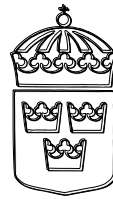


Regeringens skrivelse

2012/13:19



Utförande av drift och underhåll av järnväg

Skr.
2012/13:19

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 4 oktober 2012

Fredrik Reinfeldt

Catharina Elmsäter-Svärd
(Näringsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen, med anledning av riksdagens tillkännagivande (bet. 2011/12:TU5 rskr. 2011/12:247), sina bedömningar om hur utförande av drift och underhåll av järnvägsinfrastrukturen bör organiseras.

Regeringen har under de senaste åren lagt grunden för en mer effektiv statlig verksamhet inom transportområdet. Utgångspunkten för arbetet har varit att förstärka och samla de verksamheter som svarar för statens kärnuppgifter och samtidigt bolagisera konkurrensutsatt verksamhet som inte bör bedrivas i myndighetsform. Denna inriktning har visat tydliga tecken på att vara framgångsrik. Förändringsarbete av denna omfattning måste få ta tid att verka, uthållighet är därför nödvändigt.

Det svenska järnvägssystemet har sammantaget utvecklats väl i förhållande till den stora trafikökningen under senare år. Samtidigt har järnvägsinfrastrukturen varit hårt ansatt, främst på grund av bristande kapacitet och av eftersatt underhåll samt av vädermässigt två svåra vintrar.

Järnvägen står inför ett antal stora utmaningar som kräver kraftfulla och uthålliga insatser för att säkerställa en tillfredsställande funktion och långsiktig hållbarhet. De viktigaste utmaningarna kan beskrivas som tillfredsställande punktlighet, robusthet, säkerhet samt trafikledning och trafikinformation. Trafikverket har initierat flera samarbeten med framför allt operatörer inom sektorn för förbättringar inom samtliga dessa områden. Ett nytt styrverk för drift och underhåll införs kommande årsskifte genom vilket regeringen kan följa utvecklingen för förbättringsarbetet med järnvägens utmaningar.

Regeringens intentioner är att försätta arbetet med den pågående effektiviseringen av Trafikverkets verksamhet och transportsektorn i stort. I detta arbete kommer mindre organisatoriska förändringar att behöva ske i fråga om drift och underhåll av järnväg, allt för att effektivisera verksamheten så mycket som möjligt. Enligt regeringens mening innebär större organisatoriska förändringar avseende utförandet av drift och underhåll av den statliga järnvägsinfrastrukturen ett återtagande av utförandet i egen regi. Regeringen bedömer att ett sådant förfarande är förenat med stora risker och kostnader. Det kommer inte att leda till att mer åtgärder i järnvägen kan utföras för de avsatta medlen. I stället bedömer regeringen att det finns en överhängande risk för att de kraftsamlingar som måste koncentreras mot att möta järnvägens stora utmaningar mattas av i hög grad vid ett återtagande. Det nu pågående förbättringsarbetet mellan Trafikverket och järnvägens aktörer sätts på spel och riskerar att tappa fart. Det finns heller inga analyser eller utredningar som visar att ett annat slag av organisering skulle klara de rådande utmaningarna bättre än den nuvarande.

Regeringen föreslår i den nyligen överlämnade budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1, utg.omr. 22) stora satsningar för att ta igen tidigare försummelser inom järnvägens underhåll och även öka kapaciteten på kritiska järnvägssträckor. För att dessa nödvändiga satsningar ska kunna genomföras så snabbt och effektivt som möjligt framstår risker i form av organisationsförändringar och ändringar i marknadens funktionssätt som olämpliga.

1	Ärendet och dess beredning	4
2	Järnvägens utveckling och situation.....	4
2.1	Järnvägens utveckling fram till i dag.....	4
2.2	Järnvägens nuvarande struktur och marknad.....	8
2.3	Järnvägssektorn står inför stora utmaningar	10
3	Utvecklingsarbete inom järnvägen.....	14
4	Tidigare erfarenheter av konkurrens	16
5	Internationella erfarenheter	17
6	Effektivisering inom transportområdet	17
7	Alternativa organisationsformer.....	20
8	Regeringens sammanfattande bedömning.....	25
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 oktober 2012.....	27

1 Ärendet och dess beredning

Riksdagens trafikutskott har behandlat frågan om utförande av drift och underhåll av järnvägen och redovisat detta i betänkandet 2011/12:TU5. Utskottet menar att den ordning som finns i dag inte har lett till ökad effektivitet utan i stället har bidragit till förseningar och inställda tåg samt trafiksäkerhetsrisker. Det är utskottets uppfattning att underhållsarbetet måste organiseras på ett effektivare sätt. Trafikverket bör i en framtida organisation ta ett tydligare helhetsansvar för underhållet. Utskottets uppfattning är att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag på hur en effektivare och samordnad underhållsorganisation ska utformas.

Riksdagen har tillkännagivit som sin mening vad trafikutskottet anfört om att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med förslag på hur underhållet av järnvägsinfrastrukturen ska organiseras (rskr. 2011/2012:247).

Regeringen har inhämtat underlag från Trafikverket om fakta och bedömningar som är av betydelse för ärendet utifrån myndighetens perspektiv som ansvarig för utförande av drift och underhåll av statliga järnvägar. Faktauppgifterna i skrivelsen är hämtade från Trafikverkets underlag.

2 Järnvägens utveckling och situation

2.1 Järnvägens utveckling fram till i dag

Järnvägens organisatoriska förändring

Järnvägens organisation har löpande förändrats sedan 1988. Förändringarna inleddes i och med att förvaltningen av järnvägens infrastruktur separerades från myndigheten Statens Järnvägar och övertogs av det nybildade Banverket (prop. 1987/88:50 och prop. 1987/88:100). Tio år senare organiserade Banverket sin utförandeverksamhet i ett eget affärsområde, Banverket Produktion.

År 1996 konkurrensutsattes i ett första steg den del av godstrafiken på järnväg som utfördes på det transeuropeiska transportnätet (förordning 1996:734; prop. 2003/04:123, prop. 2006/07:45). År 2007 öppnades marknaden för godstrafik helt. Marknadsöppning för persontrafiken skedde successivt från slutet av 1980-talet och genomfördes fullt ut i december 2011 då även all nationell persontrafik konkurrensutsattes (prop. 2008/09:176 och prop. 2009/10:200).

I ett antal så kallade järnvägspaket (direktiv 2004/49/EG) genomfördes regelförändringar (lag 2004:519, förordning 2004:526) med syfte att bl.a. främja konkurrensen för gods- och persontrafik. Dessa innehöll åtgärder som ämnade öppna järnvägsnätet även för internationella aktörer (avseende den internationella trafiken), förtydliga och skapa likartade förutsättningar för infrastrukturkapacitet och avgifter samt harmonisera passagerares rättigheter. Målen med konkurrensutställningen av person-

trafiken var bl.a. att samhällets nytta skulle öka genom ökad valfrihet, Skr. 2012/13:19
prisvärda resor och ett ökat utbud.

År 2001 bolagiserades stora delar av myndigheten Statens Järnvägar och verksamheten delades upp i verksamhetspecifika enheter: SJ AB för persontrafik, Green Cargo AB för godstrafik, Jernhusen AB för fastighetsförvaltning, TraffiCare AB för servicetjänster, Euromaint AB för tjänster inom system och underhåll samt Unigrig AB för IT-tjänster (prop. 1999/2000:78 bet. 1999/2000:TU11, rskr. 1999/2000:238).

