

ReInfra AB

- en svensk variant av Nye Veier för att återta det eftersatta underhållet

Gunnar Johansson,

Johan Nyström, Nyfou

Juni 2023

Finansiering från InfraSweden och SBUF

Sammanfattning

Svensk transportinfrastruktur har två betydande men väl kända utmaningar. Dels är produktiviteten i byggandet dålig och därutöver är underhållet eftersatt. Trafikverket har brottats med bristande produktivitet under en lång tid. Det finns en medvetenhet om problematiken och åtgärder har vidtagits. Implementering av nya arbetssätt går dock trögt i den stora myndigheten. Därutöver finns en omfattande underhållsskuld som ger en sämre funktion på både väg och järnväg. Underfinansieringen av underhåll är primärt ett politiskt problem. En lösning som har bäring mot båda utmaningarna tar utgångspunkt i norska Nye Veier.

Nye Veier är ett offentligt ägt aktiebolag som parallellt med Statens Vegvesen upphandlar byggandet av motorvägar i Norge. Bolaget finansieras över statsbudgeten med målet att färdigställa vägar snabbt och billigt. Erfarenheterna sedan uppstarten år 2015 är övervägande positiva och organisationen har fått fortsatt förtroende efter regeringsskiftet. Nye Veiers existensberättigande är betingat på att uppsatta mål levereras. Det skapar tydliga incitament. Bolaget har också skapat en institutionell konkurrens som pressat Statens Vegvesen att förbättra sin verksamhet.

Föreliggande studie föreslår att Sverige följer Norges exempel och upprättar ReInfra AB. Likt den norska föregångaren är avsikten att ett nytt fokuserat ledarskap ska utmana föråldrade strukturer och metoder med nya verktyg och processer. Därutöver etableras en institutionell konkurrens för att både inspirera och utmana Trafikverket. Till skillnad från Nye Veier föreslås att ReInfra fokuserar på reinvesteringar av väg och järnväg för att återta det eftersatta underhållet. Finansieringen bör primärt ske över statsbudgeten och uppgå till 10 mdkr årligen, vilket sammanfaller med vad som krävs för att återställa underhållsskulden under innevarande planperiod.

Regeringen bör tillsätta en utredning för att upprätta ReInfra AB. Ett sådant bolag skulle kunna stärka produktiviteten i hela sektorn genom ett nytänk och samtidigt åtgärda det eftersatta underhållet.

1. Inledning

Den svenska anläggningssektorn har längre haft problem med låg produktivitet (SOU 2002:115). Det finns en utbredd medvetenhet om problemet och många åtgärder har vidtagits genom åren. Initiativen har gett nya tekniska lösningar och alternativa genomförandeformer. Lösningar finns alltså att tillgå. Problemet ligger i den tröga implementeringen.

Trafikverket har växt sedan instiftandet år 2010. Vid uppstarten var det 6 300 anställda som i mars 2023 ökat till över 10 000, samtidigt har verksamhetsvolymen växt. Trafikverket är en av Sveriges sju största myndigheter. Flera studier påvisar trögheten i Trafikverkets implementering av innovationer i sin verksamhet, både tekniska och processrelaterade (Rosander et al 2020; Nyström et al, 2016). Orsakerna till Trafikverkets långsamma innovationstakt kan finnas i myndighetens kultur, långa beslutsvägar samt bristande incitament till effektiviseringar. Trafikverkets låga innovationstakt har även nämnts som en grundorsak till anläggningssektorns relativt långsamma digitalisering, dåliga lönsamhet samt sektorns bristande attraktionskraft bland nya generationers medarbetare.

Det norska offentligt ägda bolaget Nye Veier AS har som målsättning att åtgärda liknande utmaningar i Norge. Johansson och Nyström (2022) bedömer att den norska lösningen är något för Sverige att ta efter. Föreliggande studie avser att konkretisera hur ett sådant bolag kan upprättas i Sverige, för att kunna tillsätta en offentlig utredning om inrättandet av ReInfra AB.

Fokus för föreliggande studie är inte på att utvärdera fördelarna med att starta upp en motsvarighet till Nye Veier i Sverige. För en sådan argumentation hänvisas till Johansson och Nyström (2022). Där konstaterades att Nye Veiers innovativa arbetsmetoder bidragit till institutionell konkurrens, samt att myndigheten Statens Vegvesen inspirerats och tagit efter förbättringar i arbetsmetoder. Nyckeln i Nye Veiers framgång ligger i att dess tydliga uppdrag i kombination med att deras existensberättigande är upphängt på att de levererar på uppsatta mål. Till skillnad från myndigheten Statens Vegvesen riskerar de annars att avvecklas.

