



20:28 Grönviksläge, Tåg nr 1000
Karlshamn Karlskrona
Kronåkra Sölvesborg Tomteby

Den svenska järnvägen behöver en ny myndighet

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Så bör järnvägsunderhållet förändras | 3 |
| Bakgrund..... | 5 |
| Återkommande kritik mot Trafikverket | 8 |
| Bolagiseringen av Banverket Produktion | |
| – skarpa invändningar mot utvecklingen av underhållet | 10 |
| Myndigheten och entreprenörer har olika mål | 11 |
| Resenärer drabbade av stora förseningar | 12 |
| Betydande risk för marknadsmisslyckande..... | 13 |
| Dåliga förutsättningar för att låta marknaden styra underhållet..... | 14 |

Förord

Så bör järnvägs- underhållet förändras

Det behövs en genomgripande förändring av hur järnvägsunderhållet i Sverige är organiserat. En ny järnvägsinfrastrukturmyndighet med egna resurser för ett vidmakthållande av järnvägsnätet behöver inrättas. Först då blir det möjligt att skapa en pålitlig och robust järnvägstrafik.

Den nya järnvägsmyndigheten ska bidra till flera förändringar. Myndigheten ska inte längre upphandla underhåll av entreprenörer med underhåll avses här drift, avhjälpande underhåll, förebyggande underhåll och reinvesteringar. Möjligheten att upphandla nyinvesteringar ska kvarstå.

Det statliga underhållsbolaget Infranord AB ska likvideras och personal och maskiner ska överföras till den nya järnvägsmyndigheten enligt lagen om anställningsskydd.

När befintliga basentreprenaders kontraktstid löper ut gentemot privata bolag ska personal som ingår i dessa kontrakt erbjudas övergång till den nya järnvägsmyndigheten. Det innebär att flera tusen järnvägarare förs över till anläggningsägaren.

Sker detta så förstärks järnvägskompetensen på ett dramatiskt sätt, kunskapen om järnvägsanläggningens tillstånd överförs från järnvägsbolagen tillbaka till anläggningsägaren, vilket kommer att förbättra tillståndsbedömningen av anläggningen och underlätta för hur ett effektivt järnvägsunderhåll ska formas framöver.

Det finns flera argument för att denna organisatoriska förändring är nödvändig:

a) Järnvägsunderhållet är inte enhetligt. En mängd olika typer av insatser behövs, av olika omfattning och karaktär. Det är omöjligt att teckna avtal som i förväg ringar in vad som kommer att behövas framöver. Därför blir avtalen alltid otydliga. Företag som bedriver

underhåll har möjlighet att tolka avtalen snävt kring det egna ansvaret, utan att ta ansvar för underhållet i dess helhet. Detta gör det dyrt för staten.

b) För att kunna bedriva ett effektivt järnvägsunderhåll måste den som bestämmer om vilket underhåll som ska genomföras ha goda kunskaper om järnvägsanläggningen. Men det enda sättet att få en sådan kunskap är att själv bedriva järnvägsunderhåll. Om järnvägsunderhållet läggs ut på entreprenörer tappar beställaren dessa kunskaper. Det gör att underhållet blir dyrt och ineffektivt.

c) Om järnvägsunderhållet ska upphandlas krävs en omfattande uppföljning för att åtminstone hjälpligt se till att kontrakt och avtal efterlevs. Det krävs också en stor juridisk apparat för att hantera processer kring överklaganden i samband med upphandling. Många av dessa processer drar ut på tiden och leder till mycket stora transaktionskostnader.

d) Järnvägen är en speciell verksamhet som har ett starkt riksintresse. Det finns starka skäl för att staten behåller kontrollen över denna form av kollektiv nytighet. Någon fri marknad kommer aldrig att råda.

e) Järnvägsnätet är en del av Sveriges grundläggande infrastruktur. Det finns starka säkerhetspolitiska intressen i att staten ska ha kontroll över infrastrukturen. Osäkerheten i världen har förstärkt detta argument.