Förändringar som gäller utförande av drift och underhåll

År 2001 beslutade Banverkets styrelse att konkurrensutsätta all byggnadsverksamhet med syfte att öka effektiviteten i verksamheten. Upphandlingarna har efter halvårsskiftet 2001 genomförts i konkurrens. Samma år beslutade styrelsen att även Banverkets drift- och underhållsverksamhet skulle börja konkurrensutsättas, vilket genomförts gradvis genom successiva upphandlingar av enskilda kontrakt. För närvarande har 95 procent av underhållet på det statliga spårnätet upphandlats i konkurrens.

År 2007 slogs Banverkets två produktionsenheter Banverket Produktion och Banverket Industridivision samman under namnet Banverket Produktion. Eftersom verksamheterna hade överlappande affärsidéer bedömdes det att en sammanslagning skulle förbättra verksamhetens resursutnyttjande och stärka konkurrenskraften. Den sammanslagna verksamheten bolagiserades den 1 januari 2010 och blev därmed ett fristående, av staten helägt aktiebolag under namnet Infranord AB (prop. 2008/09:23, bet. 2008/09:TU4, rskr. 2008/09:76; prop. 2009/10:10, bet. 2009/10:TU5, rskr. 2009/10:59). Som skäl till bolagiseringen angavs att öka förutsättningarna för konkurrensneutralitet samt eliminera misstankar om korssubventioner på marknaden. Genom att säkerställa en fungerande konkurrens skulle kraven på produktivitets- och effektivitetsutveckling skärpas och beställarens upphandlingskompetens utvecklas och kontrakten bli mer affärsmässiga. Detta skulle komma samhället till nytta genom lägre priser och bättre kvalitet.

Den 1 april 2010 skapades Trafikverket som bl.a. övertog det tidigare Banverkets verksamhet (prop. 2009/10:59, bet. 2009/10:9, rskr. 2009/10:183). Skälen var, förutom att skapa förutsättningar för rationalisering av intern verksamhet, att möjliggöra trafikslagsövergripande planering och beställning av drift, underhåll och byggande. Utöver att kunskaper och erfarenheter från flera trafikslag sammanfördes skapades en mycket stor beställare av entreprenader inom nämnda verksamheter med goda möjligheter att bygga upp och utveckla en marknad. Trafikverkets utveckling av sin beställarkompetens blir därmed en nyckelfaktor för en positiv marknadsutveckling.

Konkurrensutsättningen av det svenska järnvägssystemet skedde i internationell jämförelse relativt tidigt och Sverige har delvis fungerat som ett föregångsland för genomförandet av vissa EU-direktiv som t.ex. separationen mellan järnvägstrafik och infrastrukturförvaltare.

Transporterna på järnväg har ökat kraftigt

Järnvägens nytta för samhällets behov av resor och transporter har ökat över tiden. Mellan 1998 och 2010 steg persontransporterna från 7,2 till 11,2 miljarder personkilometer. Mellan samma år ökade godstransporterna från 19,2 till 23,5 miljarder tonkilometer. Under samma tidsperiod har den trafikerade banlängden varit väsentligen konstant vilket lett till att järnvägen i dag är mer utnyttjad än tidigare och därmed betydligt mer belastad och med mindre tidsmarginaler.

Tågoperatörernas antal och reseutbud har vuxit markant

Järnvägens reseutbud, mätt i antal avgångar och restid, har ökat de senaste 20 åren, framför allt på sträckor mellan städer såsom Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö/Köpenhamn. Antalet dagsturer för SJ AB:s fjärtrafik ökade med 79 procent mellan 1991 och 2009 samtidigt som genomsnittshastigheten steg med 27 procent. På sträckan Göteborg–Stockholm ökade antalet dagsturer från 14 turer 1991 till 24 turer 2009, samtidigt som medelrestiden minskade från 4 timmar och 12 minuter till 3 timmar och 35 minuter. Mellan Malmö och Stockholm gick det 1991 sju dagliga tåg som i genomsnitt tog 6 timmar och 32 minuter, medan de 13 dagsturerna 2009 i genomsnitt endast tog 4 timmar och 30 minuter.

Inslaget av olika tågtyper, sett till persontrafiken, har också ändrats. Från och med 1995 ökade andelen snabbtåg kraftigt och står i dag för cirka 25 procent av trafiken. Även lokal- och regionaltrafiken har vuxit stadigt under de senaste tjugo åren och står i dag för cirka 30 procent av trafiken. Ett annat sätt att beskriva den ökade aktiviteten på järnvägsnätet är att se till antalet resenärer. År 1990 reste 44 miljoner människor till och från Stockholm via Stockholms centralstation. I dag, drygt två decennier senare väntas antalet passagerare passera 90 miljoner.

Punktligheten har ökat utom vintrarna 2009/10 och 2010/11

Trots ökade person- och godstransporter har punktligheten för tågen ökat över tiden. Under de vädermässigt svåra vintrarna 2009/10 och 2010/11 föll punktligheten tillbaka, men då till nivåer som ändå var väsentligt högre än under 1970- och 80-talen.

Vintrarna 2009/10 och 2010/11 har dock tydligt visat på svårigheterna för järnvägen att hantera kraftiga externa störningar. Under den första av dessa vintrar var den genomsnittliga punktligheten under januari och februari 2010 närmare 12 procent lägre än året dessförinnan. Antalet merförseningstimmar från den 1 november 2009 till den 31 mars 2010 var mer än dubbelt så många som jämfört med ett normalår. Merförseningstid är den tid som ett tåg blir försenat relativt tidtabell på den första stationen adderat med eventuell ytterligare försening som uppstår mellan de påföljande stationerna fram till tågets slutstation.

Dessa problem för järnvägen bör ses i ljuset av hur ovanlig den typ av vinter som rådde 2009/10 är. Sett till mängden dagar med kall temperatur (lägre än -4°C) och kraftiga snöfall (mer än 3 cm) och snöfall i storstadsregionerna, har endast sex vintrar av liknande karaktär infallit sedan

början av 1960-talet. Den mest närliggande föregångaren till vintern 2009/10 inföll i mitten på 1980-talet. En internationell jämförelse visar också att även närliggande länder drabbades hårt av de extrema väderförhållandena. Som exempel minskade punktligheten på de finska järnvägarna med nästan 24 procent under vintern 2009/10. Den nästföljande vintern 2010/11 innehöll också svåra väderförhållanden med låg temperatur och kraftiga snöfall, om än inte i samma nivå som vintern 2009/10, men järnvägstrafiken kom att påverkas negativt.

Trafikinformationens otillräcklighet

De senaste vintrarnas situation med svårigheter att uppnå hög punktlighet förvärrades av bristande trafikinformation till resenärerna. Trafikinformationen uppfattas av dessa ha låg kvalitet, särskilt i samband med störningar. I en tid där allmänheten har vant sig vid att information levereras korrekt och snabbt och där majoriteten av tågets resenärer utgörs av pendlare och affärsresenärer ställs väsentligt högre krav på relevant och tillförlitlig information än tidigare. Detta har järnvägens aktörer inte lyckats med att leverera, i synnerhet inte vid störningar när informationen behövs som mest.

Säkerheten har förbättrats

Säkerheten på järnvägen har förbättrats över tiden. Antalet olyckshändelser har minskat sedan början av 1990-talet. Detsamma gäller för allvarligt skadade och avlidna. Antalet olyckshändelser vid järnvägsdrift har minskat med nio procent vid en jämförelse mellan perioderna 2002–2006 och 2007–2011.

