

i.registrator@regeringskansliet.se

Infrastrukturdepartementet

103 33 Stockholm

Till Tomas Eneroth via registrator

Betänkandet SOU2020:18 Framtidens järnvägsunderhåll

(dnr I2020/01030/TP)

Sammanfattning

Yttrandet är tudelat. Den första delen av yttrandet handlar om utredningsdirektivens avgränsningar och utgångspunkter. Den andra delen handlar om utredningens förslag och motiv.

Utredningens direktiv har inneburit en kraftig begränsning av möjligheterna att förutsättningslöst närma sig frågan hur underhållet av järnvägen bör organiseras på bästa sätt. I de ursprungliga direktiven begränsades frågan om förändrad organisering av järnvägsunderhållet till de geografiska områden där Infranord AB för tillfället råkade äga baskontrakten. I senare direktiv lättades begränsningen något, men även då var frågan om en geografiskt begränsad överföring av underhållet till Trafikverket. Utredaren har således varit förhindrad att belysa frågan från ett perspektiv på järnvägen som ett sammanhängande system där delarna är funktionellt, tekniskt och teknologiskt starkt integrerade med varandra för att trafiken ska fungera året runt, dygnet runt, sju dagar i veckan.

Den svenska järnvägen har i dessa avseenden egenskaper som liknar den kapitaltunga processindustrin. Det vore den främmande att plocka ut brottstycken i sina anläggningar för att låta olika entreprenörer sköta det dagliga och löpande underhållet på dessa spridda fragment av anläggningen. Några sådana exempel är svårfunna hos processindustrin. Den måste ha kontroll över skötseln och anläggningens beståndsdelar och hur de är integrerade med varandra. Den finns på en starkt konkurrensutsatt marknad där misslyckanden med leveranser och kvalitet får omedelbara konsekvenser för företagets fortlevnad och utveckling.

Av detta skäl måste andra, och icke begränsande, utgångspunkter och värderingar ligga till grund för den framtida organiseringen av järnvägsunderhållet. Organiseringen bör avgöras med hänsyn till frågor som i sammanhanget rör de uppenbara och påtagliga riskerna för marknadsmisslyckanden och vad som är och kan te sig samhällsekonomiskt lämpligt och försvarbart.

I betänkandet Framtidens järnvägsunderhåll (SOU 2020:18) riktas kritik mot Trafikverkets hantering av underhållsverksamheten på många och vitala punkter. Kritiken är i stora och avgörande delar en upprepning av den kritik som fördes fram i betänkandet Koll på anläggningen (SOU 2015:42). Våldigt lite synes ha skett under de fem år som gått mellan de aktuella utredningarna. Kritiken kommer igen och understryks i Riksrevisionens granskning av järnvägsunderhållet (RiR 2020:17).

Utredaren betonar vikten av att ha kunskap om järnvägsanläggningen. Det tillhör kärnverksamheten för en infrastrukturförvaltare och är grunden för hela underhållsprocessen, oavsett om åtgärderna i anläggningen köps på en marknad eller utförs i egen regi. I dag finns inte tillräcklig kunskap i Trafikverket vare sig om anläggningens nedbrytning eller om effekter av åtgärder i anläggningen. Det kan inte uteslutas att detta förhållande är en direkt konsekvens av att själv inte sköta det löpande

underhållet av anläggningen med egen organisation. Att vara en renodlad beställare av underhållsåtgärder med begränsade och med tiden allt mindre direkta kunskaper om anläggningen rymmer uppenbara risker för ett dyrt och ineffektivt underhåll.

Utredaren föreslår att Trafikverket ska ta över ett visst antal namngivna kontrakt knutna till vissa bandelar och teknikområden. Det samlade årliga värdet på dessa kontrakt uppgår till ca 1,9 mdr kronor, varav Infranords andel uppgår till 1,6 mdr kronor. Det är en rejäl åderlåtning av bolagets intäktsströmmar, över 40 procent. Bolagets konkurrenskraft kommer att minska kraftigt. Konkurrensförhållandena förändras påtagligt och ensidigt till Infranords nackdel. Förslaget är inte konkurrensneutralt. De anställda i Infranord riskerar att få bära en stor börda.

Bland förslagen i utredningen ingår att Trafikverket ska ta ansvar för kapitaltunga maskiner och utrustning som är järnvägsspecifik och även för utbildning och kompetensförsörjningen avseende järnvägsunderhållet. Normalt är dessa delar centrala uppgifter för utförarna. Trafikverket ska ta det ekonomiska ansvaret och riskerna men ska inte ha bestämmanderätt över hur resurserna används. En marknad och verksamhet baserad på sådana inslag riskerar att inte bli effektiv.

Utredningens utgångspunkter och begränsningar

Det svenska, av Trafikverket förvaltade järnvägssystemet, äger egenskaper som liknar de anläggningar och produktionssystem som finns inom processindustrin. Det handlar om kapitaltunga anläggningar som ska fungera dygnet runt, sju dagar i veckan och året runt. Den tunga processindustrin, såsom pappers- och stålindustrin, levererar produkter till priser som bestäms av världsmarknaden och där konkurrensen handlar om att vara tillgänglig, ha mycket hög leveranssäkerhet och hög kvalitet. Anläggningarna måste ha ett högt kapacitetsutnyttjande och hög verkningsgrad. Långa och återkommande driftstopp är misslyckanden som går ut över marknadspositionen. Kunder kan gå förlorade och förluster inträffa. Bolagens intressenter i form av personal, leverantörer, kreditgivare och ägare och samhället i stort drabbas om företagen inte är långsiktigt konkurrenskraftiga. Hur dessa företag har organiserat sitt underhåll bör vara av stort intresse när man ska bedöma organiseringen av underhållet av järnvägen i Sverige.

