

Botniabanan AB – en modell att organisera genomförande av nationella infrastrukturprojekt



Källa: Norrtåg AB

2023-02-20

Botniabanan AB – en modell att organisera genomförande av nationella infrastrukturprojekt

Uppdragsnamn	Projektbolag Botniabanan AB
Uppdragsnummer	
Författare	Per Olof Lingwall och Christopher Roberts
Datum	2023-02-28
Ändringsdatum	
Granskad av	
Godkänd av	

KUND

Svenskt Näringsliv

KONSULT

WSP

121 88 Stockholm-Globen
Besök: Arenavägen 7
Tel: +46 10-722 50 00
WSP Sverige AB
Org nr: 556057-4880
wsp.com

KONTAKTPERSONER

Per Olof Lingwall

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning	4
2	Hur stora infrastrukturprojekt organiseras och studiens avgränsning	5
3	Beskrivning av Botniabanan	6
3.1	Ådalsbanan	7
4	Bakgrund till Botniabanan och projektbolaget Botniabanan AB	8
4.1	Botniabanan AB	9
4.2	Projektet Botniabanan	9
5	Internationella erfarenheter	10
5.1	Norge	10
5.2	Finland	11
6	Etableringen av Botniabanan AB	12
6.1	Kommentar	16
7	Relationen och gränssnitt mellan Banverket, projektbolaget och angränsande kommuner	16
8	Erfarenheter av modellen med projektbolaget	17
9	Sammanfattning av genomförda intervjuer	19
10	Slutsatser	21
11	Intervjupersoner	25

1 SAMMANFATTNING

Svenskt Näringsliv har uppdragit åt WSP att i denna rapport beskriva erfarenheterna av hur byggandet av Botniabanan organiserades i fråga om organisation och finansiering.

De centrala frågorna är om projektmodellen bidrog till att förbättra kostnadskontrollen, dvs. incitament att bygga så kostnadseffektivt som möjligt men också att upprättade tidplaner hölls för att undvika förseningar.

Erfarenheterna av Botniabanan AB är intressanta utifrån att projektmodellen utgör ett exempel för hur Sverige tidigare har valt att organisera genomförande av ett nationellt infrastrukturobjekt, i detta fall en ny järnvägssträckning.

Studien visar att en modell med ett projektbolag med en stabil finansiering har givna fördelar. Några exempel:

- En **fokuserad organisation** och personal med fokus på "sitt projekt".
- Ett tydligt fokus på att leverera ett **projekt i tid** och till en **fastställd budget**.
- En solid **finansiering** (i detta fall genom lånefinansiering) under hela projekttiden, så att "bromsa-/gasa-problematiken" kan undvikas (dvs. undvika beroenden med andra nationella infrastrukturprojekt som anslagsfinansieras).
- Beaktande av **planerade trafiksystem** (järnväg).
- En bra **samverkansform** mellan byggherre och omgivande kommuner eftersom representanter för staten, den framtida förvaltaren (Banverket/Trafikverket) och kommunerna längs järnvägen sitter i en gemensam bolagstyrelse (för hantering av frågor under byggtiden, till exempel miljö och påverkan).
- Det är viktigt att alla delprojekt som bidrar till den sammanvägda nyttan (i detta fall upprustningen av Ådalsbanan) också inkluderas i **projektbolagsmodellen** så att de hanteras i ett sammanhang och att projekten får en gemensam **sluttidpunkt**. Därigenom säkerställs att alla nyttor erhålls i samband med att banan öppnas för trafik.
- Projekten måste vara **väl förberedda**, såväl planeringsmässigt som byggtekniskt. Konkret innebär detta att till exempel den fysiska planeringen och den tekniska utformningen (systemhandlingar) bör vara långt framskriden. Om inte så är fallet kan detta generera kostnadsfördyringar som överförs till byggfasen (projektbolaget).
- En försening av Botniabanans färdigställande har inneburit ökade **kreditkostnader**, vilket är kostnader som infrastrukturprojekt finansierade genom årliga anslag inte har.

2 HUR STORA INFRASTRUKTURPROJEKT ORGANISERAS OCH STUDIENS AVGRÄNSNING

Varje projekt är unikt och har sina egna förutsättningar. Det är en stor skillnad mellan projekt som byggs i obanad terräng där de stora utmaningarna kan vara komplicerade bro- och tunnelkonstruktioner jämfört med projekt som genomförs i stadsmiljö. Sådana projekt har ofta komplicerade gränssnitt, exempelvis mot andra trafiksystem och bytespunkter såsom järnvägsstationer. Finansieringen kan också skilja, många stora trafiksystem finansieras via genom avgifter och medfinansiering. De finansierande parterna har också sina krav som måste beaktas. Stora infrastrukturprojekt som korsar landsgränser kräver också omfattande internationella överenskommelser där olika finansiella och legala principer möts och måste hanteras. Några exempel för att belysa skillnader mellan olika infrastrukturprojekt är byggandet av Citybanan i Stockholm, Citytunneln i Malmö, Hallandsåstunneln, Öresundsbron och Arlandabanan.

Det finns därför stora skillnader mellan de infrastrukturprojekt i de svenska nationella transportplanerna som Trafikverket driver jämfört med projekt med flera parter och med en mer komplicerad finansieringsstruktur. Projektens organisation ser därför olika ut. Järnvägstunneln genom Hallandsåsen finansierades helt genom statliga anslag medan motsvarande tunnel i Malmö, Citytunneln, hade en betydande medfinansiering från såväl Malmö stad som Region Skåne. I detta projekt ingick också byggandet av två underjordiska järnvägsstationer, Triangeln och Malmö C (den undre stationen). Öresundsbron byggdes av ett särskilt konsortium, Öresundsbrokonsortiet, som ägs av danska och svenska staten genom bolagen A/S Sund & Bält och SVEDAB AB. Byggandet av Öresundsbron finansierades med statsgaranterade lån som togs upp av konsortiet. Broavgifter finansierar återbetalningen av lånen liksom driften av bron.

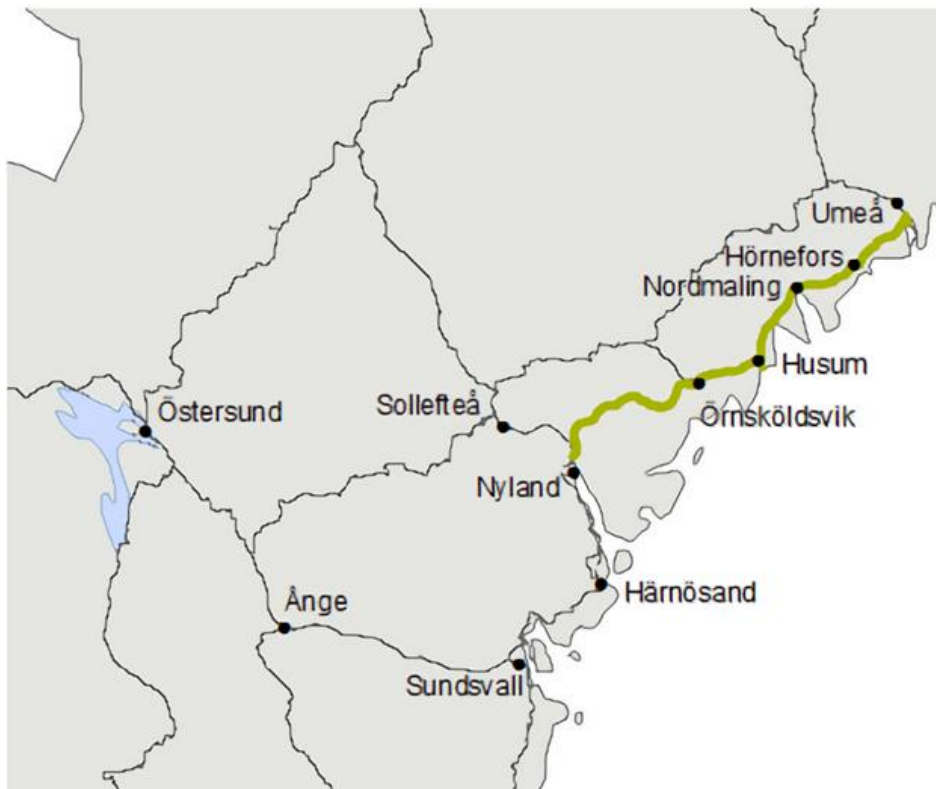
Denna rapport är dock inriktad på de infrastrukturprojekt som ligger inom de nationella transportplanerna, dvs. investeringsprojekt vilka utgör en del av den transportinfrastruktur som förvaltas av staten genom Trafikverket. Rapporten berör därför de nationella järnvägs- och vägnäten. Kännetecknande för dessa projekt är att de i normalfallet genomförs i Trafikverkets egen projektorganisation och att de då finansieras genom årliga anslag. I vissa fall kan projekten delfinansieras genom medfinansiering från kommun och region vilket gör att dessa parter kan ställa vissa krav på utförande och tidplan. Vissa pågående projekt som ingår i Trafikverkets nationella transportplan för perioden 2022–2033 har fått bidrag från EU genom Connecting Europe Facility (CEF). Dessa bidrag betalas in centralt till Trafikverket och därmed inte till berört projekt som erhållit EU-bidraget. EU-bidragen innebär därför inte att projekten färdigställs tidigare eller att berörda projekt blir billigare.