Sammanfattningsvis så går förslaget ovan ut på att vinstintresset inte längre ska tillåtas styra underhållet, i stället ska det ersättas av samhällsintresset (drift- och trafiksäkerhet). En betydligt större andel av riksdagens anslag för vidmakthållande av järnvägen kommer då att hamna i spåren och inte i som i dag, i Trafikverkets och Järnvägsbolagens byråkrati. Inga underhållsmedel kommer heller att hamna i bolagens kassakistor.

Avslutningsvis skulle det för första gången sedan 2010 (då Trafikverket bildades) skapas en reell möjlighet att kraftigt minska det enorma underhållsberget, som nått orimliga höjder när Trafikverket haft det juridiska ansvaret för järnvägen. På så sätt kan visionen om att "Tågen ska fram" bli sann.

Johnny Nadérus
projektledare Spårfel

Bakgrund

Den tilltänkta styrningen av Trafikverket vid dess bildande genomfördes aldrig

Den 1 april 2010 bildades Trafikverket, som tog över uppgifter som tidigare utförts av Vägverket, Banverket och SIKA. Dessa tre myndigheter avvecklades vid samma tidpunkt. Förhoppningen var att förändringen skulle öka effektiviteten och underlätta planeringen av infrastrukturen.

Medlen som ställdes till Trafikverkets disposition hanterades mycket självständigt av myndigheten. Trafikverket fick och har alltjämt en betydande frihet att besluta om storleken på och användningen av resurserna för att fullgöra sina uppgifter. Det särskiljer den från i stort sett alla andra svenska myndigheter.

För att Trafikverket skulle klara sina uppgifter krävdes samtidigt, enligt *Trafikverksutredningen* (SOU 2009:31), en tydligare styrning och uppföljning. I utredningen föreslogs att Regeringskansliet skulle förstärkas med tio medarbetare och att en parlamentarisk beredning skulle tillsättas för att stödja regeringen i beredningsarbetet. Dessa förslag, jämte inrättandet av Trafikanalys, syftade till att balansera den makt som då samlades hos Trafikverket.

Förslagen om förstärkt regeringskansli och parlamentarisk beredning genomfördes dock aldrig. De balanserande krafterna fick därmed inte den förstärkning som var tänkt.

Minskad produktivitet och effektivitet

Produktiviteten och effektiviteten på Trafikverket har minskat, samtidigt som myndigheten successivt slukat alltmer personal. Ökningen av antalet medarbetare har kraftigt överstigit tillväxten i verksamheten.

De anställda på Trafikverket har under årens lopp ständigt blivit fler. Här är några exempel:

- Från 2011 till och med 2024 ökade personalen och de anlitade konsulterna med 4 547 årsarbetskrafter.
- År 2012 uppgick antalet årsarbetskrafter till 7 402

jämfört med 12 351 år 2024. Det innebär en ökning med 67 procent.

- Huvuddelen av ökningen av årsarbetskrafter har ägt rum från och med år 2015.
- Omräknat innebär ökningen av antalet årsarbetskrafter under 2015–2024 att i genomsnitt 40 årsarbetare nyrekryterades varje månad i 120 månader i rad.

Tabell 1.

Trafikverkets utveckling i sysselsättning i form av antal årsarbetskrafter och verksamhetsvolym i miljarder kronor under perioden 2012–2024.

| Årtal | Antal årsarbetskrafter. Egna anställda + resurs- och kompetenskonsulter ¹ | Verksamhetens reala kostnader, mkr ² |
|-------|--|---|
| 2012 | 6161 + 1241 = 7402 | 46,6 |
| 2013 | 6283 + 1124 = 7407 | 44,0 |
| 2014 | 6257 + 1215 = 7472 | 46,1 |
| 2015 | 6377 + 1457 = 7834 | 46,6 |
| 2016 | 6607 + 1414 = 8021 | 47,1 |
| 2017 | 7135 + 1553 = 8688 | 42,2 |
| 2018 | 7845 + 1664 = 9509 | 45,8 |
| 2019 | 8465 + 1762 = 10227 | 49,7 |
| 2020 | 8739 + 1594 = 10333 | 56,4 |
| 2021 | 9024 + 1710 = 10734 | 52,9 |
| 2022 | 9166 + 1927 = 11093 | 51,6 |
| 2023 | 9617 + 2033 = 11650 | 54,2 |
| 2024 | 10444 + 1907 = 12351 | 56,0 |

1. Årsredovisningar för respektive år.

