

Bengt Jäderholm

**Riksrevisionens
granskningar av driften
och underhållet av vägar
och järnvägar**

Ineffektiviteten av underhåll av vägar och framförallt järnvägar, har pågått i oförändrad nivå i över tio års tid. Det visar denna genomgång av granskningar genomförda av Riksrevisionen samt två statliga granskningar gällande drift och underhåll av vägar och järnvägar från de senaste tio åren. Dessutom saknar Trafikverket en övergripande bild över järnvägsanläggningens tillstånd, användning och behov, vilket får stora konsekvenser för underhållet och därmed resenärerna.

Trafikverket har ansvaret för förvaltningen av statens väg- och järnvägsnät. Driften, underhållet och utvecklingen av vägar och järnvägar finansieras i allt väsentligt av anslag över statsbudgeten. Samhällsekonomiska överväganden ska ligga till grund för besluten som rör transportinfrastrukturen.

Trafikverket har därvid ansvaret för

- 1) att förse den styrande politiska nivån med underlag så att regering och riksdag kan fatta välgrundade beslut i enlighet med grunderna för trafikpolitiken
- 2) att genomföra beslutade åtgärder på effektivast möjliga sätt

Riksrevisionen granskar att så sker.

Är beslutsunderlagen tillfredsställande?

I rapporten *Underhåll av belagda vägar* (RiR 2009:16) har Riksrevisionen granskat om Vägverkets underhåll av det statliga vägnätet baseras på tillförlitliga och tillräckliga underlag för effektiv styrning mot riksdagens mål. Kostnaden för underhållet av belagda vägar uppgick då till ca 3 miljarder kronor årligen.

En förutsättning för effektiv styrning av underhållet är att underlagen för underhållsbehov och kostnader är tillförlitliga och tillräckliga. Resurserna riskerar annars att användas fel och behoven att antingen under- eller överskattas.

Riksrevisionens bedömning var att Vägverket saknade tillräckliga och tillförlitliga underlag för att styra underhållet av vägnätet. Underhållet riskerade därför att styras delvis slumpmässigt och inte efter behov. Konsekvensen av detta är enligt Riksrevisionen att det är svårt att säga om målen för underhållet har nåtts och om de skulle kunna nås till en lägre kostnad.

I rapporten *Underhåll av järnväg* (RiR 2010:16) har Riksrevisionen granskat om Banverkets (från 1 april 2010 Trafikverket) underhåll grundas

på tillräckliga och tillförlitliga underlag. Kostnaden för underhållet uppgick då till ca 5 miljarder kronor årligen.

Riksrevisionens bedömning var att regeringen och Banverket saknade tillräckliga och tillförlitliga underlag för att effektivt styra underhållet av järnvägarna. Underhållsresurserna riskerade därför att användas fel. Det fanns brister i Banverkets uppgifter som beskriver järnvägarnas tillstånd. Även verkets riktlinjer för hur underhållsbehoven ska bedömas var otydliga. Bristerna påverkade enligt Riksrevisionen verkets förutsättningar att planera underhållet. Regeringens styrning har varit passiv och Banverkets analys av underhållsbehoven på lång sikt är ofullständig. Det beror bland annat på att regeringen inte begärt någon uppföljning av hur underhållsverksamheten utvecklades under förra planeringsperioden.

I rapporten *Trafikverkets underhåll av vägar* (RiR 2017:8) har Riksrevisionen granskat Trafikverkets underhåll av belagda vägar. 2015 uppgick kostnaden till 3,4 miljarder kronor. De avvägningar och prioriteringar som ligger till grund för Trafikverkets underhållsarbete ska främja de transportpolitiska målen och bygga på bedömningar av samhällsekonomisk lönsamhet.

Granskningen visar att vägarna har förbättrats sedan 1990-talet – trots att trafiken ökat med 30 procent och utan att de årliga reala kostnaderna för vägunderhåll har ökat. De senaste tio åren har det dock inte skett någon nämnvärd förändring av vägnätets tillstånd.