2. Den norska lösningen med Nye Veier

Sveriges och Norges ekonomi har utvecklats i olika takt under perioden efter andra världskriget. Fram till mitten av 70-talet var Norges inkomstnivå cirka 25 procent lägre än Sveriges. Därefter förändrades den norska ekonomin, till följd av den växande norska oljeindustrin. Sedan 2000-talet har Norges BNP per capita varit högre än den svenska.

Trots en allt bättre norsk ekonomi under främst 90-talet prioriterades inte investeringar i väginfrastruktur. I första hand satsades på infrastruktur kopplad till landets växande petrokemiska industri. Sjö- och luftfart har dessutom traditionellt varit mer betydande trafikslag i Norge, av demografiska och topografiska skäl.

Under 2000-talet ökade bilinnehavet kraftigt i Norge och med det även förväntningarna på väginfrastrukturen. Befolkningens ökande missnöje gjorde vägbyggande till en valfråga år 2013. Framskrittspartiet positionerade sig framgångsrikt med att vilja effektivisera och påskynda byggprocesser för motorvägsutbyggnad. En del i den positioneringen var Nye Veier som blev verklighet när Framskrittspartiet kom att ingå i regeringen.

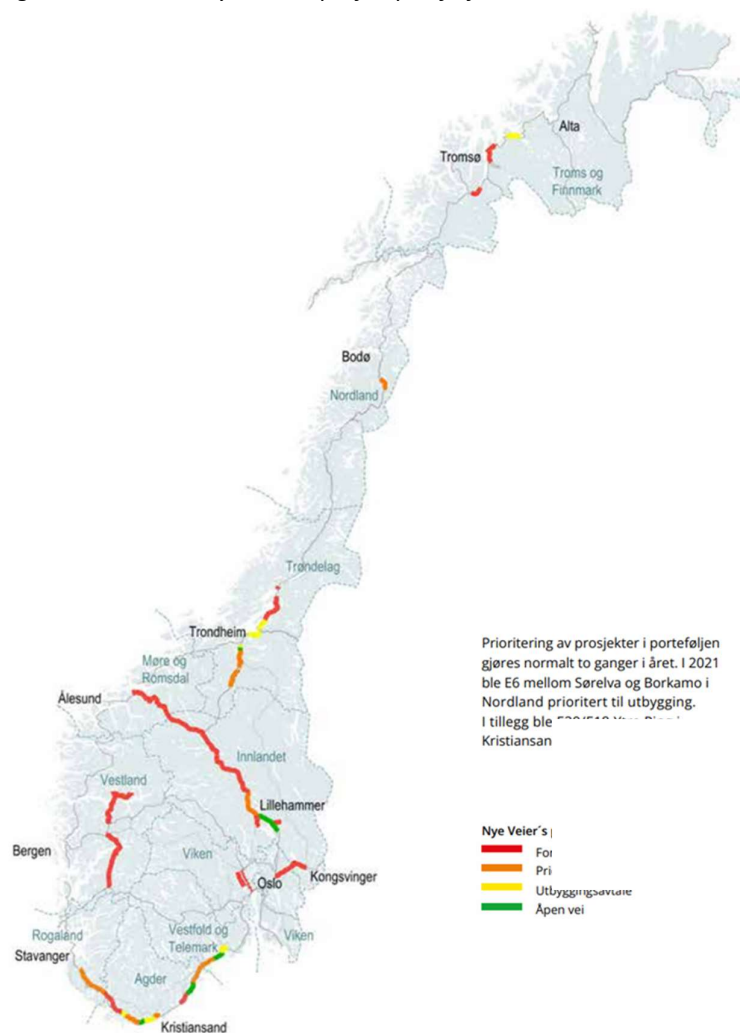
Nye Veier upprättades i maj 2015 som ett offentligt ägt bolag under Samferdselsdepartementet. Uppdraget var att bygga nya vägar mer kostnadseffektivt och snabbare än myndigheten Statens Vegvesen.

Huvudkontoret lokaliserades i Kristiansand och dess ledning rekryterades primärt från andra industrier än byggsektorn.