Erfarenheten är att det finns en blandning av egna och externa resurser. Ett generellt drag är att det löpande och dagliga underhållet hanteras av egen personal, medan det periodiska schemalagda underhållet i viss utsträckning hanteras av externa resurser, med vilka man har långvariga relationer. Egna och externa resurser arbetar regelmässigt jämsides med varandra i det planerade underhållet. Externa resurser lämnas inte ensamma att underhålla anläggningen. Att delar av anläggningen skulle underhållas av enbart externa aktörer förekommer inte. Uppföljning och kontroll är viktiga inslag.

Den svenska järnvägen ska vara tillgänglig och framkomlig i enlighet med de avtal som träffats med trafikföretagen och andra kunder. Misslyckanden i dessa hänseenden drabbar resenärer och transportköpare – i det senare fallet främst inom industrin och handeln. Samhällsekonomin blir sämre. Det finns också olikheter gentemot processindustrin. Inom industrin finns anläggningarna koncentrerade till en plats och maskinerna omgärdas av byggnader som gör att de inte påverkas i nämnvärd grad av väder och vind. Järnvägen är utspridd och är en anläggning som påverkas i hög grad av yttre betingelser. Anläggningens delar representerar ofta olika tidsåldrar och teknologier. De tekniska lösningarna kan skilja sig åt mellan olika bandelar. Underhållet av den svenska järnvägen utförs helt av externa resurser från och med år 2010 efter politiskt beslut i riksdagen.

Utredningen borde varit förutsättningslös när det gäller hur underhållet av den svenska järnvägen bör organiseras. Direktiven har inte medgett detta. Istället har utgångspunkten varit att Trafikverket skulle kunna ta över underhållet på begränsad del av järnvägsnätet. Att förhindra en utredning att

pröva det förhållningssätt till underhållet som är dominerande i tung processindustri synes märkligt. Svenskt utredningsväsende är värt ett större förtroende och de som ska fatta beslut i frågan förtjänar ett allsidigt genomarbetat beslutsunderlag. Genom direktivens begränsningar har organisatoriska möjligheter som sannolikt är mer effektiva gått förlorade att utreda. Mängden tilläggsdirektiv är ett uttryck för det svåra eller rättare sagt det omöjliga att hitta rationella lösningar. Mer tid och viss frigörelse från de ursprungliga direktiven har krävts av utredaren. Tilläggsdirektivens frigörelse från det ursprungliga direktivet har dock varit alltför liten för att få till stånd en mer allsidig utredning.

Av direktiven har framgått att Trafikverket skulle bistå i utredningsarbetet, vilket myndigheten fick ett särskilt uppdrag av regeringen att göra. Ett sådant särskilt uppdrag borde inte ens behöva ges eftersom "myndigheterna ska räcka varandra händerna" och samarbeta för att åstadkomma korrekta, fullständiga, ändamålsenliga och rättvisande redovisningar att ligga till grund för genomtänkta beslut.

Utredarens bedömning är emellertid att några av analyserna från Trafikverket helt har präglats av myndighetens inriktning på att vara en renodlad beställare och av ett motstånd mot att bedriva underhåll i egen regi. Detta uttalande från en utredare är unikt och medför självfallet en särskild problematik när det gäller genomförande av åtgärder som innebär att Trafikverket ska bedriva underhåll i egen regi. Ett förslag om att Trafikverket ska bedriva järnvägsunderhåll måste därför omgärdas av inslag som innebär att den negativa attityden till egenregiverksamhet inte får något som helst framtida spelutrymme eller någon beteendepåverkan.

Utredarens analys

Utredaren gör en relativt omfattande genomgång av hur järnvägsunderhållet hittills har utvecklats och i vilket tillstånd järnvägsanläggningarna befinner sig. I stort är det en upprepning av vad som framkom i delbetänkandet av utredningen om järnvägens organisation "Koll på anläggningen" SOU 2015:42. Direkt och indirekt riktas en allvarlig kritik mot det sätt som järnvägen har förvaltats och underhållits. Intrycket förstärks av att väldigt lite har hänt under den nästan fem år långa perioden som förflutit mellan publiceringarna av de båda utredningarnas analyser.

I betänkandet Framtidens järnvägsunderhåll (SOU 2020:18) riktas kritik mot Trafikverkets hantering av underhållsverksamheten på många och vitala punkter. Kritiken är i stora och avgörande delar en upprepning av den kritik som fördes fram i betänkandet Koll på anläggningen (SOU 2015:42). Det finns anledning att dra lärdom om just detta förhållande när det gäller att bedöma förslagen till åtgärder som utredaren av "Framtidens järnvägsunderhåll" för fram.

Frågan om organiseringen av basunderhållet måste börja med frågan om hur Trafikverket har utövat rollen som infrastrukturförvaltare av de statliga järnvägarna. I utredningarna riktas hård kritik i många och avgörande delar av organiseringen, ledning och styrningen av infrastrukturen. Ansvar är otydligt fördelat och fördelat på många organisatoriska enheter inom verket. Processerna stannar upp, blir långsamma och utfallen blir inte tillfredsställande. Utvecklingen av systemet ANDA är ett påtagligt exempel.

