

INFRANORD, remissvar, diarienummer: I2020/01030/TP

Till:

Infrastrukturdepartementet

i.remissvar@regeringskansliet.se

cc: peter.kalliopuro@regeringskansliet.se

Remissvar på betänkandet Framtidens järnvägsunderhåll (SOU 2020:18)

Infranord har mottagit betänkandet Utredningen om framtidens järnvägsunderhåll, *SOU 2020:18* och har följande synpunkter att lämna.

Infranord fokuserar i detta remissvar på de förslag som rör ett partiellt återförstatligande av utförande av järnvägsunderhåll till Trafikverket.

Övergripande ståndpunkter

Infranord önskar framföra allvarlig kritik mot föreliggande utredning baserat på följande förhållanden:

- Utredaren följer inte direktivet.
- Utredaren har istället för att genomföra en utredning antagit rollen av medlare.
- Det framgår inte vilka brister utredarens förslag ska åtgärda.
- Konsekvensanalyser har inte gjorts.
- Förslagen är regleringsmässigt otydliga.
- Utredaren visar en misstro mot Trafikverkets vilja att ta fullt ansvar för sin roll som infrastrukturförvaltare.

Ett väl fungerande järnvägsunderhåll är en förutsättning för ett fungerande järnvägssystem. Då effekterna av de förslag som framförs i utredningen riskerar att få stor negativ påverkan på järnvägssystemets funktion föreslår Infranord att utredningen inte föranleder ytterligare åtgärder. För att ytterligare styrka ovan önskar vi, som exempel, framföra följande synpunkter.

Infranords synpunkter

Utredaren följer inte direktivet

Utredaren ska enligt direktiven beträffande frågan om eventuell återföring till Trafikverket presentera förslag baserade på ett antal analyser. Utredaren ska belysa *om* och *i så fall* vilka funktioner och vilken volym som är lämplig för Trafikverket att ta över i egen regi, utredaren ska analysera och föreslå vilka kriterier som bör ligga till grund för urvalet av ett möjligt överförande och dessa kriterier ska ta sin utgångspunkt i konstaterade brister. Sådan utredning har inte skett. Någon analys eller beskrivning av konstaterade brister som förslagen ska kunna åtgärda presenteras inte.

Att utredaren inte följt direktivet förklarar denne med att han istället gjort sin egen tolkning:

”Som jag redogjort för i kapitel ett har jag tolkat kommittédirektiven som att jag ska föreslå att Trafikverket ska bedriva visst basunderhåll i egen regi.” (sidorna 12, 25, 151)

Att denna tolkning också inneburit att han, i strid med direktivet, uppfattat sitt uppdrag som att ”något ska över” har utredaren därutöver vid ett flertal tillfällen tillkännagivit vid möten med representanter för järnvägsentreprenörer.

Att en utredning inte skett kan förklaras av att utredaren inte tolkat sitt uppdrag som utredarens, utan som medlarens. Detta beskrivs av utredaren vid ett riksdagsseminarium arrangerat av Vänsterpartiet och Seko i februari 2020 på följande sätt:

”Vem är då jag, alla känner inte mig? Vad kan han om järnväg? Ja, det kan jag inte påstå att jag fått det här uppdraget för att jag är specialist på järnväg. Jag har ju en bakgrund som jurist och avtalssekreterare på LO. Den främsta meriten för det här uppdraget det har jag fått under de senaste tio åren, för under de tio åren har jag jobbat som medlare på arbetsmarknaden.

För det här uppdraget, har jag upptäckt, är att det är oerhört starka motstående intressen som är engagerade i det här uppdraget. Jag vet inte och jag kanske provocerar er, men jag är van att medla mellan olika intressen och här har jag känt det ibland som om jag skulle medla mellan olika religiösa sekter. En som säger bara allt privatiseras så löser sig allting per automatik. Och en som säger att bara om vi återförstatligar så löser sig allt utan några problem.”

Källa: https://www.facebook.com/watch/live/?v=507825963253050&ref=watch_permalink

Förklaringen till att utredningen utelämnat en redogörelse för konstaterade brister är dels att utredaren inte kunnat finna sådana (åtminstone inte sådana som skulle kunna åtgärdas med hjälp av förslagen), och framför allt eftersom utredaren tolkat sitt uppdrag så att det inte är nödvändigt att påvisa brister (“..har jag tolkat kommittédirektiven som att jag **ska** föreslå att Trafikverket ska bedriva...”).