Historiskt utgör byggandet av Botniabanan ett intressant undantag från övriga större investeringsprojekt i de nationella transportplanerna under senare år. Projektet avsåg en nybyggd del av det nationella järnvägssystemet och staten förutsattes finansiera denna nya järnväg. Ett projektbolag bildades för själva byggandet inklusive projektering och finansiering. En tydlig gränsdragning fastställdes mellan staten dåvarande Banverket, kommunerna längs den nya järnvägen och projektbolaget Botniabanan AB. Den nya järnvägen öppnades för trafik den 28 augusti 2010.

Denna rapport avser att beskriva erfarenheterna av hur byggandet av Botniabanan organiserades. De centrala frågorna är om denna projektmodell bidrog till att förbättra kostnadskontrollen, dvs. incitament att bygga så kostnadseffektivt som möjligt men också att upprättade tidplaner hölls, dvs. undvika förseningar.

3 BESKRIVNING AV BOTNIABANAN

Botniabanan är en enkelspårig järnväg i ny sträckning. Banan är byggd med en för Sverige mycket hög standard och modern linjeföring som tillåter maximal hastighet för persontåg på 250 km/tim och 120 km/tim för godståg. Den maximala axelvikten uppgår till 25 ton, största lutning är 10 promille för att kunna tillåta tunga godståg och minsta kurvradie 3 200 m. Mötesspären på den enkelspåriga banan medger tågmöten med tåglängder på upp till 750 m. Botniabanan är den första järnvägen i Sverige som har utrustats med European Rail Traffic Management System (ERTMS) som är ett gemensamt europeiskt trafikstyrningssystem för järnvägar.



Karta över Botniabanan. Källa: www.trafikverket.se

Botniabanan utgörs av järnvägen mellan Nyland, Örnsköldsvik, Husum, Hörnefors och Umeå. Järnvägen har byggts av projektbolaget Botniabanan AB. Stationerna (resecentra) längs banan: Kramfors, Örnsköldsvik C, Örnsköldsvik Ö, Husum, Nordmaling, Hörnefors, Umeå Ö och Umeå C är byggda av respektive kommun.

Kostnaden för byggandet av Botniabanan uppgick till 15 miljarder kronor räknat i löpande priser och exklusive uppkomna räntekostnader under byggtiden. Byggandet av banan har finansierats med statsgaranterade lån som tagits upp av Botniabanan AB. Inledningsvis gjordes denna upplåning via den kommersiella kreditmarknaden men efter år 2001 har

dessa lån ersatts med lån via Riksgälden. Efter färdigställandet 2010 har järnvägen överlämnats till Trafikverket som förvaltar den. Trafikverket ansvarar också för återbetalning av lånen inklusive räntekostnader. Dessa kostnader belastar den nationella transportplanen 2022–2033.

3.1 ÅDALSBANAN

Ådalsbanan är en befintlig järnväg mellan Sundsvall och Långsele via Härnösand och Kramfors. Den södra delen som löper mellan Sundsvall och Västeråsby utgör en del av stråket Stockholm-Umeå. Vid Västeråsby ansluter Ådalsbanan till Botniabanan. Banan som är enkelspårig har rustats upp i etapper. Delen Sundsvall-Härnösand uppgraderades åren 1996–1997 för att möjliggöra persontrafik med högre hastigheter. Persontrafiken på sträckan Härnösand-Långsele upphörde i augusti 2001.



Karta över Botniabanan. Källa: www.trafikverket.se

När beslutet fattades att Botniabanan skulle byggas stod det klart att Ådalsbanan söder om anslutningspunkten för Botniabanan, Västeråsby, måste förbättras. Skälet var att skapa möjlighet för att klara den ökade trafiken som Botniabanan skulle generera och för att få ut nyttorna av den nya banan. Av sträckans cirka 130 km omfattades cirka 100 km av upprustning och 30 km av nybyggnad. Ådalsbanan har liksom Botniabanan utrustats med ERTMS.

Ny- och ombyggnadsarbetena på Ådalsbanan inleddes 2006 dvs. flera år efter byggstarten av Botniabanan. Detta medförde att Ådalsbanan blev klar senare än Botniabanan och hindrade den senare att användas fullt ut. Ådalsbanan ingick inte i projektbolagets Botniabanan AB:s uppdrag, utrustningen med nya linjedragningar finansierades fullt ut av Banverket och efter 2010 av Trafikverket över de nationella transportplanerna.

Orsaken till den sena byggstarten var att regeringen tvekade om upprustningen och dess prioritering jämfört med andra projekt, och om nya linjedragningar skulle inkluderas eller inte. Riksrevisionen har i sin granskningsrapport¹ bland annat konstaterat att kostnaderna för upprustningen av Ådalsbanan tydligare borde ha inkluderats i underlaget när regeringen beslutade att Botniabanan skulle byggas. Förseningen av trafikstarten av Ådalsbanan till 2012 medförde också att nyttorna av den nya Botniabanan som togs i trafik redan år 2010 inte fullt ut kunde erhållas. Det fanns flera skäl till förseningen, framför allt att tillräcklig hänsyn inte tagits för planprocessen, att projektet pausade under perioden 2007–2009 på grund av avsaknad av finansiering och att leverantören av ERTMS-utrustningen inte kunde hålla sin tidplan.

Kostnaderna för upprustningen av Ådalsbanan budgeterades ursprungligen till 3 miljarder kronor men de slutliga kostnaderna uppgick till 6,6 miljarder kronor. Orsakerna till denna kostnadsökning var bland annat att projektets omfattning ökade samt kostnadsökningar och införandet av ERTMS.

4 BAKGRUND TILL BOTNIABANAN OCH PROJEKTBOLAGET BOTNIABANAN AB

Visionen om att bygga en kustnära järnväg i Norrland

Tanken om att förlänga Ostkustbanan, dvs. järnvägen Stockholm-Uppsala-Gävle-Sundsvall, är gammal. Under 1980-talet initierade länsstyrelserna i Norrlandslänet flera utredningar om behovet av en Botniabana. Argumenten för detta var främst att den befintliga stambanan var undermålig och inte möjliggjorde en regionförstoring för att knyta samman orterna längs norrlandskusten. En viktig milstolpe var år 1989 då den s.k. Botniabanegruppen bildades med representanter från bl.a. kommuner och näringsliv i Västerbotten och Västernorrland. Botniabanegruppens tillkomst kan sägas vara startpunkten för den process som ledde fram till beslutet att bygga Botniabanan.

Åren efter 1989 togs ett flertal utredningar fram som visade på en samhällsekonomisk lönsamhet för projektet. Banverkets² roll var att bedöma om projektet passade in de

¹ Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat? Riksrevisionen (RiR 2011:2)

² Banverket inrättades år 1988 som en statlig myndighet med ansvar för att förvalta, driva och utveckla det statliga järnvägsnätet. Inrättandet av Banverket var en del av den övergripande reform 1988 där affärsverket Statens Järnvägars roll förtydligades och ansvaret för baninfrastrukturen överfördes till den nyinrättade myndigheten. Banverket finansierades huvudsakligen med årliga

nationella transportinfrastrukturplanerna (då banhållningsplanen) och om projektet var samhällsekonomiskt lönsamt. Banverket konstaterade att det saknades möjligheter att inrymma ett sådant stort och omfattande projekt som Botniabanan i planerna men att fortsatta utredningar skulle genomföras.