I betänkandet SOU 2015:42 Koll på anläggningen poängterades bl.a. vikten av att ha kunskap om anläggningen. Utredaren konstaterade att insikten om att de register och system som fanns om anläggningen inte var tillräckliga för att möta verksamhetens behov. Utredaren konstaterade då att det gjordes betydande insatser på området, men att det skulle dröja ända till år 2018 innan det nya systemet för anläggningsdata, ANDA, var på plats. Nu är det år 2020 och den nye utredaren konstaterar i sitt betänkande SOU 2020:18 att utvecklingen av systemet ANDA har gjort halt. Även i den senaste utredningen betonas vikten av att ha kunskap om anläggningen.

Bilden av järnvägsbranschen är att effektiviseringen i form av ökad produktivitet inte har utvecklats i lika stor utsträckning som till exempel andra processliknande verksamheter, vilket enligt utredaren stämmer med Trafikverkets interna mätningar. Dessa indikerar att produktiviteten har förbättrats över tid, både på väg- och järnvägssidan, men produktivitetens utvecklingen inom vägunderhåll är, enligt mätningarna, cirka 2,5 procent årligen sedan 1990 och för järnvägsunderhåll cirka 1 procent årligen sedan 2001. Trafikverket har med utgångspunkt Produktivitetskommitténs betänkande ansett att det går att långsiktigt åstadkomma åtminstone 2–3 procent produktivitetsökning årligen. Detta gäller även nedbrutet på underhållsverksamheten.

Trafikverkets mätningar stöds av en studie utförd som en del i en avhandling där Kristofer Odolinski på VTI 2014 kom fram till att kostnadsnivån på grund av konkurrensutsättningen sänkts med cirka 11 procent under perioden 1999–2011 samtidigt som den mätbara kvaliteten i anläggningen inte försämrats. Då har inte så kallade transaktionskostnader, till exempel kostnader för upphandling, tillsyn och kontroll, på uppskattningsvis 1–2 procent beaktats. Det bör särskilt understrykas att under den period som kostnadsnivån sänktes hade inte Infranord bildats. Infranord bildades 2010.

I betänkandet *Koll på anläggningen* (SOU 2015:42) uppskattade utredaren de mätbara kostnadseffekterna till en nettoeffekt på 9,3 procent i minskade kostnader 2001–2013 med hänsyn tagen till uppkomna transaktionskostnader. Inte heller i denna utredning såg man någon försämring av kvalitet eller säkerhet. Utredarens uppskattning baseras på Odolinskis utredning.

Den sammanvägda bedömningen visar att kostnaderna har reducerats utan att det går att påvisa en försämrad kvalitet. Därmed kan man också påstå att det skett en produktivitetsförbättring om än på en för låg nivå för att vara acceptabel. Det går inte heller att klarlägga om den produktivitetsökning som skett i huvudsak är en engångseffekt vid övergången till upphandlat underhåll eller om det skett en årlig produktivitetens utveckling.

Trafikverket har emellertid tillsammans med VTI låtit göra en enklare analys av måttet på produktivitetens utvecklingen på järnvägen¹. Analysen har gjorts utifrån vilket index som används för att beräkna kostnader till en fastprisnivå. Valet av index har som visas i rapporten stor betydelse för vilka slutsatser som dras. Används konsumentprisindex (KPI) får man ett helt annat utfall än om ett specialindex för järnvägsdrift används.

Medelvärdena för produktivitetens utvecklingen är för perioden (2003 – 2019) positiva (+0,9 procent årligen) med driftindex för järnvägen och negativa (-0,78 procent) med KPI-KS. Vid motsvarande jämförelse med väg (perioden 1990 – 2019) är snittet med index för vägdrift kraftigt positiv (+2,74 procent) och jämförelse med KPI om +1,46 procent. Driftindex tar hänsyn till underliggande kostnadsökningar för insatsvaror som är relevanta för järnvägsunderhållet. Även då KPI, som ger en bild av genomsnittspriser på alla varor, används, så behöver det enligt rapporten inte vara främmande utifrån ett skattebetalarperspektiv. En skattebetalare ska inte behöva ha överseende med att priserna i bygg- och anläggningsindustrin ökar betydligt snabbare än de generella priserna.

Uppenbart är att produktivitetens utvecklingen är avsevärt lägre i järnvägsunderhållet jämfört med vad som beräknats för vägunderhållet och ur ett skattebetalarperspektiv starkt negativ.

År 2002 påbörjade Banverket en successiv upphandling av drift och avhjälpande underhåll som utfördes av Banverket Produktion. Sedan dess har trafikarbetet mätt i bruttotonkm fram till 2014 för persontåg ökat med drygt 50 procent och för godståg varit i stort sett oförändrat. Antalet passagerarkm har ökat med drygt 30 procent (Nelldal et al, 2014). Under samma tidsperiod har

¹ Regeringsuppdrag April 2020 Trafikverkets arbete med produktivitet och innovation i anläggningsbranschen

kostnaderna för underhåll ökat från 2,8 till 6 miljarder kronor i 2014 års prisnivå. Under åtminstone sex år har underhållskostnaderna legat på en väsentligt högre nivå (4 miljarder kronor eller mer per år) än tidigare. Några nya banor har tagits i bruk under denna period men det påverkar inte bilden av kraftigt ökade underhållsanslag.