Eftersom utredarens tolkning - klart i strid med ordalydelsen - är att ’något ska över’ kan han ju heller inte känna sig tvingad att basera förslagen på befintliga brister, som ju direktiven säger att han ska göra.

Därutöver har de konsekvensanalyser direktivet efterfrågar inte gjorts. Direktivet anger att: ”Utredaren ska lämna förslag på funktioner, olika volymer och ändamålsenlig geografisk spridning och övergripande redogöra för konsekvenser och marknadseffekter av olika alternativ, inklusive samhällsekonomiska konsekvenser.”

I stället för att genomföra en analys av förslagens marknadseffekter återfinns ett avsnitt med rubriken *Konsekvenser för marknadens*

funktion, vilket är något annat. Den i direktivet efterfrågade samhällsekonomiska konsekvensanalysen saknas.

Dock önskar Infranord påpeka att alldeles oavsett om utredaren följt direktiven är de förslag som framförs baserade på så bristfälliga underlag att utredningen i sin helhet bör lämnas utan vidare åtgärder. Ett förslag som hanterar framtidens järnvägsunderhåll har så stora konsekvenser att det inte kan hanteras som vore det en fråga om avvägning mellan olika intressen, så som utredaren beskriver det. Frågan om framtidens järnvägsunderhåll är av annan och betydligt mer komplex karaktär.

Bristfällig utredning

Genomgående är utredarens förslag och argument rörande återförstatligande dåligt underbyggda. Påståenden om faktiska förhållanden framställs i svepande ordalag. Det synes bygga på hörsägen och samtal med enskilda aktörer. Vi får exempelvis veta att "flera aktörer" menar (s. 106), att det "inom anläggningsbranschen finns en uppfattning", å andra sidan menar "andra intressenter" (s 110). Utredaren talar om "erfarenheter från i stort sett alla industriföretag" (s 153) och att han genom sina "kontakter med mindre företag (s 153) men också med utländska presumtiva leverantörer" (s 146), "ett antal intressenter som utredningen talat med" (s 148), "mina kontakter med mindre företag" (s 153). "Från olika håll hävdas" (s 153). Det saknas en systematisk kunskapsinsamling som också speglar en oförmåga eller möjligen ovilja att värdera skilda intressenters uppfattningar.

Går vi till de mer konkreta påståendena om samband av omedelbar relevans för förslagen om återförstatligande bör utredarens bestämda uppfattning om nödvändigheten av att driva verksamhet i egen regi "för att kunna vara en professionell beställare" framhållas.

"Den låga produktivitetsutveckling som skett i branschen menar jag delvis beror på avsaknaden av sådan verksamhet vid Trafikverket." (s 124)

Det är enligt utredaren nödvändigt men inte tillräckligt att ha koll på anläggningen för att vara en god beställare. Här är det "erfarenheten från i stort sett alla industriföretag" som åberopas till stöd för behovet att driva verksamhet i egen regi. (s 153) Något konkret stöd för sin ståndpunkt i denna för förslagen om återförstatligande avgörande fråga redovisar inte utredaren. Samma sorts säkra slutsatser om betydelsen av att utföra verksamheten i egen regi för att få koll på anläggningen finner vi i Sekos Näringspolitiska program från 2014 (s 38) och i deras remissvar på Alexanderssonutredningen.

Att det finns ett antal problem inom järnvägsunderhållet är ingen ny kunskap. Senast utreddes frågan utförligt av Alexandersson (SOU 2015:42 Koll på anläggningen). Slutsatserna var dock helt andra än de Olausson drar. Några brister utöver de som redovisades i Alexanderssons utredning (SOU 2015:42) har egentligen inte presenterats och dennes slutsats var att utförande i egen regi inte var lösningen. Alexanderssons uppfattning delades av i princip

samtliga remissinstanser. Några nya omständigheter/brister där lösningen skulle vara att verket tar över underhållet i egen regi presenteras inte. Utredarens bedömning att det krävs att man utför arbetet själv för att kunna vara en god beställare saknar stöd. Att övertagandet av vissa kontrakt skulle vara en del i att skapa tydliga marknadsförutsättningar saknar också stöd. Menar utredaren verkligen att ett partiellt återförstatligande under överskådlig tid skulle skapa bättre förutsättningar för marknadskrafterna att fritt utvecklas?

Otydliga förslag

Vad är det egentligen vi som remissinstans har att ta ställning till? Förslagen reser fler frågor än de besvarar. Vad är det för sorts beslut som ska fattas med anledning av förslagen och vem ska fatta dem?

