



Bilaga 1d: Alternativ finansiering och organisering av transportinfrastrukturen – Erfarenheter från Kanada¹

WSP²

Working Paper 2025:4 (bilaga 1d)

Division of Real Estate Science

Department of Technology and Society

Lund University

¹ Projektet *Alternativ finansiering och organisering – Erfarenheter från andra länder* finansieras av Trafikverkets FoI-portfölj Planera.

² Rapporten har tagits fram av Fredrik Magnusson och Amin Klai inom ramen för forskningsprojektet *Alternativ finansiering och organisering av infrastruktur – Erfarenheter från andra länder* (Projektledare Fredrik Bergström). Båda författarna är knutna till WSP.

Innehåll

1.	Inledning.....	5
1.1.	Syfte och bakgrund	5
1.2.	Metod	5
2.	PPP utveckling i Kanada fram till idag	6
2.1.	Första vågen, 1990–2007	6
2.2.	Andra vågen, 2007–2018	7
2.3.	Nutid, 2018–2025.....	9
3.	Utveckling och förvaltning av transportinfrastrukturen – Hur fungerar det i Kanada	12
3.1.	Investeringsprogram.....	13
3.2.	Underhåll och tillgångsförvaltning.....	13
4.	Alternativ finansiering och organisering av transportinfrastruktur – Hur funkar det i Kanada?.....	14
4.1.	PPP/AFP-modellen i Kanada	14
4.2.	Organisation och institutioner	16
4.3.	Finansiering.....	17
4.4.	Genomförandeprocess för PPP-projekt	19
	Ny modell har utvecklats med tiden, Progressive P3	20
4.5.	Effekter och tillämpning	21
5.	Olika aktörers perspektiv	22
5.1.	Offentliga beställare	22
5.2.	Privata entreprenörer och konsortier	22
5.3.	Finansiärer	23
5.4.	Allmänhet och civilsamhälle	23
6.	Lärdomar för Sverige.....	24
7.	Referenser	26
8.	Bilaga: Erfarenheter från några specifika objekt i Kanada.....	27

Förord

Rapporten i denna bilaga har tagits fram på uppdrag av forskningsprojektet *Alternativ finansiering och organisering av transportinfrastrukturen – Erfarenheter från andra länder*. Ansvariga för rapporten har Fredrik Magnusson och Amin Klai (båda WSP Sverige) varit. WSP har sammanställt fakta och intervjuat personer med god förståelse för hur alternativ finansiering och organiserings fungerar och har utvecklats i Kanada under de senaste åren. Arbetet har genomförts under våren och sommaren 2025.

Fredrik Bergström, Projektledare

Ek. Dr., associerad till LTH och Avdelningen för Fastighetsvetenskap

Sammanfattning

Rapporten "*Alternativ finansiering och organisering av transportinfrastrukturen – Erfarenheter från Kanada*", syftar till att undersöka den kanadensiska tillämpningen av offentlig–privata partnerskap (PPP/OPS) inom transportinfrastruktur.³ Kanada utgör en internationellt relevant fallstudie eftersom landet under flera decennier har implementerat och utvecklat PPP som ett strategiskt verktyg för att genomföra stora infrastrukturprojekt. Studien fokuserar på modellens praktiska utformning, institutionella ramar, riskfördelning, effekter samt dess potentiella överförbarhet till en svensk kontext.

Den historiska utvecklingen av PPP i Kanada delas in i tre faser. Den första vågen (1990–2007) präglades av en stark marknadslogik, där syftet var att avlasta statsbudgeten genom att attrahera privat kapital. Risköverföring till privata aktörer och användning av balansräkningsteknik utgjorde centrala drivkrafter. Projekten finansierades ofta via användaravgifter och karakteriserades av bristande transparens och motstånd från allmänheten, vilket ledde till kritik mot både process och utfall. Den andra vågen (2007–2018) markerade en tydlig förändring i synsätt, där fokus försköts till värde för satsade resurser (Value for Money) och institutionell professionalisering. Provinserna etablerade särskilda PPP-organ såsom Infrastructure Ontario och Partnerships BC, medan det federala bolaget PPP Canada Inc. fungerade som kompetenscenter. Denna period kännetecknades av ökad standardisering, tillgänglighetsbaserade betalningsmodeller och starkare facklig inkludering. Kanada blev under denna fas en ledande internationell marknad för PPP, särskilt inom sjukvård, vägar och broar.

Sedan 2018 har PPP-modellen i Kanada genomgått ytterligare förändringar. Kritiken har ökat vad gäller transparens, transaktionskostnader och projektens samhällsekonomiska effektivitet. Den privata sektorns minskade riskaptit har resulterat i färre budgivare, särskilt i komplexa transportprojekt. Som ett svar på dessa utmaningar har den så kallade *progressive P3*-modellen vuxit fram. Till skillnad från traditionella PPP-kontrakt, där den privata parten engageras först efter att projektet är färdigplanerat, bygger denna modell på tidig samverkan mellan offentlig och privat part. Projektets första fas innefattar gemensam utveckling av design, riskanalys och kostnadsramar, medan genomförandefasen inleds först när överenskommelse om målpris och villkor nåts. Syftet är att minska osäkerhet, förbättra kostnadskontroll och möjliggöra mer ändamålsenlig riskfördelning. Ontario Line i Toronto utgör ett aktuellt exempel på denna tillämpning.

Kanadas PPP-system vilar på tydliga institutionella och organisatoriska ramar. Provinserna har huvudansvaret för genomförande, medan federala myndigheter främst verkar genom finansieringsprogram och strategiskt stöd. Finansieringen sker vanligen via en kombination av privat eget kapital, obligationslån och statlig medfinansiering. Inhemska pensionsfonder är centrala investerare, vilket har bidragit till

³ Förkortningen PPP används i denna bilaga synonymt med den svenska förkortningen på samma genomförandeform OPS.

modellens stabilitet. Den vanligaste ersättningsmodellen är tillgänglighetsbaserad, vilket minskar intäktsrisken jämfört med brukaravgifter.

Rapporten inkluderar även i en bilaga fallstudier av tre projekt: Ottawa LRT, Ontario Line och Highway 407. Ottawa LRT visar hur ett strikt fokus på tid och budget kan kompromettera teknisk kvalitet och driftsäkerhet. Ontario Line illustrerar fördelarna med progressive P3, särskilt vid komplexa projekt med höga osäkerheter. Highway 407 belyser de långsiktiga utmaningarna med kommersiell dominans och bristande samhällskontroll.

Utifrån dessa erfarenheter identifieras sex centrala lärdomar med relevans för svensk infrastrukturpolitik.

- För det första betonas vikten av projektmognad före privat involvering, vilket minimerar omförhandlingar och stärker styrningen.
- För det andra krävs en riskfördelning som baseras på varje parts faktiska förmåga att hantera respektive risk. Risker såsom tillstånd, markåtkomst och geoteknik bör i större utsträckning kvarstå hos det offentliga.
- För det tredje lyfter rapporten behovet av en stark offentlig motpart i form av ett svenskt *center of expertise* med ansvar för metodstöd, upphandling, kontraktshantering och kunskapsutveckling.
- Fjärde lärdomen rör vikten av livscyklfokus – där incitament för långsiktig drift och underhåll inbyggs redan i upphandlingen.
- Femte insikten är att stora projekt bör kunna brytas ned i mindre delar för att öka konkurrensen.
- Slutligen betonas att PPP inte är ett universellt svar, utan ett verktyg som måste tillämpas selektivt och kontextanpassat, baserat på projektets komplexitet, riskprofil och samhällsnytta.

Sammantaget visar den kanadensiska erfarenheten att offentlig–privat samverkan kan vara ett kraftfullt verktyg för att uppnå bättre leveransprecision, långsiktigt underhåll och innovationsdriven utveckling – förutsatt att modellen tillämpas med urskillning, transparens och institutionell styrka.

1. Inledning

1.1. Syfte och bakgrund

En offentlig-privat samverkan OPS eller Public-Private Partnership (PPP) definieras som ett långsiktigt kontraktsförhållande mellan den offentliga och privata sektorn för utveckling och/eller förvaltning av offentlig infrastruktur eller tjänster. Benämns även som ”*Alternativa leveransmodeller*”, där privata aktörer kan bidra med kapital, kompetens och innovationskraft i form av offentliga-privata partnerskap (Sv: OPS, Eng: public-private partnership, PPP, P3) för att utveckla, finansiera och långsiktigt förvalta infrastruktur. Ersättningen till den privata parten är ofta kopplad till prestation eller tillgången på tjänsten eller tillgången.

Denna rapport syftar till att undersöka Kanadas erfarenheter av PPP som modell för att utveckla, finansiera och långsiktigt förvalta transportinfrastruktur. Kanada är ett av de länder som under längst tid och mest konsekvent använt PPP för offentlig infrastruktur och har därmed byggt upp ett rikt empiriskt underlag samt institutionella strukturer. Rapporten utgör en underlagsbilaga till forskningsprojektet *Internationella erfarenheter av alternativ finansiering och organisering*. Rapporten syftar även till att analysera om dessa erfarenheter kan vara relevanta för alternativa genomförandeformer i Sverige.

Mer konkret vill rapporten:

- Belysa hur PPP har använts i praktiken i Kanada, inklusive vilka sektorer, projektstorlekar och riskdelnings principer som tillämpats.
- Identifiera vilka organisatoriska, juridiska och finansiella strukturer som möjliggjort modellens utveckling och skalning.
- Analysera styrkor och svagheter i den kanadensiska tillämpningen, inklusive effekter på leveranssäkerhet, kostnadseffektivitet och samhällsnytta.
- Bedöma överförbarhet till en svensk kontext och identifiera förutsättningar för en möjlig svensk PPP-modell, inklusive behov av kapacitetssuppletering, styrning och policyutveckling.

Rapporten vänder sig till aktörer inom svensk infrastrukturförvaltning och syftar till att fungera som ett kunskapsunderlag för vidare analys, dialog och eventuell policyutveckling kring alternativa genomförandeformer.

1.2. Metod

Rapporten bygger på en kombination av kvalitativ och explorativ metod. Den empiriska basen består av:

Litteraturstudie: En genomgång av internationell och kanadensisk forskning samt granskning av litteratur, myndighetsrapporter, revisionsberättelser och strategiska dokument från bland annat Infrastructure Ontario, Canada Infrastructure Bank och PPP Canada Inc. Fokus har legat på att identifiera strukturer, processer och utfall för PPP-projekt i Kanada under perioden 1990–2025.

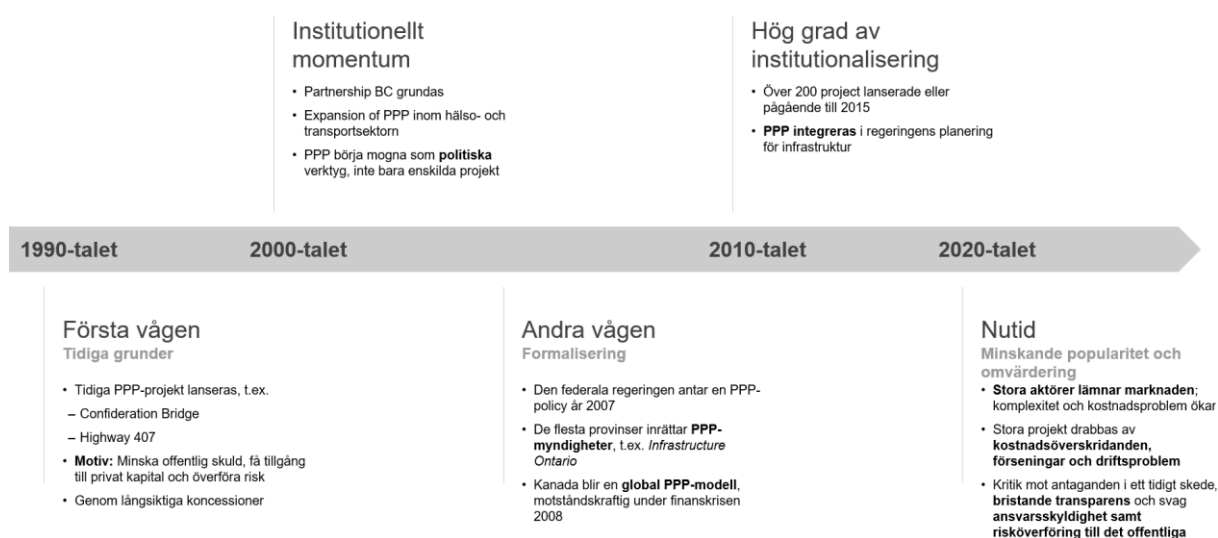
Kvalitativa intervjuer: Intervjuer har genomförts med nyckelpersoner från den kanadensiska PPP-sektorn, inklusive experter från offentlig sektor, finansiärer och tekniska rådgivare. Syftet har varit att komplettera litteraturstudien med praktiska erfarenheter, insikter om utvecklingen över tid samt bedömningar av vad som fungerat väl respektive mindre väl i genomförandet.

