tillämpning av effektivare metoder och produkter. För att dessa incitament ska fungera krävs att Vägverket och Banverket intensifierar sina ansträngningar att utveckla och etablera funktions- och egenskapskrav och metoder för att mäta och verifiera dessa för att kunna användas i uppdragsbeskrivningar i stället för traditionell beskrivning av åtgärder och mängder.

**Förslag till åtgärder att genomföras av de statliga beställarna:**

- Standardisera och förenkla upphandlingsunderlagen för att minska transaktionskostnaderna i syfte att stimulera flera mindre och medelstora företag att lämna anbud
- Fortsätt arbetet med att underlätta för och bjuda in utländska aktörer att delta i upphandlingar av drift-, underhålls- och byggentreprenader
- Utnyttja möjligheterna genom flerårsbeställningar och serieköp att stimulera specialisering, upprepning och stordrift
- Utveckla och etablera funktions- och egenskapskrav och metoder för att mäta och verifiera dessa
- Ge möjligheter till nya produktionsmetoder och produkter genom ökat inslag av total- och funktionsentreprenader

#### 7.4 Nya drivkrafter – analys och förslag till åtgärder

Det finns en stor potential att effektivisera anläggningsbyggandet. För det krävs ändrade förutsättningar, nya och starkare drivkrafter samt bättre hjälpmedel för aktörerna. Inom ramen för projektet Förnyelse i anläggningsbranschen (FIA) har tagits fram ett program som tar sikte på förändrade förutsättningar och starkare drivkrafter för anläggningsbyggandet. I likhet med vad som gäller för många andra branscher och som gäller för Grundpaket drift handlar det om att stärka drivkrafterna. Den viktigaste drivkraften i marknadsekonomin är den att vinna konsumenternas och användarnas gunst. Trafikanternas och samhällets värderingar och inflytande måste därför stärkas även i genomförandet av anläggningsarbetena. Enligt Trafikverksutredningens direktiv ska översynen

leda fram till lösningar som innebär att medborgare och näringsliv sätts i centrum.

Trafikanterna och trafikföretagen vill ha så lite störningar som möjligt och få tillgång till den nya anläggningen eller den uppbyggda anläggningen så fort som möjligt, de kringboende i form av hushåll och företag vill bli störda så lite som möjligt och entreprenörerna vill utnyttja sina resurser så effektivt som möjligt och använda dem när det är som mest gynnsamt.

Skattebetalarna vill ha god hushållning med resurserna och se kostnadseffektiva lösningar utifrån de krav som ställs. Det finns en konkurrens om bästa tid och rum för att genomföra entreprenaden. Det är olika viljor som måste vägas samman.

Genom att tidigarelägga tidpunkten för trafiköppnandet kan infrastrukturprojektens samhällsekonomiska nytta realiseras snabbare. Genom att förkorta byggtiden kan störningarna tidsmässigt begränsas. Förkortning av byggtiden kan emellertid innebära störningar under större delar av dygnet och veckan. Byggtiden kan också begränsas om entreprenören inte störs av trafik under genomförandet. Olägenheten för trafikanterna vid stora omledningar av trafiken ökar. Andra närboende drabbas.

Kunskapen om styrkan i viljorna är svår att fånga. Den fulla kunskapen om dessa viljor går inte att få. Det bildas aldrig någon marknad. Det betyder att man får söka en annan lösning. Det finns en väl utvecklad teori för värdering av de olika externa komponenterna. Både Vägverket och Banverket har utvecklat samhällsekonomiska kalkylmodeller där både teorin och värderingarna finns redovisade. Deras utvecklade metoder för att värdera kostnaderna för restid, trafiksäkerhet, komfort, fordonskostnader, luftföroreningar, buller, barriäreffekter, vattenskydd, m.m. bör kunna användas för att ge information till dem som ska avgöra vad som är den bästa sammanvägningen av de olika viljor som uppträder vid genomförande av ett anläggningsprojekt. Med kunskap om dessa kostnader och med kunskap om hur olika tekniska lösningar, produktionsmetoder och logistiska upplägg påverkar olika komponenter kan en samlad bedömning ske för att avgöra vad som i det enskilda fallet är den "bästa" för ett genomförande av en anläggning.

Olika tekniska lösningar, upplägg och metoder får olika påverkan på de samlade kostnaderna för samhället. Genom att låta upphandlingarna av olika projekt ta sikte på vad som är den lägsta kostnaden för samhället får entreprenörerna och konsulterna drivkrafter att utveckla nya tekniska lösningar, nya upplägg och nya



produktionsmetoder jämfört med dem som finns i dag. Konkurrensen kommer att omfatta fler inslag och komponenter att ta hänsyn till än de rena byggkostnaderna. Det innebär inte med automatik de allra kortaste byggtiderna och entreprenadtiderna. Byggtiderna och entreprenadtiderna kan påverkas ytterligare om vissa typer av restriktioner som i dag finns kan elimineras eller i vart fall reduceras utan att viktiga samhällsintressen går förlorade.