En förstudie togs fram av Banverket som visade att projektet borde prövas för den kommande planeringsomgången 1994–2003. Banverket var alltså positiva till projektet men med hänsyn tagen till projektets storlek krävdes dock en särskild hantering. Två offentliga utredningar tillsattes med bäring på Botniabanan.

Den första utredningen, Botniabaneutredningen (SOU 1995:95) analyserade bl.a. Botniabanans samhällsekonomiska nytta. Den andra utredningen som genomfördes av kommunikationskommittén hade till uppdrag att ta fram en plan för kommunikationerna i Sverige (SOU 1997:35). Botniabaneutredningen kom fram till att projektet visade en betydligt sämre lönsamhet än tidigare genomförda utredningar och att det därmed fanns en risk för att projektet inte skulle inkluderas i banhållningsplanen och därmed inte kunna genomföras. Botniabanegruppen ifrågasatte starkt utredningens resultat och hävdade att kalkylerna var felaktiga. Gruppen argumenterade starkt för denna uppfattning bland annat genom debattinlägg och möten med politiker. Banverket anslöt sig senare till detta resonemang trots att detta i praktiken innebar ett underkännande av Banverkets metoder och kompetens.

Den 4 november 1996 meddelade Kommunikationsdepartementet att Botniabanan skulle byggas trots att projektet inte kunde inrymmas i banhållningsplanen för perioden 1998-2007 och trots att finansiering saknades. En särskild förhandlingsman utsågs av regeringen, Bengt-Owe Birgersson, tidigare VD för SABO.

4.1 BOTNIABANAN AB

I slutet av år 1997 fick förhandlingsmannen till stånd ett avtal mellan staten och berörda kommuner och landsting om formerna för Botniabanans utbyggnad och finansiering. I avtalet fastslogs bland annat att kommunerna skulle stå för kostnaderna för uppförandet av resecentra. Dessutom förband sig länstrafikbolagen att under en 15-årsperiod bedriva regional tågtrafik på banan. Enligt avtalet ansvarade ett nybildat bolag, Botniabanan AB, för att Botniabanan skulle byggas i enlighet med planerna. Bolaget ägs gemensamt av staten och de berörda kommunerna (Näringsdepartementet, 1997).

4.2 PROJEKTET BOTNIABANAN

Botniabaneprojektet omfattar nybyggnation av en 19 mil lång enkelspårig järnväg som förbinder Umeå med Nyland i Västernorrlands län. I Umeå har, förutom den befintliga stationen Umeå C, en ny station anlagts Umeå Ö, anslutning till sjukhuset och universitetet. Även Örnsköldsvik har fått två nya stationer som är lokaliserade till centrums

anslag och viss lånefinansiering samt uttag av banavgifter. Efterhand tillfördes Banverket ytterligare uppdrag som till exempel ansvaret för trafikledning och kapacitetsfördelning samt det så kallade sektorsansvaret. Myndigheten avvecklades år 2010 och verksamheten överfördes till den nybildade myndigheten Trafikverket.

utkant samt vid sjukhuset. Övriga stationer längs Botniabanan är Husum, Nordmaling och Hörnefors.

Utöver byggnationen av Botniabanan upprustades även Ådalsbanan mellan Nyland och Sundsvall. Denna bana var i vissa delar undermåligt, och utan upprustning av Ådalsbanan skulle flera av de förväntade fördelarna med Botniabanan gå förlorade. Restiderna för persontrafiken till exempelvis Stockholm skulle bli betydligt längre. Godstrafiken skulle tvingas att köra med kortare tåg som en följd av alltför låg bärighet och tvära stigningar.

Motiven för byggandet av Botniabanan var följande:

- Kortare restid för gods- och persontransporter
- Ökad kapacitet och minskad sårbarhet
- Förbättrad miljö

5 INTERNATIONELLA ERFARENHETER

Det finns många exempel i Europa på internationella transportinfrastrukturprojekt som har genomförts i vår närhet, till exempel Stora Bält-förbindelsen och Öresundsbron. Flera större projekt genomförs nu, till exempel Base Brenner Tunnel mellan Österrike och Italien och Fehmarn Bält-förbindelsen. Gemensamma nämnare för dessa projekt är att de förutsätter att berörda länder är involverade, att finansieringen oftast säkras via intäktsströmmar (vanligen någon form av brukaravgifter), lånefinansiering för att undvika beroende av årliga politiska beslut om anslagstilldelning. Ofta har projekten finansiering från EU vilket bland annat motiveras av att EU ofta stöder gränsöverskridande projekt som kan ha särskilda utmaningar att hitta finansiering

Järnvägsprojekt tenderar ofta att vara mer komplicerade att genomföra eftersom det oftast inte finns tydliga intäktsströmmar, till exempel broavgifter. Botniabanan är ju helt beroende på av offentlig finansiering förutom de banavgifter som tågoperatörerna får betala. Tekniska frågor kan också vara komplicerade, särskilt när ny teknik införs. Botniabanan var den första järnvägen i Sverige som infördes med det nya signalsystemet ERTMS, ett system som under byggandet inte var helt färdigutvecklat.

Fokus i denna studie är nationella infrastrukturprojekt som omfattas av de nationella investeringsplanerna, dvs. som inte har tillgång till externfinansiering. Studien har studerat två nordiska exempel från Finland respektive Norge på hur infrastrukturprojekt kan organiseras.

5.1 NORGE

År 2015 upprättades norska Nye Veier som är en unik organisationsform i Norden för vägbyggande. Nye Veier är ett offentligt ägt aktiebolag som finansierades med 6,5 miljarder NOK (2020) via statsbudgeten. Organisatoriskt arbetar Nye Veier parallellt med Statens Vegvesende i att detaljplanera, upphandla byggande och underhålla vägar. Syftet

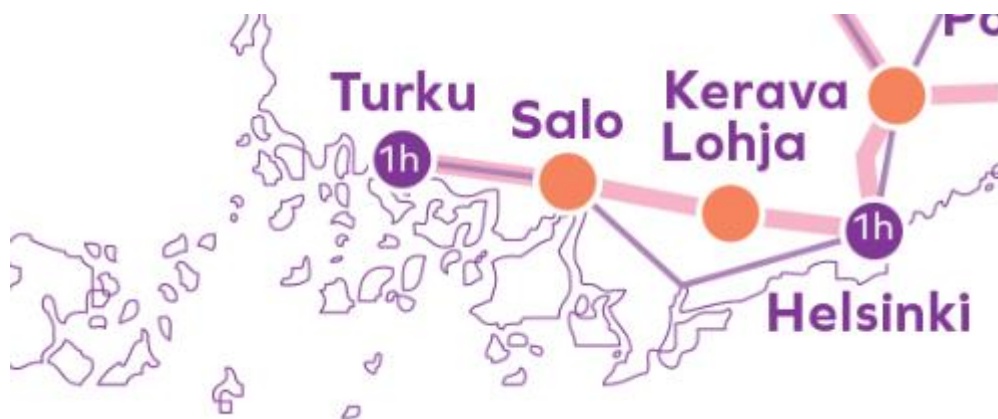
med inrättandet av Nye Veier var att skapa en organisation mer fristående från Samferdseldepartementet och politiken med frihetsgrader att effektivisera vägbyggandet, speciellt med fokus på snabbare färdigställning och lägre kostnader. Mottot var "Mer väg för pengarna" genom att utmana etablerade rutiner. Inrättandet av Nye Veier kan vara ett sätt att få till nytänkande. Nya Veiers verksamhet etablerades i Kristiansand, inte i Oslo där det politiska etablissemangen har större påverkan. Nye Veiers projekt ingår i den nationella transportplanen och följer dess planering. Det innebär att den tidiga planeringen genomförs av Statens Vegvesende som sedan lämnar över detaljplanering, byggande och drift till Nye Veier. Projektportföljen består av åtta längre sträckningar med delprojekt, varav sju är färdigställda.