Fallstudieanalys: Tre typfall av genomförda PPP-projekt inom transportsektorn, Ottawa LRT, Ontario Line och Highway 407, har analyserats i detalj. Fallstudierna har valts ut för att belysa olika tillämpningar av PPP-modellen, med variation i riskfördelning, projekttyp, upphandlingsmodell och samhällskontext.

Metodvalet syftar till att kombinera bredd och djup, där kvantitativa mönster kompletteras med kvalitativa insikter, för att på ett tillförlitligt sätt kunna bedöma den kanadensiska modellens bärighet i en svensk kontext.

2. PPP utveckling i Kanada fram till idag

I Kanada har offentlig-privata partnerskap blivit alltmer institutionaliserade som en modell som väljs för att leverera storskaliga offentliga infrastrukturprojekt. Under 30 år har över 290 projekt byggts eller är under planering och leverans, varav cirka 44% är transportrelaterade.⁴ Motiven och modellerna för PPP har varierat mellan provinser och förändrats över tid.⁵



Figur 1: Övergripande tidslinje för PPP utveckling i Kanada

2.1. Första vågen, 1990–2007

I Kanada genomfördes den första vågen av offentlig-privata partnerskap mellan slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Under denna period var PPP starkt marknadsorienterade, med syftet att attrahera privata aktörer genom kommersiella lösningar, och motiverades av en önskan att ta in privat kapital så att skuldyngda regeringar kunde leverera ny offentlig infrastruktur utan att ta på sig ytterligare offentlig skuld. I Kanada var möjligheten att hålla PPP-projekt utanför den offentliga sektorns balansräkning en viktig drivkraft under den första vågen av projekt. För detta ändamål inkluderade PPP projekt under den tiden vanligtvis användaravgifter, syftade till att överföra så mycket risk som möjligt till den privata sektorn och redovisades ibland utanför balansräkningen för att minimera hur de påverkade den rapporterade statsskulden.⁶ I efterhand har det dock ifrågasatts om denna risköverföring alltid var reell, eller snarare ett sätt att uppnå redovisningstekniska mål. Bristen på transparens och standardisering ledde till att vissa

⁴ The Canadian Council for Public-Private Partnerships (2025)

⁵ Manocha (2025)

⁶ Siemiatycki (2023)

projekt sannolikt medförde högre långsiktiga kostnader för staten utan motsvarande nytta. På senare år har ökad granskning och förändrade redovisningsprinciper lett till att fler PPP-projekt i Kanada numera redovisas på den offentliga balansräkningen.

Exempel på PPP-projekt från den första vågen inkluderar Nova Scotias PPP-initiativ för skolor, som paketerade 31 skolor i tre separata långsiktiga koncessioner. Vägtullprojekt som Fredericton–Moncton Highway i New Brunswick, Highway 407 i Greater Toronto samt Confederation Bridge som förbinder Prince Edward Island med fastlandet New Brunswick. I de flesta fall var det provinsiella ministerier⁷ snarare än centrala infrastrukturmyndigheter som upphandlade själva PPP-avtalen och projekten designades, byggdes, finansierades, drevs och underhölls av den privata sektorns parter.⁸

Trots att vissa projekt som Confederation Bridge blev tekniska framgångar och att Highway 407 använde världens första automatiserade elektroniska vägtullsystem, mötte PPP:erna även betydande utmaningar. Många projekt mötte starkt lokalt motstånd och fackliga protester, ofta på grund av att de uppfattades som steg mot privatisering. Förekomsten av användaravgifter på vägar blev en viktig stridsfråga för brukare och samhället i stort.⁹

I fallet med Fredericton–Moncton Highway i New Brunswick tvingade invånarnas motstånd den provinsiella regeringen att ta bort vägtullarna.¹⁰ I Ontario inledde den regering som tillträdde efter upprättandet av långsiktsleasingavtalet för Highway 407 en rättslig process för att ta bort vägtullarna, vilket slutligen misslyckades.

2.2. Andra vågen, 2007–2018

I början av 2000-talet hade PPP-metoden härigenom blivit misskrediterad av en serie ovan berörda problem och omfattande motstånd. Med stora utmaningar för PPP:ernas framtid som bakgrund började i början av 2000-talet en andra våg ta form i Kanada med förändrade motiv. Under denna period skedde en förskjutning från PPP:er till en resultatorienterad och institutionellt förankrad leveransmodell, mer frikopplad från partipolitisk laddning. Det övergripande målet blev att PPP:er skulle leverera bättre resultat än traditionell offentlig upphandling. Ett viktigt skäl var återkommande erfarenheter av kostnadsöverskridanden, förseningar och bristande leverans kvalitet inom framför allt större och mer komplexa infrastrukturprojekt.¹¹

Efter att en rad högprofilerade traditionellt upphandlade megaprojekt i hela landet som drabbades av stora kostnadsöverskridanden, förseningar och funktionsbrister, blev uppnåendet av "Value for Money" (VfM) och risköverföring till den privata sektorn centrala argument för PPP:er i Kanada.¹² Tid- och budgethållning blev PPP:ernas signum. Samtidigt har både forskning och internationell erfarenhet, bland annat från OECD, visat att VfM är ett komplext och svårdefinierat begrepp, vars praktiska tillämpning varierar och ofta är beroende av subjektiva antaganden. Risköverföring och VfM är dessutom separata men relaterade aspekter, där risköverföring kan bidra till VfM, men inte automatiskt garanterar det.^{13, 14}

Som svar på de utmaningar som uppstod under den första vågen av PPP-projekt började förespråkare driva på för nya tillvägagångssätt som i högre grad tog hänsyn till allmänhetens och fackens oro, rörande transparens, arbetsvillkor och offentlig kontroll. Dessa modeller innebar att:

⁷ I Kanada är ansvaret för infrastruktur delat mellan den federala regeringen och provinsregeringarna. Varje provins har ett eget parlament och en regering med departement (alt. ministerier) som hanterar sektorspecifika frågor som infrastruktur, utbildning och hälsa. Termen "provinsiella ministerier" används här för att beteckna dessa organ.

⁸ Siemiatycki (2015)

⁹ Siemiatycki (2015)

¹⁰ Cox (2000)

¹¹ Siemiatycki (2015)

¹² Siemiatycki (2023)

¹³ OECD (2008)

¹⁴ Hodge (2010)

- Tillgångarna förblev i offentlig ägo under hela livslängden
- finansieringen skedde via offentliga betalningar (s.k. tillgänglighetsbetalningar) till PPP-konsortier i stället för genom (impopulära) vägtullar eller användaravgifter
- Byggfackföreningar involverades aktivt i projektens genomförande.

Denna förändring bidrog till att dämpa motståndet från vissa aktörer inom den offentliga sektorn, inklusive fackliga organisation, samtidigt som den också satte gränser för hur långt den privata sektorn kunde gå i att ta över verksamheter inom offentliga tjänster.

Värdet av PPP förklarades i denna modell främst utifrån de incitament som byggdes in i PPP-avtalsmodellen med prestationsbaserad betalning och det privata riskkapitalet som innebar en betydande risköverföring till den privata sektorn.

Under denna andra våg tog PPP:er fart, särskilt inom samhällsinfrastruktur som sjukhus, domstolar, fängelser och räddningstjänstanläggningar. PPP:er blev även vanligt för större motorvägar och broar. Över hela Kanada godkändes och genomfördes dussintals PPP:er under perioden 2006–2016. Detta gjorde Kanada till en av de mest betydande PPP-marknaderna globalt. De största internationella entreprenörerna och investerarna från USA, Spanien, Tyskland, Frankrike och Australien kom alla till Kanada för att delta i PPP-projekt.¹⁵

Med start i British Columbia, följt av Ontario och sedermera på federal nivå, skapades särskilda enheter för att främja och leverera PPP-projekt i sina respektive geografiska områden. I British Columbia bildades *Partnerships BC* och *Infrastructure Ontario* i Ontario.¹⁶ I Ontario omprofilerades offentligt-privata partnerskap uttryckligen som "*Alternative Finance and Procurement projects*" för att distansera PPP:er från deras mer kontroversiella kopplingar till privatisering.¹⁷

På federal nivå inrättades 2009 PPP Canada Inc., ett särskilt statligt bolag med mandat att stödja, samfinansiera och främja utveckling av bästa praxis för PPP-projekt i hela landet. PPP Canada, som avvecklades 2018, fungerade under denna period som ett nationellt center för expertis och spelade en viktig roll i att professionalisera modellen på nationell nivå och ge riktlinjer till provinser och kommuner.

Med stora offentliga myndigheter ansvariga för att främja och genomföra PPP:er antog provinsregeringar över hela Kanada regler och förordningar för att infoga PPP:er i den offentliga politiken. I Ontario, British Columbia och på federal nivå infördes regler som krävde att alla projekt över en viss kostnadsnivå skulle utvärderas för leverans som PPP. Även om det inte var ett absolut krav, etablerades ett förhållningssätt där PPP betraktades som förstahandsalternativ, och avsteg krävde särskild motivering. PPP-myndigheterna utvecklade bedömningar av kostnadseffektivitet (VfM) som en säkerhetskontroll som krävdes före godkännande av alla infrastrukturprojekt som övervägdes för PPP-genomförandeform.¹⁸ I Ontario godkändes mellan 2006 och 2013, 74 av 200 projekt, både inom transport- och samhällsinfrastruktur, av kostnadseffektivitetsperspektivet. De projekt som inte godkändes bedömdes inte uppnå bättre VfM genom en PPP-modell, vilket kunde bero på flera faktorer, exempelvis:

- För små projektolymer som gör att transaktionskostnaderna blir för höga
- Kort tidsram eller låg komplexitet, mindre behov av risköverföring
- Sektorsspecifika skäl, t.ex. mindre skolprojekt med låg driftintensitet¹⁹

¹⁵ KPMG (2015)

¹⁶ Siemiatycki (2015)

¹⁷ (Siemiatycki, 2023)

¹⁸ Rachwalski (2013)

¹⁹ Avses i vilken utsträckning ett projekt kräver löpande drift, underhåll och teknisk service.

- Projekt där designen redan var fastställd, vilket minskar utrymme för innovation

För att öka standardiseringen och sänka kostnaderna tog under denna tid kontraktsmallar togs fram som stöd för genomförande av liknande av PPP-projekt inom olika sektorer.