Samtidigt har de viktigaste effektparametrarna varit oförändrade eller försämrats – punktlighet, olyckor i samband med spårarbete och större avbrott. En effektparameter har utvecklats väldigt ogynnsamt nämligen större trafikavbrott och avbrottsdagar orsakade av godstransporter.

Konkurrensutsättningen har enligt en ekonometrisk studie av Odolinski och Smith (2014) gett kostnadsbesparingar om drygt 10 procent med i stort oförändrad kvalitet i termer av spårkvalité och urspårningar perioden 2002–2011.

I bilaga 11 till slutbetänkandet från Utredningen av järnvägens organisation En annan tågordning SOU 2015:110 bilaga 11 behandlas effektivitetsfrågan i järnvägsunderhållet. Följande citat kan vara belysande för utvecklingen av effektiviteten. *”Om vi utgår från att den ekonometriska analysen i Odolinski och Smith (2014) är korrekt beror den försämrade effektiviteten i banunderhållet på andra faktorer. En hypotes är att effektivitetsförsämringen beror på att det finns en bristande rätlinjighet mellan underhållsföretagens incitament och järnvägssystemets totala effektivitet. Med oförändrade stordriftsfördelar och effektivitetsvinster till följd av upphandling i konkurrens borde vi se väsentliga förbättringar av en eller flera makrovariabler efter flera år av kraftigt höjda underhållsanslag. En enkel kalkyl visar att under 2014 hade Trafikverket, exklusive effektivitetsvinsten från upphandling, nära 120 procent mer i underhållsanslag att använda på i stort sett samma järnvägsnät men med restriktionen att tågtrafiken med gods- och persontåg ökat med 25 procent. Vi står inför en transaktionskostnadsdifferential om nära 2,5 miljarder kronor per år jämfört med innan upphandlingen i konkurrens startade. Transaktionskostnadsdifferentialen för ett visst år kan mätas som kostnadsökningen satt i förhållande till förändringen av transportererna på järnvägsnätet”.*

Det finns således uppenbara produktivets- och effektivitetsproblem i järnvägsunderhållet. Man når inte målen för de som nyttjar järnvägen och kostnaderna stiger årligen kraftigt för skattebetalarna. Vad beror det på?

Väljer man att genom upphandlingar förlita sig på marknaden bör man noggrant analysera och värdera de risker som föreligger för ett marknadsmisslyckande och vilka åtgärder som kan vidtas för att minska dessa risker. På motsvarande sätt finns risker för ett misslyckande när man driver det avhjälpande och löpande underhållet i egen regi. Även dessa risker bör analyseras och förslag till åtgärder anges för att begränsa riskerna. Risker och åtgärdernas effekter bör vägas av mot varandra.

Det finns flera orsaker till att marknaden kan misslyckas. Särskilt stor är risken när flera aktörer är involverade i olika led och när de har olika mål eller när kunskapen och informationen är asymmetriskt fördelad mellan parterna. Riskerna är också stor vid monopol eller karteller och där det är förenat med svårigheter att byta leverantör. Har dessutom tjänsterna, om de inte utförs på rätt sätt, begränsade konsekvenser för de aktiva parterna men stora externa effekter för tredje part krävs särskilda lösningar.

Just marknaden för underhåll av järnvägen innehåller flera av dessa ingredienser. Utredaren borde därför ha ägnat större uppmärksamhet kring riskerna för marknadsmisslyckande. Till viss del är dessa indirekt berörda.

Trafikverket har uppdraget att förvalta järnvägsinfrastrukturen. För att genomföra uppdraget upphandlas entreprenörer. Målen för parterna skiljer sig dock åt. I dag finns enligt utredaren inte

förutsättningar för att styra underhållet på ett optimalt sätt. Allt för stor del av resurserna går till att åtgärda fel i anläggningen i stället för till förebyggande underhåll för att undvika fel och därpå följande trafikstörningar. Kontrakten är utformade så att ersättningen för att åtgärda akuta fel i anläggningen ger relativt högre marginaler än det förebyggande underhållet, vilket kan förklara beteendet. Vidare är informationen om resurser, kompetenser, övriga resurser och kunskapen om järnvägsanläggningen ojämnt fördelad. Denna ojämlikhet ökar över tid och är till nackdel för förvaltaren av infrastrukturen. Medan förvaltaren är intresserad av så få fel som möjligt, är entreprenören intresserad av så många fel som möjligt som ska avhjälpas. Incitamenten är helt olika. I Riksrevisionens granskning av järnvägsunderhållet (RiR 2020:17) ges en närmare beskrivning av fenomenet.

Konsekvenserna för tredje man är kraftigt negativa och påtagliga vid fel och fördröjda insatser. Effekterna av ett fel i en bandel fortplantar sig snabbt till andra delar i järnvägssystemet via den trafik som äger rum. Det är väsentligt för förvaltaren som svarar för trafikledning, trafikplanering och trafikeringsavtalen med järnvägsföretagen att ha kontroll över hela systemet. Med kontrakterade entreprenörer, ökande inslag av underentreprenörer och personal från bemanningsföretag undermineras möjligheten att ha en effektiv kontroll. Trenden är ökade inslag av underentreprenörer och personal från bemanningsföretag.