Det saknas ännu en systematisk utvärdering av effekterna av Nye Veier. Det beror på att enbart ett fåtal projekt är färdigställda. Indikativa resultat påvisar många fördelar men även vissa problem som har uppstått. Kostnadsutfallet för de färdigställda projekten uppges av Nye Veier ha minskat med 19 procent mot budget men siffrorna är inte redovisade och det råder oklarhet om vad slutkostnaden jämförs med. Nye Veier rekryterade kompetenta projektledare med intresse och frihetsgrader att utmana rådande byggnormer. Till detta kan läggas frihetsgrader att i förhandlingar med kommuner kunna besluta om vilken ordning vägprojekten byggs ut. Det medför att kommuners krav på tidskrävande utformningar men även fördröjande aspekter som finansieras av staten, kan förhandlas bort.

På senare tid har Nye Veier stött på problem. Under 2021 har tre upphandlade projekt avbrutits. I två av dessa har Nye Veier avslutat kontraktet och i ett har entreprenören dragit tillbaka sitt erbjudande. Vid instiftandet av organisationen fanns ett uttryckt mål att utmana rådande arbetsmetoder, både tekniskt och processen. Nye Veiers projektledare som sa "det går ikke" uppmanades att prova igen. Både förhandlingar med kommuner om vägplaner och tekniska handböcker har förändrats. Det har lett till att både Statens Vegvesen och Bane NOR har tagit efter. I denna förändring finns stor potential för framtida effektivisering på bred front.

5.2 FINLAND

Den befintliga järnvägen mellan Finlands två största städer, Helsingfors och Åbo, är idag huvudsakligen enkelspårig. Kapaciteten på den 196 km långa järnvägen är undermålig och en utbyggnad till dubbelspår har diskuterats under många år. Sträckan närmast Helsingfors har under åren byggts ut till dubbelspår och sedan 2001 är sträckan mellan Alberg och Helsingfors, cirka 10 km, utbyggd till fyrspårig standard.



Ny järnväg Åbo-Helsingfors (Turku-Helsinki): Källa: [Varför Entimmeståget? - Turun tunnin juna](#)

Syftet med den nya dubbelspåriga järnvägen mellan Helsingfors och Åbo är att förkorta restiden mellan städerna, erbjuda nya möjligheter till tillväxt och utveckling. Med denna nya järnväg skapas bättre förutsättningar för lokala trafiken i Helsingforsområdet samtidigt som restiden mellan Helsingfors och Åbo bli 73 minuter med snabbtåg och 86 minuter med regionala tåg. Dagens restid mellan Helsingfors och Åbo uppgår till knappt tre timmar.

För att genomföra dubbelspårsutbyggnaden bildades i december 2020 ett särskilt projektbolag, Entimmeståget till Åbo Ab. Projektbolagets uppgift är att upprätta och finansiera järnvägsplaner för sträckan Helsingfors-Åbo inför det kommande bygget av banan,. Bolaget ägs av den finska staten (51 %) och kommunerna längs banan (49 %). Följande kommuner är delägare i bolaget: Åbo, Esbo, Helsingfors, Salo, Lojo, Vichtis och Kyrkslätt.

Planeringskostnaderna för sträckan Helsingfors-Åbo uppskattas uppgå till sammanlagt 75 miljoner euro. Projektet får även EU-stöd (ekonomiskt stöd från Fonden för ett sammanlänkat Europa CEF. EU har beviljat stöd 37,5 miljoner euro, vilket utgör 50 procent av kostnaderna.

Det pågående processen med framtagande av järnvägsplaner väntas avslutas mot slutet av 2023. Därefter inleds samrådsförfarandet av de framtagna järnvägsplanerna. Ambitionen är att planerna ska vara fastställda och ha vunnit laga kraft i början av 2025. Järnvägsplanerna gäller i fyra år. Efter fastställande av järnvägsplanerna fattas ett formellt investeringsbeslut varefter byggandet kan påbörjas. När detta investeringsbeslut är fattat blir det aktuellt att lösa in den mark och fastigheter som behövs för byggandet av den nya järnvägen. Enligt nuvarande planer väntas den nya järnvägen tas i drift under 2031.

6 ETABLERINGEN AV BOTNIABANAN AB

Etableringen av Botniabanan AB gjordes främst under 1997. I propositionen 1996/97:53 om Infrastrukturinriktning för framtida transporter föreslog regeringen en etappvis utbyggnad av järnvägen längs sträckan Sundsvall-Örnsköldsvik-Umeå.

Den 16 januari 1997 utsåg regeringen en särskild förhandlingsman att bereda vissa frågor kring utbyggnaden av Botniabanan. I uppdraget låg dels att ta fram en avsiktsförklaring mellan staten och berörda parter om finansiering av Botniabanan, dels ett avtal mellan staten, lokala och regionala företrädare samt eventuellt övriga parter om finansiering av banan samt principer för utbyggnad och förutsättningar för trafikering av banan. Den 5 mars 1997 undertecknade staten, Banverket och regionen en avsiktsförklaring som bl.a. reglerade principer för utbyggnad, drift och trafikering av Botniabanan inklusive utbyggnad av resecentra, tidsplan, banutbyggnadens finansiering, bedömning av framtida järnvägstrafik samt storleken på den trafik som lokala och regionala parter garanterar. I 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1997/98:150) anförde regeringen bland annat att avsiktsförklaringen kunde ligga till grund för ett avtal, regeringen uttalade också vissa riktlinjer. Riksdagen beslutade i enlighet med denna proposition (betänkande 1996/97: FiU rskr1996/97:284).

I den regionalpolitiska propositionen 1997/98:62 beslutade riksdagen att Botniabanan ska finansieras med lån och att ett särskilt projektbolag bildas för att bygga Botniabanan. Genom lånefinansieringen så kunde projektet finansieras utanför den stomnäsplanen för perioden 1998–2007 som regeringen fastställde den 11 juni 1998.

Utifrån riksdagens beslut ingick parterna ett huvudavtal om byggande av Botniabanan. Avtalet har godkänts av staten och av kommunerna Kramfors, Örnsköldsvik, Nordmaling och Umeå. Parterna har därefter enligt med huvudavtalet bildat Botniabanan AB.

Som en följd av ändrad tidplan för projektets genomförande och ökade projektkostnader initierades 2001 en omförhandling av avtalet som lede fram till ett nytt avtal den 14 november 2005. Detta avtal innebar förändrade finansiella ramar och en ny tidsplan. Till avtalet fogades också skrivningar om att kommunerna kunde lägga ut drift och förvaltning av resecentra på entreprenad. Under 2008 upprättades ett ändringsavtal som gav kommunerna större frihet i projekteringen, uppförande och ägande av resecentra. Till detta ändringsavtal gjorde vissa justeringar av tidplan och riskbild.

2008 års huvudavtal om byggande av Botniabanan har följande huvudrubriker:

1. Inledning och syfte
2. Botniabanan
3. Planering
4. Botniabanan AB
5. Kostnader och finansiering
6. Byggande och drift
7. Ändringar m.m.
8. Avtalsbrott
9. Tvister
10. Ikraftträdande

Nedan följer en genomgång av de viktigaste rubrikerna i avtalet:

Botniabanan

Detta avsnitt definierar hur järnvägen vilken standard som ska gälla, till exempel enkelspårig, 25 ton axellast och en maximal lutning på 10 promille. Linjedragning ska vara utformad för persontåg med en maximal hastighet på 250 km/tim.

Här anges också att Banverket svarar för utveckling av teknik för de krav som ställs på järnvägen. Banverket svarar för att genom om- och nybyggnad anpassa följande järnvägsanläggningar:

- bangården i Umeå
- ny godsbangård i Umeå inklusive anslutning till Vännäsbanan,
- Ådalsbanan

Avtalet innehåller vissa förbehåll avseende Ådalsbanan. Dessa förbehåll avser till exempel regeringens tillåtlighet och anslagstilldelning. Motivet för dessa förbehåll är sannolikt att peka på de projektrisker som ligger utanför avtalet.

Resecentra ska anläggas i Örnsköldsvik (två resecentra), Husum, Nordmaling, Hörnefors och Umeå Ö. Utformningen görs så att de erbjuder de resande en god service och krav på funktionella stationshus, gods angöringsmöjligheter (för buss och bil) samt ha hög tillgänglighet för gående, cyklande och funktionshindrade.