Restriktioner och hinder för att skapa optimala beteenden finns också i de traditioner, normer och värderingar som är förhärskande inom en bransch eller område. Förändrade förhållningssätt och synsätt kan påverka frågor som rör effektivt resursutnyttjande och förkorta byggtider. Det sätt på vilken arbetstiden används (exempelvis den relativt rikliga förekomsten av fyradagarsvecka med längre dagpass) och tillämpas kan ses som uttryck för en praxis som numera inte återfinns inom andra branscher, där kraven från kunderna och konkurrenterna är betydligt starkare.

Det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan utförare och beställare på en marknad. Utföraren har ett odelat ansvar för de resurser som behövs för att fullgöra sin produktion och sin försäljning. Detta resursansvar omfattar alla de aspekter som gör sig gällande för ett effektiv och långsiktigt god hantering av resursanskaffning/-rekrytering, vidareutveckling/-utbildning, lönesättning/-utveckling, resursavveckling, m.m. för att få så goda produktionsförutsättningar som möjligt. De priser som resurser anskaffas till och de löner som sätts har utföraren ett odelat ansvar för. På motsvarande sätt har utföraren ett odelat ansvar för de priser han sätter på sina produkter och tjänster.

I vissa situationer kan priser på insatsvaror/-tjänster snabbt stiga mycket kraftigt och möjligheterna att anpassa sig eller att på kort tid finna substitut är mycket begränsade. Mot den typen av ekonomiska risker finns möjligheter att försäkra sig och därmed minska verkningarna. Ett normalt inslag i anläggningsbranschen är att de priser som lämnas räknas upp med index när entreprenaden eller konsultinsatsen pågår under en längre period, vanligtvis mer än 18 månader. För insatsvaror där ingen av parterna kan påverka prisutvecklingen kan det vara aktuellt att hitta former för en effektiv riskfördelning. För priser/löner där endera parten har direkta eller indirekta möjligheter till påverkan finns inte anledning att försäkra sig mot förändringen med hjälp av indexklausuler i kontrakten. Indexklausulerna, som i dag innefattar såväl prispförändringar för sådant man själv råder över direkt eller indirekt som prispföränd-

ringar som ingendera parten råder över, bör därför anpassas till en mer effektiv hantering baserad på den grundläggande ansvarsfördelningen.

I FIA:s rekommenderade program för effektivare anläggningsbyggande vinner de entreprenörer och teknikkonsulter som till lägsta sammantagna kostnad för byggherre, trafikanter och samhälle kan färdigställa anläggningarna så fort som möjligt och som stör så lite som möjligt under produktionsprocessen. Genom ett sådant förfarande förkortas produktionstiden inte bara i trafikerad miljö utan även när man bygger i jungfrulig terräng. Det får konsekvenser för resursutnyttjandet av maskiner och annan utrustning och ställer krav på en effektivare logistik i produktionen. När det gäller vägsektorn kan vinsterna till följd av nya drivkrafter direkt synas för trafikanten och närboende. Störningarna blir mer koncentrerade i tid och anläggningarna kan tas i anspråk tidigare än eljest. Produktionsprocesserna påverkas och utveckling av nya produktionsmetoder kan förväntas till följd av att tiden för arbetet genomförande tillmäts ett samhällsekonomiskt värde.

När det gäller järnvägssektorn ser frågeställningen lite annorlunda ut. Större arbeten i trafikerad miljö planeras långt i förväg med hänsyn till den kapacitet på spåret som måste reserveras för arbetena. Tidtabellerna påverkas och järnvägsföretagen måste anpassa sin transportproduktion till följd av arbetena i trafikerat spår. Även här finns behov av att skapa drivkrafter för att minska störningstiden och få anläggningarna att tas i drift så tidigt som möjligt. Det finns självfallet en risk att en tidigareläggning av öppnandet för trafik inte kan nyttjas av järnvägsföretagen. Någon vinst av tidigareläggningen eller den kortade störningstiden kan då inte realiseras direkt i det enskilda fallet. En erfarenhet har dock vunnits som kan tjäna som grund vid fortsatta upphandlingar av liknande arbeten. I de allra flesta fall finns dock möjlighet att realisera vinster under förutsättning att upphandlingarna och kontrakteringen äger rum i sådan god tid att Banverket hinner informera berörda järnvägsföretag, så att dessa kan ta hem vinsterna av en kortare byggtid. Det finns anledning att genom tidiga diskussioner med järnvägsföretagen skapa sådana mekanismer i faktiska kapacitetsfördelningen att vinster kan realiseras.

Det är självfallet väsentligt att värderingar av minskade störningar och tidigare idrifttagning av anläggningarna sker med hänsyn till och beaktande av variationer i kapacitetsutnyttjande. Ju större efterfrågan är på kapacitet desto högre värdering av den

kapacitet som tas i anspråk på anläggningarna. Med denna utgångspunkt kommer värdet på tiden att variera med hänsyn till att kapacitetsutnyttjandet varierar under dygnet, under veckan och under året. På en lågtrafikerad anläggning spelar det inte så stor roll. På en högtrafikerad väg eller bana är det väsentligt att trafiken störs så lite som möjligt både när arbetena pågår och hur länge de pågår.