Konkurrensutsättningen av järnvägsunderhållet påbörjades i början av 2000-talet. Banverket Produktion hade vid den tidpunkten ca 4 500 anställda, varav ca 30 procent tjänstemän. I samband med bolagsbildandet av Infranord år 2010 tog bolaget över ca 3 600 anställda. Antalet anställda har sedan dess mer än halverats i bolaget. Andelen arbetare har också minskat sedan dess. Antalet arbetare uppgick år 2016 till ca 1 200 en minskning med ca 700 sedan år 2012. Istället har andra aktörer trätt in på marknaden för underhållet av järnvägen. De därpå två största bolagen på den svenska marknaden hade vid motsvarande tidpunkt tillsammans ca 650 anställda arbetare. Antalet inhyrda arbetare uppgick vid motsvarande tidpunkt till drygt 600. Under perioden 2010 – 2016 ökade anslagen kraftigt vilket, till följd av den högre verksamhetsvolymen, också gav utrymme för mindre företag att ta sig in på marknaden. Av de anställda i de större företagen har ca 75 procent tillsvidareanställningar och 25 procent allmän visstidsanställning. I de mindre bolagen är andelen med osäkra anställningar uppåt ca 50 procent. En kraftig uppsplittring av aktörer och anställningsformer har ägt rum. Konsekvenserna härav är lätta att inse.

Uppdelningen mellan förvaltare och entreprenörer har fått negativa effekter på den samlade kompetensen. Inte minst har Trafikverket tappat mycket av sin kompetens när det gäller underhållsverksamheten. Många erfarna medarbetare har gått över till konsultbranschen eller till entreprenörerna. Kontinuiteten och stabiliteten i anställningarna har också till del gått förlorad till men för den långsiktiga uppbyggnaden av kompetens. Branschen som helhet är förlorare.

Det är ett fåtal entreprenörer som är verksamma med det avhjälpande och löpande underhållet av järnvägen. Det har över tid varit få anbud vid upphandlingarna, även om antalet i viss mycket regionalt begränsade delar synes ha ökat de senaste två åren. Inom stora delar av landet finns i stort sett endast en aktör som lämnar anbud vid upphandlingar som avser baskontrakt. Utredaren antyder att ett skäl till att så få entreprenörer valt att träda in på marknaden för basunderhåll skulle vara osäkerheten kring frågan om underhållets organisering, dvs. om det ska bedrivas i egen regi eller upphandlas. Den anledningen till att det är en fåtalsmarknad är kraftigt överskattad. Skälen att det är få företag som trätt in på marknaden för basunderhåll beror av helt andra orsaker. På en marknad med en fullständigt dominerande beställare på gränsen till monopsoni kan man inte förvänta sig ett stort antal leverantörer. Motsvarande fenomen gäller för underhållet av de statliga vägarna. Antalet anbudsgivare är även där lågt, trots att det inte funnits en diskussion om ändrad regiform. Det finns

också andra skäl exempelvis i form av omfattande krav och sanktioner från upphandlarens sida. Diskussionen om framtida regiform spelar i sammanhanget en mycket begränsad, för att inte säga obefintlig, roll.

Kontrakten som rör underhållet inom järnvägen är långa. Entreprenadföretagen vill dessutom ha ännu längre avtal. Längden i sig är en indikation på att det finns anledning att starkt överväga frågan om att underhållet borde ske i egen regi. I utredarens förslag ingår att Trafikverket bör svara för investeringar i maskiner och utrustning som kan hyras ut till entreprenörer. Likaså ställs krav på att Trafikverket bör ha en mer aktiv roll när det gäller utbildning. Dessa krav på att beställaren ska göra fler åtaganden, öka sitt ansvar och risk tyder starkt på att marknaden inte klarar att leva upp till sin roll. Det finns alltid skäl för att minska trösklar för marknadstillträde. Men att hyvla ned trösklarna alltför mycket rymmer i sig betydande risker. Långa kontrakt i kombination med att beställaren ska ta ansvar för både den specifika kompetens och den specifika utrustning som krävs för att fullgöra ett gott basunderhåll innebär i praktiken att en betydande del och den helt avgörande delen av utföransvaret förläggs hos beställaren.

Riksrevisionen har gjort en revision av Trafikverkets upphandlingar av basunderhållet på vägarna². I granskningen ingick de kontrakt som avslutades åren 2017 och 2018. Granskningen visar att det genomsnittliga kontraktet ökade i kostnader med 41 procent. Samtidigt är avvikelserna i kostnader större för övrig drift och underhåll än för vinterunderhåll. Det gick emot det förväntade resultatet eftersom Trafikverket lyfte fram vinterunderhållet i form av snöröjning och halk-bekämpning som den svåraste delen att uppskatta i förväg. Avvikelseerna i kostnader visar sig dessutom bli större ju längre kontrakten pågår. Redan under andra kontraktsåret blir kostnadsavvikelseerna 40 procent större för övrig drift och underhåll.

Baskontrakten innefattar enligt Riksrevisionen en stor variation av olika arbeten som ska utföras där delar är svåra att överblicka och uppskatta. Leverantörerna har begränsade möjligheter att välja hur de ska genomföra sitt uppdrag. Trafikverket tar generellt på sig risken för svårkalkylerade konton och de delar av anläggningen som är i dåligt skick, eftersom ett fast pris skulle innebära för stor risk för leverantören. Då används istället reglerbara mängder (löpande priser). Det gäller även entreprenader där det är svårt att ställa tydliga funktionskrav, vilket är en förutsättning för att kunna använda fast pris.