En av de mest avgörande faktorerna bakom Kanadas växande användning av offentlig-privat samverkan är dess stabila finansieringsmiljö. Under finanskrisen kunde landet behålla sin planerade och pågående portfölj av infrastrukturprojekt tack vare tillgången till inhemskt kapital, framför allt via pensionsfonder och institutionella investerare. Till skillnad från många andra länder valde Kanada bort alternativet att höja kreditvärdigheten i PPP-bolagens finansiering genom kreditförsäkringar (s.k. monoline-insurers) och utvecklade en aktiv marknad för PPP-obligationer. Man har utvecklat en obligationsbaserad projektfinansieringsmodell, där privata investerare köper räntebärande värdepapper emitterade av ett projektbolag, med återbetalning kopplad till framtida kassaflöden från offentliga tillgänglighetsbetalningar. Denna modell har bidragit till att skapa en uthållig och långsiktigt skalbar finansieringsstruktur, med starkt deltagande från pensionsfonder och infrastrukturkapital. Den ökar transparensen, diversifierar investerarbasen och minskar beroendet av banklån, vilket visat sig särskilt värdefullt under perioder av finansiell instabilitet.²⁰

Kanadas tillvägagångssätt betraktas som effektiv, både i planering och genomförande, vilket delvis kan förklaras av etableringen av specialiserade upphandlingsorgan. Institutioner har bidragit till att skapa tydliga processer, standardiserade kontraktsmodeller och professionell hantering av projektcykeln. Forskning har visat att detta har lett till kortare upphandlingstider och lägre transaktionskostnader än i många andra länder, där processer ofta är mer fragmenterade och utdragna.²¹

Ett annat kännetecken som nämns i den empiriska studien, är systemets mognad för det växande fokuset kring drift av infrastrukturprojekt. Provinser som Ontario har infört mekanismer för att följa upp leveranser i relation till kontrakterade prestationsmål och att utvärdera leveranser i relation till avtalade mål. För att inte enbart fokusera på projektgenomförande, utan även på långsiktig samhällsnytta.²²

2.3. Nutid, 2018–2025

Efter tre decennier har offentlig-privata partnerskap blivit ett centralt verktyg för infrastrukturutveckling i Kanada. Över tid har antalet projekt ökat markant vid anslutning till PPP Canada Inc. etablering år 2009, som gav en mer institutionellt förankring till PPP-modeller.²³ Denna acceleration illustreras tydligt i Figur 2, där antalet projekt snabbt växte under 2010-talet innan utvecklingen planade ut i takt med förändrade marknadsförhållanden och en ökad offentlig debatt om modellens effektivitet och transparens.²⁴ Exempelvis inom transportinfrastruktur, har antalet kvalificerade privata aktörer minskat sedan 2018. En möjlig förklaring är att aktörerna inom den sektorn har blivit mindre benägna att ta risk, vilket lett till färre budgivare, från tidigare 4-5 till 2-3 större aktörer. Däremot är marknaden fortsatt aktiv inom samhällsinfrastruktur, där risknivån upplevs lägre, särskilt i projekt som rör sjukhus och offentliga byggnader.²⁵

²⁰ Whiteside (2013)

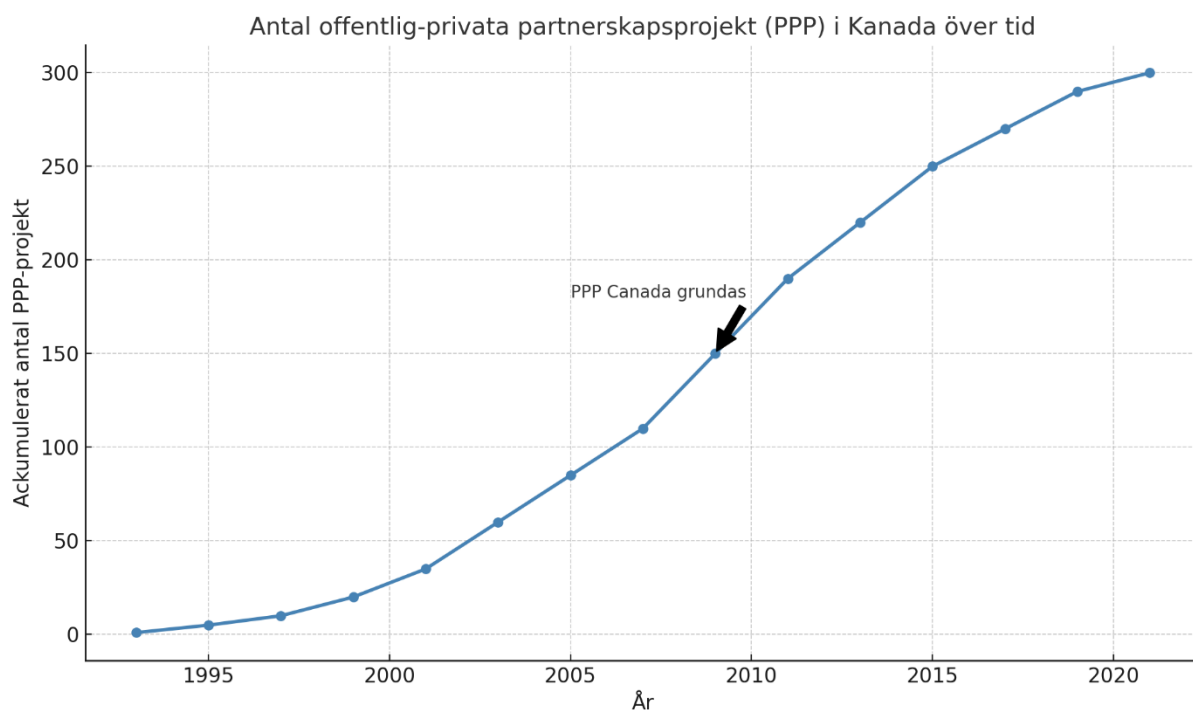
²¹ Casady, et al. (2019)

²² Siemiatycki (2015)

²³ Siemiatycki (2015)

²⁴ Siemiatycki (2023)

²⁵ Bhatia (2025)



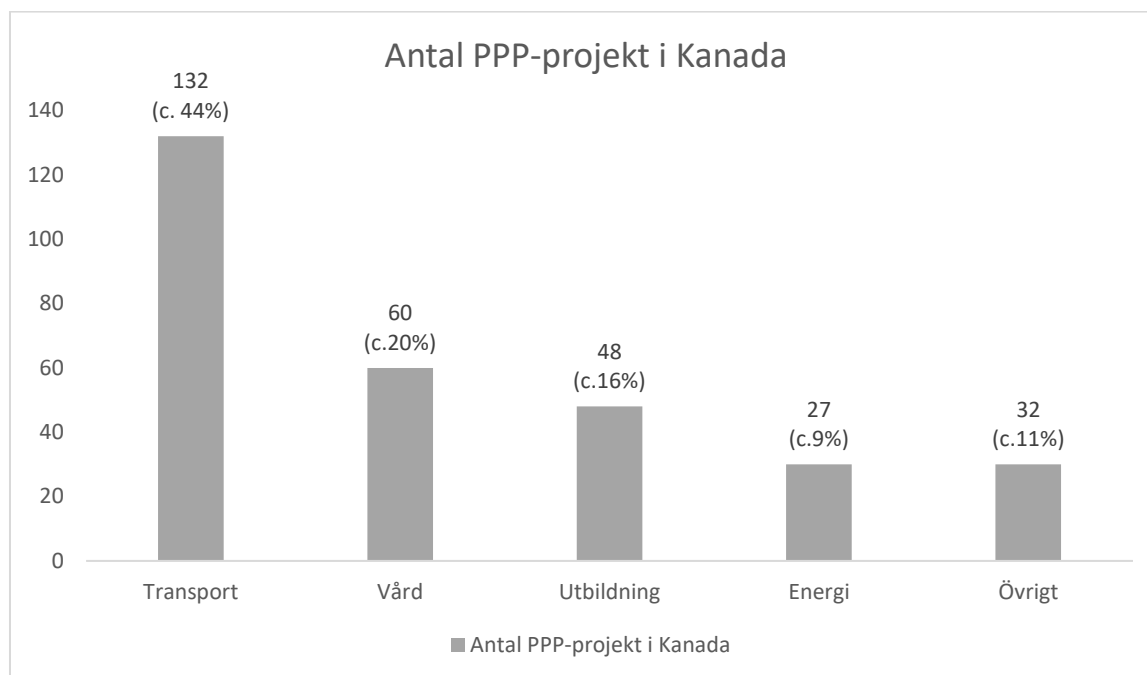
Figur 2: Graf på ungefärligt antal PPP i Kanada mellan 1993-2022, med en tydlig acceleration efter PPP Canada Inc. grundades och mot 2022 observeras en planare utveckling.^{26, 27}

Figur 3 visar hur PPP-projekt i Kanada har fördelats mellan olika sektorer, med störst koncentration inom transport (infrastruktur som vägar och kollektivtrafik) samt sjukvård (sjukhusprojekt). Denna dominans kan förklaras av både sektorerna karaktäriseras av stora initiala kapitalkostnader, lång livslängd på

²⁶ Canadian Centre of Economic Analysis (2016)

²⁷ Siemiatycki (2023)

tillgångarna och ett kontinuerligt behov av drift och underhåll, förutsättningar som lämpar sig väl för livscykelbaserade kontraktsformer som PPP.^{28, 29}



Figur 3: Ungefärligt antal och fördelning av PPP-projekt per sektor i Kanada (andel i %). Övrigt inkluderat rättsväsende, försvar, kultur etc.

Efter den tidiga tillväxt fram till 2018, har PPP-modellen i Kanada på senare tid ställts inför nya utmaningar. Kritiken har bland annat rört bristande transparens, ökade transaktionskostnader och frågor om värde för skattepengar. Dessutom har vissa stora projekt, särskilt inom kollektivtrafik, uppvisat betydande förseningar och kostnadsöverskridanden.^{30, 31} Detta har lett till en gradvis omvärdering av PPP som modell, med ökad variation i upphandlingsstrategier och större fokus på "progressiva" modeller där offentlig och privat sektor samarbetar redan under planeringsfasen.^{32, 33} Denna utveckling har man framför allt sett alltmer i Kanada inom Kollektivtrafik och andra infrastrukturprojekt med högre grad av komplexitet. Varpå projekt upphandlas utan initial fast pris, för att tillsammans med beställaren utforma lösningar, identifiera risker och definiera omfattning och kostnadsramar successivt. För att resultera i att ge privata partnern inom privat sektorn möjlighet att förstå projektet. Incitamentsstrukturen bygger då på principer om delat ansvar, där både kostnadsbesparingar och överskridanden fördelas mellan parterna, så kallad *pain/gain sharing*. Liknande modell möjliggör större transparens och samarbete, och syftar till att öka både genomförbarhet och kvalitet i särskilt komplexa projekt.³⁴

Enligt projektförfinansieringsdirektör hos *Housing, Infrastructure and Communities Canada*, med lång erfarenhet från kanadensiska PPP-projekt inom transportsektorn, befinner sig PPP-modellen idag i ett stadium av kalibrering snarare än expansion. Stora federala initiativ som P3 Canada Fund har avvecklats och Canada

²⁸ Canadian Centre of Economic Analysis (2016)

²⁹ Siemiatycki (2015)

³⁰ Siemiatycki (2015)

³¹ Siemiatycki (2023)

³² Ontario Infrastructure and Lands Corporation (2022)

³³ Infrastructure Canada (2020)

³⁴ Bhatia (2025)

Infrastructure Bank (CIB) har skiftat fokus från generellt PPP-främjande till riktade investeringar i specifika sektorer som järnväg, snabbförbindelser och gröna projekt.³⁵

Med en mer återhållsam federal roll är det i huvudsak provinserna genom organisationer som Infrastructure Ontario eller Integris som driver utvecklingen vidare. Därigenom har PPP blivit ett mer decentraliserat verktyg, där tillämpningen varierar beroende på projektens storlek, karaktär och plats. Det framkommer även ett tydligt mönster: stora komplexa projekt tenderar att brytas ned i mindre projekt för att underlätta konkurrens och upphandling. Detta är ett svar på kapacitetsutmaningar inom både offentlig och privat sektor, inklusive höga arbetskraftskostnader och lågt anbudsintresse för projekt över 1–2 miljarder CAD (c. 8–16 miljarder SEK).