För att skapa ett effektivt omvandlingstryck och stärka konsumenternas ställning ytterligare innehåller programmet också ett slopande av automatiskt verkande indexklausuler i kontrakten som hittills inneburit att kostnadsökningar, som entreprenörer och teknik konsulter själva råder över, har kunnat skickas vidare till dem som skall betala sluträkningen.

För att entreprenörer och teknik konsulter ska kunna effektivisera sin verksamhet och svara upp mot de nya krav och drivkrafter som etableras krävs ändrade förutsättningar som knyter an till dem som kännetecknar driftverksamheten. Entreprenörer och teknik konsulter behöver få mycket längre tid för sin produktionsplanering. Därmed ges också utrymmen för att med hjälp av en god arbetsmiljö säkerställa bra produktionsbetingelser. Upphandlande enheter måste ge betydligt mer tid än vad som hittills är fallet för planering av produktion, transporter och leveranser. Upphandlingar och kontraktsteckning bör – såsom underströks i föregående avsnitt – ske så att denna planering kan genomföras under tider som är mindre lämpade för fysisk produktion.

En annan viktig förutsättning är att entreprenörer och teknik konsulter ges vidare ramar att hitta nya tekniska lösningar och konstruktioner och kan tillämpa nya effektivare produktionsmetoder med beaktande av den vikt som en god arbetsmiljö ställer. Totalentreprenaden är en form som rätt tillämpad i fråga om tekniska beskrivningar i form av funktions- och egenskapskrav ger sådana möjligheter. Stärkta incitament för ett livscykel tänkande i totalentreprenaden kan skapas genom långsiktigt åtagande för underhållet av den färdiga anläggningen. Andelen totalentreprenader i landet bör därför öka. Andelen är låg i dag.

Genom från upphandling till upphandling igenkännande förfrågningsunderlag, serieköp och ökad standardisering kan ytterligare egenskaper som kännetecknar driftverksamheten tillföras anläggningsbyggandet. Ett industriellt tänkande premieras. Genom att hålla kontroll på processerna kan man med tiden få ett allt effektivare resursutnyttjande utan att stressen på arbetsplatsen ökar – snarare tvärtom då allt bör kunna vara välplanerat från början. Det

vanliga inslaget av att problemen och tekniken ska lösas på plats kan ersättas med att redan utarbetade lösningar, genom s.k. aktiv design, väljs på plats. Byggherren ska se till att de geotekniska förhållandena är väl kända för dem som ska räkna på jobben. Anbudsgivningen underlättas vilket stärker konkurrensen på marknaden.

Ett för beställaren viktigt instrument för att öka incitamenten till att utveckla beställarfunktionen är att systematiskt mäta effekterna av olika kontraktsformer och upphandlingsunderlag för att få kunskap om deras påverkan på produktivitet och innovationer, dvs. marknadens funktionssätt. Det är härvid väsentligt att upphandlingarna styrs upp ordentligt och följs upp på ett enhetligt sätt så att jämförelser kan ske över tiden och mellan olika kontraktsformer, m.m. Kraven på den typen av uppföljning bör ställas lika högt som på årsredovisningen för en kvalificerad krets av bokföringskyldiga, dvs. att redovisningen är ändamålsenlig, fullständig, korrekt och jämförbar.

**Förslag till åtgärder att genomföras av de statliga beställarna:**

- Upphandlande enhet ska positivt värdera minskade externa störningar under produktion och tidigare idrifttagning av anläggningen vid upphandlingar
- Finansiella och andra risker bör fördelas till part som bäst kan hantera riskerna
- Kontinuerligt och systematiskt mäta och rapportera effekterna på produktivitet och produktkvalitet av olika typer av entreprenad-, ersättnings- och samverkansformer, m.m. för olika marknadssegment

## 7.5 Kompetens och samverkan

Det finns en uppenbar brist på kunskap om anläggningsbranschens produktivitet, utveckling och innovationsgrad. Det saknas systematiskt inhämtade uppgifter om entreprenad- och ersättningsformernas inverkan på pris- och produktivitetens utveckling. Därmed finns heller ingen systematisk utvecklad kunskap om vad som driver branschen och vilka faktorer som ligger bakom dagens struktur och agerande. De förslag till åtgärder som lagts fram i det föregående har hämtat sina bevekelsegrunder från analogier med andra

branscher och analyser av anläggningsbranschen från de fåtaliga vetenskapliga undersökningar som genomförts. Det finns mot den bakgrunden starka motiv för att mer systematiskt utveckla kunskap om branschens funktionssätt utifrån beställarens skilda ageranden. Ansvar för att sådan kunskap utvecklas bör åvila de upphandlande enheterna – Vägverket och Banverket.