Riksrevisionen bedömer vidare att baskontrakten är känsliga för spekulationspriser i anbuden eftersom de innehåller en stor variation av åtgärdstyper där behoven ofta är svåra att uppskatta så långt fram i tiden som kontrakten sträcker sig. Två problem kan enligt Riksrevisionen uppstå i den här typen av verksamhet till följd av prisspekulation. Det ena är att entreprenörens incitament att genomföra olika typer av åtgärder påverkas av om de är högt eller lågt prissatta. Det andra är att Trafikverket inte kan veta vilket anbud som till slut ger lägst kostnad om det är stora skillnader mellan anbudspriser och slutliga kostnader.

Trafikverket har förbättrat sina verktyg för att motverka den första risken genom att följa upp leverantörerna och säkerställa att beställt arbete också blir utfört. Men Trafikverket kan inte hindra att obalanserad prissättning har stor påverkan på slutkostnaden. Detta ger också en osäker marknad för leverantörerna.

Resultatet av Riksrevisionens granskning visar på de svårigheter som råder när det handlar om att handla upp tjänster och entreprenader som rör inte bara händelsestyrd verksamhet utan också den del som anses planeringsbar. Trots den rikligare erfarenheten på vägsidan är mönstret tydligt. Det

² Riksrevisionen Drift och underhåll av statliga vägar – betydligt dyrare än avtalat (RiR 2019:24)

skvallrar om svårigheterna att effektivt reglera relationerna mellan beställare och utförare i kontraktet så att man får det man beställt till avtalat pris och i än högre grad till det man ville ha i verkligheten.

Riksrevisionens granskning belyser tydligt de problem som uppstår när parter med olika mål och olika information ska träffa avtal om och genomföra åtgärder. Det finns anledning tro att beställarens kunskaper om den egna anläggningen successivt minskar när underhållet utförs av någon annan, även om man ökar mängden och omfattningen av mätbara data om anläggningen. Mätbara data är ett viktigt redskap, men för att tolka dess krävs yrkeskunskap och erfarenheter av anläggningen.

Riksrevisionen har gjort en motsvarande granskning av underhållet av järnvägen (RiR 2020:17). Granskningens resultat indikerar att upphandlingen inte fungerar så effektivt som den borde och i förlängningen att staten skulle kunna få mer underhåll för de spenderade resurserna. Den genomsnittliga kostnadsökningen var 74 procent i de analyserade kontrakten. Detta är en hög siffra jämfört med andra entreprenader som Trafikverket upphandlar och betydligt högre än den inom vägunderhållet. Det finns också systematiska skillnader i kostnadsavvikelser mellan exempelvis olika regioner, olika entreprenörer och olika sätt att utforma kontrakten.

Granskningen visar att det finns utrymme till förbättringar när det gäller kunskapen om anläggningen och uppföljningen av genomfört arbete. De IT-system som Trafikverket använder uppfyller inte de krav som kan ställas på ett effektivt anläggningsregister. Det finns dels brister som har med inrapporteringen av data att göra, dels brister som handlar om funktionaliteten hos systemen. Resultatet av besiktningar används inte till att prognostisera nedbrytningstakten och analysera det framtida underhållsbehovet. Det finns potential för en mer automatiserad och systematisk besiktning i och med teknikutvecklingen som sker, men för detta krävs utveckling av metoder för informationsinhämtning och av systemen där informationen omhändertas. Det saknas ett system som kan ge en aggregerad bild av tillståndet i anläggningen, inklusive historiska tillstånd och tänkbara framtida tillstånd. Utan tillräcklig kunskap om anläggningen och verktyg för ändamålsenlig analys blir kraven större på de ansvariga på Trafikverket för enskilda kontrakt. De behöver använda sin personliga erfarenhet och kunskap om det specifika kontraktets område för att kompensera för bristerna i systemstöd. Det medför risk för att träffsäkerheten i förfrågningsunderlagen och effektiviteten i kontraktens genomförande blir varierande.

I granskningen tas också frågan upp om obalanserad budgivning. De entreprenörer som deltar i en upphandling av basunderhåll kan ha skäl att misstänka att det arbete som verkligen kommer att behöva utföras skiljer sig från vad som anges i förfrågningsunderlaget. Detta ger utrymme att agera strategiskt vid prissättningen för att kunna lägga ett lågt anbud och vinna upphandlingen men ändå få ut hög ersättning när proportionerna mellan olika typer av arbeten förändras under kontraktets gång. Det sker genom att enskilda åtgärder i anbudet prissätts högt eller lågt, i förhållande till vad de kostar att genomföra, baserat på entreprenörens förväntan om vad de faktiska mängderna blir. Detta kallas för obalanserad budgivning. Trafikverkets bristande ekonomiska uppföljning gör det inte möjligt att besvara frågan om exakt hur vanligt förekommande obalanserad budgivning är och vad det får för konsekvenser för kontraktens slutkostnad. Förekomsten av systematiska kostnadsavvikelser mellan entreprenörer indikerar dock att deras olika strategier vid prissättning ger en effekt på förhållandet mellan anbudspris och slutkostnad. Den ökade avvikelserna när en entreprenör ansvarar för samma kontraktets område två perioder i följd indikerar också att entreprenören kan använda den ytterligare förvärvade kunskapen i sin prissättning.