Trafikuskottet konstaterar i bet. 2011/12:TU5 att en rad mycket allvarliga olyckor har inträffat de senaste åren vid banarbete. Tyvärr har två personer avlidit per år de senaste två åren i samband med arbete på järnvägsanläggningen. Trots dessa olyckor går det inte att dra slutsatsen att dessa dödsfall är en del i en negativ trend. Det finns heller inga belägg för att olyckorna skulle ha ett samband med bolagiseringen av Banverket Produktion. Ingen trend kan heller utläsas i antalet personskador hos entreprenörer under tidsperioden 2006–2011 då underhållet utvecklades från att utföras till 15 procent av externa entreprenörer till att fullständigt utföras av externa aktörer.

En djupare studie av de dödsfall som inträffat indikerar dock att mycket arbete återstår för att säkra att tillfredsställande säkerhetsrutiner finns och att dessa följs. Inget dataunderlag har dock identifierats som kan visa att detta inte också var ett problem längre tillbaka i tiden. Inte heller för de olyckor som kan tänkas ha orsakats av dåligt utfört eller bristande underhåll kan en säkerställd trend i säkerheten utläsas som kan relateras till konkurrensutsättningen av underhållet. Urspårningar, som är en typ av olyckor som delvis kan kopplas till bristande underhåll, har minskat över tid, särskilt mätt per utfört trafikarbete.

Dagens rollfördelning

Dagens system för att förvalta och bedriva trafik på järnväg kan delas upp i fem huvudfunktioner:

- *Lägga fast ramverk, anslå medel och utöva långsiktig styrning* ansvarar riksdagen och regeringen för.
- *Tillsyn och säkerhet* ansvarar Transportstyrelsen för, vars ansvarsområden omfattar regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet.
- *Planering samt byggande, förvaltning och drift* av statlig infrastruktur ansvarar Trafikverket för. Inom Trafikverkets roll som förvaltare av den statliga järnvägsinfrastrukturen samt leverantör av tåglägen kan fyra huvudaktiviteter preciseras:
 - Kapacitetsplanering. Trafikverket ansvarar för att tåglägen tilldelas operatörer för ett år i taget. Kapacitetsplaneringen läggs fast i en årlig tågplan som specificerar såväl tilldelade tåglägen för trafikering av järnvägen som kapacitet reserverad för banarbeten.
 - Trafikledning inklusive trafikinformation.
 - Planering, upphandling och styrning av byggande.
 - Planering, upphandling och styrning av drift och underhåll.
- *Genomförande av drift, underhåll och byggande* av järnvägens infrastruktur levereras av entreprenörer i konkurrens.
- *Trafikering av järnvägen* står ett antal trafikoperatörer för såsom bl.a. Green Cargo AB och SJ AB.

Det bör i sammanhanget poängteras att Trafikverket har det fulla ansvaret för järnvägens funktion och att säkerhetsföreskrifter följs även när en entreprenör kontrakterats för att utföra ett specificerat arbete som utförande av drift, underhåll eller byggande, helt oavsett vilken entreprenadform som tillämpats.

Marknaden inom järnvägssektorn

Verksamheter som utförande av trafikering, byggande, underhåll och drift är i dag huvudsakligen konkurrensutsatta. Respektive marknads effektivitet beror i hög grad på antalet år som respektive marknad har varit öppen, dess storlek och inträdesbarriärer till den.

Trafikoperatörer

Antalet företag som bedriver tågtrafik har fortlöpande ökat sedan konkurrensutsättningen på den svenska järnvägen inleddes. När det gäller gods-transporter är Green Cargo AB störst och svarade 2011 för 56 procent av järnvägens totala godstransportarbete. När det gäller persontrafiken är SJ AB störst med cirka 86 procent av järnvägens långväga persontransportarbete. År 2012 är dock det första året som alla persontransporter med järnväg konkurrensutsatts.

Sedan 2007 har antalet operatörer ökat från 24 till 29. Under perioden 1997–2010 har de inflationsjusterade priserna per tonkilometer för gods-

transporterna ökat med cirka 15 procent. Priserna för persontrafikens olika system har varit relativt konstanta sedan 2000. Detta gäller dock inte för trafikhuvudmännens månadskort där priserna har ökat kraftigt, dock från ett utgångsläge med en betydligt lägre kostnad per mil än för övriga trafiksystem. Utbudet för persontågen har ökat. Som exempel kan nämnas turtätheten som har ökat med cirka 70 procent mellan 1990 och 2009.

Underhåll av lok och vagnar

Marknaden för underhåll och service av lok och vagnar har varit konkurrensutsatt sedan 2001. De största leverantörerna är SweMaint AB och EuroMaint AB. Till följd av den ökade trafikeringen har marknadsomsättningen stigit.

Underhåll av infrastrukturen

Fyra entreprenadföretag utför i dag huvuddelen av allt förebyggande och avhjälpande underhåll av järnvägsinfrastrukturen. Infranord AB, Strukton Rail AB, Balfour Beatty Rail AB och VR Track Sweden AB ansvarar tillsammans för 97 procent av antalet upphandlade spårkilometer i underhållskontrakten. Dessa aktörer står för cirka 85 procent av Trafikverkets inköpsvolym för underhåll med reinvesteringar undantagna. Verksamhetsvolymen för denna del av underhållet var 3 miljarder kronor 2011. För reinvesteringar var verksamhetsvolymen samma år 1,7 miljarder kronor.

För att skapa lika villkor för entreprenörer på marknaden och utnyttja skalfördelar i inköp upphandlar och tillhandahåller Trafikverket en stor del av det järnvägsspecifika material som behövs i entreprenaderna. Entreprenörerna får köpa detta via Trafikverkets enhet Materialservice, och då till samma pris för alla. Med undantag för två snöslungor äger och tillhandahåller Trafikverket inga maskiner för järnvägsunderhåll.

Marknadsdominansen av ledande företag är hög, men har minskat på senare år. År 2008 vann Infranord AB (tidigare Banverket Produktion) upphandlingar av underhållskontrakt som motsvarade 79 procent av antalet spårkilometer på den svenska järnvägen. År 2012 hade denna andel sjunkit till 65 procent. Marknaden är fortfarande relativt ny och lönsamheten är låg. Genomsnittlig rörelsemarginal 2011 var nära noll. Stora variationer i anbudssummor indikerar att långsiktiga marknadspriser ännu inte etablerats. Trots att två anbud gäller samma kontrakt och funktionsuppfyllande, kan anbudssumman skilja sig åt markant.

Sex aktörer (Infranord AB, Strukton Rail AB, Balfour Beatty Rail AB, VR Track AB, Infratek AB och NCC Roads AB) täcker enligt nuvarande kontrakt behovet av förebyggande och avhjälpande underhåll på hela det statliga järnvägsnätet. Dessa är dock inte ensamma om att arbeta med förebyggande och avhjälpande underhåll. De upphandlar i sin tur underentreprenörer, exempelvis för att utföra specialiserade arbeten eller för att på annat sätt fylla sina resursbehov. De rådande kontraktsformerna täcker inte heller hela behovet, vilket innebär att Trafikverket utför kompletterande direktupphandlingar av en mängd andra aktörer.

I genomsnitt kommer hälften av de största aktörernas svenska intäkter från drift och underhåll och hälften från reinvesterings- och investeringsverksamhet. Detta varierar dock mellan företagen.

2.3 Järnvägssektorn står inför stora utmaningar

Den svenska järnvägen står inför ett antal stora utmaningar som kräver kraftfulla insatser för att säkerställa en tillfredsställande funktion och långsiktig hållbarhet. De viktigaste utmaningarna kan beskrivas som tillfredsställande punktlighet, robusthet och säkerhet samt trafikledning och trafikinformation.