Den 1 januari 2016 påbörjades verksamheten. Bolaget tog över fem investeringsprojekt från Statens Vegvesen. År 2019 utvidgades portföljen med ytterligare tre projekt. I innevarande nationell transportplan för 2022-2033 som beslutades om år 2021, tillkom ytterligare 13 projekt (Samferdselsdepartementet, 2021). Nye Veier har också fått ansvar för järnvägslinjen Ringeriksbanen (Nye Veier, 2021).

Fram till 2022 har Nye Veier färdigställt sju delprojekt (Nye Veier, 2022). Figur 1 visar hela företagens projektportfölj.

Figur 1. Karta över Nye Veiers projektportfölj år 2022



Källa: Nye Veier (2022)

Nye Veier finansieras över statsbudgeten och projekten ingår i den nationella transportplanen. Det innebär att den tidiga planeringen genomförs av Statens Vegvesen som sedan lämnar över detaljplanering, byggande och drift till Nye Veier. Finansieringen uppgår till 6 mdkr NOK och ytterligare 4 mdkr NOK från bompeng per år (Nye Veier, 2023). År 2021 hade bolaget 189 anställda.

2.1 Effekter av Nye Veier

Det har ännu inte genomförts någon kvantitativ eller systematisk utvärdering om Nye Veier uppfyllt sina mål. Både positiva och negativa erfarenheter kan hänföras till den nya organisationen.

Målet för Nye Veier var att öka takten och sänka kostnaderna för vägbyggande i Norge. För den egna organisationen uttrycktes det som att uppnå en kostnadsreduktion på 20 procent. Enligt egen utsago har det nästan uppfyllts med en kostnadsbesparing på 19 procent (Nye Veier, 2021b). Siffran är dock inte helt transparent utan bara benämnd i årsredovisningen. Welde (2020) påvisar att det inte är självklart vilken siffra som ska jämföras med slutkostnaden. På basis av uppdaterade slutkostnadsestimat (inte verkliga slutkostnader) uppskattar Welde (2020) en kostnadsreduktion på 10 procent från nollestimatet och att kostnaderna ökade i jämförelse mot ett tidigt kostnadsestimat i den norska planeringen, den s.k. KS-1.¹ Även om den exakta kostnadssänkningen är oklar, indikerar det mesta på att Nye Veier har sänkt sina kostnader.

Under 2021 har Nye Veier haft problem med tre avbrutna kontrakt. I två av dessa sa Nye Veier upp kontraktet och i ett har entreprenören dragit tillbaka sitt erbjudande. De två förstnämnda handlade om att priset efter ytterligare projektering blev för högt. Entreprenören som avbröt kontraktet ansåg att risken blev för hög.

Trots att transparenta kvantitativa utvärderingarna saknas och det finns problem i verksamheten, så är ändå slutsatsen att Nye Veier har påverkat den norska marknaden för infrastrukturbyggande i en positiv riktning. Leverantörer vittnar om att Nye Veier i högre grad utmanar fördyrande regelverk samt använder digitala verktyg vid utformning av vägsträckningar i syfte att möta fastställda kostnadsmål. En annan tydlig indikator på att Nye Veier skapat värde, är att de fått förnyat förtroende efter regeringsskiftet 2021 till Arbetarpartiet. Den nya regeringen lät genomföra en branschomfattande utfrågning om effekterna av Nye Veier. Den fortsatta verksamheten kan således intecknas för att Nye Veier bidrar till en positiv utveckling för den norska vägbyggandet och ökad produktivitet.

2.2 Nyckelfaktorer i Nye Veiers framgång

Johansson och Nyström (2022) pekar ut följande fyra framgångsfaktorer för Nye Veier.

2.2.1 Beställarkompetens i en mindre organisation

I slutet av år 2016 var det 85 anställda i Nye Veier (Nye Veier, 2017), jämfört med 7 575 i Statens Vegvesen (Statens Vegvesen, 2017). Utöver att en större organisation naturligt har längre beslutsvägar, så rekryterades primärt personer med hög kompetens från andra sektorer än byggsektorn till Nye Veier. Det ska också tilläggas att genomsnittslönen var 12 000 NOK högre per månad i Nye Veier gentemot Statens Vegvesen år 2016 (Nye Veier, 2017 och Statens Vegvesen (2017)). Entreprenörer vittnar också om att beställarkompetensen är hög hos Nye Veier.