Risikfördelningen har också utvecklats. Manocha beskriver ett skifte där staten i högre utsträckning återtar vissa risktyper såsom tillstånd, miljöhantering och initial finansiering medan privata aktörer fortsatt ansvarar för leveransrisk, långsiktig drift och geotekniska frågor. Det indikerar en mognad i tillämpningen, där staten agerar mer strategiskt och differentierat i val av samverkansform. Den övergripande idén vid fördelning av risk är att riskerna ska bäras av den part som har störst möjlighet att påverka dess utfall. Geotekniska risker är en återkommande diskussionspunkt vid förhandlingar, då privata parterna visat sig vara motvilliga att bära denna risk.

Kanadensiska erfarenheten visar att PPP fungerar bäst när modellen används med urskillning, anpassas efter projektens förutsättningar och kombineras med transparenta processer och kompetensstöd hos beställaren. Avgörande är även det långsiktiga värdeskapande som medför hållbar samhällsnytta över hela livscykeln, genom förbättrad tillgänglighet, optimerade driftkostnader och incitament för förebyggande underhåll snarare än kortsiktiga besparingar.³⁶

Parallellt med att Kanada utvecklade beprövade modeller för offentlig–privata partnerskap inom fysisk infrastruktur, började PPP-liknande tillvägagångssätt även tillämpas på digitala offentliga tjänster. Ett exempel är det federala projektet ArriveCAN, som lanserades under covid-19-pandemin för att effektivisera inreseregistrering. Projektet uppvisade flera PPP-liknande drag, tydlig uppdragsgivare, extern leverantörsberoende och ett prestationsbaserat upplägg. Men enligt riksrevisorns granskning 2024 präglades projektet av bristande transparens, oklar kostnadsbild och kvalitetsproblem. ArriveCAN illustrerar därmed att goda resultat inte följer av PPP-liknande strukturer i sig, utan beror på robust styrning och metodik.³⁷ Projektet kommer att behandlas vidare som referens senare i rapporten.

3. Utveckling och förvaltning av transportinfrastrukturen – Hur fungerar det i Kanada

Kanada har ett väl utarbetat system för planering, finansiering och drift av transportinfrastruktur, där offentlig–privata partnerskap (PPP) utgör ett etablerat komplement till traditionell infrastrukturplanering. PPP-modellen är inte ett separat spår, utan integreras ofta i provinsers och myndigheters övergripande investeringsstrategier, särskilt för större och mer komplexa projekt där livscykelperspektiv, riskdelning och externt kapital anses motiverat. Självaste utvecklingen och förvaltningen av Kanadas transportinfrastruktur är ett komplext samspel mellan federal och provinsiell nivå, där ansvar och roller är tydligt uppdelade men ofta samordnas genom partnerskap och gemensamma initiativ.

³⁵ (Manocha, 2025)

³⁶ (Manocha, 2025)

³⁷ (Office of the Auditor General of Canada, 2024)

3.1. Investeringsprogram

På federal nivå spelar två huvudmyndigheter centrala roller:

- Infrastructure Canada är den federala instansen med ansvar för att finansiera och främja större nationella infrastrukturprojekt. Genom program som *P3 Canada Fund* (numera avvecklad) har man stöttat traditionellt och PPP genomförande projekt över hela landet. Infrastructure Canada har också varit viktig i utvecklingen av nationella strategier som *Investing in Canada Plan*.³⁸
- Transport Canada är en federal myndighet har ett sektorspecifikt ansvar och fungerar främst som regulator och strategisk planerare inom transportområdet. Myndigheten sätter säkerhetsstandarder, utvecklar långsiktiga transportstrategier och deltar i investerings- och finansieringsprogram exempelvis samordnar vissa nationella investeringar.³⁹

Dessa federala institutioner har traditionellt haft en stödjande, snarare än styrande, roll gentemot provinsregeringarna, i linje med Kanadas konstitutionella maktfördelning.

Kanadas investeringsprogram inom transportinfrastruktur bygger på en kombination av federala, provinsiella och kommunala initiativ. På federal nivå har program som "*Investing in Canada Plan*" (ICP) och "*Canada's Long-Term Infrastructure Plan*" varit centrala för att samordna långsiktiga investeringar i infrastruktur. *Investing in Canada Plan* är ett flerårigt program som omfattar mer än 180 miljarder CAD i investeringar över tolv år och spänner över fem prioriterade områden: kollektivtrafik, gröna projekt, samhällsinfrastruktur, handel och transport, samt bredbandsutbyggnad.⁴⁰

En särskild institution som spelar en viktig roll är Canada Infrastructure Bank (CIB), etablerad 2017 med ett mandat att mobilisera privata investeringar i offentlig infrastruktur.⁴¹ Banken tillhandahåller kapital, samfinansiering och analytiskt stöd i syfte att överbrygga gap mellan offentlig finansiering och privata investerarens avkastningskrav, särskilt inom gröna energiprojekt, digital infrastruktur och kollektivtrafik. CIB:s verksamhet riktas särskilt mot projekt som annars skulle vara svåra att genomföra under traditionella villkor.⁴² Dessa program varit avgörande för att öka investeringstakten, särskilt efter lågkonjunkturen 2008–2009.^{43, 44} Samtidigt har CIB kritiserats för bristande transparens och begränsade resultat jämfört med sitt ambitiösa mandat.⁴⁵

3.2. Underhåll och tillgångsförvaltning

Tillgångsbaserad planering, asset management, har vuxit i betydelse i Kanada, särskilt efter att flera provinser antagit lagstiftning som kräver kommuner att utveckla långsiktiga förvaltningsplaner för sina infrastruktur tillgångar, exempelvis Ontario Regulation 588/17. Dessa planer inkluderar inventeringar, tillståndsbedömningar och åtgärdsstrategier över minst 10 till 20 år, vilket skapar förutsättningar för mer proaktiv underhållsplanering och återinvestering.

Långsiktig planering av underhåll har också blivit en central del inom ramen för offentlig-privata partnerskap, där privata aktörer ofta har ansvar för drift och underhåll över 25–35 år. Detta incitament att minimera livscykelkostnader bidrar till förbättrad byggkvalitet och långsiktig funktion. Det talar för att

³⁸ Investing in Canada Plan är en federal infrastrukturstrategi lanserad 2016 med över 180 miljarder CAD i investeringar över 12 år inom transport, grön och social infrastruktur

³⁹ Transport Canada och Canadian Transportation Agency (CTA – Kan i viss utsträckning jämföras med Transportstyrelsen i Sverige) kan förväxlas eftersom båda verkar inom transportområdet på federal nivå. Men de har olika roller, även om det finns viss överlappning i sektorsinriktning.

⁴⁰ Infrastructure Canada (2020)

⁴¹ Canada Infrastructure Bank (2017)

⁴² (Manocha, 2025)

⁴³ Siemiatycki (2020)

⁴⁴ (Manocha, 2025)

⁴⁵ Office of the Auditor General of Canada (2024)

incitament för långsiktig asset management inom PPP leder till mer robusta anläggningar med färre oplanerade driftstopp, vilket till stor del är ännu en välgrundad bedömning snarare än fullt bekräftad empiri.^{46, 47}

Ett exempel är Partnerships BC:s krav på "Whole-Life Costing" i PPP-projekt, vilket innebär att projektvärdering under upphandlingsfasen bygger på totala livscykelkostnader, inte enbart initial investeringskostnad. Enligt Infrastructure Ontario har inkludering av budgetering för *whole-life costing* lett till ökad budgetdisciplin och lägre totala kostnader i flera större sjukhus- och vägprojekt.⁴⁸ Trots framsteg kvarstår utmaningar såsom behovet av förbättrad datainsamling, kompetensutveckling inom kommunal sektor och anpassning till klimatrelaterade risker. Federala satsningar såsom "Municipal Asset Management Program" (MAMP) stödjer kommuner i att bygga upp systematiska processer för tillgångsförvaltning och riskbedömning.⁴⁹

4. Alternativ finansiering och organisering av transportinfrastruktur – Hur funkar det i Kanada?

Begreppet offentlig-privata partnerskap definieras i kanadensisk infrastruktur enligt följande: *"Ett P3-avtal är en långsiktig, integrerad överenskommelse mellan en offentlig myndighet och en privat sektor-konsortium för att hantera två eller flera av följande steg: design, byggnation, finansiering, drift och underhåll av infrastruktur. Genom att överföra vissa risker till den privata sektorn (mot en kostnad) kan P3 bidra till att säkerställa att projekt genomförs mer effektivt och kostnadskontrollerat."*⁵⁰

4.1. PPP/AFP-modellen i Kanada

I Kanada används främst/huvudsakligen en särskild variant av offentlig-privat samverkan, kallad *Alternative Financing and Procurement* (AFP), som har utvecklats främst inom provinsen Ontario. Denna modell är en del av den bredare PPP-familjen, men har särskilt formats för att tillgodose de juridiska, ekonomiska och institutionella förhållandena i Kanada. Syftet med AFP-modellen är att kombinera det offentliga uppdraget med den privata sektorns resurser och expertis för att på ett kostnadseffektivt sätt bygga och förvalta offentlig infrastruktur. Genom AFP kan det offentliga minska den initiala budgetbelastningen, påskynda projektgenomföranden och uppnå ett mer balanserat risktagande mellan parterna.⁵¹

Det som särskiljer AFP-modellen är dess tydliga standardisering av upphandlingsprocessen, samt den formella rollen för särskilda institutioner som Infrastructure Ontario. Modellen utmärker sig även genom att privata aktörer involveras först efter att projektet uppnått en hög grad av mognad i planeringen, vilket minskar förekomsten av omförhandlingar och säkerställer att offentliga intressen beaktas från början.

Upphandlingsprocessen inom AFP är ofta tvåstegsbaserad, med 4 månaders prekvalificering följt av 12–18 månaders anbudsfas. Större projekt tenderar att brytas ned i mindre delar. Denna strategi har dock lett till blandade resultat, dels attraherat fler anbudsgivare men det har också försvårat samordning och minskat möjligheten att överföra helhetsansvar, vilken i vissa fall underminerat projektet effektivitet och

⁴⁶ (Manocha, 2025)

⁴⁷ Canadian Centre of Economic Analysis (2016)

⁴⁸ Ontario Infrastructure and Lands Corporation (2022)

⁴⁹ Ontario Infrastructure and Lands Corporation (2022)

⁵⁰ Boothe, et al. (2015)

⁵¹ Siemiatycki (2015)

leveransförmåga.⁵² Riskfördelningen är också mer formaliserad, där exempelvis tillgänglighetsrisker explicit kvantifieras i kontrakten och kopplas till ersättningsmekanismer.

De vanligaste kontraktsformerna inom AFP-modellen är:

- DBFM (Design-Build-Finance-Maintain)
- DBFMO (Design-Build-Finance-Maintain-Operate).