Riksrevisionens granskning identifierade några brister som begränsar effektiviteten i underhållsarbetet. Det handlade bland annat om att Trafikverket saknade viss kunskap om vägnätets tillstånd, att Trafikverkets metoder för beräkning av eftersläpande underhåll i vägnätet medförde stora osäkerheter och att samhällsekonomiska bedömningar inte användes i tillräckligt hög utsträckning i prioriteringen av underhållsåtgärder. Därutöver fanns problem kopplade till finansieringen av beläggningsunderhållet som innebär hinder för att välja de mest kostnadseffektiva lösningarna.

För att förbättra effektiviteten i underhållet rekommenderade Riksrevisionen regeringen att se över Trafikverkets möjligheter och villkor för anslagskredit för drift och underhåll av vägar. På så sätt skulle myndigheten ges bättre förutsättningar att göra kostnadseffektiva prioriteringar. Trafikverket bör å sin sida förbättra metodiken för att bedöma det eftersläpande underhållet och öka användningen av effektsamband vid prioriteringen av underhållsåtgärder.

Riksrevisionen har i sin granskningsrapport (RiR 2013:18) *Tågförse- ningar – orsaker, ansvar och åtgärder* behandlat frågor som rör järnvägsunderhållet. I sin rapport konstaterar Riksrevisionen bl.a. att:

- Planeringen av banarbeten har hittills inte skett tillräckligt systematiskt och långsiktigt utifrån Trafikverkets intentioner om ökad punktlighet
- Trafikverket arbetar inte tillräckligt systematiskt och långsiktigt med sitt järnvägsunderhåll. Trafikverket har hittills i för liten utsträckning åtgärdat hela tågsträckor. Avsatt tid för banarbeten räcker inte till för att kunna upprätthålla kvaliteten på järnvägens infrastruktur.
- Trafikverket har i stor utsträckning haft svårigheter att omsätta extra anslagsmedel i genomtänkta åtgärder vid regeringens tilldelning av extra anslagsmedel. Upphandlingen och kontrakten styr inte tillräckligt mot ökad kvalitet i underhållsentreprenaderna
- Trafikverket saknar tillräcklig kunskap om tillståndet och underhållsbehovet i järnvägssystemet.
- Underhållsentreprenörernas ersättningsform i entreprenadkontrakten

ger incitament till en större andel avhjälpande underhåll till rörligt pris än förebyggande underhåll till fast pris.

- Trafikverkets utvärderingsgrund ”pris” i upphandlingarna och kontraktens utformning utan ekonomiska incitament ger inte tillräcklig uppmuntran till kvalitetsförbättringar i underhållet.
- Funktionsentreprenaderna riskerar att inte ge eftersträvade effekter eftersom det idag finns problem med att bedöma anläggningens tillstånd och utforma relevanta funktionskrav. Brister i uppföljningen gör att kvaliteten inte kan garanteras
- Trafikverket följer inte upp underhållsentreprenaderna i den utsträckning som behövs för att kunna garantera att entreprenörerna uppfyller sina förpliktelser om avtalad kvalitet i underhållet.

Vidare har två statliga utredningar *Koll på anläggningen* (SOU 2015:42) resp. *Framtidens järnvägsunderhåll* (SOU 2020:18) gjort sina bedömningar underhållet. De statliga utredningarna har andra syften än de granskningar som Riksrevisionen gör. De kan ändå relativt väl ge en bild av hur utvecklingen av i underhållet varit under 2010-talet.

Båda utredningarna konstaterar att Trafikverket saknar idag en övergripande bild över järnvägsanläggningens tillstånd, användning och behov. Bristerna i kunskapen om anläggningen gör det enligt den förstnämnda utredningen mycket svårt att fastställa behoven, prioritera mellan dem och omsätta dem i en plan för åtgärder. Processen kompliceras dessutom av en otydlighet vad gäller vilken standard underhåll och reinvesteringar ska styra mot och hur standarden definieras. Den andra utredningen konstaterar att det idag inte finns tillräcklig kunskap i Trafikverket vare sig om anläggningens nedbrytning eller om effekter av olika åtgärder i anläggningen.

Är genomförandet av underhållet effektivt?

I rapporten *Drift och underhåll av statliga vägar – betydligt dyrare än avtalat* (RiR 2019:24) har Riksrevisionen granskat Trafikverkets upphandling av basunderhåll för statliga vägar. Avvikelsena mellan upphandlat pris och slutlig kostnad är större för basunderhållet än för andra typer av entreprenader som Trafikverket använder sig av. Det genomsnittliga baskontraktet ökade med 41 procent.