¹ Offentliga investeringar i Norge över 1 miljard norska kronor måste gå igenom den s.k. kvalitetsssäkringsordningen som kräver två granskningar för att sätta igång ett projekt. Kontrollstation 1 (KS-1) tas av regeringen efter en konceptvalsstudie. Om det ges klartecken för att gå vidare, fortsätter arbetet och en oberoende granskning KS-2 genomförs innan projektet kan godkännas i Stortinget.

2.2.2 Tydligt mandat att utmana rådande byggnormer

I Nye Veiers uppdrag (Samferdselsdepartementet, 2015) fanns det en uttalad anmodan att utmana befintliga normer och strukturer i byggsektorn. Det gav den nyrekryterade personalen mandat att arbeta på ett nytt sätt. Byggnormer och invanda arbetssätt är dock svåra att förändra men invändningen att "det går ikke" accepterades inte inom organisationen. Det fanns ett driv att skapa förändring. Exempelvis inkluderades förändringar i arbetet med fastställandet av vägplan men även revideringar av i de tekniska beskrivningarna om hur vägar byggs. Welde (2020) anger att det finns stor potential för kostnadsreduktioner vid ändringar av standardmått för tex vägbredd och frostsäkring av tunnlrar.

De arbetsmetoder som Nye Veier började använda för att nå sina mål var exempelvis, Integrert prosjektleveranse (IPL), Best Value Procurement (BVP) samt förhandling med kommuner. De nya metoderna har öppnat för att nya digitala verktyg börjat tillämpas som beslutsstöd i projektens tidiga designfaser. Exempel på detta är modeller för parametrisk design som används för att på ett identifiera kostnadseffektiva sträckningar i terräng, samt lösningar för att beräkna och redovisa objektens livscykelkostnader. Aktörer som levererar dessa typer av digitala lösningar har uppgett en betydande förändring efter att Nye Veier etablerat sina nya arbetsmetoder på marknaden.

Även om det inte går att systematisk fastlägga effekterna av dessa förändringar finns det stor potential. Utmaningen av förlegade byggnormer i de tekniska handböckerna, har fått Statens Vegvesen att se över sina arbetsmetoder och föreskrifter. Ett sådant arbete kan ge stora effekter på norskt infrastrukturbyggande.

2.2.3 Möjligheten att förhandla med kommuner

Nye Veier har en målsättning om att bygga samhällsekonomiskt lönsamma vägar. Det kan uppfyllas genom att öka nyttan (läs tidsbesparingar, minskade utsläpp, snabbare öppning för trafik eller högre trafiksäkerhet) alternativt sänka kostnaden för byggande. Bolaget har själv satt upp ett mål på att sänka kostnaderna med 20 procent (Welde, 2020).

I Norge, likt Sverige, har kommunerna planmonopol. Därutöver finansieras transportinfrastrukturen av staten. Det ger kommunerna ett bra förhandlingsläge mot Statens Vegvesen. Krav på utformning kan ställas utan att fullt ut betala för dem och motbudet är att plantilldelningen förhalas.

Nye Veier har möjlighet att i större utsträckning prioritera i vilken ordning delsträckorna ska byggas. Den möjligheten utgör en förhandlingsparameter mot kommuner som vill att deras projekt ska prioriteras. Således kan fördyrande och tidskrävande önskemål från kommunernas sida motverkas med att deras projekt läggs senare i processen. Därmed kan både priser och effektiva streckningar diskuteras för att sänka kostnader, skynda på projektet och höja kvaliteten. Detta har framförts som en nyckel i Nye Veiers framdrift av projekt.

2.2.4 Tydliga incitament till leverans

Nye Veiers existensberättigande bygger på att de levererar något som Statens Vegvesen inte gör. Hitintills har det utgjorts av billigare vägbyggande men även en institutionell konkurrens som fått Statens Vegvesen att utveckla sig. Det utgör anledningen till att Nye Veier fått fortsatt förtroende från regeringen Støre.

Medvetenheten om att kunna avvecklas ger tydliga incitament genom hela organisationen om att leverera. Det skapar ett motstånd för Nye Veier att be om tillskott från regeringen för kostnadsöverskridanden, då det skulle indikera att bolaget inte bidrar mer än Statens Vegvesen.² Istället revideras projekt för att hålla budget. Trycket från medvetenheten om att kunna avvecklas finns inte på en stor myndighet.