I båda modellerna ansvarar det privata konsortiet inte enbart för projektering och byggnation, utan också för finansiering, långtidsförvaltning och i vissa fall för drift av anläggningen under en kontraktsperiod på typiskt 25–35 år. Detta skapar incitament för helhetslösningar där livscykelkostnader och långsiktig kvalitet prioriteras.⁵³

En av grundpelarna i PPP-modellen är fördelningen av risk. I traditionella upphandlingsformer bär den offentliga parten huvudansvaret för kostnadsökningar och förseningar. I AFP/PPP flyttas vissa risker och i varierande grad över till den privata parten, exempelvis: konstruktionsrisk, finansieringsrisk, tillgänglighetsrisk, underhållsrisk

Det offentliga behåller dock ansvaret för kravställning kring måluppfyllelse, servicenivåer och strategisk styrning, vilket innebär att offentliga värden kan säkras även i samverkan med privata aktörer.^{54, 55} Under de senaste åren har risker börjat återföras till staten. Exempelvis volymrisk, geoteknisk risk och miljötillstånd tas i större utsträckning av offentliga aktörer eftersom privata parter efterfrågar större säkerhet och incitament vid osäkerhet.⁵⁶

Nedan följer en tabell med riskfördelning i ett typiskt kanadensiskt PPP-projekt (DBFMO):

Risktyp	Off.	Dela	Privat	Kommentar
Volym- /efterfrågerisk	x			Den offentliga beställaren betalar – inte användarna. Volymrisk hålls offentligt vid "availability payments"
Markrisk (rättigheter, tillstånd)	x			Offentlig part hanterar tidiga flaskhalsar – avgörande för att inte fördröja projektstart.
Designrisk			x	Privat aktör designar enligt funktionskrav – och bär konsekvenserna.
Byggrisken			x	Leverans, tid och kostnad är på privat sida – nyckel för Value for Money.
Finansieringsrisk			x	Privat part säkrar lån och kapital – ger staten budgetförutsägbarhet.
Drift- och underhållsrisk			x	Kvalitet styr betalning – incitamenten ligger rätt.
Tillgänglighetsrisk			x	Offentlig part betalar bara för fungerande tjänst.
Regeländringsrisk		x		Delas ofta – större policyförändringar kompenseras.
Återlämnings-/ Restvärderisk	x			Offentlig part får tillbaka anläggningen – och måste säkerställa skick

⁵² Manocha (2025)

⁵³ Canadian Centre of Economic Analysis (2016)

⁵⁴ Rachwalski (2013)

⁵⁵ Siemiatycki (2015)

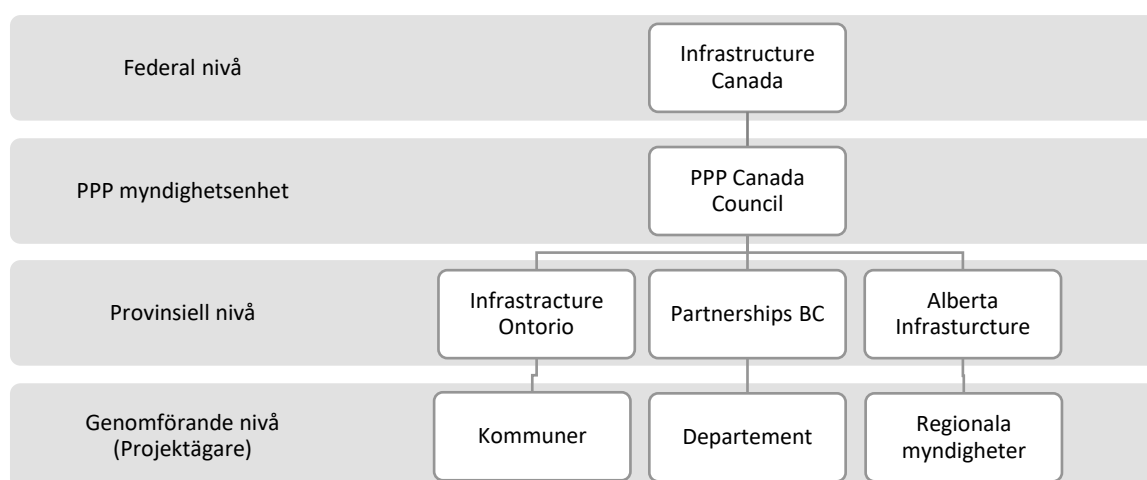
⁵⁶ Manocha (2025)

4.2. Organisation och institutioner

Kanada är ett av de första länderna i världen som systematiskt etablerade särskilda enheter för planering och implementering av offentlig-privata partnerskap. Dessa inkluderar bland annat inom transportinfrastruktur:

- Infrastructure Ontario (IO) – ansvarar för större infrastrukturprojekt i Ontario,
- Partnerships BC – numera Infrastructure BC, aktiv i British Columbia
- Infrastructure Alberta – med liknande mandat i provinsen Alberta.

Myndigheterna fungerar som ”*center of expertise*”, se figur 4, och har etablerat standardiserade metoder för upphandling, riskbedömning och kontraktshantering.⁵⁷



Figur 4: Övergripande exemplifierad bild kring några aktörer och ansvarsfördelning i Kanadas PPP-system

Efter år 2000 har den kanadensiska PPP-modellen professionaliserats avsevärt. Huvudansvaret för planering, finansiering och genomförande av transportinfrastruktur vilar dock på provinserna. Varje provins har egna institutionella strukturer och modeller för detta arbete, exempelvis dedikerade upphandlingsmyndigheter specialiserade för att hantera komplexa projekt och främja offentliga-privata partnerskap. De har ofta mandat att genomföra projekt med hjälp av PPP-modellen, inklusive utvärdering, upphandling, kontraktstrukturering och uppföljning.

Provinsernas transportdepartement sätter strategiska prioriteringar, vilket innefattar både val av projekt och beslut om lämpliga genomförandeform. Medan PPP-myndigheterna ansvarar för genomförande av PPP-projekt. Detta har skapat en arbetsfördelning där det politiska beslutsfattandet separeras från det operativa och kommersiella genomförandet, vilket syftar till ökad effektivitet, transparens och riskhantering.⁵⁸

I praktiken är gränserna mellan de organisatoriska nivåerna ibland flytande. Federala program ofta sätter den övergripande inriktningen, medan provinserna implementerar projekten. Federal medfinansiering kan vara avgörande för genomförandet av vissa provinsiella projekt, särskilt inom större nationella

⁵⁷ Rachwalski (2013)

⁵⁸ (Manocha, 2025)

prioriteringar som gröna investeringar och klimatrelaterad infrastruktur. Detta kräver nära samarbete mellan olika myndighetsnivåer.⁵⁹

En viktig institutionell aktör i den kanadensiska utvecklingen efter år 2000 var PPP Canada Inc., som etablerades 2009 av den federala regeringen med syftet att främja bästa praxis, genomföra värde-för-pengar-analyser och samfinansiera provinsiala PPP-projekt. Genom sitt mandat agerade PPP Canada som ett nationellt kompetenscenter och bidrog till en mer professionell och strukturerad upphandlingskultur i hela landet. Sedan avvecklingen av PPP Canada 2018 har flera bedömare påpekat en tillbakagång på PPP-marknaden, särskilt vad gäller federalt samordnad kapacitet och kunskapsöverföring. I dag saknas ett motsvarande federalt center för expertis inom området.

4.3. Finansiering

En särskilt viktig aspekt i Kanadas PPP-system är det starka deltagandet från inhemska pensionsfonder, såsom:

- CDPQ Infra (del av Caisse de dépôt et placement du Québec)
- OMERS Infrastructure
- Public Sector Pension Investment Board (PSP).

Dessa aktörer tillför långsiktigt kapital till infrastrukturella tillgångar och efterfrågar stabil avkastning, vilket gör PPP:er attraktiva investeringsobjekt.⁶⁰

Som nämnts tidigare är ett annat viktigt inslag Canada Infrastructure Bank (CIB), grundad 2017 med syfte att främja investeringar i nationellt viktiga infrastruktursatsningar. Banken fungerar som en *blended finance*-aktör, vilket innebär att den blandar offentliga garantier, lån och direktinvesteringar med privat kapital för att öka projektens genomförbarhet. Enligt lagen *Canada Infrastructure Bank Act* ska banken stödja projekt inom exempelvis kollektivtrafik, energisystem och bredbandsutbyggnad.⁶¹

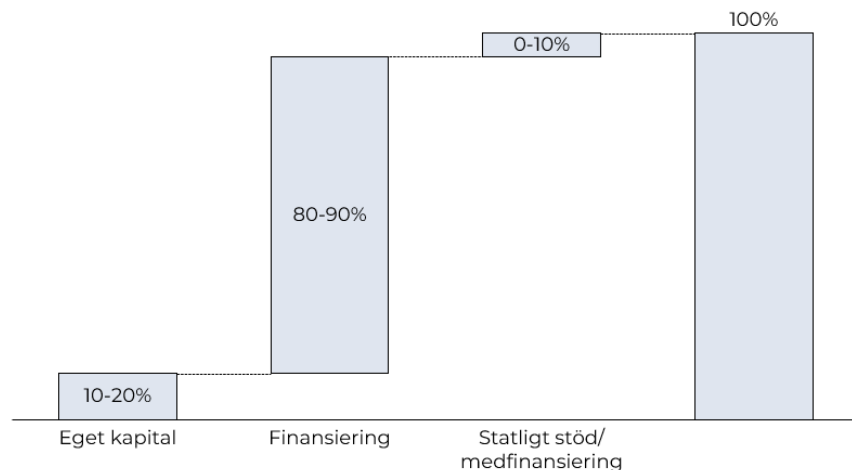
PPP-projekt i Kanada struktureras vanligen med en kombination av:

- Eget kapital från privata parter (ca 10–20 %),
- Banklån eller obligationsfinansiering (ofta 80–90 %) och
- Eventuellt statligt stöd eller medfinansiering.

⁵⁹ Denna problematik har lyfts fram tidigare av t.ex. Hodge och Greve (2010) som också pekat på att dessa samarbeten kan medföra risker vad gäller styrning, ansvarsfördelning och transparens. PPP-modellen kan till exempel leda till situationer där staten fungerar både som finansiär, regulator och avtalspart, vilket komplicerar ansvarsförhållandena och skapar potentiella intressekonflikter

⁶⁰ Siemiatycki (2015)

⁶¹ Canada Infrastructure Bank (2017)



Figur 5: Exempel på kapital struktur genom PPP

Den privata sektorn står således för initiala investeringar, medan det offentliga betalar under koncessionsperioden.

Två huvudsakliga modeller används för kompensation. Dels *Tillgänglighetsbaserad ersättning (availability payments)* som är vanligast i Kanada. Denna modell innebär att offentliga aktörer gör regelbundna betalningar till det privata konsortiet under hela koncessionstiden, förutsatt att anläggningen uppfyller specificerade kvalitets- och tillgänglighetskrav. Dels *Brukaravgifter (user fees)* som används mer sällan och framförallt i vägtullsprojekt. Riskerna för intäktsfluktuationer gör denna modell mindre attraktiv för investerare och har lett till problem i vissa fall, exempelvis Golden Ears Bridge i British Columbia, där låga trafikvolymerna ledde till att det offentliga fick täcka intäktsbortfall.⁶² Kanadas PPP-projekt bygger främst på tillgänglighetsersättning eftersom användaravgifter visat sig osäkra. Kostnadseffektiviteten (VfM) utvärderas alltid, men staten återgår i viss mån till traditionell upphandling när privata intressen visar sig vara begränsade.⁶³

I Kanada används PPP framför allt inom transportinfrastruktur för:

- Större projekt – Vanligtvis över 1-2 miljarder CAD, 8-16 miljarder SEK.⁶⁴
- Komplexa projekt – Där det finns möjlighet att kombinera olika avtalskomponenter och fördela risker.
- Konkurrensutsatta marknader – Där flera privata aktörer kan tävla om att vinna kontrakt.

Modellen har bedömts som effektiv och traditionella upphandlingar drabbas dessutom ofta av förseningar och kostnadsöverdrag. Exempelvis visade en studie från Infrastructure Ontario att 73 % av deras PPP-projekt slutfördes i tid eller inom en månad från planerat datum, jämfört med lägre punktlighet i traditionella upphandlingar.⁶⁵ Dock bör PPP reserveras för projekt där den tillför mest värde.⁶⁶

För delad finansieringsrisk kan det uppnås genom milstolpebaserade offentliga betalningar under byggfasen, vanligtvis motsvarande 30–40 % av projektkostnaden. Hanteras ofta i samband med Progressive P3.⁶⁷ Vars betalningar utförs i samband med slutförande eller presentation av delmoment i ett projekt.