Sammantaget är förutsättningarna för att använda marknaden för att styra underhållet inom järnvägen dåliga och betydligt sämre än dem inom vägunderhållet. De initiala vinster som gjorde i

samband med konkurrensutsättningen av Banverket Produktion, sedermera Infranord AB, torde sedan längre vara uppättna av ökade transaktionskostnader och ökade kostnader hos beställaren. Svårigheterna att handla upp underhållet och riskerna för misslyckanden är påtagliga och talar för att det löpande underhållet ska ske i egen regi. Projektverksamhet kan med viss fördel handlas upp på marknaden som komplement till den egna underhållsverksamheten.

Av debatten får man intrycket att bara man får ett fungerande anläggningsregister och andra stödjande hjälpmedel så kommer underhållet att bli effektivt och att frågan om val av regi därmed skulle vara löst. Det är precis tvärtom. Den dagen man har ett fungerande datorstöd och därmed bättre kunskap om anläggningen framstår också nödvändigheten av en egen organisation för att bemästra den komplexitet som kännetecknar järnvägssystemet på motsvarande sätt som inom processindustrin, där man verkligen måste ha och har koll på sin anläggning. Det är under okunnighetens slöja som man finner det enkelt att välja organisatoriska lösningar.

Utredarens förslag till åtgärder

I *Koll på anläggningen* (SOU 2015:42) görs det antal rekommendationer för hur Trafikverket ska kunna förbättra sitt arbete med underhåll av järnvägen. Dessa rekommendationer och förslag till åtgärder återkommer i *Framtidens järnvägsunderhåll* (SOU 2020:18). Alla de föreslagna åtgärder och rekommendationer som rör bättre kunskaper om åtgärder och deras effekter, ökad kontroll av anläggningarnas tillstånd och nedbrytning och insatser för att förbättra planeringen och uppföljningen välkomnas och bör verkställas. Det är när utredaren går in på hur underhållet ska organiseras som förslagen inte korresponderar mot en mer genomarbetad analys som borde ha gjorts och för vilken redogjorts i föregående avsnitt av yttrandet.

Utredaren föreslår att Trafikverket ska ta över ett visst antal namngivna kontrakt knutna till vissa bandelar och teknikområden. Det samlade årliga värdet på dessa kontrakt uppgår till ca 1,9 mdr kronor, varav Infranords andel uppgår till 1,6 mdr kronor. Det är en rejäl åderlåtning av bolagets intäktsströmmar, över 40 procent. Bolagets konkurrenskraft kommer att minska kraftigt. Konkurrensförhållandena förändras påtagligt och ensidigt till Infranords nackdel. Förslaget är inte konkurrensneutralt. De anställda i Infranord riskerar att få bära en stor börda. Det synes också märkligt och svårförklarligt att staten ska uppträda i två olika associationsformer på en och samma marknad.

Järnvägssystemet är ett slutet och integrerat landomfattat system bestående av olika teknikgrenar. Att såsom utredaren föreslår och som gäller även idag dela upp utförandeansvaret för underhållet i olika fragment eller brottstycken strider mot självklara principer. Processindustrin skulle sannolikt aldrig komma på en sådan organisatorisk lösning. Med utredarens förslag förstärks denna anomali.

Bland förslagen i utredningen ingår att Trafikverket ska ta ansvar för kapitaltunga maskiner och utrustning som är järnvägsspecifik och även för utbildning och kompetensförsörjningen avseende järnvägsunderhållet. Normalt är dessa delar centrala uppgifter för utförarna. Trafikverket ska ta det ekonomiska ansvaret och riskerna men ska inte ha bestämmanderätt över hur resurserna används. En marknad och verksamhet baserad på sådana inslag riskerar att bli mycket ineffektiv. Det blir en svårartad blandning av roller och ansvar. Det blir lätt att skylla på varandra när det inte fungerar.

Utredaren av det Framtida järnvägsunderhållet föreslår att den begränsade del av underhållet som föreslås skötas i egenregi ska organiseras i en resultatenhet för att effektivt kunna styras och jämföras med upphandlad verksamhet av motsvarande karaktär. Styrningen av underhållet kommer därmed i princip att ske på samma sätt som om de vore ett företag på marknaden. Därmed är väldigt lite vunnet med förändringen. Övergången till egenregiverksamhet ska istället baseras på annan form

av styrning och uppföljning än företagsekonomiska resultatmått. Resultatet kan mätas i form av drift- och trafiksäkerhet. Självfallet ska kostnaderna följas upp av de åtgärder som genomförs för att få ett bättre grepp om kostnadseffektiviteten i verksamheten.

I den nya egen-regiorganisationen krävs att det är en rätlinjighet mellan regelverk, styrning, incitament, investeringar och produktion. Själva syftet med att ha underhållsverksamheten i egen regi är att inte målkedjan bryts, som fallet är när man handlar upp det avhjälpande och löpande underhållet på marknaden av företag som har andra mål för sin verksamhet. Ett viktigt initialt arbete är därför att ställa om regelverk, styrning och incitament så att arbetet med driftsäkerhet och trafiksäkerhet sätts i förgrunden och blir styrande.