² Statens Vegvesen har en har genomsnittligt kostnadsöverskridande med 16 procent mellan upphandling och slutkostnad (Welde et al 2018)

3. Ett upplägg för Sverige

Det primära målet med etableringen av Nye Veier var att påskynda nybyggnation av motorvägar i Norge. Ur ett svenskt perspektiv är inte ökad produktivitet vid nyproduktion av motorvägar den största utmaning.

Problemet i Sverige är att funktionen på befintlig nationell järnväg och väg har försämrats under en längre tid. Trafikverket (2021) uppskattar det eftersatta underhållet till 66 miljarder. Trots upprepade påpekanden och extra tilldelning av resurser, bedöms problemet växa under innevarande planperiod till 2033. Den försämrade funktionen på transportinfrastrukturen är ett samhällsproblem i Sverige.

Därutöver finns sedan länge brister i branschens löpande produktivitet utveckling. Begreppet avser både billigare men även bättre lösningar som kanske kostar mer. Det senare gäller i synnerhet omställningen till ett hållbart samhälle. Andra industriområden som exempelvis fordonsindustri, media- och gruvindustri har mer framgångsrikt utvecklat sina verksamheter baserat på nya teknologier och affärsmodeller. I anläggningsbranschen finns nya lösningar framme men en storskalig system-transformation hindras. Ett skäl är att standarder och föreskrifter inte har utvecklats i takt med teknikutvecklingen. Det finns lösningar där värden skapas genom att i realtid analysera data från sensorer monterade på kritisk infrastruktur eller genom återanvända sensordata från fordon. Ett annat hinder är Trafikverket bristande förmåga att hantera digital information om sin anläggning. För att ha kontroll på anläggningens status, kostnader och klimatpåverkan genom hela anläggningens livscykel, är det nödvändigt att använda digitala modeller av anläggningen. Ofta tillkommer nya regler utan att föråldrande kostnadsdrivande föreskrifter tas bort.

Det krävs tydliga drivkrafter, nya förmågor och nytänkande som välkomnar möjligheterna med digitalisering, automatisering och elektrifiering för att möjliggöra omställningen mot ett hållbart samhälle. Förslaget att introducera en organisation som Nye Veier i Sverige har potential att påskynda denna typ av teknikintroduktion, vilket har bäring på att förbättrad produktivitet. I förlängningen kan detta även påverka Trafikverkets verksamhet i rätt riktning.

Nedan följer ett antal grundläggande kriterier som bör vara på plats för att kunna åtnjuta fördelarna som Nye Veier uppvisat. Dessa är att betrakta som ingångsvärden för en offentlig utredning om en svensk motsvarighet till Nye Veier.

3.1 En organisation skild från Trafikverket

Först och främst måste verksamheten vara skild från Trafikverket. Det är en förutsättning för att skapa institutionell konkurrens som medför att Trafikverket också effektiviserar sin verksamhet. Därutöver skapar det även frihetsgrader för den nya verksamheten att hitta ett sätt att arbeta som skiljer sig från Trafikverkets rutiner. Den mindre organisationen medför också snabbare beslutsvägar som ger en större flexibilitet i det dagliga arbetet.

3.2 Ett tydligt mandat att förnya

I uppstarten av Nye Veier ingick ett uttalat uppdrag att utmana befintliga byggnormer i anläggningssektorn. Det handlar inte om att ta genvägar som riskerar kvaliteten i infrastrukturbyggande, utan att utmana mycket av den överreglering och byråkrati som finns i sektorn. Konkreta exempel är de tekniska

handböckerna som finns i både Norge och Sverige. De utgörs av över 1 500 dokument som styr arbetet, primärt utifrån ett tekniskt perspektiv. I grunden underlättar regelverket byggande men många av dokumentet är inte uppdaterade, vilket begränsar innovationer i sektorn (Trafikverket, 2020).

Ett tydligt uppdrag om att ifrågasätta rådande arbetssätt inger den nya organisationen ett mandat att förändra. Det pekar också ut en riktning och ger en signal om att den nya organisationen vill stimulera nytänkande.

3.3 Verksamhet över hela landet

En av framgångsfaktorerna för framdriften i Nye Veiers projekt var möjligheten att förhandla med kommuner. Kostnadsdrivande krav från kommunerna kunde undvikas genom att prioritera mer samhällsekonomiskt lönsamma projekt. För att nyttja förhandlingsmöjligheten, krävs en geografiskt utspridd verksamhet med projekt i olika kommuner.