Vägverket, Banverket och i viss utsträckning Luftfartsverket agerar på anläggningsmarknaden och framstår var och en, men framför allt tillsammans som mycket stora beställare. Deras agerande har stor betydelse för anläggningsmarknadens funktionssätt. Banverket och Vägverket har inlett ett närmare samarbete i upphandlingsfrågor och mellan Vägverket och Luftfartsverket finns ett etablerat samarbete bl.a. när det gäller upphandlingar av insatsvaror för underhållsbeläggningar. Ett sådant samarbete bör ta sikte dels på ett gemensamt kunskapsuppbyggande dels på samordnat agerande som beställare på marknaden inte minst i genomförandet av de åtgärder som här föreslås.

Formerna inom vilka ett sådant arbete ska bedrivas kan vara flera. I Trafikverksutredningens uppdrag ingår att överväga frågor som rör organisering av verksamheter. Hur beställarfunktionerna ska organiseras beror av flera aspekter. Det är dock väsentligt att i en beställning av konsult- och entreprenadtjänster krävs en betydande kunskap om de generella och specifika egenskaper som kännetecknar vägar, järnvägar, farleder och flygplatser och den trafik och de transporter som bedrivs på anläggningarna. Sambanden är starka mellan kunskaper om infrastrukturen och dess användning å ena sidan och förmågan att anskaffa ny infrastruktur eller upphandla underhåll och drift av befintlig anläggning. Professioner som behärskar teknisk, verksamhetsmässig, juridisk, ekonomisk och marknadskunskap ska fungera väl tillsammans för att anskaffningarna långsiktigt ska bli effektiva.

Frågor rörande organisation behandlas också som följd av att nya former och arbetssätt ska föreslås med avseende på den långsiktiga planeringen. I samband därmed ska övervägas hur verksamheterna ska organiseras. I frågor som rör organisering gör sig också andra aspekter såsom effektivisering inom administrationen, m.m. i hög grad gällande.

**Förslag till åtgärder att genomföras av de statliga beställarna:**

- Systematiskt utveckla kunskap om branschens funktionssätt utifrån beställarens ageranden
- Samarbete mellan Vägverket och Banverket för ett gemensamt kunskapsuppbyggande samt för samordnat agerande som beställare på marknaden i genomförandet av de åtgärder som här föreslås
- Samarbete mellan verken i konkreta upphandlingsfrågor i övrigt
- Intensifiera arbetet med att utveckla egenskapskrav (funktioner) och metoder för att kontrollera dessa för tillämpning i totalentreprenader
- Intensifiera arbetet med att utveckla egenskap/åtgärd – effektsamband

## 8 Sammanfattande förslag till åtgärder för att utveckla beställarfunktionen hos de statliga trafikverken jämte förväntade effekter och konsekvenser

Utredningens uppfattning är att trafikverken bör intensifiera det arbete som de inlett och införa de förslag till åtgärder som har presenterats i de föregående avsnitten och som i allt väsentligt sammanfaller med verkets egna strävanden. I vissa fall kommer det att ta viss tid innan åtgärderna kan tillämpas fullt ut. Det gäller exempelvis uppgiften att utveckla och etablera funktions- och egen-skapskrav samt att finna metoder att verifiera dessa på ett rimligt och adekvat sätt. I sådana fall bör tydliga mål sättas upp när arbetet ska vara slutfört. Krav bör ställas på återrapportering om arbetets fortskridande.

De åtgärder som föreslås ska ses som en helhet. Åtgärderna tar sikte på dels att skapa förutsättningar för en ökad produktivitet och innovation genom möjligheter till upprepning, specialisering och stordrift dels att föra in nya drivkrafter (korta störningstider vid produktion och tidigare idrifttagning av anläggningar premieras) så att de förutsättningar som skapas utnyttjas på rätt sätt. Åtgärdsförslagen betingar varandra. Nya förutsättningar och nya drivkrafter ska ses i ett sammanhang och föras in samtidigt, då skapas med de åtgärder som föreslås för att öka konkurrensen största möjliga chanser att produktiviteten och innovationerna kan öka.

**Utredningens förslag:**

Utredningen föreslår att regeringen ger trafikverken i uppdrag att fastställa riktlinjer för upphandling och beställarverksamheten enligt de principer som presenteras i detta betänkande. Arbetet skall bedrivas skyndsamt. Trafikverken ska med början med 1/7 2009 och därefter vid varje halvårsskifte återrapportera till regeringen om hur förändringsarbetet fortskrider. Trafikverken ska också utarbeta indikatorer som gör det möjligt att följa upp och utvärdera förändringsarbetet.

Med ett systematiskt arbete och noggrann uppföljning och på vetenskaplig grund genomförda analyser av effekterna av olika ageranden bör resultat kunna säkerställas som ger grund för det fortsatta agerandet. Det hittillsvarande anekdotiska sättet att arbeta ersätts med ett systematiskt arbetssätt. Konsekvenserna är att ökad kunskap anskaffas som kan ligga till grund för modifieringar i handlandet.