Utöver de normala kraven på kapacitet och tillförlitlighet behöver även samhällets krisberedskap beaktas. Ansvariga aktörer inom järnvägs-systemet bör vidta lämpliga åtgärder för att samordnat och effektivt kunna förebygga och hantera störningar, olyckor och kriser. Också mycket svåra påfrestningar bör kunna klaras med rimliga konsekvenser för samhället. Dessa krav är viktiga och bör enligt regeringens mening prövas under samma organisationsstruktur som gäller för de mera vardagliga kraven.

Bristande kapacitet att ta emot en växande trafikering

De senaste decenniernas ökning av trafiken på det statliga järnvägsnätet har inte motsvarats av ökad infrastrukturkapacitet. Antalet aktörer på spåret har ökat sedan konkurrensutsättningen av den svenska järnvägsmarknaden inleddes. Därför finns det i dag mindre ledig kapacitet än tidigare och det svenska järnvägsnätet närmar sig sitt kapacitetstak på ett antal linjedelar, främst i anslutning till storstadsområdena. Turtätheten ökade med cirka 70 procent mellan 1990 och 2009. I dag avgår exempelvis i genomsnitt 43 tåg per timme från Stockholms centralstation en vanlig vardag, vilket är en markant ökning sedan 1991. Under den timme på dygnet då flest tåg passerar Stockholm centralstation har antalet på nästan fördubblats. Denna ökning i kapacitetsutnyttjande får konsekvenser för systemets störningskänslighet, liksom för förutsättningarna för att underhålla järnvägssystemet effektivt.

Ett åldrande system

Komponenterna i den statliga järnvägens infrastruktur har överlag åldrats snabbare än de förnyats. Medelåldern för de tekniska delarna i de svenska järnvägarna som exempelvis räil, slipers och spårväxlar har ökat med cirka 3–5 år mellan åren 2002 och 2009. Detta motsvarar i flera fall en ökning med ungefär 20 procent.

Regeringen har i den nyligen överlämnade budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1, utg.omr. 22) presenterat stora satsningar för att ta igen tidigare brister inom järnvägens underhåll och även att öka kapaciteten på kritiska järnvägssträckor. Regeringen kommer att ytterligare precisera sina satsningar i den kommande infrastrukturpropositionen.

Punktligheten för järnvägen har ökat under de senaste 20 åren, samtidigt som trafikvolymen ökat markant. Det ökande kapacitetsutnyttjandet innebär dock att även mindre störningar som följd effekt kan få stora konsekvenser.

Punktligheten har särskilt påverkats negativt vid kraftiga externa störningar, vilket exempelvis de vädermässigt svåra vintrarna 2009/10 och 2010/11 visade. Även om 96 procent av tågen kom fram inom 30 minuter i förhållande till tidtabellen var förseningarna sammantaget dubbelt så stora som en normal vinter.

Förseningar kan uppstå av olika orsaker:

- Anläggningsorsaker: förseningar som kan kopplas till otillräcklig nivå och kvalitet på det utförda underhållet av infrastrukturen, exempelvis att en spårväxel inte fungerar.
- Kategorin där järnvägsföretagen har vållat förseningen, exempelvis att tågen är försenade ut ur depån eller att ett tekniskt problem uppstår när tåget väl är ute på spåret.
- Kategorin driftledning, där bl.a. förseningar som uppkommer på grund av omprioritering eller omledning av trafiken ingår.
- Olyckor eller tillbud och yttre faktorer som inte är relaterade till järnvägsanläggningen, t.ex. obehörigt spårbeträdande.
- Följdorsaker är störningar som kan relateras till händelser som uppstått tidigare och som får konsekvenser även för efterföljande trafik.

Järnvägstrafikens punktlighet och järnvägssystemets robusthet, i betydelsen av dess förmåga att säkerställa leverans trots yttre störningar, påverkas av ett flertal faktorer som ofta samverkar:

- En åldrad infrastruktur orsakar störningar i form av tekniska fel som stör punktligheten. Detta orsakas i sin tur av att underhållsnivåerna tidigare har varit för låga i kombination med ökat slitage från högre trafikvolym. Detta gäller exempelvis utbyggnad av elförsörjning i förhållande till den ökade trafikmängden och de alltmer kraftfulla loken. Den installerade effekt som finns inbyggd i omformarstationerna har inte ökat i samma takt som den samlade motoreffekten i fordonsparken. För att elförsörjningen ska vara robust måste det finnas en viss överkapacitet, och nuvarande utveckling indikerar att denna buffert minskat sedan 1991. Detta bidrar till att göra järnvägssystemet mer störningskänsligt, speciellt i storstadsområden och under rusningstrafik när en stor mängd tåg trafikerar spåret. Moderna tåg som accelererar snabbare kräver högre effektuttag än tidigare.
- Ett högt kapacitetsutnyttjande av infrastrukturen minskar robustheten i systemet genom att störningar får större effekter på grund av spridningseffekter och på grund av att tiden som finns avsatt till att förebygga och mildra påverkan av en störning minskar. Ett ökande antal järnvägssträckor i Sverige närmar sig sitt kapacitetstak varvid också tiden för exempelvis före-

byggande underhåll och reinvesteringar i ökande utsträckning blir otillräcklig.

- En trafikombination med både snabba och långsamma tåg gör systemet svårare att optimera och det blir då också känsligt för störningar. Sedan 1995 har både andelen snabbtåg och andelen lokal- och regionaltåg vuxit som del av den totala trafikmängden. Att det finns fler snabbtåg innebär att fler tåg som färdas i höga hastigheter behöver köra om långsammare tåg. Detta gör systemet mer störningskänsligt, särskilt som trafikmixen ofta finns vid större städer med ett tätare trafikarbete på spåren. När en störning uppstår blir konsekvenserna därför betydande och antalet drabbade resenärer betydligt fler.
- Nuvarande prioriteringsprinciper inom trafikledningen gör att vissa tåg kan bli kraftigt försenade. I dag får tåg som är i tid prioritet före försenade tåg. Detta innebär att förseningarna kan bli betydande för enskilda tåg, eftersom de konsekvent prioriteras ned till förmån för tåg som är i tid. Detta ökar visserligen punktligheten på systemnivå, men kan drabba vissa tåg mycket hårt.
- Begränsade möjligheter att utföra förebyggande underhåll ökar sannolikheten för störningar till följd av brister i anläggningen. Det förebyggande underhållet begränsas av det höga kapacitetsutnyttjandet och av att kapaciteten inte är fördelad på ett sätt som ger tid för underhåll. Att utföra underhållsarbete på spår innebär att en viss tid måste avsättas före arbetet för att exempelvis stänga av eltillförseln och gå igenom säkerhetsrutiner för att undvika olyckor. Innan trafiken kan släppas på avsätts tid för att besiktiga arbetet och sätta på eltillförseln, för att trafikeringen ska kunna ske säkert.
- En högre utnyttjandegrad av personal, lok och vagnar hos operatörerna kan också påverka punktligheten och robustheten. En ökande utnyttjandegrad ger minskat utrymme att hantera störningar eftersom marginalerna vid exempelvis personalbyte, omlastning och tid vid ändstationer har minskat.

Säkerhet för anställda, resenärer och övriga

Även om säkerheten blivit bättre finns det fortfarande utmaningar kvar. De tre största utmaningarna, sett till antal skadade eller döda, är suicider, obehörigt spårbedrädande samt olyckor vid korsningar. Dessa faktorer står för ungefär 97 procent av dödsolyckorna och 77 procent av olyckorna där personer skadas allvarligt. Resten, det vill säga 3 procent av dödsolyckorna och 23 procent av olyckorna där personer skadas allvarligt drabbar resenärer och järnvägsanställda. Järnvägssystemet har över tiden uppvisat förbättrade resultat beträffande säkerhet. Antalet incidenter som kan härledas till bristande underhåll, exempelvis urspårningar, har varit väsentligen konstant under det senaste decenniet.