Lämpligheten att staten förhandlar med kommuner och därmed eventuellt drar, i Norges fall, vägar mot kommuners vilja kan ifrågasättas. I en svensk verksamhet gällande underhåll kan det uppstå problem kring utvidgat vägområde eller prioritering om vilka projekt som görs först. Dessa eventuella problem måste dock vägas mot fördelarna om framdrift och produktivitet. Nye Veiers verksamhet i Norge utgör enbart 12 procent av vägnätet.

4. Förslag om att inrätta Relnfra AB

Föregående tre kriterier utgör hygienfaktorer för att fånga fördelarna med Nye Veier. De bör betraktas som förutsättningar för att bilda det statliga bolaget Relnfra AB. Bolaget ska upphandla och effektivisera reinvesteringar i den svenska transportinfrastrukturen för att återta det eftersatta underhållet.

Finansieringen bör primärt ske över statsbudgeten med årliga anslag men även öppna upp för medfinansiering i syfte att dryga ut budgeten. Anslaget ska inte tas från Trafikverkets finansiering, utan utgöra ett tillskott till utgiftsområde 22, kommunikationer. En lämplig siffra för anslaget är 10 mdkr per år. Det summerar till vad som krävs för att återta underhållsskulden till slutet av den innevarande planperioden (Ramböll, 2023).

Regeringen bör tillsätta en utredning som utformar all formalia för att upprätta Relnfra AB men därutöver även definiera de arbeten som ska lyftas från Trafikverket till det nya bolaget. Styrande för den analysen är arbeten som riktar in sig på att återställa det eftersatta underhållet, primärt reinvesteringar som är geografiskt utspridda och har effektiviseringspotential.

Beträffande vägsektorn kan det vara reinvesteringsprojekt som inkluderar återställning av vägkropp, dikning och beläggning. I det arbetet gällande väg kan även uppgraderingar till BK4 inkluderas.

För det eftersatta underhållet på järnväg handlar det om att genomföra reinvesteringar av spår, spårväxlar och signalställverk men även arbeten på bankroppen som dränerings- och avvattningsåtgärder. Det kan även diskuteras huruvida ett antal baskontrakt bör läggas över på Relnfra.

Utredningen bör paketera dessa arbetsmoment och upphandlingar med en tydlig avgränsning mot Trafikverkets verksamhet. Det bör även övervägas om arbetet för väg- och järnvägsarbeten ska separeras i två bolag, vilket skulle stärka den institutionella konkurrensen ytterligare.

Upprättandet av ReInfra är ett sätt att öka produktiviteten i svenskt infrastrukturbyggande genom att introducera en institutionell konkurrens i beställarled samtidigt som underhållsskulden kan återtas.

Referenser

Johansson och Nyström (2022) Norska Nye Veier – en unik organisationsform för vägbyggande. InfraSweden.

Nye Veier (2017) Årsrapport 2016

Nye Veier (2021) Nye Veier har overtatt Ringeriksbanen og E16

Nye Veier (2022) Årsrapport 2021

Nye Veier (2023) Look to Norway. Presentation 20230323

Nyström, Nilsson och Lind (2016) Degrees of Freedom and Innovations in Construction Contracts Transport Policy 47 pp 119–26

Ramböll (2023) Hur underhållsskulden på Sveriges vägar och järnvägar påverkar näringslivet

Rosander, Eriksson och Kadefors (2020) Implementering av samverkansentreprenader med tidig entreprenörsmedverkan i Trafikverket: Erfarenheter från sju projekt

Samferdselsdepartementet (2015) På rett vei – reformer i veisektorn. Meld. St. 25

Samferdseldepartementet (2021) Nasjonal transportplan 2022– 2033 Meld. St. 20 (2020– 2021)

Statens Vegvesen (2017) Årsrapport 2016

SOU 2002:115 Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn

Trafikverket (2020) Trafikverkets arbete med produktivitet och innovation i anläggningsbranschen

Trafikverket (2021a) Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033

Welde (2020) Lykkes Nye Veier med å redusere utbyggingskostnaden i sine prosjekter? Concept arbeidsrapport 2020-7

Welde, Dahl, Torp och Aass (2018) Kostnadsstyrning i entreprisekontrakter, Conceptrapport nr 55.