Detta avsnitt innehåller också en etappindelning med tidplan:

- Etapp 1: Delen Örnsköldsvik-Husum (överlämnad till Banverket för kommersiell trafik 15 oktober 2008).
- Etapp 2: Nyland-Örnsköldsvik skulle överlämnas till Banverket för kommersiell trafik senast i oktober 2009.
- Etapp 3: Husum-Umeå skulle överlämnas till Banverket för kommersiell trafik senast i augusti 2010.

Planering

Här anges Banverkets respektive kommunernas ansvar för planeringen:

Banverket

- Erforderliga förstudier och järnvägsutredningar.
- Upprättande och fastställande av järnvägsplaner.
- Åtkomst av övrig mark och servitut som behövs för byggande av Botniabanan.
- Kostnadsfritt ställa mark som Banverket är ägare till förfogande för byggande av Botniabanan.
- Erforderliga tillstånd för byggande av järnväg.

Kommunerna

- Utredningar som behövs för anordnande av resecentra
- Översikts- och detaljplaner (avser upprättande ändringar och antagande) som behövs för att bygga Botniabanan.
- Erforderliga tillstånd för byggande av resecentra.
- Kostnadsfritt ställa mark som kommunen är ägare till förfogande för byggande av Botniabanan.

Respektive part bekostar sina egna planeringskostnader.

Botniabanan AB

Här anges att parterna bildat ett gemensamt ägt aktiebolag för att ansvara för att Botniabanan byggs och finansieras. Staten äger 91 % av aktierna i bolaget och kommunerna 9 %. Kommunerna får lämna över förvaltningen av aktierna till privata rättssubjekt men sådana privata rättssubjekt får inte ha betydande intressen i bygget, till exempel entreprenadföretag.

Kostnader och finansiering

Kostnaden för byggande av Botniabanan har angetts till 13,2 miljarder kronor i kostnadsläge januari 2003. I beloppet ingår inte indexuppräknning och räntekostnader under byggtiden. Kostnaden för resecentra har uppskattats till cirka 750 miljoner kronor i kostnadsläge januari 2003.

Parterna ska sträva efter att begränsa kostnaden för bygget av järnvägen och att alla möjligheter till besparingar tas till vara. Parterna är också överens om Botniabanan noga ska följa kostnadsutvecklingen och årsvis rapportera till regeringen hur bygget utvecklas till tid- och kostnadsplanen. Indexuppräknning till aktuell prisnivå görs med ett fastställt index utifrån definierade indexkorgar med basmånad januari 2003.

Järnvägen finansieras med lån som tas upp av Botniabanan AB. Respektive kommun ansvarar för finansieringen av respektive resecentra inom ramen för ordinarie låne- och bidragsregler.

Staten ska verka för att EU-bidrag utgår både till järnvägen och resecentra. Botniabanan AB ska efter samråd med Näringsdepartementet och Banverket svara för att ansökan om EU-bidrag görs för järnvägen.

I avsnittet om risker nämns särskilt överklagandet av järnvägsplanen för JP 74 (Umedeltat) eftersom denna överklagats till regeringen. Det är särskilt sträckan genom Natura 2000-området som kunde innebära både tids- och kostnadskonsekvenser. Andra frågor som tas upp som risk är införandet av ERTMS. I avsnittet finns också en skrivning om att om totalkostnaden icke i ringa omfattning skulle överskrida totalkostnaden om 13,2 miljarder kronor efter indexuppräknning så ska parterna förhandla om hur fördyringen ska hanteras.

Byggande och drift

Botniabanan AB ansvarar för att bygga järnvägen enligt de krav som Banverket har fastställt för det nationella järnvägsnätet samt ta upp de lån som behövs för att genomföra bygget.

Banverket ska upplåta den mark som enligt järnvägsplanerna behövs för att bygga järnvägen. Banverket ska överlämna förstudier, järnvägsutredningar, järnvägsplaner och övriga projekteringshandlingar. Botniabanan AB ansvarar för den samordning mellan byggandet av järnvägen och kommunernas byggnadsverksamhet som är nödvändig.

När hela järnvägen eller delar av den har färdigställts för kommersiell trafik och godkänts av Järnvägsstyrelsen (numera Transportstyrelsen) ska den hyras ut till Banverket. Botniabanan AB ska överlämna all anläggningsdokumentation till Banverket. Järnvägen ska ingå i det järnvägsnät som förvaltas av staten. Hyrestiden löper ut den 31 december

2050. Vid denna tidpunkt ska alla av Botniabanan tagna lån vara återbetalda. Banverket årliga hyra till Botniabanan AB ska motsvara bolagets kostnader för räntor på låneskulden, för avskrivningar av anläggningsvärdet och för att driva bolagets verksamhet.

6.1 KOMMENTAR

Efter att Botniabanan öppnades för trafik överfördes aktierna i Botniabanan AB till Trafikverket. Bolaget bedrev begränsad verksamhet under 2011–2012 främst för att hantera olika garantifrågor. Bolaget försattes därefter i likvidation och upptagna lån för byggandet av Botniabanan överfördes då från bolaget till Trafikverket. Enligt uppgift från Trafikverket den 20 januari 2023 uppgick låneskulden för kvarvarande lån till 11,5 miljarder kronor. Trafikverket betalade år 2022 totalt cirka 501 miljoner kronor för ränta och amortering för de kvarvarande lånen. Avskrivningstiden för Botniabanan uppgår till 40 år och alla lån beräknas vara amorterade år 2050.

Varje kommun ansvarar för att resecentra byggs inom kommunen samt för förvaltningen och driften av dessa. Kommunen har rätt att överföra projektering och byggande, drift, förvaltning och ägande av resecentra till kommunalägt bolag eller privat entreprenör med beskattande av de krav som gäller enligt huvudavtalet.

För trafikeringen av Botniabanan gäller följande. Botniabanan AB ansvarar för att inhämta alla tillstånd för att kunna trafikera järnvägen. Banverket ska vara infrastrukturförvaltare och tilldela infrastrukturkapacitet samt uppbära banavgifter. Parterna var också överens om att utforma järnvägen så att den 15 år efter färdigställande trafikeras med minst 12 persontåg dagligen i varje riktning mellan Sundsvall och Umeå. Kommunerna och landstinget förbinder sig att under 15-årsperioden finansiera inomregional tågtrafik på banan genom upphandling av trafik eller subventionering av resor. Den årliga kostnaden för detta åtagande³ beräknas till 32,4 miljoner kronor i prisläge januari 2003. Detta åtagande gäller under förutsättning att Ådalsbanan söder om Nyland är uppgraderad senast i augusti 2010. Om Ådalsbanan inte är utbyggd enligt gällande plan förbinder sig parterna att utforma trafiken så att järnvägens potential utnyttjas maximalt.

7 RELATIONEN OCH GRÄNSSNITT MELLAN BANVERKET, PROJEKTBOLAGET OCH ANGRÄNSANDE KOMMUNER

Gränsdragningen mellan staten (Banverket), de regionala aktörerna och projektbolaget regleras på ett tydligt sätt i genomförandavtalet. Avtalet har också vid två tillfällen reviderats för de anpassningarna, bland annat för att kunna hantera förändrad miljölagstiftning. Staten tog ett tydligt ansvar för den fysiska planeringen inklusive anskaffningen av mark till den kommande järnvägen, kommunerna hanterade planfrågorna och projektbolaget hanterade projektering och byggande inklusive finansieringen.

³ Avser exklusive statsbidrag för anskaffning av spårfordon som beslutats i särskild ordning av Banverket.

De frågor som ofta gör infrastrukturprojekt dyrare och orsakar förseningar, till exempel planfrågor, upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar, överklagande av planer, hanterades av Banverket. De risker som projektbolaget kom att hantera handlade huvudsakligen om risker i samband med upphandlingar som överklagades och att anbudspriserna blev högre än förväntad. Tekniska frågor kom kunde också inträffa under själva byggtiden. Jämfört med de frågor som Banverket hade att hantera under planeringsfasen var denna typ av frågor enklare. Kommunerna hade också enligt avtalet ansvar att bygga resecentra som skulle vara satta i drift samtidigt som trafikstarten för Botniabanan. Kommunerna förutsattes finansiera dessa resecentra. Banverket reserverade dock särskilda medel⁴ i de nationella investeringsplanerna för medfinansiering av resecentra. Kommunerna hade också möjlighet att ansöka om EU-bidrag för byggande av resecentra.