Orsakerna bakom olyckor inkluderar såväl tekniska orsaker som den mänskliga faktorn och yttre påverkan. Samtliga dessa orsaker måste hanteras effektivt för att få ner antalet olyckor.

- Kompetens, kultur och säkerhetsarbete hos operatörer och entreprenörer måste vara tillfredsställande för att olyckor ska undvikas. Att kontinuerligt följa upp och utveckla säkerhetsrutiner, attityder och beteenden är avgörande för att öka säkerheten på spåren.
- Externa omständigheter, exempelvis svåra vinterförhållanden, sätter press på alla delar av järnvägssystemet.

Säkerhetsutmaningar när det gäller övriga kategorier:

- Eftersom järnvägen spänner över ett stort område är det, förutom på begränsade ytor (exempelvis bangårdar och stationer) svårt att fysiskt hindra obehöriga från att vistas vid eller på spåren.
- Säkerhetsbeteende hos allmänheten har stor påverkan på antalet olyckor och tillbud. Risktagande vid passage av plankorsningar, spårbedrädande och otillåtet beträdande av vagnar och lok orsakar en väsentlig del av olyckorna. Järnvägen står dessutom för cirka 5 procent av alla suicider i Sverige med i genomsnitt omkring 65 fall per år.

Modernisering av trafikledning och behov av en väl fungerande trafikinformation

Trafiklednings- och trafikinformationsprocessen är komplex med många aktörer och system som ska samverka för att korrekt information ska nå rätt mottagare i så god tid som möjligt och för att tågtrafiken ska ledas så smidigt och säkert som möjligt.

Kundernas förväntan på korrekt information är hög, särskilt vid stora störningar. Detta illustrerades av situationen under de vädermässigt svåra vintrarna 2009/10 och 2010/11. Just bristen på korrekt information var en av de faktorer som upplevdes som mest otillfredsställande i kundundersökningar. Ofta upplevdes detta som ett större problem än förseningen i sig.

I dag har Trafikverket åtta fristående regionala trafikledningscentraler med delvis olika arbetssätt. Den geografiska spridningen och att verksamheten pågår dygnet runt alla dagar gör att det tar längre tid och kostar mer pengar att utveckla arbetssätten. Tidigare prioriterade organisationen att leverera tåg i tid före snabb trafikinformation, vilket ledde till förhållningssättet ”agera-informera”, snarare än snabb och tillförlitlig information till resenärer som är ett viktigt mål i dag.

För att göra korrekta prognoser och ge korrekt trafikinformation krävs data och information från flera parter. Det kan exempelvis gälla en operatör som vill ersätta ett tåg med bussförbindelse, eller information från en entreprenör om status och förväntad tid för lösning på ett problem i anläggningen. Det finns både organisatoriska och tekniska utmaningar att få denna kommunikation förmedlad felfritt och snabbt.

3 Utvecklingsarbete inom järnvägen

Ett av regeringens viktigaste syften med bildandet av Trafikverket var att bedriva ett omfattande förbättringsarbete för att stärka beställarförmågan, sänka de interna kostnaderna och främja långsiktig produktivitet utveckling i anläggningsbranschen. Trafikverket har bedrivit detta under namnet PIA (Produktivitet i anläggningsbranschen). Som ingående delar av detta arbete, samt till viss del i projekt även utanför det, bedrivs kontinuerligt ett förbättringsarbete med syfte att ta itu med de utmaningar som järnvägssystemet har att hantera inom punktlighet, robusthet och säkerhet samt trafikledning och trafikinformation. Arbetet bedrivs på såväl systemövergripande nivå som inom och mellan aktörerna i det svenska järnvägssystemet.

En fortsatt ökad produktivitet och innovationsgrad är ett av regeringens prioriterade områden. Alltför stor del av anslagen till underhåll och investering har tidigare ätits upp av kostnadsökningar som varit avsevärt större än prisutvecklingen i övrigt. Den av regeringen tillsatta Produktivitetskommittén lämnade i juni 2012 sina förslag till åtgärder för att öka produktiviteten i anläggningsbranschen i betänkandet Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen (SOU 2012:39). Kommitténs förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Inriktningen är att de medel som anslås till transportinfrastrukturen ska ge så mycket nytta som möjligt.

Pågående förbättringar inom punktlighet och robusthet

Trafikverkets långsiktiga förbättringsarbete inom punktlighet och robusthet fokuserar på att säkerställa att funktionsduglig och tillräcklig kapacitet finns för att täcka ett ökat trafikeringsbehov, samt att denna kapacitet utnyttjas på ett effektivt sätt. För att säkra att kapacitet finns arbetar Trafikverket med att förbättra sin långsiktiga planering. För att optimera sättet på vilken den erbjudna kapaciteten används arbetar Trafikverket exempelvis med att införa ett antal styrmedel såsom differentierade banavgifter och successiv tilldelning av tåglägen. För att på kortare sikt förbättra punktligheten och minska antalet störningar genomförs mindre investeringar såsom exempelvis förlängning av mötesspår och möjlighet till så kallad samtidig infart till stationsområden.

Trafikverket har också initierat ett antal samarbeten med framför allt operatörer för att förbättra punktligheten och minska störningarna. Under åren 2007–2010 samarbetade Trafikverket och tåg företagen för att öka punktligheten och tillförlitligheten i tågtrafiken under projektnamnet Kraftsamling. Projektet genomfördes i områden med hög trafikbelastning såsom Stockholm–Mälardalen, Västsverige och Öresundsregionen. Målet var att på kort sikt hitta åtgärder för att halvera antalet förseningstimmar. Exempel på vidtagna åtgärder var att införa en spårpatrull som lagar småfel i spåren runt Stockholm, höjd hastighet på vissa sträckningar samt underhållsåtgärder som ökar framkomligheten. De åtgärder som ansågs ha störst potential genomfördes först och i december 2009 – före den vädermässigt svåra vintern 2009/10 – hade antalet förseningstimmar halverats i Stockholm/Mälardalen. Dessa kraftsamlingsprojekt har över-

gått till andra regionala samarbeten – exempelvis så kallade driftsforum där järnvägsföretagen och Trafikverket kontinuerligt arbetar för att förbättra punktligheten på kort och lång sikt. Andra exempel på gemensamma initiativ är ett samarbete mellan Trafikverket, SJ AB och Norrlandståg AB där syftet är att förhindra skador på såväl räl som hjul, samt ett pågående samarbete mellan Trafikverket och järnvägsföretagen för att utarbeta gemensamma planer vid trafikstörningar.

För aktörer inom olika delar av det svenska järnvägssystemet ingår punktlighet och robusthet som ett prioriterat område. Exempelvis har operatörer reviderat rutiner för tåg i depåer för att öka avgångspunktligheten samt utökat kapaciteten för att hantera hjulskador.

Pågående förbättringar inom säkerhet

En stor del av Trafikverkets förbättringsarbete inom säkerhet bedrivs i samarbete med övriga aktörer inom järnvägssystemet. År 2011 initierade Trafikverket ett samarbete med entreprenörer och tågoperatörer för att utveckla målstyrningen inom säkerhetsarbetet (Gruppen för nationell samverkan – spårtrafik). Syftet med samarbetet är att initiera kontinuerlig mätning och utvärdering av insatser för att gemensamt kunna förbättra säkerheten. Trafikverket föreskriver säkerhetskrav för de entreprenörer myndigheten anlitar.