2. Kostnaderna reellt beräknade med hänsyn till index för väg- och banhållning avseende investeringar jämte drift och underhåll samt KPI-KS för övriga verksamheter.

● Verksamhetsvolymen i Trafikverket ökade mellan åren 2014 och 2024 med cirka 21 procent, mätt utifrån verkets kostnader i reala priser.

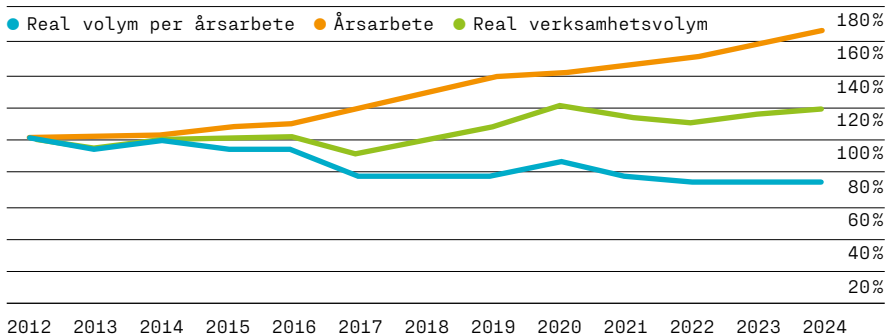
● Ökningen av antalet årsarbetskrafter är tre gånger så stor som den reala ökningen av verksamhetsvolymen mätt i kostnader.

● En årsarbetskraft i Trafikverket kostade över en miljon kronor år 2024.

● Översatt i ekonomiska termer skulle kostnaderna vid oförändrad produktivitet fått öka med högst 1,5 miljarder kronor i stället för de cirka fem miljarder kronor som kostnaderna faktiskt ökade med från och med år 2015.

Figur 1.

Utvecklingen i Trafikverket under perioden 2012–2024 avseende verksamhetsvolym, årsarbete och arbetsproduktivitet.



Den försämrade produktiviteten har inneburit minskade resurser till konkreta fysiska åtgärder på de statliga väg- och järnvägsnäten under perioden 2015–2024.

Tabell 2.

Utvecklingen av antalet årsarbetare jämfört kostnaderna under perioden 2014–2024.

| Årtal | Antal årsarbetare vid utgången av året | Förändring av årsarbetskrafter under året | Förändringens påverkan för hela perioden, 1000-tal mkr | Årlig ackumulerad förändring, 1000-tal mkr |
|-------|--|---|--|--|
| 2014 | 7 472 | | | |
| 2015 | 7 834 | 362 | 3 620 | 3 620 |
| 2016 | 8 021 | 187 | 1 683 | 5 303 |
| 2017 | 8 688 | 667 | 5 336 | 10 639 |
| 2018 | 9 509 | 821 | 5 747 | 16 386 |
| 2019 | 10 227 | 718 | 4 308 | 20 694 |
| 2020 | 10 333 | 106 | 530 | 21 224 |
| 2021 | 10 734 | 401 | 1 604 | 22 828 |
| 2022 | 11 093 | 335 | 1 005 | 23 833 |
| 2023 | 11 650 | 557 | 1 114 | 24 947 |
| 2024 | 12 351 | 701 | 701 | 25 648 |

Om Trafikverket inte förmår att öka produktiviteten i Trafikverket och ligger kvar på samma nivå som år 2024, kommer de interna kostnaderna att öka med 60 miljarder kronor under den kommande tolvårsperioden.