⁶² Siemiatycki (2015)

⁶³ Manocha (2025)

⁶⁴ Bhatia (2025)

⁶⁵ Canada Infrastructure Bank (2017)

⁶⁶ Siemiatycki (2015)

⁶⁷ (Bhatia, 2025)

I Kanada är det offentliga fortfarande den slutliga ägaren av infrastrukturen, även om den byggs och delvis drivs genom ett PPP-avtal. Beslut om vilka projekt som ska genomföras fattas fortfarande av offentliga myndigheter, medan särskilda PPP-organisationer som Infrastructure Ontario och Partnerships BC analyserar och rekommenderar den bästa upphandlingsmetoden.

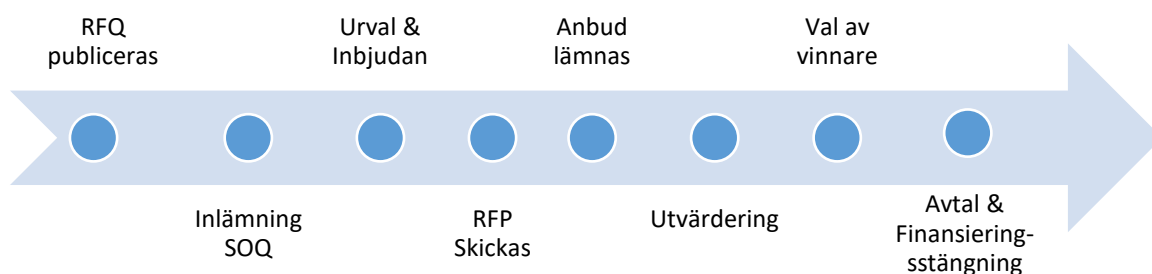
4.4. Genomförandeprocess för PPP-projekt

Ett av de mest särskiljande dragen i Kanadas PPP-modell är hur själva upphandlingen struktureras och genomförs. Den formaliserade processen syftar till att maximera konkurrens, säkerställa transparens och möjliggöra tydlig riskfördelning mellan offentlig och privat sektor. Det är inte enbart ett juridiskt verktyg, utan en central mekanism för att driva fram bättre projektresultat, förbättrad kostnadskontroll och starkare incitament till långsiktig tillgänglighet och kvalitet.

Casady et al. (2019) visar exempelvis att kanadensiska upphandlingsperioder i genomsnitt är kortare, samtidigt som de bevarar konkurrens och processkvalitet, mycket tack vare etablerade offentliga PPP-organisationer som Infrastructure Ontario och Partnerships BC. I jämförelse med andra mogna PPP-marknader, som Storbritannien och Australien, utmärker sig Kanada med särskilt effektiva upphandlingsprocesser.^{68, 69}

Den kanadensiska modellen erbjuder ett moget och formaliserat tillvägagångssätt för PPP-upphandling, inte minst genom sina etablerade rutiner för konkurrensutsättning, riskhantering och finansiell slutpunkt (financial close). Det gör den till ett relevant jämförelseobjekt för länder som överväger mer systematisk användning av PPP-lösningar.

Nedan visualiseras den traditionella anbudsprocessen i Kanada.



Figur 6: Översikt kring kanadensisk PPP-anbudsprocess

1. RFQ publiceras – Den upphandlande myndigheten annonserar projektet offentligt och publicerar en *Request for Qualifications* (RFQ). Syftet är att identifiera aktörer med tillräcklig teknisk, operationell och finansiell kapacitet att genomföra ett PPP-projekt.
2. Inlämning SOQ – Intresserade konsortier lämnar in ett *Statement of Qualifications* (SOQ), där de beskriver tidigare erfarenheter, kompetens och organisationsstruktur. Denna fas fungerar som första urval och riskreducering.

⁶⁸ Siemiatycki (2015)

⁶⁹ Casady, et al. (2019)

3. Urval & inbjudan – Ett mindre antal konsortier (ofta 2–4) väljs ut baserat på SOQ:n och bjuds formellt in att delta i nästa steg, att lämna fullständigt anbud under en RFP (Request for Proposals).⁷⁰
4. RFP skickas – De prekvalificerade konsortierna får en detaljerad uppdragsbeskrivning och kravspecifikation. RFP:n inkluderar tekniska mål, kontraktstruktur, betalningsmekanismer och riskallokering.
5. Anbud lämnas – Konsortierna lämnar sina anbud, som inkluderar designlösningar, finansieringsstruktur, riskstrategi, drift- och underhållsplaner samt ett komplett prispförslag. I Kanada är det vanligt att anbudsarbetet tar 4–6 månader.
6. Utvärdering – Anbuderna utvärderas systematiskt enligt förutbestämda kriterier, vanligtvis ett kombinationsindex för teknisk lösning, risköverföring, livscykelkostnad och tillgänglighetsbaserad ersättningsmodell.⁷¹
7. Val av vinnare – Vinnaren utses baserat på samlad poäng i utvärderingsmatris. Förhandling sker vid behov, men målet är att den vinnande anbudsgivaren ska ha ett komplett och genomförbart erbjudande från början.
8. Avtal & finansieringsstängning – Kontrakt signeras först efter att samtliga tillstånd är på plats och den privata partens finansiering är säkrad ("financial close"). Först då kan byggnation och genomförande inledas.

Den totala tidslängden för upphandlings- och kontraktfasen i kanadensiska PPP-projekt varierar beroende på sektor, projektets komplexitet och graden av risköverföring. Enligt en omfattande empirisk analys av 160 kanadensiska PPP-projekt av Casady et al. (2019) sträcker sig den genomsnittliga genomförandeprocessen från publicering av RFQ (Request for Qualifications) till finansiell stängning (financial close) vanligtvis över en period på 13 till 26 månader.

Upphandlingsfasen ("tendering period"), som omfattar RFQ, prekvalificering, RFP och anbudsinlämning, tar i genomsnitt 9 till 18 månader, där enklare sociala infrastrukturprojekt (exempelvis skolor eller vårdcentraler) tenderar att gå snabbare än mer komplexa transportprojekt, exempelvis vägtunnlar.⁷² Därefter följer utvärdering, förhandling och finansiell stängning, vilket vanligtvis kräver ytterligare 4 till 8 månader, särskilt i projekt med privat finansiering och komplicerad riskstruktur.

Ny modell har utvecklats med tiden, Progressive P3

Efter 2018 har flera jurisdiktioner börjat applicera AFP fenomenet, bland annat så kallat progressive P3s, där privata aktörer involveras redan i projektens tidiga designfas. Till skillnad från traditionella PPP-modeller, där privata aktörer ofta engageras efter färdig planering, bygger progressive P3 på gemensam riskidentifiering och utformning mellan offentlig och privat part. Ett exempel är användningen av progressive P3 i sjukvårdsprojekt i British Columbia, där tidig samverkan lett till förbättrad kostnadskontroll och färre kontraktsändringar under byggfasen.⁷³ Denna modell ses som ett sätt att öka transparens och samverkan vid komplexa investeringar enligt Michael Manocha (2025).

Progressive P3-modell delas projektets genomförande upp i två faser med separata kontrakt. Fas 1, utvecklingsfasen, inleds med att en privat partner upphandlas för att i nära samverkan med den offentliga beställaren vidareutveckla projektets design, riskstruktur, tidplan och kostnadsram. Ett initialt utvecklingsavtal reglerar detta samarbete, vars syfte är att gemensamt ta fram ett målpris (target price) och skapa tillräcklig säkerhet för att möjliggöra genomförandebeslut. Vid fasens slut gör den offentliga parten en bedömning av om överenskommelse kan nås om pris, riskfördelning och andra centrala villkor.

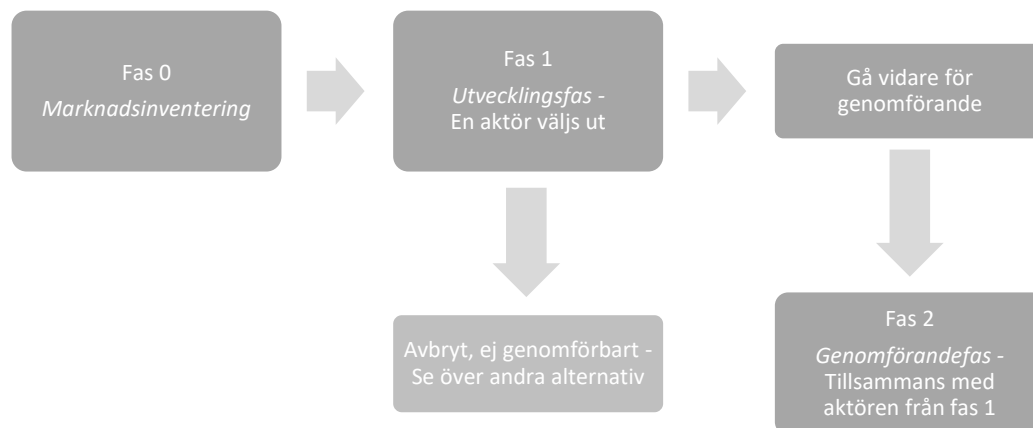
⁷⁰ Canadian Centre of Economic Analysis (2016)

⁷¹ Siemiatycki (2015)

⁷² Casady, et al. (2019)

⁷³ Siemiatycki (2015)

Om parterna enas, övergår projektet till **fas 2**, genomförandefasen, där ett nytt kontrakt (ofta DBFMO eller DBFM) tecknas med samma privata aktör för att realisera, finansiera, driva och vidmakthålla projektet. Om överenskommelse inte nås i fas 1, har den offentliga beställaren möjlighet att avbryta samarbetet och upphandla genomförandefasen på annat sätt. Det progressiva tillvägagångssättet syftar till att minska riskerna för båda parter, skapa bättre kostnadskontroll och säkerställa att endast genomförbara och välgrundade projekt går vidare till byggnation.^{74, 75}



Figur 7: Övergripande illustration av tidslinje för Progressive P3

4.5. Effekter och tillämpning

Enligt en sammanställning av analyser från levererade kanadensiska PPP-projekt har många projekt haft positiva samhällsekonomiska effekter, såsom ökad ekonomisk aktivitet, nya arbetstillfällen, mobilisering av privat kapital och stärkt skattebas. Dessa nyttor är dock i stor utsträckning förknippade med själva infrastrukturinvesteringen snarare än med valet av genomförandemodell. PPP-strukturen kan däremot ha påverkat *hur* effektivt resurser använts, exempelvis genom förbättrad tids- och kostnadskontroll eller riskfördelning.⁷⁶

Uppgifterna bygger på modellbaserade effektstudier (exempelvis från CANCEA och Infrastructure Ontario), där man använt insats–produktmodeller och makroekonomiska multiplikatorer för att bedöma bredare samhällseffekter. Även om metoden inte fångar alla kvalitativa aspekter, ger den en indikation på den potentiella avkastningen på offentlig investering via PPP-strukturen.^{77, 78}

Tidsfaktorn är kritisk: Förseningar minskar det ekonomiska värdet, särskilt i stora och komplexa projekt där punktlig leverans är avgörande för att uppnå samhällsnytta. Enligt en analys från CANCEA kan ett års försening på en portfölj värd 100 Mdr CAD reducera den ackumulerade samhällseffekten med 10 %. Detta understryker att PPP lämpar sig särskilt väl där tidiga leveranser skapar högt ekonomiskt värde och där förseningar riskerar att leda till betydande samhällskostnader.

Med stöd av starka institutioner, långsiktiga investerare och strukturerade upphandlingsprocesser visar den kanadensiska modellen hur PPP kan generera både finansiell hållbarhet och långsiktig samhällsnytta, förutsatt att rätt typ av projekt väljs, risker hanteras korrekt och styrningen är tydlig.