Det finns systematiska faktorer som påverkar kostnadsavvikelsena, exempelvis skillnader mellan olika leverantörer, regioner och grad av personalomsättning. Bättre kunskap om vilka underhållsåtgärder som behövs, så att tilläggsbeställningar kan minska, skulle bidra till att Trafikverket kan arbeta mer effektivt med att minska kostnadsöverskridanden och därigenom få mer underhåll för pengarna.

Riksrevisionen bedömer att baskontrakten är känsliga för obalanserad budgivning. Leverantörerna kan sätta priser baserade på spekulation om att behovet av vissa typer av arbeten ska öka eller minska jämfört med förfrågningsunderlaget. Ett problem som kan uppstå är att leverantörens incitament att genomföra olika typer av åtgärder påverkas av om de är högt eller lågt prissatta. Ett annat problem är att Trafikverket får svårt att bedöma vilket anbud som ger lägst kostnad om det är stora skillnader mellan anbudspriser och slutliga kostnader.

I rapporten *Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelser* (RiR 2020:17) har Riksrevisionen granskat Trafikverkets upphandling av drift och underhåll av järnvägar. Syftet har varit att undersöka om staten får så mycket järnvägsunderhåll som möjligt för pengarna.

Granskningen indikerar att så inte är fallet. Bland annat sker det stora kostnadsökningar efter att avtalen har slutits – i genomsnitt 74 procent i de analyserade kontrakten. Detta är betydligt mer än vid andra typer av entreprenader som Trafikverket upphandlar.

Vidare finns det ett antal systematiska faktorer som samvarierar med storleken på kostnadsavvikelse: var i Sverige avtalen förvaltas, hur kontrakten är utformade och vilken entreprenör som har vunnit upphandlingen.

En komplicerande faktor är att basunderhållskontrakten är känsliga för obalanserad budgetgivning. Det ger entreprenörer utrymme att tillämpa olika prissättningsstrategier för att maximera ersättningen i förhållande till mängden utfört arbete.

Riksrevisionens bedömning är att upphandlingarna inte fungerar så effektivt som de borde och att staten därmed skulle kunna få mer drift och underhåll för pengarna. Trafikverket behöver arbeta mer effektivt för att minimera kostnadsavvikelse, bland annat genom att förbättra kunskapen om anläggningen och införa en effektivare planering av underhållet.

Sammanfattning av Riksrevisionens granskningar

Riksrevisionens granskningar som tar sikte på Trafikverkets huvuduppgifter, dels att förse regering och riksdag med väl genomarbetade, fullständiga, korrekta och rättvisande underlag för välgrundade beslut, dels att genomföra beslutade åtgärder på ett effektivt sätt, visar att Trafikverket inte svarar upp mot dessa krav. Diskrepansen synes mycket stor vilket synes leda till en ineffektivitet i underhållet av både vägar och järnvägar, i synnerhet de sistnämns. Den granskade perioden sträcker sig över minst tio år. Problemen synes kvarstå på oförändrad nivå.

Den ineffektivitet som Riksrevisionens granskningar visar bör också ses mot bakgrund av de stora förändringar som ägt rum i organiseringen av det statliga järnvägsunderhållet. År 2010 bolagiserades Banverket Produktion. En betydande del av den produktionstekniska kunskapen skiljdes bort från Banverket/Trafikverket. Alla underhållstjänster såväl av löpande och avhjälpande karaktär som den planerbara underhållsverksamheten kom därmed att bli föremål för upphandlingar enligt gällande lagstiftning. De utredningar som föregick beslutet om bolagisering gjorde ingen omfattande riskanalys som rörde frågor om kompetensförluster eller den framtida marknadens förmåga att leva upp till samhällsekonomisk effektivitet. Risker för marknadsmisslyckande behandlades knapphändigt. Utredningarna var helt enkelt inte förutsättningslösa. Bolagisering var målet.

PM författat av Bengt Jäderholm, 2021-10-21 på uppdrag av Seko Infranord.

© Bengt Jäderholm och Seko Infranord
Grafisk form: Micaela Gustavsson

Läs mer om oss på sparfel.se