Under de senaste decennierna har beställar-utförarmodellen vunnit starkt gehör inom offentlig sektor. Det finns poänger med att tydliggöra vem som bestämmer vad som ska göras och vem som bestämmer hur det ska göras. Rollerna blir klara. Det finns emellertid en uppenbar baksida. Modellen genererar interna processer som ofta tenderar att kraftigt reducera fördelarna med de tydliga rollerna och inte sällan helt eliminerar dessa. Beställningarna blir ofta detaljerade och beställaren intar inte sällan en hållning kombinerad med detaljerade rutin- och processbeskrivningar som kraftigt reducerar utförarens initiativkraft och arbetsglädje och där professionens skicklighet och fackkunskaper inte tillvaratas. Man riskerar att hamna i samma situation som med kontraktstyrning av extern utförare.

En övergång till egenregiverksamhet måste därför baseras på en annan modell för styrning och uppföljning än en intern beställar-utförarmodell av det slag som oftast varit fallet. Alternativet är att ansvaret för förvaltning, tillsyn och underhåll av järnvägen knyts till en verksamhetsansvarig person utifrån målen om driftsäkerhet och trafiksäkerhet. Denna person tilldelas de resurser som behövs för en effektiv förvaltning och ett underhåll som svarar mot de behov som följer av anläggningens tillstånd och trafik. Det kräver dessutom att det finns fackkunskaper om sambanden mellan åtgärder och deras effekter. Först då kan olika åtgärder värderas och resurser och insatser allokeras på ett effektivt sätt. Den effektiva förvaltningen innebär att se till att banorna är farbara, tillgängliga och framkomliga.

Det finns också starka skäl att ta ett helt annat grepp om frågorna som rör övergången från en hundraprocentig upphandlad verksamhet av all underhållsverksamhet till egenregiverksamhet som huvudsakligen rör basunderhållet. Kostnaden för övergången kan då bli lägre och man säkerställer nyttan på ett betydligt bättre och kontrollerbart sätt. Det finns olika sätt att genomföra övergången från upphandling av basunderhållet till att skötas i egenregi.

Ett alternativ är att Trafikverket initialt bygger upp en egen organisation och som successivt, i takt med att baskontrakten löper ut, tar över ansvaret för det avhjälpande och löpandeunderhållet. Ett annat alternativ är att Trafikverket omedelbart förvärvar samtliga baskontrakt från entreprenadföretagen och betalar en ersättning som motsvarar kontraktens marknadsvärde. Ett tredje alternativ är att Infranord AB:s tillgångar och skulder tas över av Trafikverket mot skälig ersättning. All personal erbjuds anställning i Trafikverket. Infranord AB kan därefter likvideras.

Det förstnämnda alternativet har den uppenbara nackdelen att det tar lång tid att genomföra överföringen av underhållet till Trafikverket, minst fem år. Det är också förenat med risker, inte minst när det gäller sysselsättning och kompetensflykt. Det andra alternativet lider av svårigheten att komma överens om en skälig köpeskillning. Risker är det blir segdragna förhandlingar, vilket skapar osäkerheter för de anställda. Många parter berörs. Det tredje alternativet har fördelen att de anställda kan fortsätta arbeta i den pågående verksamheten och i de uppdrag som gäller. Kompetensen säkras och någon egen organisation behöver ej byggas upp. Samtidigt är det

nödvändigt att ställa om styrningen av verksamheten så att den – som påtalats - genomsyras av målen för underhållet, nämligen driftsäkerhet och trafiksäkerhet.

De baskontrakt som Trafikverket tecknat med andra företag än Infranord får löpa ut. Avtal ska hållas. Efter avtalstidens utgång tar Trafikverkets egen organisation över uppgifterna och verksamheten bedrivs i egen regi. Inom några år bör den del av underhållsverksamheten som avser det löpande och avhjälpande underhållet skötas av Trafikverkets egen organisation. Regeringen bör så snart det är möjligt i regleringsbrev eller i annat beslut ge till känna hur övertagandet ska ske av underhållsverksamheten.

I den nya organisationen krävs som tidigare påtalats att det är en rätlinjighet mellan regelverk, styrning, incitament, investeringar och produktion. För att ställa om regelverk, styrning och incitament så att arbetet med driftsäkerhet och trafiksäkerhet sätts i förgrunden och blir styrande krävs en inom Trafikverket självständig förvaltare av statens järnvägsinfrastruktur med fullt ansvar. Förvaltningen av vägar och järnvägar bör således hållas isär. De båda infrastruktursystemen är alltför olika för att behandlas under samma förvaltning. Denna organisatoriska förändring bör kunna ske inom Trafikverket.

Slutsatser

Erfarenheterna från den konkurrensutsatta processindustrin, de uppenbara riskerna för marknadsmisslyckanden och svårigheterna att beställa det löpande underhållet talar entydigt för att den som förvaltar statens järnvägsinfrastruktur ska driva det avhjälpande och löpande underhållet i egen regi. Endast på det sättet ges den kontroll som är nödvändig för en ökad säkerhet och drift på järnvägen. Det krävs också åtgärder därutöver för att nå målen för drift och säkerhet. I de statliga utredningarna Koll på anläggningen och Framtida järnvägsunderhåll föreslås en rad åtgärder och lämnas rekommendationer som tar sikte på förändringar som rör kompetens, kunskaper och information om järnvägsanläggningarna hos infrastrukturförvaltaren, Trafikverket. Dessa bör genomföras. Riksrevisionens granskning av drift och underhållet av järnvägen bekräftar tydligt de svårigheter och svagheter som följer med upphandlingar av basunderhållet.

Med vänliga hälsningar



Håkan Englund
Ordförande
Seko Förhandlingsorganisation Infranord

2020-10-21
Stockholm