Utredaren presenterar två förslag som innefattar hur ett återförstatligande ska kunna genomföras. Det ena är att riksdagen

”bör, i ett politiskt beslut med bred uppslutning, klargöra marknadsförutsättningarna genom att ange vilka delar av järnvägsunderhållet som ska vara tillgängligt för leverantörsmarknaden respektive ska bedriva i Trafikverkets regi under överskådlig tid”. (8.3 s 142)

Det andra är konkreta förslag om vilka bas- resp. teknikkontrakt som Trafikverket ska sköta i egen regi. Det rör sig om 8 utpekade baskontrakt och 3 teknikkontrakt.

Huvudskälet till förslaget om ett långsiktigt riksdagsbeslut sägs vara att skapa tydliga marknadsförutsättningar medan huvudskälet till att Trafikverket ska hantera vissa baskontrakt är att verket ska bli en bättre beställare och att detta förutsätter att underhåll utförs i egen regi. Hur förhåller sig dessa båda förslag till varandra? Är det samma åtgärd som syftar till att Trafikverket ska bli en bättre beställare som syftar till att skapa stabila marknadsförutsättningar? För de medel utredaren anvisar är väl desamma?

Om utredaren menar att det långsiktiga riksdagsbeslutet ska röra de utpekade kontrakten eller inte framgår inte. Inte heller om utredaren menar att det ska lagstiftas om att Trafikverket ska sköta 8 basunderhållskontrakt och 3 teknikkontrakt. Möjligen menar utredaren att regeringen ska besluta i frågan. Det föreligger dock inget förslag om hur detta i så fall ska ske; genom förändringar i järnvägstrafikförordningen eller i instruktionen till Trafikverket. Och hur ska ett beslut därefter kunna förändras? Läser man texten noggrant ska det fattas långsiktiga beslut i riksdagen men samtidigt ska Trafikverket, enligt förslaget, själv kunna förändra den geografiska indelningen, *”om det finns goda skäl för detta”* (s 155)!

Tydligt är att Trafikverkets expertis för bedömning av behov inte längre ska tas hänsyn till. Verket utdöms som expertmyndighet på området. Här etableras en ordning där politiken bestämmer hur många och vilka kontrakt Trafikverket själva ska sköta. Vilka baskontrakt som lämpligen utförs av verket – och vilka

teknikkontrakt. Det är en mycket märklig ordning utredaren förslår och Infranord vill här framföra sin stora oro för de effekter en sådan ordning kan komma att få för det framtida järnvägsunderhållet.

Bortsett från att det starkt kan ifrågasättas om det är konstitutionellt möjligt att fatta ett sådant långsiktigt beslut utredaren föreslår, ett beslut som skulle komma att binda upp demokratiska institutioner under lång tid, är det föga troligt att någon bland de aktörer som idag känner oro inför utvecklingen ser en sådan ordning som förutsättning för en ökad investeringsvilja. Utredarens förslag bidrar inte till ökad tydlighet vad gäller marknadsförutsättningarna. Tvärtom. Genom ett partiellt återförstatligande av det slag utredaren föreslår ökar osäkerheten om framtidens marknadsförutsättningar. Förslaget innebär att 8 baskontrakt av de 34 ska undantas konkurrensutsättning; vad talar emot att det framöver kan bli eller utökas till 4, 12 eller 28?

Förslagen skapar således en påtaglig regleringsotydlighet. Det är inte ytterligare otydligheter kring Trafikverkets roll och mandat som behövs för att skapa tydliga marknadsförutsättningar. Det som skapar otydliga marknadsförutsättningar är att frågan om återreglering ständigt hålls öppen.

Trafikverkets uppgift

Alldeles bortsett från att det beslut som ska realisera utredarens förslag i högsta grad är oklart och baseras på bristfälliga analyser är det vår bestämda uppfattning att ett partiellt (ett totalt tycks det inte längre vara fråga om) återförstatligande av järnvägsunderhållet inte är en bra idé.

Idag utför Trafikverket inget underhåll i sin egen regi. Dock är det Trafikverket som har ansvaret för järnvägsunderhållet och ekonomiska resurser för att kunna ta detta ansvar. I den mening utförs allt underhåll i Trafikverkets namn, i egen regi om man så vill. (Det bör för övrigt klargöras att Trafikverket liksom alla juridiska personer/konstruktioner saknar förmåga att göra något på egen hand. Det krävs ytterst medverkan av fysiska personer som anlitas genom kontrakt; antingen anställningsavtal eller uppdragsavtal. Talet om "egen regi" är därför ett märkligt uttryckssätt. Och för utredaren exkluderar ju "egen regi" heller inte att man anlitar entreprenörer, nämligen underentreprenörer.)