Återkommande kritik mot Trafikverket

Produktivitetskommissionen och Riksrevisionen har återkommande ifrågasatt Trafikverkets organisation

Trafikverkets verksamhet domineras av förvaltningen och utvecklingen av de statliga väg- och järnvägsnäten. Verket har inga egna resurser för projektering, byggande, drift och underhåll av vägarna och järnvägen utan anlitar teknikkonsulter och entreprenörer för genomförandet.

Förutom kostnader för själva produktionen skapar upphandlingarna kostnader genom upphandlingsprocessen och uppföljande kontroll. Det drabbar inte enbart beställaren utan också teknikkonsulter och entreprenörer. Sammantaget utgör transaktionskostnaderna en betydande och ökande del av notan för att bygga och underhålla vägar och järnvägar.

Produktivitetskommissionen har i sitt betänkande *Goda möjligheter till ökat välbstånd* (SOU 2024:29) granskat Trafikverkets organisation. Kommissionen hänvisar i sin tur till granskningar som gjorts av Riksrevisionen och konstaterar att revisionen under de senaste fem åren har kritiserat Trafikverket flera gånger. Trots att fyrstegsprincipen ska pröva alternativa åtgärder till om- och nybyggnationer så görs detta bara i hälften av fallen (RiR 2018:30) och har inte gjorts alls när det gäller höghastighetsjärnvägen (RiR 2019:31). Kontrollen av forskningsmedel har inte varit tillräcklig (RiR 2018:16), slutkostnaden för drift och basunderhåll av det statliga vägnätet blir i genomsnitt mer än 40 procent högre än vad som ursprungligen upphandlades (RiR 2019:24) och för järnvägsunderhållet har kostnadsökningarna blivit 74 procent efter att avtalen har slutits (RiR 2020:17). De ständiga merkostnaderna är fortsatt ett problem (RiR 2021:22) och Trafikverket förekommer i flera granskningar där brister i statens digitalisering kan konstateras.

Förvaltningen och underhållet av järnvägsinfrastrukturen

Utredningar har tidigare föreslagit att ett helägt statligt företag borde ta över ansvaret för underhållet av järnvägen.

I propositionen 2008/09:23 *Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket* ansåg regeringen att verksamheten vid Banverkets resultatenthet Banverket Produktion (BVP) borde överföras till ett helägt statligt aktiebolag. Bolagiseringen skulle genomföras så snart det fanns förutsättningar för en fungerande konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar inom järnvägsområdet.

Regeringen nämnde flera starka skäl för en bolagisering av BVP. Förutsättningarna för konkurrensneutralitet på marknaden bedömdes öka och risken för korssubventionering elimineras. Med en bättre fungerande marknad skulle kraven på effektivitet och produktivitet i verksamheten tydliggöras. En bättre fungerande konkurrens skulle leda till ett effektivare resursutnyttjande och komma samhället till del i form av lägre priser och högre kvalitet.

Mot denna bakgrund anlätades en särskild utredare med uppdraget att analysera behovet av åtgärder och föreslå lämpliga sådana för att förbättra förutsättningarna för ökad konkurrens på marknaden för drift, underhåll och investeringar på järnvägsområdet. Utredaren konstaterade att den dåvarande formen inte fullt ut stödde den fortsatta utvecklingen. Risken för en tunn och omogen marknad kunde bara avhjälpas genom att konkurrensutsättningen fortsatte och processen mot bolagisering fullföljdes.

Bolagiseringen av Banverket Produktion – skarpa invändningar mot utvecklingen av underhållet

Både statliga utredningar och Riksrevisionen har kritiserat bolagiseringen av järnvägsunderhållet

Riksrevisionen och två statliga utredningar *Koll på anläggningen* (SOU 2015:18) och *Framtidens järnvägsunderhåll* (SOU 2020:18) har gjort granskningar av järnvägsunderhållet efter att det tidigare statliga Banverket Produktion bolagiserades och Infranord AB skapades. I samtliga granskningar har kritik, ibland allvarlig sådan, riktats mot hur underhållet har utvecklats.