Genom nya drivkrafter och nya förutsättningar för att kunna nyttja dessa synes det rimligt att tro att arbetsprocesserna i anläggningsproduktionen kommer att påverkas. Kortare bygg- och underhållstider behöver inte medföra ökad stress på arbetsplatserna utan förkortningarna erhålls genom ökad planering och förbättrad logistik. Rimligen bör arbetsmiljön och arbetsförutsättningarna kunna bli bättre vid arbeten som är planlagda än vid arbeten där lösningar skapas tillfälligtvis på plats.

För trafikanter, trafikföretag och för närboende kommer störningarna av produktion i trafikerad miljö att bli mindre till följd av kortare byggtider och andra arbetsmetoder/processer som är mindre störande på trafik, miljön och säkerheten. Trafikanter och trafikföretag kan också räkna med att anläggningar kan öppnas för trafik tidigare jämfört med det traditionella sättet att underhålla och bygga nya anläggningar.



# Kommittédirektiv



## Översyn av myndigheter och verksamheter inom transportområdet

Dir.  
2008:90

Beslut vid regeringssammanträde den 26 juni 2008

### Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att kartlägga och analysera vissa verksamheter och funktioner hos myndigheterna inom transportsektorn, huvudsakligen inom Vägverkets, Banverkets, Sjöfartsverkets, Luftfartsverkets, Luftfartsstyrelsens, Rikstrafikens, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Affärsverket Statens järnvägars (ASJ) och Rederinämndens ansvarsområden. I uppdraget ingår bl.a. att föreslå åtgärder som bidrar till utvecklade beställarfunktioner hos myndigheterna inom transportsektorn i syfte att uppnå en bättre fungerande anläggningsmarknad och högre effektivitet. Utredaren ska utifrån sin analys föreslå lösningar, organisatoriska eller andra, som krävs för att bäst uppnå riksdagens och regeringens mål för transportpolitiken. Utredarens analys och förslag till åtgärder ska redovisas senast den 1 april 2009. Regeringen har för avsikt att ge ytterligare direktiv om genomförandet av utredarens förslag samt om ytterligare analyser och förslag.

### Bakgrund

#### *Regeringens förvaltningspolitik*

Målet för svensk statsförvaltning är att den ska vara rättssäker, effektiv och medborgarorienterad. Detta ska uppnås genom att styrningen utvecklas, främst den ekonomiska styrningen, samt ledningen och organiseringen av statlig förvaltning. Här ingår också att säkerställa att alla myndigheter systematiskt och kontinuerligt

utvecklar sin verksamhet. Följande uppgifter står i fokus i det över-  
syns- och förändringsarbete som regeringen bedriver: att klargöra  
statens roll och uppgifter och att sätta medborgare och företag i  
centrum. En ökad samverkan mellan myndigheterna samt förbät-  
trad styrning genom tydligare rollfördelning och bättre dialog mel-  
lan regeringen och myndigheterna eftersträvas. Med dessa utgångs-  
punkter tillsatte regeringen Förvaltningskommittén (Fi 2006:08)  
som fått uppdraget att se över den centrala statsförvaltningens  
uppgifter och organisation (dir. 2006:123).

#### *Utvecklingen inom transportområdet*

Utvecklingen av transportsystemet är en viktig del i samhällsut-  
vecklingen. Ökad pendling över större regioner, en åldrande  
befolkning, utvecklad användning av IT och ökad global handel  
med gods samt klimatutmaningen är exempel på viktiga samhälls-  
trender som ställer nya krav på transportsystemet. En fungerande  
infrastruktur, en väl fungerande marknad på transportområdet och  
ett tillfredsställande utbud av kollektivtrafik är en förutsättning för  
jobb, företagande och tillväxt. Utvecklingen av transportområdet  
ska ske i dialog med näringsliv, regioner, kommuner och myndig-  
heter där människors och företags behov ska stå i fokus. Statens  
ansvar inom transportområdet är stort och omfattar bl.a.

- regelgivning och tillsyn av transporter och transportmedel,
- förvaltning och utveckling av det statliga väg- och järnvägsnäten  
samt de statliga flygplatserna och farlederna,
- tecknande av avtal om interregional kollektiv persontrafik,
- statistikproduktion och viss sektorsforskning.

Statens anslag för verksamheterna inom transportområdet uppgår  
för 2008 till ca 35 miljarder kronor. Till detta kommer de avgiftsfi-  
nansierade verksamheterna. Merparten av anslagen hanteras av  
Vägverket och Banverket i deras väg- och banhållning.

Verksamheten inom transportområdet ska bidra till att det av  
riksdagen fastställda transportpolitiska målet och dess delmål upp-  
nås. Regeringen har påbörjat en process med att ta fram utvecklade  
och förankrade transportpolitiska utgångspunkter för en ny och  
framåtriktad transportpolitik. Som en del i detta fick SIKÄ den 19

juli 2007 uppdrag av regeringen att föreslå reviderade transportpolitiska mål. Uppdraget ska redovisas senast den 27 juni 2008. Regeringen har för avsikt att föreslå reviderade mål under första halvåret 2009.