Landstingen (numera regionerna) tillsammans med kommunerna hade ett tydligt uppdrag enligt punkt 6.4 i genomförandeavtalet att finansiera inomregional tågtrafik i minst 15 år.

I och med att styrelsen för projektbolaget bestod av representanter för både staten, Banverket och kommunala företrädare skapades ett naturligt forum för samverkan för projektet som helhet.

8 ERFARENHETER AV MODELLEN MED PROJEKTBOLAGET

Nedan redovisas några erfarenheter av modellen med projektbolaget avseende exempelvis på styrning, kostandskontroll och genomförandetider.

Huvudavtalet utgör en tydlig beställning till projektbolaget avseende vad som ska göras, ansvarsfördelning, tidplan och budget. Vidare gav bolagsformen en tydlighet med egen organisation som är fokuserad på "sitt" projekt.

Jämfört med Banverket så hade projektbolaget en större frihetsgrad vad gäller personalförsörjningen. Bolaget valde så långt det var möjligt att projektanställa personal om uppdragens varaktighet översteg två år istället för att hyra in konsulter vilket är betydligt dyrare. Denna strategi underlättades också genom att bolaget hade större frihet att sätta konkurrenskraftiga löner än Banverket. Den anställda personalen erhöll också särskild bonus om de stannade kvar i sin anställning under hela projektiden.

Banverket och styrelsen för bolaget beslutade under senhösten 2004 att Botniabanan som första järnväg i Sverige skulle utrustas med det nya signalsystemet ERTMS. Skälen till detta var EU-krav och behov av att då på sikt ersätta den befintliga järnvägens signalsystem i Sverige till ett nytt system som motsvarar dagens och framtidens krav. Vid tidpunkten för införandet av ERTMS på Botniabanan fanns alltså stora behov av utvecklingsinsatser inom ERTMS, ett arbete som då bedrevs i Banverket samtidigt som leveranserna av ERTMS-utrustningen försenades. Att installera det nya systemet ERTMS på Botniabanan innebar en stor risk för både förseningar och fördyringar. ERTMS kräver också utrustning på tågen, den så kallade fordonsutrustningen. Eftersom denna utrustning inte heller var färdigutvecklad blev inkörningsproblem på Botniabanan efter trafikstarten

⁴ Avser förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till regionala kollektivtrafikanläggningar med mera.

relativt omfattande. I efterhand, oaktat behoven av att införa ERTMS, kanske skulle ett annat pilotprojekt än Botniabanan ha valts för installationen av ERTMS.

Avtalet om byggande av Botniabanan är uttryck för en gränsdragning mellan främst Banverket, projektbolaget och kommunerna. Gränsdragningen mellan Banverket och projektbolaget är här särskilt viktig eftersom detta är ett nytt gränssnitt jämfört med traditionella projekt i de nationella transportplanerna som normalt helt genomförs av nuvarande Trafikverket. Gränsdragningen mellan Banverket och Botniabanan verkar ha varit ändamålsenlig. Gränssnitten mot Banverket har dels varit mot huvudkontoret i Borlänge och då avsett tekniska frågor (till exempel ERTMS), dels på det regionala kontoret i Luleå och då avsett främst frågor av geografisk natur. En praktisk följd av detta var att Banverkets projektkontor för Botniabanan som bland annat arbetade med järnvägsplaner och marklösen samlokaliserade med bolagets kontor i Örnsköldsvik. Detta innebar enkla kontaktvägar när besvärliga frågor som berörda både Banverket och bolaget skulle hanteras.

Förutom att modellen med lånefinansiering möjliggjorde en smidig tillgång till likvida medel synliggjordes räntekostnaderna. Om projektet blev försenat uppkommer räntekostnader trots att projektet inte är färdigställt och inte genererar några nyttor. Detta är en stor skillnad mot till exempel Trafikverkets anslagsfinansierade projekt som inte har några kostnader för likviditet.

Upprustningen av Ådalsbanan var en förutsättning för att nyttorna för Botniabanan i termer av till exempel restider skulle infrias. Upprustningen för projektet som ingick i de nationella transportplanerna hanterades av Banverkets organisation och finansierades också över Banverkets anslag. Projektet blev försenat av flera olika skäl, bland annat på grund av att denna bana också utrustades med ERTMS men också svårigheter att få fram finansiering. Riksrevisionen har också haft synpunkter på detta. Motivet för att upprustningen av Ådalsbanan kom att ligga inom Banverket berodde nog på att detta projekt betraktades som ett traditionellt upprustningsprojekt jämfört med Botniabanan som avsåg en helt ny anläggning i obanad terräng. Det var därför mera naturligt att Banverket hanterade Ådalsbanan. I efterhand hade det nog varit lämpligare att även Ådalsbanan ingick i projektbolagets ansvar.

Botniabanan försenades åtminstone ett år och den främsta förklaringen till detta var den utdragna tillståndsprövningen för dragningen genom Umedeltat söder om Umeå. Denna dragning passerade ett så kallat Natura 2000-område och förutsatte därför omfattande kompensatoriska åtgärder. Det fanns också en betydande lokal opinion som drev ett aktivt påverkansarbete. Regeringen valde också att tillfråga EU-kommissionen om hur lagstiftningen skulle tolkas. Denna försening låg dock inom den fysiska planeringen och därför inom Banverkets ansvar. Förseningen kan därför inte lastas projektbolaget.

Enligt avtalet så skulle bolaget i samråd med Näringsdepartementet och Banverket ansöka om EU-bidrag och få främst inom TEN-T-systemet (transeuropeiska transportnätverket). Det fanns en förväntan att Sverige skulle kunna få betydande EU-finansiering för den nya kustjärnvägen i norra Sverige. Bolaget anställde en särskild EU-handläggare som tidigt etablerade kontakter med Banverkets motsvarande funktion och flera ansökningar om EU-stöd upprättades varav två beviljades medel. Bidragen avsåg utveckling av ERTMS. Möjligen hade projektet kunnat beviljats mera EU-bidrag om Botniabanan ingått i de av EU prioriterade transportnätverken och om Sverige på nationell nivå aktivt hade marknadsfört Botniabaneprojektet.

9 SAMMANFATTNING AV GENOMFÖRDA INTERVJUER

Som en del av uppdraget har vi valt att intervjua ett antal personer som vi bedömt viktiga för att få fram relevant information och frågeställningar. Vi har valt personer som haft en central roll i samband med förberedelserna och bildandet av projektbolaget Botniabanan AB liksom företrädare för staten och dåvarande Banverket. Totalt har vi intervjuat 10-talet personer, vi är fullt medvetna om att det finns många ytterligare personer som har djupa insikter i projektbolagets verksamhet och hur detta bidrag till genomförandet av Botniabanan. Ett stort tack till alla vi fått intervjua!

I tabellen nedan har vi redovisat de frågor och kommentarer som särskilts lyfts fram i samband med våra intervjuer. Vi har inte utgått från ett fastställt frågeformulär utan i stället valt att anpassa frågorna utifrån den roll de intervjuade haft i i Botniabaneprojektet.