Förbättringsarbete bland operatörer och entreprenörer inom säkerhet omfattar exempelvis insatser för att tydliggöra säkerhetskrav, öka tillbudsrapporteringen och upprätta standardiserade och enkla arbetsmoment för säkert arbete.

Pågående förbättringar inom trafikledning och trafikinformation

Trafikledning och framför allt trafikinformation har identifierats som ett stort problemområde under de senaste årens vintrar. Mot bakgrund av detta har Trafikverket genomfört en utvärdering av arbetet med såväl trafikledning som trafikinformation och identifierat ett antal åtgärder för att förbättra servicen till resenärerna. Initiativ som drivs för att förbättra trafikledningen är exempelvis att successivt gå över från att optimera ledningen på en regional nivå, vilket kan orsaka störningar i närliggande regioner, till nationell nivå. I detta ingår såväl att öka kompetensen som att förnya teknikstödet.

Ett ingående initiativ i förbättringsarbetet med trafikinformation är att förändra den interna organisationskulturen så att relevant, korrekt och snabb information ses som en prioriterad del av den service som levereras till resenärerna. Andra åtgärder inkluderar förbättrad prognostisering, intensifierad kommunikation med entreprenörer och tågoperatörer samt uppgraderat teknikstöd. Under 2012 inleddes ett samarbete mellan Trafikverket, SJ AB och de andra tågoperatörerna där ett av initiativen syftar till att öka exakthet och snabbhet i trafikinformationen.

Tågoperatörerna bedriver själva förbättringsarbete som innefattar t.ex. förnyelse av distributionskanaler såsom mobilapplikationer.

Konkurrensutsättning av drift och underhåll av väg

Investeringsprojekt på det statliga vägnätet har sedan länge handlats upp i konkurrens. Drift och underhåll i form av så kallade grundpaket drift (GPD) började konkurrensutsättas redan 1992. Anledningen till att det dröjde längre än för investeringar var att förfrågningsunderlag, anbudsvärderingsprinciper och ersättningsformer behövde utvecklas samt att entreprenörerna inte hade erfarenhet av drift och underhåll.

Sedan konkurrensutsättningen genomförts utvecklades successivt affärsformerna (förfrågningsunderlag, avtal och utvärderingsmodeller) i syfte att förtydliga vad som skulle ingå i kontrakten och skapa rätt drivkrafter för entreprenörerna.

Erfarenheter av konkurrens

Sex år efter det att konkurrensutsättningen påbörjats utvärderades erfarenheterna inom vägsektorn av Riksrevisionen som bl.a. konstaterade att produktionskostnaden för driftverksamheten hade minskat med i storleksordningen 25 procent, dock med osäkerhet kring hur mycket en vikande konjunktur och minskade anslag påverkat kostnadsnivån. Marknaden visade upp ett antal problem vilket noterades av Riksrevisionen, som uppmanade dåvarande Vägverket att bl.a. fortsätta att utveckla upphandlingsmodellen och metoderna för att mäta kvalitet och effektivitet samt främja konkurrens och intresse bland aktörerna. Ytterligare studier har publicerats som pekar på 22–27 procent lägre kontraktspriser (Arnek, 2002) samt att kvaliteten inte tycks ha påverkats negativt av upphandlingarna (Österberg, 2002). Entreprenörerna har successivt effektiviserat sina leveranser i förhållande till fastslagna drift- och underhållsnivåer vilket troligen bidragit till den sänkta kostnaden samt medfört att den faktiska styrningen av underhållet blivit väsentligt bättre.

Trafikverkets egen analys av underhållskontrakt inom tio driftsområden indikerar en fortsatt produktivitet utveckling under perioden 2000–2011 på i storleksordningen 15–20 procent.

Konkurrensutsättning inom järnvägssektorn påbörjades betydligt senare och samma underlag för utvärdering som på vägsidan finns ännu inte. På samma sätt som inom vägsektorn fanns initialt en stor osäkerhet om hur förfrågningsunderlagen skulle utformas.

Trafikverksutredningen gör i sitt betänkande De statliga beställarorganisationerna och anläggningsmarknaden (SOU 2009:04) följande bedömningar. Utredningen konstaterade att en tydlig effekt av konkurrensutsättningen av drift och underhåll av järnväg är att kostnaderna mätt i kronor per spårmeter har sänkts kraftigt. Försiktigt räknat anges kostnaden vid den tidpunkten som minst 25 procent lägre än före konkurrensutsättningen. Samtidigt konstaterades att kvaliteten var densamma och att säkerheten var fortsatt hög. Vid en europeisk jämförelse var Banverket bland de effektivaste järnvägsförvaltningarna när det gällde drift och underhåll.

Det finns fortfarande utmaningar för att förbättra upphandling, mätbarhet och marknadsförutsättningarna för drift och underhåll. Konkurrensutsättningen har dock ur Trafikverkets perspektiv varit positiv och både lett till en bättre styrning och högre produktivitet. Erfarenheten har visat att det krävs uthållighet och betydande utveckling av både affärsmodeller och metoder för uppföljning och mätning. Att bygga upp en marknad med en effektiv och väl fungerande relation mellan beställare och utförare är en process som tar tid. Långsiktigt och konsekvent agerande från beställaren är ett betydelsefullt incitament för entreprenörer att investera inom marknaden.

5 Internationella erfarenheter

Allmänt om graden av konkurrensutsättning

Historiskt har de allra flesta länder utfört i princip allt underhåll av järnvägar och en mycket stor del av nybyggande (investeringar) i egen regi. Över tid har ett antal länder valt att öka inslagen av konkurrens inom nybyggande genom att erbjuda andra aktörer än den egna organisationen att delta i upphandlingar.

Man kan dela upp arbetet i och kring järnvägen i dels järnvägsspecifikt och icke-järnvägsspecifikt arbete, dels drift och underhåll respektive investeringsåtgärder och byggande. När det gäller internationella förhållanden kan man förenklat säga att icke-järnvägsspecifikt anläggningsbyggande i de allra flesta fall i dag utförs i konkurrensutsatt upphandling. Större järnvägsspecifika investeringsåtgärder sker också ofta i konkurrens, exempelvis såsom i England, Norden och Nederländerna. Järnvägsspecifikt drift och underhåll sker i en majoritet av länder i egen regi, medan det finns ett antal exempel på länder som valt att handla upp detta i konkurrens, exempelvis Sverige och Nederländerna. En del av dessa länder har behållit en egen utförarorganisation som deltar i upphandlingarna, t.ex. Danmark. Drift och underhåll av icke-järnvägsspecifikt anläggning brukar vara en mindre del av kostnaderna och utförs såväl i egen som i extern regi.

Underentreprenörer används i de flesta länder även inom de järnvägsspecifika aktiviteter som utförs i egen regi, både för att fylla ut säsongsvariationer såsom vid snöröjning och för att utföra arbete som den egna organisationen inte har kapacitet till. I vilken grad underentreprenörer används varierar stort, men det finns flera exempel på att även organisationer som utför drift och underhåll i egen regi använder sig av denna typ av tjänster.

6 Effektivisering inom transportområdet

Regeringen har under de senaste åren lagt grunden för en mer effektiv statlig verksamhet inom transportområdet. Utgångspunkten för arbetet

har varit att förstärka och samla de verksamheter som svarar för statens kärnuppgifter och samtidigt bolagisera konkurrensutsatt verksamhet som inte bör bedrivas i myndighetsform. Normering, tillsyn och tillstånd har skilts från de utförande enheterna genom bildandet av Transportstyrelsen 2009. Uppföljning och utvärdering av reformer har stärkts genom bildandet av Trafikanalys liksom genom uppdrag till Transportstyrelsen.