Regeringen avser också att i samband med budgetpropositionen för 2009 överlämna en infrastrukturproposition, "ramtidens resor och transporter" till riksdagen. I propositionen kommer inriktningen och ekonomiska ramar för den kommande planperioden att läggas fast.

#### *Myndighetsöversyner inom transportområdet*

Regeringen har tidigare tillsatt flera utredningar som berör myndigheterna på transportområdet. Syftet har varit att pröva det offentliga åtagandet och att skapa en ändamålsenlig och effektiv organisation för statens uppgifter inom transportområdet. Det pågår nu arbete med att bereda eller genomföra de förslag som lagts fram.

En särskild utredare har analyserat förutsättningarna för en ombildning av Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) och vissa funktioner hos SIKKA till aktiebolagsform (SOU 2007:49). Utredaren såg inte att SIKKA:s uppgifter lämpar sig för bolagisering och föreslog därför att verksamheten även i fortsättningen bedrivs i myndighetsform. Utredaren föreslog att VTI ombildas till ett helägt statligt bolag under förutsättning att bolaget kan tillförsäkras en basresurs som motsvarar dagens anslag. Om detta inte är möjligt förordar utredaren att VTI kvarstår som myndighet med oförändrat uppdrag och förutsättningar.

Regeringen beslutade den 6 oktober 2005 att en särskild utredare skulle tillkallas med uppgift att undersöka hur man kan inrätta en trafikslagsövergripande organisation för inspektionsverksamhet som rör kontroll av att krav i fråga om säkerhet och skydd inom transportområdet är uppfyllda (dir. 2005:108). Regeringen beslutade den 19 juli 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av en trafikinspektionsorganisation (dir. 2007:105). Regeringen har därefter beslutat om tilläggsdirektiv till Transportstyrelseutredningen (dir. 2008:45). Den särskilda utredaren ska, utöver det ursprungliga uppdraget, genomföra de åtgärder som krävs för att den nya myndigheten Transportstyrelsen ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari

2009. Därvid avvecklas Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen och myndigheternas verksamheter förs till Transportstyrelsen. Sjöfartsinspektionens uppgifter och ansvar förs över till Transportstyrelsen. Från Sjöfartsverket förs också ansvaret för sjöfartsregistret samt hanteringen av kustfartstillstånd. Vägtrafikinspektionen, trafikregistret samt utför författningsreglerad register-, administrations- och informationsverksamhet och förarenheten som ansvarar för förarprov och tillsyn över trafikskolor m.m. förs från Vägverket till Transportstyrelsen.

En utredning om den svenska lotsningsverksamheten och dess framtid med uppgift att genomföra en översyn av Sjöfartsverkets roll och verksamheter har genomförts (dir. 2006:116). Utredaren skulle också föreslå lämplig organisationsform för lotsningsverksamheten (dir. 2007:69). Utredaren har lämnat förslag om framtida organisationsform, uppdelning och finansiering av de verksamheter som i dag bedrivs inom Sjöfartsverket (SOU 2008:53). Ett av utredarens förslag, som nu är föremål för remissbehandling, innebär att Sjöfartsverkets verksamhet fortsättningsvis bör bedrivas i myndighetsform och inte som i dag som affärsverk.

I en departementspromemoria (Ds 2007:49) föreslås ändringar i lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg. Förslaget innebär att Stängselnämndens uppgifter överförs till den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringens avsikt är att föra över uppgifterna till Transportstyrelsen fr.o.m. den 1 januari 2009.

Den 1 juni 2006 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över det svenska flygplatssystemet (dir. 2006:60). Regeringen har därefter beslutat om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2006:104 och dir. 2007:1). Utredaren föreslog att Luftfartsverkets verksamhet ska ombildas till två aktieföretag, ett företag för drift och förvaltning av Luftfartsverkets flygplatser och ett företag för flygtrafiktjänsten (SOU 2007:70).

Den 26 april 2007 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att utreda förutsättningarna för att ombilda vissa verksamheter vid Vägverket och Banverket till aktieföretagsform (dir. 2007:64). Utredaren föreslog att verksamheterna vid Vägverket Produktion, Vägverket Konsult, Banverket Produktion och Banverket Projektering bör bolagiseras (SOU 2007:78). Regeringen har för avsikt att i samband med budgetpropositionen för 2009 lämna propositioner till riksdagen som behandlar organisationsformen för delar av Vägverket, Banverket och Luftfartsverket.