Särskilt tydligt blir detta i fall där PPP tillämpas på stora och komplexa investeringar med hög risk för förseningar och kostnadsavvikelser. I flera sådana projekt har PPP-modellen visat sig ge bättre

⁷⁴ Siemiatycki (2023)

⁷⁵ Infrastructure Ontario (2022)

⁷⁶ Canadian Centre of Economic Analysis (2016)

⁷⁷ Canadian Centre of Economic Analysis (2016)

⁷⁸ Ontario Infrastructure and Lands Corporation (2022)

förutsättningar för att hålla tidplaner och hantera risker effektivt, bland annat genom tydliga incitamentsstrukturer och långsiktigt ansvar hos den privata parten. Samtidigt understryker erfarenheter från t.ex. Golden Ears Bridge vikten av noggrann modellanpassning, öppenhet och uppföljning. För att PPP ska fortsätta vara ett legitimt verktyg i verktygslådan krävs därför fortsatt transparens, institutionellt lärande och selektiv tillämpning baserad på noggranna analyser av samhällsnytta, riskprofil och projektets komplexitet.

5. Olika aktörers perspektiv

5.1. Offentliga beställare

Offentliga beställare ser PPP-modellen som ett medel för att hantera risk, accelerera leverans och säkerställa långsiktigt underhåll. Det har ansetts särskilt attraktivt för stora och komplexa projekt där den offentliga sektorn annars tenderar att drabbas av förseningar, budgetöverskridanden och eftersatt drift och underhåll. Genom att kontraktera privata aktörer för hela livscykeln från design till underhåll skapas incitament att bygga rätt från början. Detta har bland annat varit en bärande logik bakom Ontario Infrastructure och Infrastructure Canada:s breda PPP-program.^{79,80}

Samtidigt finns betydande utmaningar. Offentliga organisationer har inte alltid den kompetens eller institutionella kapacitet som krävs för att bedöma och styra komplexa PPP-kontrakt. Det handlar dels om teknisk upphandlingskompetens, dels om förmågan att bevaka avtal över 25–30 år. Kritiken från exempelvis revisionsmyndigheten i Kanada understryker hur bristande dokumentation, svag projektstyrning och oklara beslutsvägar underminerat värde för pengar i vissa projekt särskilt när upphandling skett under tidspress, som med ArriveCAN.⁸¹

Slutsatsen är att PPP kräver stark och professionell offentlig motpart. När detta saknas förloras kontroll, transparens och det långsiktiga värdet av partnerskapet.

5.2. Privata entreprenörer och konsortier

Från den privata sidan ses PPP som ett kontraktsformat som erbjuder stabila och långsiktiga intäktsströmmar. Projekt struktureras vanligtvis där byggbolag, driftsentreprenörer och finansieringspartner samlas för att ta ansvar för hela leveransen (design, bygg, finansiering, drift och underhåll). Detta integrerade ansvar innebär att aktörerna delar risk men också kan optimera projektets hela livscykel.

Riskapiten i branschen varierar. Välkapitaliserade konsortier accepterar bygg- och driftrelaterade risker, men är generellt avvaktande till mark-, miljö- och regulatoriska risker. Dessa hanteras ofta via offentliga garantier eller genom att man avgränsar ansvaret i kontrakten. Incitamenten är starkt kopplade till tillgänglighetsbetalningar och viten, om tjänsten inte levereras enligt överenskomna KPI:er reduceras ersättningen.

Privata aktörer värdesätter förutsägbarhet. PPP-projekt ger möjlighet att kalkylera avkastning på ett 20–30 års perspektiv, vilket är attraktivt för strategiska investeringar. Men den långa kontraktstiden medför också högre krav på kontraktsdesign och förtroende för beställarens stabilitet. I praktiken har en del konsortier

⁷⁹ Ontario Infrastructure and Lands Corporation (2022)

⁸⁰ Infrastructure Canada (2020)

⁸¹ (Office of the Auditor General of Canada, 2024)

lämnat marknaden i Kanada till följd av ökad komplexitet, begränsad flexibilitet i kontrakten och politisk osäkerhet.⁸²

Sammantaget är modellen attraktiv där det finns en mogen marknad, tillförlitliga upphandlare och tydlig reglering. Men den kräver sofistikerade kalkyler och förmåga att hantera långsiktiga risker, särskilt i projekt med politisk laddning eller teknisk innovation.

Innovation sker ofta på metodnivå ”means and methods”, men för mycket detaljstyrning från staten minskar innovationsutrymmet. Kanada har upplevt en balansgång, med mindre detaljstyrning kring projektet skapar utrymme för mer innovation men även risk för att staten, eller beställaren, tappar kontroll över sina mål. Inom transportinfrastruktur, har beställaren en tendens att vilja detaljstyra sina mål kring projektet för att leverans inte ska vara långt ifrån man hade tänkt sig från början.⁸³

5.3. Finansiärer

Institutionella investerare som pensionsfonder och banker är centrala i PPP-marknaden, där de söker stabila, långsiktiga kassaflöden. Deras intresse beror på tydlig riskfördelning, robusta kontrakt och stabila regelverk. Brist på transparens eller politisk osäkerhet höjer finansieringskostnaden och minskar projektens attraktivitet.

Finansiärer kräver att vissa risker, som bygg- och tillståndsrisker, är hanterade innan investering. De vill också ha insyn och ”step-in rights” för att skydda sina intressen. Det finns också en trend där finansiärer ställer ökade krav på ESG-prestanda (miljö, sociala och styrningsrelaterade frågor), ett område där PPP-modellen ibland kritiserats för att sakna flexibilitet. Värdet mäts som riskjusterad avkastning, där tidig nytta av infrastrukturen är ett nyckelargument, enligt CANCEA:s analyser.⁸⁴

5.4. Allmänhet och civilsamhälle

Civilsamhällets inställning till PPP är ambivalent. Å ena sidan uppskattas investeringar i nödvändig infrastruktur särskilt i regioner där behoven är akuta och där staten tidigare varit passiv. Å andra sidan skapar PPP en distans mellan samhällsnytta och ägande, som väcker frågor om ansvar och insyn.

Transparens är en central fråga. Många PPP-kontrakt är sekretessbelagda, vilket försvårar medborgerlig granskning. Det gäller både pris, villkor och riskfördelning. Detta underminerar legitimitet, särskilt när problem uppstår som fallet med ArriveCAN visade, där användare drabbades av felaktiga instruktioner utan att ansvar kunde utkrävas.⁸⁵

Lokal förankring varierar. I projekt där dialog och samverkan skett i ett tidigt skede exempelvis inom vissa Smart Cities-initiativ, har legitimiteten ökat. I andra fall har brist på inflytande lett till motstånd, särskilt i projekt med tydliga kommersiella komponenter eller påverkan på offentlig tillgång (t.ex. vägtullar, sjukhusprivatiseringar).

I takt med att PPP-modellen institutionaliseras kräver allmänheten tydligare bevis på samhällsnytta, inte bara ekonomisk effektivitet. Det räcker inte att projekt levereras i tid och inom budget, utan de måste också uppfattas som rättvisa, inkluderande och ansvarstagande.

⁸² Siemiatycki (2023)

⁸³ Bhatia (2025)

⁸⁴ Canadian Centre of Economic Analysis (2016)

⁸⁵ (Office of the Auditor General of Canada, 2024)

6. Lärdomar för Sverige

Nedan följer sex strategiska potentiellt relevanta lärdomar från Kanada, med konkreta implikationer för Sveriges Infrastrukturpolitik.

Projektmognad före privat involvering – en kritisk framgångsfaktor: En återkommande lärdom från Kanada är vikten av att involvera privata aktörer efter att projektet uppnått en hög grad av mognad i planeringen. Detta minimerar behovet av omförhandlingar under genomförandet och säkerställer att det offentliga intresset ges ett tidigt och tydligt utrymme.

Risikfördelning som bygger på förmåga att hantera risk: En av de mest centrala inslagen i den kanadensiska modellen är risikofördelningen mellan offentliga och privata parter. Inledningsvis i användningen av PPP-formen fanns en tendens att överföra en oproportionerlig andel risk till den privata parten, ofta som ett medel för att motivera off-balance sheet-redovisning. Den klassiska PPP-modellen med fast pris, strikt tidplan och ekonomiska sanktioner har visat sig vara särskilt utmanande i vertikala infrastruktur. Detta har successivt omprövats i takt med att flera aktörer lämnat marknaden och projekt drabbats av bristande lönsamhet eller leveransproblem.

Den nya trenden är tydlig: balanserad risikofördelning krävs för att attrahera kvalificerade leverantörer. Fokus ligger på att allokerar risker till den part som är bäst rustad att hantera dem. Ett exempel, offentliga sektor tog tillbaka ansvar för t.ex. geotekniska risker och tillståndprocesser, efter att ha konstaterat att dessa osäkerheter i praktiken var svåra att prissätta och ofta ledde till konfliktfyllda omförhandlingar och fördröjning. Detta menar Bhatia (2025) är avgörande för att bibehålla marknadens intresse: projekt behöver skalas och struktureras så att risknivån är hanterbar. Det kan innebära att projekt delas upp i faser, att en progressiv kontraktsform används, eller att den offentliga parten tar en större andel av risken.⁸⁶

Behov av en stark offentlig motpart – det svenska ”center of expertise”: En tydlig lärdom från Kanada är betydelsen av starka institutionella strukturer för att stödja offentlig-privat partnerskap. En nyckelförutsättning bakom Kanadas framgångsrika professionalisering av PPP-modellen har varit etableringen av centrala expertmyndigheter, såsom Infrastructure Ontario och tidigare PPP Canada Inc. Dessa aktörer har agerat som expertorgan för upphandling, kontraktsförvaltning och riskbedömning, likt ett nav för metodutveckling, uppföljning och standardiserad kontraktspraxis. Dessa enheter har successivt byggt upp kompetens, standardiserade processer och marknadstro. De har spelat en avgörande roll för att skapa transparens, professionalisera offentliga motparter och agera garant för långsiktig samhällsnytta.

Livscyklfokus – incitament för långsiktig kvalitet: En av de mest kraftfulla mekanismerna vid genomförande av PPP-projekt för att hög genomförbarhet i den kanadensiska modellen är att ansvar för både drift och underhåll ofta ingår i kontraktet, typiskt för en period om 25–35 år. Det innebär att det privata konsortiet har ett starkt incitament att bygga för kvalitet och robusthet, snarare än att minimera initiala kostnader. Whole-Life Costing, där totalkostnad snarare än anläggningskostnad är styrande, har visat sig ge lägre livscykelkostnader och färre driftavbrott.

Nedbrytning av stora projekt – för ökad konkurrens och genomförbarhet: Ett mönster som vuxit fram i Kanada under senare år är att särskilt stora och komplexa projekt, exempelvis överstigande 1–2 miljarder CAD, 8-16 miljarder SEK, delas upp i mindre delar vid upphandling. Detta har flera syften: att öka antalet anbudsgivare, främja små och medelstora aktörers deltagande, minska inträdesbarriärer och sprida riskerna mer balanserat mellan marknadsaktörer.

Detta syns exempelvis i tunnelprojekten för Toronto-regionens kollektivtrafik, där separata kontrakt upphandlats för schaktning, stationsutformning och systemintegration, istället för ett enda megakontrakt.

⁸⁶ Bhatia (2025)

Delningen skapar fler inträdespunkter för olika typer av expertis och minskar risken för att enskilda förseningar förlamar hela projektet.