Vid bildandet av Trafikverket 2010 (prop. 2009/10:59) utgjorde ansvaret för beställning och upphandling av teknikkonsulttjänster och entreprenader en av verkets huvuduppgifter. Hur väl beställarrollen utövas, avseende såväl upphandling som projektstyrning, har stor betydelse för funktionen inom anläggningsmarknaden, för hur produktivitet och innovationsgrad i branschen utvecklas och därmed för hur mycket infrastruktur som kan åstadkommas med de resurser som ställs till förfogande.

Regeringen bedömde vid tiden för beslut om Trafikverkets bildande att det borde utredas om verksamheten vid dåvarande Banverkets enhet Banverket Produktion borde överföras till ett av staten helägt aktiebolag. Regeringen beslutade samtidigt med kommittédirektiven för Trafikverkets bildande (dir. 2009:75) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att förbereda förändringen.

Utredaren lämnade sina överväganden i betänkandet Mer järnväg för pengarna (SOU 2009:20). Utredaren bedömde att en bolagisering av Banverket Produktion sammantaget skulle bidra till tydligare roller och ansvar och möjliggöra en effektivare verksamhet. En tydligare rollfördelning på marknaden möjliggör utveckling av ett effektivt samspel där innovativa krafter frigörs och nya arbetsformer utformas. En bolagisering skulle möjliggöra effektiviseringsvinster i samspel mellan aktörerna på marknaden och attrahera nya leverantörer att etablera sig. Förutsättningarna för en sund marknad skulle förbättras väsentligt enligt utredaren.

I linje med regeringens strävan att effektivisera statlig verksamhet inom transportområdet överlämnades i september 2009 en proposition (prop. 2009/10:10) om bolagisering av Banverket Produktion. Som skäl för detta anförde regeringen att en tydligare gränsdragning mellan förvaltning, politik och marknad är önskvärd. För statens del är en koncentration på kärnuppgifterna angelägen. Det innebär att konkurrensutsatt verksamhet i normalfallet inte bör bedrivas i myndighetsform. Med en koncentration till kärnuppgifterna ökar också förutsättningarna för effektivare statliga myndigheter.

En bolagisering innebär att förutsättningarna för konkurrensneutralitet på marknaden ökar och att grunden för misstankar om korssubventionering elimineras. Med en bättre fungerande marknad ökar kraven på utveckling av effektivitet och produktivitet i verksamheten. En fungerande konkurrens leder till ett effektivare resursutnyttjande vilket kommer samhället till del i form av lägre priser och/eller bättre kvalitet. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2009/10:TU5, rskr. 2009/10:59). Den 1 januari 2010 fördes verksamheten vid Banverket Produktion över till det nybildade bolaget Infranord AB.

Trafikverket bedömer att vissa av de önskade effekterna från konkurrensutsättningen ännu inte har uppfyllts. Till exempel konstaterar Trafikverket att marknaden för drift och underhåll ännu inte är fullt utvecklad, vilket kan ses genom att antalet aktörer fortfarande är begränsat och att anbud på mycket olika nivåer fortfarande kommer in. Samtidigt bedömer Trafikverket att framför allt en ökad transparens redan har gett effekter i form av ökad produktivitet. Nedan redovisas en kvalitativ bedömning, gjord av Trafikverket, av i vilken grad målsättningarna uppfyllts:

- *Ökad transparens*
Efter bildandet av Banverket Produktion har fokusering på och transparensen i kostnader och vad som faktiskt utförs tydligt förbättrats. När sedan konkurrensutsättningen genomfördes, och Infranord AB därefter bildades, har denna utveckling fortsatt. Samtliga aktörer som tillfrågats är eniga om att detta mål till hög grad uppnåtts.
- *Förbättrad effektivitet och produktivitet*
Produktiviteten inom utförandet av drift och underhåll har höjts, vilket bl.a. indikeras av att en entreprenör i dag omsätter väsentligt mer per anställd än tidigare. Det finns flera orsaker till denna utveckling, men entreprenörerna nämner ökat kostnadsfokus, utvecklade arbetssätt och bättre planering som tre viktiga anledningar. Banverket fann i en egen utredning 2006 att kostnaderna hade fallit och att kvaliteten var densamma. I Trafikverksutredningens delbetänkande (SOU 2009:24) drar utredningen, baserat på uppgifter från Banverket, slutsatsen att kostnaden för underhåll mätt i kronor per spårmeter har sänkts kraftigt, som en tydlig effekt av konkurrensutsättningen. Försiktigt räknat bedömer utredningen att kostnaden ”i dag” är minst 25 procent lägre än före konkurrensutsättningen, samt konstaterar att kvaliteten är densamma och säkerheten fortsatt hög.
- *Höjd kompetens och utveckling av nya metoder*
De produktivitetsvinster som har uppnåtts är i sig ett tecken på att arbetsmetoder utvecklats som resultat av konkurrensförhållandena. Flera av entreprenörerna uttrycker tydligt att deras utvecklingsarbete drivs ”väsentligt snabbare” än under egenregitiden. Trafikverket har försökt förstärka incitamenten för metodutveckling genom funktionsentreprenader, ett arbete som behöver fortsätta för att ge fullt resultat. Förhoppningen om att utländska entreprenörer skulle etablera sig har delvis besannats, exempelvis har Balfour Beatty Rail AB gått in på marknaden. Det finns dock få exempel på hur nya utländska metoder eller erfarenheter förts över till Sverige, vilket till stor del beror på begränsade frihetsgrader i de tidigare upphandlingarna och avtalen.
- *Uppbyggnaden av en marknad*
Den svenska entreprenadmarknaden för järnvägsspecifikt underhåll fungerar, men är ännu inte perfekt. Stora prisvariationer, stark marknadskoncentration och för låga vinstmargina-

ler för långsiktiga investeringar är tecken på att den ännu inte är välfungerande. Någon omfattande nationell diversifiering eller internationell expansion av de svenska underhållsföretagen har heller ännu inte skett.

7 Alternativa organisationsformer

Organisationsförändringar

Mindre organisationsförändringar är en del av det av regeringen redan initierade pågående effektiviseringsarbetet inom Trafikverket och transportsektorn i stort. Att korrigera organisationen efter effektiviseringsarbetets framskridande är ett naturligt inslag i utvecklingsarbetet. Enligt regeringens mening innebär större organisatoriska förändringar avseende utförandet av drift och underhåll av den statliga järnvägsinfrastrukturen ett återtagande av utförandet i egen regi. Detta redogörs för nedan.

Olika slag av underhåll av infrastrukturen

Underhåll av järnvägsinfrastruktur kategoriseras inom branschen i tre typer: förebyggande underhåll, avhjälpande underhåll och reinvestering. Förebyggande underhåll genomförs med bestämda intervall eller enligt föreskrivna kriterier i avsikt att minska sannolikheten för fel eller försämring av anläggningens funktion. Avhjälpande underhåll utförs efter det att ett fel upptäckts och med avsikt att få anläggningen i ett sådant tillstånd att den kan utföra avsedd funktion. Behovet av avhjälpande underhåll påverkas till viss del av mängden utfört förebyggande underhåll. Sett till den del som bokförs som antingen förebyggande eller avhjälpande är cirka två tredjedelar förebyggande och en tredjedel avhjälpande. En relativt stor del (cirka 30 procent) av det underhåll som är antingen avhjälpande eller förebyggande särredovisas dock inte, eftersom det handlas upp på järnvägens funktion och inte på utförd åtgärd. De upphandlade kontrakten består av en fast funktionsdel som inte formellt delats upp i avhjälpande eller förebyggande.