Vägverket och Banverket har nyligen genomfört stora organisatoriska förändringar i syfte att dels bättre möta marknadens och kundernas krav, dels få till stånd bättre intern styrning av sina verksamheter. Vägverket och Banverket fick i regleringsbrevet för 2008 dessutom i uppdrag att tillsammans förbereda en sammanslagning av verkens administrativa enheter och IT-enheter. Myndigheterna förbereder att under 2009 etablera ett gemensamt servicecentrum för IT, telefonväxel, personal, fakturering och redovisning.

### Behovet av en utredning

Vägverket och Banverket är myndigheter med sektorsansvar. Båda myndigheterna bedriver en omfattande verksamhet där de främsta uppgifterna är planering, beställning och förvaltning av infrastrukturen. Därutöver ansvarar verken för en mängd andra uppgifter. Någon genomlysning av dessa myndigheters hela verksamheter har inte gjorts i de utredningar som nämns ovan.

Det finns bl.a. ett behov av att utreda vilka nya krav som kan komma att ställas på Vägverkets och Banverkets verksamheter i förhållande till utvecklingen på transportområdet, de förändringar som sker när Transportstyrelsen bildas, när verksamheter bolagiseras och med anledning av den pågående infrastrukturplaneringen.

I arbetet med bl.a. den infrastrukturproposition som regeringen har för avsikt att överlämna till riksdagen i höst har det framkommit att det finns ett behov att utveckla ett trafikslagsövergripande synsätt i infrastrukturplaneringen. Hittills har arbetet ofta bedrivits inom respektive trafiksektor, vilket kan leda till suboptimering av infrastrukturinvesteringar eller till att transportkedjor inte hänger ihop. En sammanhållen infrastrukturplanering skulle bl.a. kunna främja lösningar som bidrar till en minskad negativ miljö- och klimatpåverkan samt ökad energieffektivitet. De problem som regeringen har identifierat handlar om att dagens planeringssystem brister i flexibilitet både på lång och medellång sikt vilket gör att det är svårt att möta förändrade förutsättningar. Även andra aktörer, såsom kommuner, länsstyrelser och näringslivsföreträdare, påtalar att sektorsvis planering är ett problem.

Anläggningsmarknaden präglas av bristfällig produktivitet och konkurrens. Beställarnas agerande är av stor betydelse för marknadens funktion. Vägverket och Banverket är i egenskap av infrastrukturförvaltare dominerande beställare och upphandlare av bl.a.

underhålls- och investeringsentreprenader på anläggningsmarknaden. Det finns därmed ett behov av att analysera hur dessa stora beställare i upphandlingsförfaranden kan bidra till en förbättring av anläggningsmarknadens funktion och skapa förutsättningar för innovation.

Även i den övriga verksamheten bör det finnas möjligheter till ökad samordning, samtidigt som de stora skillnaderna som finns mellan de specifika kärnverksamheterna inom respektive transportsektor tas i beaktande. Sektoransvaret är ett exempel där det torde finnas utrymme för precisering och där ett mer trafikslagsövergripande perspektiv vore önskvärt.

För att säkerställa en mer flexibel och trafikslagsövergripande planeringsmodell bör även en genomlysning göras av vilka delar av de nuvarande verksamheterna inom luft- och sjöfartssektorerna som bör inkluderas i ett sådant perspektiv liksom statens tecknande av trafikavtal och kommunikationsanalysens roll i helheten.

Som tidigare nämnts är ett fungerande transportsystem en förutsättning för jobb, företagande och tillväxt och har därmed starka kopplingar till andra sektorer som också är föremål för förvaltningspolitiska översyner, t.ex. näringspolitiken och den regionala tillväxtpolitiken. En avgörande del i den regionala tillväxtpolitiken bygger på ett ytterligare stärkt lokalt och regionalt ansvar för och inflytande över statliga tillväxtresurser. Regeringen avser att i ett sammanhållet, långsiktigt perspektiv, fortsätta effektivisera och samordna resurser som är strategiska för Sveriges konkurrenskraft på regional och nationell nivå. Därför bör det även inom transportsektorn analyseras vilka verksamheter som i huvudsak bör samlas på regional nivå, respektive vilka verksamheter som i huvudsak bör samlas på central nivå.

Sammanfattningsvis bör analysen av det trafikslagsövergripande synsättet i planeringen fördjupas liksom hur regionernas ansvarstagande för och inflytande i infrastrukturplaneringen kan stärkas och förenklas. Det kundorienterade synsättet i verksamheterna bör utvecklas ytterligare. Statens insatser ska riktas mot att hela resan eller transporten blir effektiv ur såväl kund- som klimat- och hållbarhetsperspektiv.

Den nuvarande uppbyggnaden av statens verksamheter på transportområdet har utformats på grundval av successiva ställningstaganden och beslut. Ändamålsenligheten i detta system bör omprövas. Översynen av verksamheter och myndigheter inom transportområdet bör därför fortsätta.

## Uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att kartlägga och analysera vissa verksamheter och funktioner hos myndigheterna inom transportområdet, huvudsakligen inom Vägverkets, Banverkets, Sjöfartsverkets, Luftfartsverkets, Luftfartsstyrelsens, Rikstrafikens, SIKAs, ASJ:s och Rederinämndens ansvarsområden. Utifrån sin analys ska utredaren föreslå lösningar, organisatoriska eller andra, som krävs för att bäst uppnå riksdagens och regeringens mål för transportpolitiken.