Kritiken har ifrågasatt planeringen, vilken kunskap som funnits om åtgärder, effekter och brister i anläggningens status och kvalitet. Dessutom har felaktiga upphandlingar och kontrakt konstaterats och påtalats i granskningar som gjorts av Riksrevisionen. Kritiken har också bekräftats av de statliga utredningar som några år efter bolagiseringen haft till uppgift att föreslå åtgärder för att förbättra underhållet av järnvägen. Vissa åtgärder har föreslagits till följd av att gränssnittet mellan beställaren och utföraren uppenbarligen var felaktigt från början.

Redan i början ifrågasattes bolagiseringen av Banverket Produktion (BVP) av fackliga organisationer, som påtalade att marknaden var tunn och o mogen. Riskerna med en bolagisering var så överhängande att man borde avstå från den organisatoriska förändringen, ansåg facken. I efterhand kan konstateras att de hade fog för sin kritik. För det första var inte all verksamhet konkurrensutsatt vid tidpunkten för bolagiseringen. Erfarenheterna av konkurrensutsättningen var helt enkelt begränsade. Kunskaperna om

hur kontrakten skulle utformas var inte tillräckligt prövade samtidigt som styrningen av resurser och tekniskt komplexa verksamheter via kontrakt var nytt.

En grupp forskare knutna till Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) hade beräknat hur upphandlingarna i konkurrens påverkade kostnaderna för det så kallade avhjälpande järnvägsunderhållet. För perioden från 1999 till 2011 ansågs kostnaderna minska med 12 procent utan att kvaliteten mätt i form av urspårningar, spårkvalitet och spåråge försämrats. Effekten var i huvudsak initial. Någon studie av bolagiseringens inverkan har inte gjorts.

Myndigheten och entreprenörer har olika mål

En orsak till det rådande marknadsmisslyckandet är att de aktörer som är involverade i järnvägsunderhållet inte har samma mål

Trafikverket har på statens uppdrag ansvar för att förvalta järnvägsinfrastrukturen. För att genomföra uppdraget upphandlas entreprenörer. Målen för parterna skiljer sig dock åt. Enligt den senaste offentliga utredningen *Framtidens järnvägsunderhåll* (SOU 2020:18) finns det inte förutsättningar att styra underhållet på ett optimalt sätt. Alltför stor del av resurserna går till att åtgärda fel i anläggningen i stället för förebyggande underhåll.

Informationen om resurser, kompetenser och kunskapen om järnvägsanläggningen synes vara ojämnt fördelad och till nackdel för förvaltaren. Medan förvaltaren är intresserad av så få fel som möjligt har entreprenören ett motsatt intresse. Incitamenten är helt enkelt diametralt olika, vilket påtalats vid flera tillfällen.

Resenärer drabbade av stora förseningar

Bristande underhåll leder till problem i trafiken och inställda tåg

Konsekvenserna för resenärerna är påtagliga när fel upptäcks och insatserna dröjer. Effekterna av problem i en del av banan fortplantar sig snabbt till andra delar i järnvägssystemet. Det är viktigt för förvaltaren, som ansvarar för trafikledning, trafikplanering och trafikeringsavtalen med järnvägsföretagen, att ha kontroll över systemet. Men möjligheten till effektiv kontroll undermineras av ett ökande inslag av underentreprenörer och personal från bemanning.

Tabell 3.

Persontågens punktlighet till slutstation (RT+5), procent under perioden 2014–2025.

| Årtal | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Procent | 91,3 | 91,2 | 91,4 | 91,8 | 89,6 | 92,6 | 94,9 | 92,0 | 90,1 | 87,7 | 87,2 | 88,6 |

De samhällsekonomiska konsekvenserna av tågförseningarna är svåra att beräkna, men de få uppskattningar som gjorts visar på betydande belopp. Trafikverket gjorde under år 2014 en grov beräkning av vad tågförseningar och inställda tåg (oberoende av orsak) kostar resenärer och företag årligen och kom fram till en summa på cirka fem miljarder kronor. De långsiktiga samhällsekonomiska konsekvenserna är inte inkluderade. Alla förseningar och inställda tåg orsakas dessutom inte av en felaktig infrastruktur även om en stor del gör det.