Några regleringsrelaterade hinder mot att Trafikverket anställer bantekniker för att sköta underhållet föreligger inte idag. Tvärtom bygger regleringen på att utgångspunkten är att verket utför det i egen regi (jfr Järnvägsförordningen 5:2). Verket är således i sin fulla rätt att idag och framöver "återta" underhållet – eller mer adekvat uttryckt – avstå från att använda externa entreprenörer. Det finns emellertid skäl till att Trafikverket inte utnyttjat möjligheten att anställa bantekniker. Ett viktigt skäl är att empirin visar att underhållet fungerar bättre idag än före konkurrensutsättningen. Utredaren har inte kunnat påvisa brister som skulle åtgärdas genom att Trafikverket anställer bantekniker. Det avgörande skälet är att emellertid att Trafikverket inte är skapat för den sortens uppgifter.

Det är därför något förvånande att utredaren på flera ställen tillskriver Trafikverket en ovilja mot att bedriva underhåll i egen regi:

”Min bedömning är 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”. (s 12 och s 26)

”Jag ifrågasätter också Trafikverkets ensidiga inriktning att inte utföra någon operativ verksamhet i egen regi.” (s 124)

”Man arbetar således för att vara en renodlad beställare.” (s 151)

Varför denna ovilja skulle finnas söker utredaren ingen förklaring till. Påståenden om ovilja innefattar därför ett misstänkliggörande av Trafikverkets vilja att ta fullt ansvar för sin roll som infrastrukturförvaltare. Men förklaringen är ingen ovilja utan att verket helt enkelt tagit sig an den uppgift det tilldelades vid sin tillkomst. Beträffande underhåll innebär detta att vara beställare av entreprenadtjänster.

Utredarens beskrivning av Trafikverkets hållning ger intryck av att han blundar för eller inte accepterar den strukturella omvandling som ledde fram till Trafikverkets bildande 2010.

Trafikverket är något helt annat än Banverket. Det är en annan sorts myndighet med övergripande, samhällsutvecklande uppgifter. Tanken var aldrig att verket skulle ta över den utförarroll Banverket ursprungligen hade. Ett påtagligt uttryck för denna inriktning är att Trafikverket enbart har kollektivavtal för tjänstemän.

Vid sidan av att ett återförstatligande av delar av underhållet går stick i stäv med de intentioner och den utveckling som ledde fram till bolagiseringen av Banverket Produktion och skapandet av Trafikverket 2010 finns det en påtaglig fara i att belasta Trafikverket med ytterligare uppgifter som därtill avviker från det verket skapades för. Vi väljer här att citera Alexandersson:

”Trafikverket kommer under de närmaste åren, förutom att utveckla ANDA, även att byta trafikledningssystem och kapacitetsplaneringsystem. Detta inkluderar omfattande förändringar av arbetssätt och metoder som påverkar stora delar av organisationen och kräver omfattande tid och resurser. I detta läge skulle ett övertagande av underhållsverksamheten i egen regi innebära stora negativa konsekvenser för hela verkets förmåga att fungera som organisation.” (Koll på anläggningen, SOU 2015:42, sid 162–163.)

Utredaren har inte visat att det föreligger andra förutsättningar idag, fem år senare.

Avslutande

Mot bakgrund av att utredaren inte följt direktiven utan omtolkat dem och beskrivit sig själv som medlare finns det anledning att anta att det inte varit en strävan att finna optimala lösningar för att stärka järnvägsunderhållet som stått i förgrunden för utredarens arbete. Motsvarande slutsatser har dragits tidigare kring vad som styr diskussioner och förslag om järnvägen:

”Jag har varit och är fortfarande förvånad över den diskussion som förs kring järnvägens utmaningar och utveckling. Att den är så begränsat faktadriven. Det är tydligt att ideologiska utgångspunkter är styrande för vilken lösning som ska användas. Om vi på allvar menar att vi vill höja järnvägens funktion bör vi istället ägna mer tid åt att förstå problemen.” (Gunnar Malm, Vägen till Trafikverket 2015 s. 102)

Utöver vad som ovan framförs ställer sig Infranord bakom det betänkande som inlämnas av Föreningen Sveriges Järnvägsentreprenörer och Byggföretagen.

Henrik Löfgren

VD