Översynen syftar till att finna de lösningar som bäst stödjer ett effektivt utförande av statens uppgifter inom transportområdet och som leder till att medborgare och näringsliv sätts i centrum, att det trafikslagsövergripande synsättet stärks i planeringsprocessen, att det finns en god regional förankring och ett ökat ansvarstagande i planeringsprocessen samt att övriga verksamheter inom transportsektorn bedrivs på ett effektivt sätt. Ett särskilt fokus ska sättas på beställarfunktionerna hos myndigheterna inom transportsektorn i syfte att skapa bättre fungerande marknader inom bygg- och anläggningssektorn och en ökad effektivitet i infrastrukturhållningen.

Förslagen till lösningar ska inriktas på strukturer, arbetsprocesser och organisering av de statliga myndigheterna och deras verksamheter inom transportområdet. Utredaren ska:

- analysera och klargöra vilka uppgifter som bör vara ett statligt åtagande och i vilken form dessa bör bedrivas,
- föreslå hur uppgifter som inte längre bör vara ett statligt åtagande ska organiseras och finansieras,
- se över och föreslå nya former och arbetssätt samt överväga olika organisationsformer för den strategiska planeringen av transportinfrastrukturen på lång och medellång sikt,
- analysera vilka möjligheter till effektiviseringar och synergier som kan finnas genom en omorientering av myndigheternas uppdrag, verksamhet och organisering,
- vid behov föreslå ändrad organisering av hela eller delar av verksamheterna,
- föreslå åtgärder som bidrar till utvecklade beställarfunktioner inom transportsektorn,

- kartlägga och analysera vilka verksamheter som bör organiseras centralt och vilka som ur ett tillväxt- och kundperspektiv kräver regional närvaro.

Uppdraget gäller i första hand ovan nämnda myndigheter. Om andra verksamheter inom andra myndigheter i någon omfattning visar sig vara av intresse i sammanhanget får även dessa beröras av översynen. Detta kan exempelvis bli aktuellt när beredningen och genomförandet av de tidigare nämnda pågående myndighetsöversynerna är klara. Regeringens inriktning är att kunna göra vissa ställningstaganden i samband med budgetpropositionen för 2010.

### Uppdragets genomförande och tidsplan

Utredarens analys och förslag till åtgärder ska redovisas senast den 1 april 2009. Om utredaren finner det lämpligt kan delar av uppdraget dessförinnan redovisas i delrapporter. Regeringen har för avsikt att ge ytterligare direktiv om genomförandet av utredarens förslag samt om ytterligare analyser och förslag.

Utredaren ska bedriva arbetet i fortlöpande dialog med berörda myndigheter och utredningar. Utredaren ska löpande stämma av med och informera Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Vidare ska utredaren samråda med andra myndigheter och organisationer i den utsträckning som är nödvändig. Myndigheterna ska lämna utredaren det underlag som utredaren begär.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra sina synpunkter.

Utredaren ska lämna en konsekvensbedömning av föreslagna åtgärder som ska omfatta ekonomiska, miljö- och klimatomfattiga, organisatoriska och personalmässiga konsekvenser av de förslag som läggs fram. I underlag som tas fram på individnivå ska all statistik presenteras och analyseras utifrån kön. Utredaren ska vidare redovisa de förslag till författningsändringar som utredarens förslag föranleder. I de fall de föreslagna åtgärderna innebär ekonomiska åtaganden för staten ska finansieringsförslag lämnas.

(Näringsdepartementet)



# Statens offentliga utredningar 2009

---

## *Kronologisk förteckning*

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiers rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!  
– museisamverkan ger resultat.  
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.  
Grundanalys  
Förnyelseprogram  
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog.  
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen.  
Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.

# Statens offentliga utredningar 2009

---

## Systematisk förteckning

### **Justitiedepartementet**

---

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
- Säkerhetskopiors rättsliga status. [5]
- Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
- Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
- Kommunal kompetenscatalog. En problemorientering. [17]
- Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
- Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]

### **Försvarsdepartementet**

---

- Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]

### **Socialdepartementet**

---

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
- En ny alkohollag. [22]
- Olovlig tobaksförsäljning. [23]

### **Finansdepartementet**

---

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
- Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. [6]
- Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
- Skatt i retur. [12]
- Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]

### **Jordbruksdepartementet**

---

- Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
- Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]

### **Miljödepartementet**

---

- Miljöprocessen. [10]

### **Näringsdepartementet**

---

- Nya nät för förnybar el. [2]
- Mer järnväg för pengarna. [20]
- De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]

### **Kulturdepartementet**

---

- Kraftsamling! – museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]
- Betänkande av Kulturutredningen. Grundanalys Förnyelseprogram Kulturpolitikens arkitektur. [16]