En ny undersökning från 2025 som genomförts av tågexperterna Bo-Lennart Nelldal och Lars Ahlstedt visar att kostnaderna för tågförseningar sjönk under 2020 på grund av pandemin. Sedan dess har kostnaderna successivt ökat och uppgår enligt undersökningen till över 9 miljarder kronor för gods- och persontrafiken.

Betydande risk för marknadsmisslyckande

Upphandlingarna blir ofta dyra med bara en beställare och få leverantörer

Det finns bara enstaka entreprenörer som sysslar med det avhjälpande och löpande underhållet av järnvägen. Antalet anbud vid upphandlingarna är få. En orsak till att så få entreprenörer valt att träda in på marknaden för basunderhåll är osäkerheten kring frågan om underhållets organisering. Det är helt enkelt oklart om det ska bedrivas i egen regi eller upphandlas.

Men sannolikt finns det helt andra orsaker. På en marknad med en fullständigt dominerande beställare på gränsen till monopsoni kan man inte förvänta sig ett stort antal leverantörer. Det finns också andra skäl, till exempel omfattande krav från upphandlaren sida. Diskussionen om framtida regiform spelar troligen en mycket begränsad, för att inte säga obefintlig, roll.

Kontrakten som rör basunderhållet inom järnvägen har långa avtalstider och det har ställts krav på att de skulle vara ännu längre. Längden i sig är en indikation på att starkt överväga om det avhjälpande och löpande underhållet borde ske i egen regi. Det har också hetat att Trafikverket borde svara för investeringar i maskiner och utrustning som kan hyras ut till entreprenörer. Sådana krav på att beställaren ska öka sitt ansvar tyder på att marknaden inte klarar att leva upp till sin roll. Långa kontrakt i kombination med att beställaren ska ta ansvar för både den specifika kompetens och den specifika utrustning som krävs, innebär i praktiken att en betydande del av riskerna och utföransvaret ligger på beställaren. Marknaden har visat sig oförmögen att hantera dessa risker.

Dåliga förutsättningar för att låta marknaden styra underhållet

Med facit i hand är det uppenbart att marknadslösningarna inom järnvägsunderhållet har varit misslyckade och fått kostnaderna att stiga

De vinster som gjordes initialt i samband med konkurrensutsättningen av Banverket Produktion, sedermera Infranord AB, är sedan längre uppåt av transaktionskostnader för upphandling, kontraktsskrivande, kontroll och betydande kunskapsstapp. Det påpekas också att Trafikverket inte har fullständig kontroll över sin anläggning. Verket har i mer än 15 års tid försökt åstadkomma ett anläggningsregister och ett gemensamt underhållssystem. Det faktum att myndigheten inte har den dagliga tillsynen av det akuta och löpande underhållet gör att viktig kunskap om anläggningens underhållsbehov går förlorad.

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

Erfarenheten från industrin 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, som företagsledningen har långvariga relationer med. 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.

I likhet med den tunga processindustrin bör den som förvaltar anläggningen också ha den operativa uppgiften att sköta driften. Anläggningen är själva kärnan i verksamheten. Det är den som ska leverera de tjänster som omvärlden är beroende av och efterfrågar. Där finns goda möjligheter att åstadkomma den samhällsekonomiska effektivitet som eftersträvas.

Tågen ska fram!

Om fler ska välja tåget, måste vi kunna lita på att tågen går i tid. Orsaken till många av problemen är att Sverige har världens mest splittrade järnvägsunderhåll.

Inrätta en ny järnvägsmyndighet som tar över underhållet med egna maskiner och egen personal – så att vi får en fungerande järnväg.