Frågor	Andel av svarande, %
Starkt regionalt stöd för att bygga Botniabanan	90%
Att genomföra byggandet av Botniabanan skapade en fokuserad organisation med anställda som följer projektet under hela projektperioden.	80%
Banverket ansvarade för planprocessen som genomfördes på ett effektivt sätt	70%
Förseningar i färdigställandet av Botniabanan berodde främst på utdragen process för miljö tillstånd för Umedeltat	60%
Projektbolaget innebar också att regionala och lokala representanter kunde ingå i styrelsen	60%
Komplicerat att installera ett helt nytt signalsystem (ERTMS) på Botniabanan	50%
Finansieringsmodell med lån istället för en årlig anslagstilldelning skapade trygg och jämn finansiering	50%
Lånefinansiering synliggör räntekostnader och därmed kostnader då projektet försenas	50%
Kostnadsfördyringar för Botniabanan främst orsakade av kompensatoriska åtgärder till följd av miljö tillstånden för Umedeltat	50%
Många planeringsfrågor för Botniabanan var utklarade innan bygget påbörjades	40%
Viktigt med en god samrådsprocess för att undvika onödiga överklaganden	40%
Fördelar med att projektbolaget Botniabanan bemannades med entreprenadkompetens	40%
Samlokalisering av planfolk och byggfolk (i samma lokaler) löste många praktiska frågor	30%
Beställaren (Banverket) hade ett centralt ansvar för miljöarbetet (att säkerställa att miljöfrågorna togs om hand på så sätt som beslutades i alla planbeslut)	30%
Projektbolaget arbetade med miljöfrågor på uppdrag av Banverket	30%
Betoning av att den framtida trafikeringen av Botniaban säkerställdes i genomförandeavtalet	20%
Besvikelse över att byggandet av Botniabanan endast erhöll EU-stöd i begränsad omfattning	20%

Genomgående lyfter nästa alla intervjuade fram betydelsen av det starka regionala engagemanget för byggande av Botniabanan. Regionerna och de berörda kommunerna har talat med en röst under själva beslutsprocessen. Detta engagemang har också fortsatt under planprocessen och under byggprocessen.

Inrättandet av ett projektbolag för att bygga Botniabanan lyfts också fram som en stark fördel i och med att personalen är anställd i bolaget under tiden som projektet pågår. Detta skapar en stark fokus på att genomföra projektet till fastställd tidplan och budget. Flera intervjuade lyfter fram den frihet projektbolaget hade vad avser lönesättning av personal, principer för konsultbemanning med mera.

Enligt den avtalade ansvarsfördelningen mellan dåvarande Banverket och projektbolaget så ansvarade Banverket för hanteringen av planfrågorna inkl. markanskaffningen. Flertalet intervjuade lyfte fram fördelen med denna modell men också att Banverket genomförde planprocessen på ett bra sätt. Samtidigt blev ju planprocessen avseende Umedeltat med ett komplicerat miljötillstånd och regeringsbeslut utdragen vilket försenade färdigställandetidpunkten.

Att inrätta ett projektbolag för byggandet av Botniabanan skapade också möjligheter för en regional och kommunal representation i bolagets styrelse. Representationen innebär en direkt insyn i projektet och även att fatta beslut i centrala frågor som t.ex. budget och tilldelning av större entreprenadkontrakt. De kommunala representanterna har ju också ansvar för att till exempel bygga resencentra längs Botniabanan.

Botniabanan kom att bli ett pilotprojekt för det nya signalsystemet ERTMS. Detta var inte helt okomplicerat enligt flera intervjuade eftersom att systemet inte var helt färdigutvecklat och därmed orsakade förseningar i projektet.

Finansieringsmodellen baserad på lån kommenteras av flera intervjuade. Projektbolaget utgick från en fastställd projektbudget till vilken en av riksdagen fastställd låneram var kopplad. Denna innebär att projektbolaget kunde driva sin verksamhet med ett jämt flöde av likvida medel och planera produktionen utifrån vad som var mest ändamålsenligt. Detta är en väsentlig skillnad mot en finansieringsmodell som bygger på årliga anslagstilldelningar. Upplåning av likvida medel genererar räntekostnader vilket på ett helt annat sätt synliggör "priset på pengar" jämfört med projekt med som finansieras med årliga anslag. Flera intervjuade pekade på den pedagogiska i denna synlighet och att detta också synliggör kostnader för projektförseningar. Om färdigställandetidpunkten skjuts fram med ett eller flera år ökar ju räntekostnaden samtidigt som nyttorna med projektet också skjuts fram.

Planeringsfrågorna har tidigare berörts men många intervjuade återkom till de problem och förseningar som uppstod vid arbetena i Umedeltat som orsakade kostnadsfördyringar. En stor del av planeringsfrågorna var hanterade innan bygget av Botniabanan inleddes år 2000 och de intervjuade betonade vikten av en god samrådsprocess.

Flera intervjuade nämnde fördelen med att projektbolaget kunde bemannas med kompetenta medarbetare som kunde fokusera på projektstyrning, planering av och upphandling av entreprenader. Även om stora delar av de förberedande planeringen var genomförd innan byggstart återstod många frågor att hantera under byggfasen. Exempel på detta var markanskaffningen. Flera intervjuade påpekade fördelen med att Banverkets

personal för markanskaffningen arbetade i samma byggnad som projektbolagets personal. Detta underlättade de dagliga kontakterna.

Miljöfrågorna har tidigare lyfts fram som kritiska. Banverket hade ett generellt ansvar för dessa frågor men projektbolaget säkerställde genom egen kompetens och personal att de miljöfrågor som var en del av tillståndsprocessen hanterades på ett korrekt sätt av projektbolaget.

Trafikeringsfrågor och EU-stöd beröras endast av två intervjuade. Den framtida trafikeringen av Botniabanan utgjorde en viktig förutsättning för byggandet. Ansvaret för trafikeringen låg dels på de regionala trafikhuvudmännen, dels på staten och sammantaget hanterades dessa frågor utanför själva byggprocessen och projektbolaget. Det fanns också en förhoppning hos några intervjuade att byggandet av Botniabanan skulle kunna få betydande EU-medel. Vi noterade en viss besvikelse över det magra utfallet och över att projektet inte tillräckligt väl hade marknadsförts av den svenska regeringen.

10 SLUTSATSER

Att komma fram till beslut kring stora infrastrukturprojekt tar tid. Det handlar om projekt som är komplexa och påverkar omgivningen, kostar stora pengar och tar lång tid. Det är många frågor som måste analyseras och många som måste övertygas. Diskussioner om utformning och finansiering är andra stora frågor som måste hanteras i beslutsprocessen. Detta måste man ha med sig i samband med att projektorganisationen diskuteras.

Att rigga en struktur som innefattar bildande av projektbolag, utnämningar av förhandlare och upprättande av avtal med externa parterna tar tid. Det är därför viktigt att det finns en beslutsmyndighet och en beslutskapacitet hos berörda, dvs. främst inom staten (riksdag, regering och Trafikverket) men också hos den lokala och regionala nivån, inte minst hos berörda kommuner. Erfarenheterna från Botniabanan visar att såväl statliga som regionala beslutsfattare drev på för att få fram beslut om Botniabanans genomförande. Det är tydligt att det fanns en väldig kraft att få fram ett beslut om att Botniabanan skulle byggas och därefter hitta en ändamålsenlig projektmodell inklusive finansiering.

Stark lokal och regional förankring av projektet

Stora infrastrukturprojekt påverkar omgivningen och detta gäller när projekten påverkar särskilt tätorter och städer. En stark lokal och regional förankring bidrar till att komma fram i beslutsprocessen, att lösa komplexa frågeställningar om linjedragningar, utformningar av till exempel stationsmiljöer och eventuell medfinansiering av projekten. Medfinansieringen underlättar självfallet beslutsprocessen men skapar också en påverkansmöjlighet och stärker också förankringen av projektet. Den lokala och regionala förankringen skiftar i karaktär under de olika faserna i projektet. Under de tidiga faserna handlar det mest om påverkan för att komma fram till beslut om genomförande, under själva genomförande handlar denna förankring att underlätta genom till exempel hanteringen av kommunala översikts- och detaljplaner.

Vara tydlig med att definiera vad som ingår respektive inte ingår i projektet

Projektavgränsning är viktigt. Motiven för att genomföra ett specifikt projekt identifieras tidigt i processen och lyfts tydligt fram av projektets företrädare. Det är dock viktigt att tidigt fånga upp och tydliggöra alla de åtgärder som behövs för att det specifika projektets nyttor möjliggörs. För projektet Botniabanan identifierades tidigt behovet av att bygga resecentra som kan ta hand om resenärerna när nya trafikupplägg etableras. Av huvudavtalet om genomförandet av Botniabanan framgår det tydligt att det är kommunerna som har ansvaret att bygga och driva resecentra. Men för att kunna få ut de fulla nyttorna av Botniabanan i form av förkortade restider med mera krävdes en upprustning av den södra delen av Ådalsbanan (Nyland-Härnösand). Denna upprustning låg inom dåvarande Banverkets ansvar att genomföra, en upprustning som både blev betydligt dyrare och senarelagt. Ett viktigt skäl till senareläggningen var att projektet finansierades över Banverkets anslag och att det inte var möjligt få fram finansiering så att upprustningen av Ådalsbanan blev färdigställd samtidigt som öppnandet av Botniabanan.