Kanada som modell – och dess utmaningar: Om Sverige skulle efterlikna den kanadensiska modellen vore det rimligt att skapa en specialiserad enhet med nationellt mandat men med nära samverkan med regionala beställare, snarare än helt centraliserad eller helt regional lösning. Exempel som Infrastructure Ontario visar hur operativt stöd, upphandlingskompetens och metodutveckling kan samlas i en organisation men bör anpassas till Sveriges mindre befolkningsbas och mer centraliserade infrastrukturförvaltning. Enheten skulle ha ett tydligt mandat från staten, men arbeta nära regionala beställare och verka som projektägare, rådgivare och samordnare. Det finns mycket i Kanadas modell som är överförbart till Sverige, särskilt när det gäller institutionell struktur och upphandlingsdisciplin. Men modellen är inte utan utmaningar. Bland de viktigaste lärdomarna för finns:

- Överdriven standardisering utan lokal anpassning har i vissa fall lett till kontrakt som varit svåra att justera vid förändrade förutsättningar.
- Avvecklingen av *PPP Canada Inc.* (2018) har blottat sårbarheten i att sakna ett federalt nav för expertis, vilket kan tjäna som argument för långsiktig förankring av en svensk motsvarighet.
- Brister i transparens och projektutvärdering har skapat förtroendeproblem i vissa regioner, något Sverige bör förebygga genom öppna data, extern granskning och lärandekultur.

7. Referenser

- Bhatia, K., 2025. *Head of Infrastructure at Infrastructure Ontario* [Interview] (5th May 2025).
- Boothe, P., Boudreault, F., Hudson, D. & Octaviani, D. M. a. S., 2015. The Procurement of Public Infrastructure: Comparing P3 and Traditional Approaches. *Lawrence National Centre for Policy Management*.
- Canada Infrastructure Bank, 2017. *Canada Infrastructure Bank Act*, s.l.: Government of Canada.
- Canadian Centre of Economic Analysis, 2016. *The Economic Impact of Canadian P3 Projects: Why building infrastructure 'on time' matters*, s.l.: Canadian Centre of Economic Analysis (CANCEA).
- Casady, C., Flannery, D., Geddes, R. R. & Eoin, D. P. &., 2019. Understanding PPP Tendering Periods in Canada: A Duration Analysis. *Public Performance & Management Review*, Volume 42.
- Cox, K., 2000. *Lord eliminates toll on highway*, s.l.: The Globe and Mail.
- Hodge, G. a. C. G., 2010. *Public-private partnerships: governance scheme or language game?*, s.l.: Australian journal of public administration 69.
- Infrastructure Canada, 2020. *Investing in Canada Plan*, s.l.: Government of Canada.
- Infrastructure Ontario, 2022. *Progressive P3 Delivery Model*, Toronto: Infrastructure Ontario.
- KPMG, 2015. *Public Private Partnerships: Emerging global trends and the implications for future infrastructure development in Australia*, s.l.: s.n.
- Manocha, M., 2025. *Director, Project Finance at Infrastructure Canada* [Interview] (1st April 2025).
- OECD, 2008. *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, Paris: OECD.
- Office of the Auditor General of Canada, 2024. *ArriveCan*, s.l.: Office of the Auditor General of Canada.
- Ontario Infrastructure and Lands Corporation, 2022. *Annual Report 2021-2022*, s.l.: Infrastructure Ontario.
- Rachwalski, M., 2013. *Public Sector Capacity to Plan and Deliver Public/Private Infrastructure Partnerships (P3s): A Case Study of British Columbia's Healthcare Sector*, Canada: University of Victoria .
- Siemiatycki, M., 2015. Cost Overruns on Infrastructure Projects: Patterns, Causes and Cures. *IMFG perspectives*, Volume 11.
- Siemiatycki, M., 2015. Public-Private Partnerships in Canada: Reflections on twenty years of practice. *Canadian Public Administration* 58.3, pp. 343-362.
- Siemiatycki, M., 2020. *Delivering Infrastructure Through Public-Private Partnerships: Canada's Evolution and New Challenges*, s.l.: Journal of the American Planning Association.
- Siemiatycki, M., 2023. *Public-Private Partnerships: Is a reassessment underway?*, Ontori: Ontorio 360.
- Siemiatycki, M., 2023. The Emergence of Progressive Public-Private Partnerships in Canada: Rethinking Risk and Collaboration. *Journal of Infrastructure Policy and Planning*, Volume 18 (2), p. 45–62.
- The Canadian Council for Public-Private Partnerships, 2025. *Home Page*. [Online]
Available at: <https://www.pppcouncil.ca/>
- Whiteside, H., 2013. Stabilizing privatization: crisis, enabling fields, and public-private partnerships in Canada. *Alternate Routes: A journal of critical social research* , Volume 24.

8. Bilaga: Erfarenheter från några specifika objekt i Kanada

Kanada har sedan slutet av 1990-talet varit ett globalt föregångsland inom tillämpningen av offentlig–privata partnerskap. Särskilt Ontario har byggt upp en välutvecklad struktur med dedikerade myndigheter som Infrastructure Ontario och tydligt formaliserade processer för planering, upphandling och uppföljning.⁸⁷ Trots detta har vissa projekt avslöjat begränsningar i modellen. I det följande analyseras projekt som tillsammans illustrerar både styrkor och svagheter i det kanadensiska PPP-systemet varpå 3 av dessa projekt undersöks djupare med relevans för svensk kontext för framtida strategiska vägval.

PROJEKT	PLATS	TYP AV INFRASTRUKTUR	P3-MODELL	PROJEKTSTATUS	UPPHANDLANDE MYNDIGHET
OTTAWA LRT - CONFEDERATION LINE	Ottawa, Ontario	Spårväg / Lättjärnväg	DBFOM	I drift (sen 2019)	City of Ottawa
ONTARIO LINE - ELEVATED GUIDEWAY	Toronto, Ontario	Metro / Förhöjd bana	Progressive DBFOM	Pågående	Metrolinx & Infrastructure Ontario
HIGHWAY 407 ETR	Greater Toronto Area	Motorväg (betalväg)	Lease-Operate-Transfer	I drift (sedan 1999)	Privat konsortium (99-års koncession)
EGLINTON CROSSTOWN LRT	Toronto, Ontario	Lättjärnväg (LRT)	DBFOM	Pågående	Metrolinx & Infrastructure Ontario
GORDIE HOWE INTERNATIONAL BRIDGE	Windsor-Detroit	Gränsbro	DBFOM	Pågående	Government of Canada (P3 Canada)

4.1 Ottawa LRT – Confederation Line

Översikt:

Ottawa Light Rail Transit Confederation Line är en 12,5 km lång spårvägslinje, med 13 stationer, där 2,5 km utgörs av tunnel. Projektet upphandlades som ett DBFOM-kontrakt och omfattade design, byggnation, finansiering, drift och underhåll i 30 år. Det var stadens första stora spårbundna satsning i modern tid.

Utförande och problem:

Trots att projektet slutfördes enligt tidplan och budget 2019, har driftsfasen präglats av betydande tekniska problem däribland hjulaxelbrott, urspårningar, brister i signalsystemet och omfattande avstängningar.⁸⁸ En oberoende offentlig utredning (2022) drog slutsatsen att staden “översålde projektets mognadsgrad” och att pressen att färdigställa i tid prioriterades över kvalitet och långsiktig funktionalitet. Det starka fokuset på att leverera "on time and on budget" i ett PPP-upplägg kan tränga undan andra avgörande dimensioner, såsom driftsäkerhet, teknisk mognad och långsiktig funktionalitet. Det är alltså inte bara frågan om brister i genomförandet, utan i själva projektupplägget och kontraktslogiken.

Kärnsinsikter:

- Risköverföring är inte synonymt med riskeliminering. Offentliga aktörer behöver fortsatt ha kompetens att ifrågasätta leverantörens val särskilt vid tekniska kompromisser.
- PPP-modellens styrkor i byggfasen (tidskontroll, incitament) måste balanseras med robust uppföljning i driftsfasen, något som saknades här.

⁸⁷ Siemiatycki (2015)

⁸⁸ Siemiatycki (2023)

- Ottawa-fallet visar att teknisk rådgivning (även från kompetenta aktörer) inte garanterar ett bra utfall om projektstyrning och transparens brister hos uppdragsgivaren.⁸⁹

Relevans:

Projektet speglar utmaningarna i storskalig kollektivtrafiksatsning i stadsmiljö, vilket blir aktuellt i Sverige exempelvis vid planering av framtida järnvägsutveckling i stadsmiljö. Tydlig ansvarsfördelning och kontinuerlig teknisk dialog mellan beställare och konsortium är avgörande.

4.2 Ontario Line – Elevated Guideway (pågående)

Översikt:

Ontario Line är ett 15,6 km långt tunnelbana-/pendeltågssystem genom centrala Toronto. Projektet är uppdelat i flera segment, varav det förhöjda spårelementet är särskilt tekniskt och miljömässigt utmanande. Detta segment av projektet genomförs som ett "Progressive P3" där den privata parten först upphandlas i en samverkansfas med successiv utveckling av design och kostnad, innan ett fast kontrakt sluts.

Innovationshöjd:

Det progressiva upplägget är avsett att möta flera av de svagheter som tidigare generationers PPP-modeller präglats av: brist på flexibilitet, designlåsning och riskprissättning vid låg informationsnivå. Istället möjliggör modellen för parterna att successivt samverka kring optimering av både teknik, kostnad och tid, en lärdom från bland annat Ottawa LRT.⁹⁰

Pågående resultat:

- Riskanalys, teknisk planering och intressentdialog integreras redan från start.
- Den offentliga beställaren (Metrolinx/Infrastructure Ontario) behåller kontroll över nyckelbeslut men förlitar sig på marknadsaktörernas innovationskapacitet.
- Tekniska rådgivarens roll inkluderar systemanalys, konsekvensbedömning och samordning av projekteringsdata i ett kontinuerligt arbetsflöde med entreprenören.

Relevans:

Progressive P3 skulle kunna vara intressant i svenska projekt, som bedömts fördelaktiga som PPP-projekt, men där teknisk osäkerhet är hög (t.ex. tunneldel av nya stambanor) eller där samverkan med kommuner kräver flexibilitet. Det skapar incitament för innovation utan att släppa kontroll över kritiska samhällsmål.

4.3 Highway 407 ETR – ett kommersiellt drivet PPP (vägprojekt)

Översikt:

Highway 407 Express Toll Route är en 108 km lång motorväg i Ontario. Den utvecklades ursprungligen som ett DBFM PPP-projekt men såldes 1999 till ett privat konsortium under ett 99-årigt koncessionsavtal, ett exempel på "Lease-Operate-Transfer"-modell. Projektet används ofta som jämförelse för PPP med hög grad av kommersialisering.

Kontroverser och lärdomar:

Den privata operatören har fritt kunnat justera avgifter, vilket lett till samhällsdebatt kring tillgång, transparens och social rättvisa. Även om vägen hållits i gott skick och utbyggts effektivt, har kontrollen över samhällskritisk infrastruktur i praktiken flyttats till en kommersiell aktör.⁹¹

Relevans:

⁸⁹ Siemiatycki (2023)

⁹⁰ Ontario Infrastructure and Lands Corporation (2022)

⁹¹ Siemiatycki (2015)

- Projektet visar att PPP med hög frihetsgrad kräver tydlig reglering särskilt när användare står för finansiering (vägtullar).
- Vid övervägande av t.ex. trängselavgifter, laddinfrastruktur eller mobilitetslösningar behöver sociala nyttor och tillgänglighet väga lika tungt som investeringsavkastning.

Övergripande slutsatser

DIMENSION	OTTAWA LRT	ONTARIO LINE	HIGHWAY 407 ETR
PROJEKTFORM	DBFOM (traditionell PPP struktur)	Progressive P3	Lease-Operate-Transfer
LÄRDOMAR	Risker i driftfas, brist på transparens	Flexibilitet, styrbarhet, samverkan	Risk för kommersiell dominans
RELEVANS FÖR SE	Stadsspårväg, tunnelprojekt	Järnvägssträckor i komplex miljö	Framtida väg-/avgiftsprojekt

De tre projekten illustrerar att PPP-modellen i vissa fall kan bidra till måluppfyllelse, förutsatt att den utformas utifrån projektspecifika behov och kompletteras med tydlig styrning, kontinuerlig samverkan och mål för samhällsnytta.