Tydlig med vad som är statens ansvar och projektbolagets

Upprättande av kontrakt handlar mycket om att fördela risker till de parter som har bäst förutsättningar att hantera dem. I de olika faserna för genomförande av stora infrastrukturprojekt finns tydliga moment av myndighetsutövning vilket framgår av neanstående punkter:

- Staten (regeringsnivån) sätter de stora ramarna (övergripande finansiering, leder processen, förhandlingsperson och så vidare)
- Staten (myndighetsnivån) hanterar regelverk och har ofta förvaltningsansvaret för den färdiga anläggningen. Staten ska också hantera myndighetsfrågor (planeringsfrågor, fastställande av järnvägsplaner, övergripande systemhandlingar), marklösen – styr kostnad och tidplan (risker för överklagande av processer).
- Den lokala och regionala nivån har lagstadgade frågor att hantera, särskilt översikts- och detaljplaner, men också en politisk vision av att utveckla sin region.

En viktig framgångsfaktor för ett väl genomfört projekt är att tidigt lägga krut på att hitta alla viktiga frågor och gränssnitt, definiera vem som är mest lämplig att hantera dessa och därefter rigga en effektiv organisation.

Effektivt genomförande av planeringsarbetet (dvs. den fysiska planeringen)

Tryck i planeringsarbetet där Trafikverket har ett bra samarbete med såväl omgivande kommuner men också med projektbolaget. Det gäller att undvika kommunala tvister och se till att markfrågor löses på ett bra och effektivt sätt och att till exempel kunna hantera lokala opinioner. Det är bra om så mycket av planeringsarbetet kan vara genomfört eller långt gånget innan själva byggstarten eftersom att det är under denna fas som de stora riskerna finns för såväl förseningar och fördyringar i projektet.

En ändamålsenlig finansieringsmodell (lånefinansiering)

Byggandet av Botniabanan finansierades med lån utifrån en fastställd låneram som beslutats av riksdagen. Lån upptogs löpande under byggtiden. Lånefinansieringen medgav

att såväl indelning som upphandling av entreprenader kunde göras utifrån vad som var såväl produktions- som upphandlingsmässigt mest lämpligt. Byggandet av Botniabanan slapp den begränsning som Banverkets (och Trafikverkets) större projekt har, nämligen den årsvisa budgettilldelningen och risk för en "bromsa-gasa-problematik" som både kan orsaka förseningar och kostnadsökningar. Tillfälliga neddragningar i anslagen till Trafikverket gör att projekten måste bromsa och skjuta fram upphandlingar som då får göras om vid ett senare tillfälle och kanske till högre priser.

Utformningen av finansieringen kan självfallet se olika ut, i fallet Botniabanan så var det projektbolaget som ansvarade för upplåningen, inledningsvis på den kommersiella lånemarknaden men efter några år via Riksgälden. Men en solid och av Trafikverket oberoende finansieringsmodell är en viktig framgångsfaktor för att för att kunna hålla tidsplanen. En annan faktor är att räntekostnaden för upptagna lån tydligt syns. Förseningar i tidsplanen ger ökade kapitalkostnader som läggs till projektets totalkostnad. För anslagsfinansierade projekt syns aldrig kapitalkostnaden.

Bra samarbete mellan staten (beställaren) och projektbolaget

Även om projektet är väl förberett för en projektbolagsmodell, till exempel att ansvarsfördelningen mellan staten/beställaren och projektbolaget är definierad och dokumenterad, uppkommer kontinuerligt ett antal frågor under projekterings- och byggfasen där det måste finnas en väl etablerad struktur för samarbete. Tolkning av tekniska krav i samband med upphandlingar, och miljöfrågor är bara några exempel på frågor som kan komma upp.

Säkerställa avslut av projektet

Anställd personal i projektbolaget har en tidsbegränsad anställning. Det finns därför en uppenbar risk att personalen i i projektets senare skede eller slutskede söker sig vidare till andra uppdrag. Denna risk finns inte på samma sätt i Trafikverkets projekt eftersom dess personal är fastanställda. Särskilda åtgärder måste därför vidtas att säkerställa att det finns personal som kan slutföra projektet.

Projektbolaget måste också finnas kvar efter att anläggningen färdigställts och överlämnats till den part som ska förvalta den. Garantifrågor för genomförda entreprenader måste hanteras eftersom projektbolaget står som kontraktspart. Det är också omfattande dokumentation som måste tas fram och överlämnas till den slutliga förvaltaren.

Att organisera stora infrastrukturprojekt

Tidig planering är centralt. Många stora infrastrukturprojekt redovisar stora kostnadsökningar. Den största delen av dessa ökningar sker mellan tidig planering, dvs. där besluten om genomförande fattas, och tidpunkten för byggstart. Det finns förklaringar för detta. I den tidiga planeringen finns inte tillräcklig detaljerad kunskap om projekten, till exempel om fysiska förutsättningar eller teknisk utformning vilket gör att kostnadsbedömningarna blir osäkra. Det finns samtidigt också starka incitament att hålla nere kostnaderna för aktuella investeringsprojekt så att dessa kan inkluderas i de nationella investeringsplanerna. Under planeringsfasen av projekten, till exempel i den fysiska planeringen ökar detaljkunskapen om till exempel utformning och då kan också mera exakta kostnadsbedömningar tas fram som ofta blir betydligt högre än de

ursprungliga kostnaderna i planerna. Det är alltså i de tidiga planeringsfaserna som de stora kostnadsökningarna uppkommer.

Efter byggstart är det mest upphandlingarna och prisökningar som driver kostnadsökningar. I bästa fall är projekten väl utredda och planerade. Detta faktum gäller oberoende i vilken form projekten drivs i.

Projektet Botniabanan, dvs sträckan Nyland (Västerasby)-Umeå ingick i projektbolaget men inte till exempel Ådalsbanan. Särskilt Ådalsbanan drabbades både av stora kostnadsöverdrag (pga. ERTMS) och svårigheter med finansieringen. Även om Botniabanan blev färdigställd någorlunda enligt tidplan så kunde ju inte alla nyttorna med investeringen utnyttjas innan Ådalsbanan kunde öppnas för trafik 2012 (två år efter Botniabanan).

11 INTERVJUPERSONER

Vi vill tacka nedanstående personer som med ett stort engagemang deltagit i intervjuer.

Bengt-Owe Birgersson, tidigare förhandlingsman i samband med bildandet av Botniabanan AB.

Bengt Jäderholm, tidigare administrativ chef i Banverket med ansvar för bland annat ekonomi

Elvy Söderström, tidigare kommunalråd i Örnsköldsvik och VU-ledamot.

Gunnar Holmgren, tidigare styrelseledamot i Botniabanan AB

Jan Hertting, tidigare banregionchef Banverket Norra banregionen.

Jonas Borg, tidigare EU-controller i Botniabanan AB.

Kenneth Nordstrand, före detta projektchef Ådalsbanan och projektledare i Botniabanan AB

Lennart Westberg, tidigare VD för Botniabanan AB.

Peter Törnqvist, tidigare projektchef för Botniabanan i Banverket.

Sven Bårström, före detta Regionchef i Banverket och styrelseledamot i Botniabanan AB

VI ÄR WSP

WSP är en av världens ledande rådgivare och konsultbolag inom samhällsutveckling. Med cirka 55 000 medarbetare i över 40 länder samlar vi experter inom analys och teknik, för att framtidssäkra världen.

Tillsammans med våra kunder tar vi fram innovativa lösningar för en mänsklig, trygg och välfungerande morgondag. Vi planerar, projekterar, designar och projektleder olika uppdrag inom transport och infrastruktur, fastigheter och byggnader, hållbarhet och miljö, energi och industri samt urban utveckling. Så tar vi ansvar för framtiden.

wsp.com

WSP Sverige AB

121 88 Stockholm-Globen
Besök: Arenavägen 7

T: +46 10-722 50 00
Org nr: 556057-4880
wsp.com