Mer omfattande förebyggande åtgärder benämns inom Trafikverket som reinvesteringar. En tydlig avgränsning mellan underhållsåtgärder och reinvesteringståtgärder saknas, men väsentligen utgörs den senare av större åtgärder som genomförs i syfte att återställa en anläggning till ursprungligt tillstånd, exempelvis större kontaktledningsbyten eller spårbyten. Även behovet av reinvesteringar påverkas till viss del av nivån på tidigare utfört underhåll.

Samspel mellan utföranden av olika slag av underhåll

För att utvärdera hur verksamheterna lämpligen kan organiseras bör särskilt två kriterier belysas inledningsvis: dels förutsättningarna för att uppnå en effektiv verksamhet genom synergieffekter och tillfreds-

ställande volym, dels vilken påverkan en förändring av dagens situation skulle få för den återstående marknadens villkor: Skr. 2012/13:19

- *Synergier och tillräcklig skala*

Att utföra enbart det avhjälpande underhållet i Trafikverkets regi (alternativ 1) skulle ge en betydande förlust av skalfördelar eftersom personal och maskiner inte längre kan användas i både det förebyggande och det avhjälpande underhållet. Två parallella organisationer behöver då byggas upp, vilket ökar kostnaderna totalt sett. Samtidigt minskar avsevärt möjligheten att balansera de säsongsvariationer som uppstår i och med att förebyggande underhåll främst sker under sommarhalvåret, medan behovet av avhjälpande underhåll normalt sett är högre under vintern. Genom att återta både det avhjälpande och det förebyggande underhållet (alternativ 2) blir synergier bättre än i alternativ 1, men samtidigt försvinner den skalfördel som utgörs av synergier bland personal och utrustning mellan det förebyggande underhållet och mindre reinvesteringar och investeringar. Högre effektivitet skulle uppnås om även mindre reinvesteringar inkluderades.

- *Kvarvarande marknad*

En viktig konsekvens av ett eventuellt återtagande är att den kvarvarande marknaden kan bli för liten för att attrahera marknadsaktörerna. Den totala upphandlade underhållsvolymen från Trafikverket framöver antas vara ungefär tre miljarder kronor. Av de entreprenörsföretag som i dag sköter underhåll och reinvesteringar innebär detta i exempelvis alternativ 2 att runt två tredjedelar av Infranord AB:s och Strukton AB:s omsättningar försvinner, antaget nuvarande struktur, medan Balfour Beatty Rail AB förlorar omkring en tredjedel av sin nuvarande omsättning. För de övriga aktörerna skulle cirka hälften av omsättningen försvinna. Det finns en tydlig risk att den kvarvarande marknaden konsolideras ytterligare, beroende på hur ett eventuellt återtagande görs och vad det omfattar.

Med utgångspunkt i ovanstående resonemang bedömer regeringen att ett alternativ med enbart återtagande av avhjälpande underhåll (alternativ 1) inte är försvarbart. Alternativ 2 och 3 (i det senare ingår förutom underhåll även reinvesteringar) är en avvägning mellan önskad skala i den egna verksamheten och risken att villkoren för den återstående marknaden försämras med ökande investeringskostnader som sannolik följd. Regeringen bedömer att även återtagande av avhjälpande och förebyggande underhåll (alternativ 2) är problematiskt. Regeringen bedömer vidare att alternativ 3 är olämpligt då en ännu större volym undantas från konkurrens.

Återtagande av underhåll medför risker

Ett återtagande av hela eller delar av underhållsverksamheten skulle innebära ett antal praktiska utmaningar att hantera. Först skulle en tidsplan behöva upprättas för utfasning av nuvarande kontrakt. Tidrymden innan samtliga kontrakt skulle vara upplösta är omkring fem år, såvida

inga kontrakt bryts i förtid. Det sistnämnda bedöms därutöver vara förenat med stora kostnader.

En risk som kan befaras med att låta kontrakten löpa ut efter ett beslut om återtagande är att incitamenten för entreprenörerna att satsa på långsiktiga förbättringar, innovation och utveckling, utbildning av personal och produktivetsförbättring minskar kraftigt. Denna risk kan delvis hanteras genom att återtagandet sker successivt under exempelvis en treårsperiod, under vilken delar av kontrakten bryts i förtid och Trafikverket tar över verksamheten allt eftersom den egna kompetensen och organisationen hunnit byggas upp, samt att Trafikverket skapar en kapacitetsbuffert i syfte att kunna ta över underhåll som inte fungerar tillräckligt bra under övergångsperioden.

Parallellt skulle en uppdelning av Infranord AB bli aktuell, med en separering av (re)investeringsverksamheten från underhållet beroende på val av återtagandevalternativ. Delar av bolaget skulle behöva integreras i Trafikverkets organisation. Det skulle krävas rekrytering av nödvändig kompetens, internutbildning av personal samt integration av den nya organisationen för att säkerställa en smidig övergång i Trafikverkets regi.

Slutligen skulle nya affärsrelationer med leverantörer behöva skapas. Vilken omfattningen blir beror på vald återtagandemodell, vilket också påverkar behovet av entreprenörskontrakt.

Konsekvenser av återtaget utförande av underhåll

Variabler som har koppling till hur underhållet organiseras ger konsekvenser för kostnad, kvalitet, effektivitet, säkerhet och marknadsutveckling.

Effekter av återtagande av underhåll till Trafikverkets regi

Kostnader som skulle kunna påverkas av en förändrad organisering kan delas in i direkta engångskostnader och löpande långsiktiga effekter.

Av de direkta engångskostnaderna skulle ett antal kostnader tillkomma inom sex områden:

- förtida lösande av kontrakt allt eftersom underhållet tas över när Trafikverkets kompetens och organisation byggs upp,
- uppbyggande av en kapacitetsbuffert för att hantera produktionsbortfall orsakat av exempelvis minskad effektivitet hos entreprenörer, personalbortfall och minskade investeringar i maskinell utrustning,
- arbetstid för Trafikverkets ledning för att hantera frågor som är kopplade till omorganiseringen, samt arbetsträning (t.ex. nya rutiner och metoder) för tillkommande personal,
- rekrytering och utbildning av ny personal,
- uppgradering och utökning av it-system, samt
- rådgivning och konsulttjänster inom ledning, revision, juridik samt kostnader för marknadsföring, information och omskyllning etc.

Sammantaget bedömer Trafikverket att engångskostnader skulle uppstå som uppskattas uppgå till ungefär 1–2 miljarder kronor, där den största

posten är lösande av kontrakt i förtid. Det är dock svårt att i förhand bedöma den verkliga nivån på dessa, främst eftersom det är svårt att på förhand bedöma hur kontraktsövertagandet exakt skulle gå till.

Skr. 2012/13:19

Övriga effekter

Positiva effekter av ett återtagande skulle kunna vara möjligheten till förenklad taktisk styrning, prioritering och planering. Kostnader för upphandling m.m. skulle också reduceras.

Sannolika negativa operativa effekter inkluderar att organisationens och ledningens kapacitet under en övergångsperiod går till att fokusera på förändringsarbetet, snarare än till att utveckla och driva den operativa verksamheten. Efter Trafikverkets tillkomst har organisationen fokuserat på att driva ett omfattande förbättringsarbete för att öka beställarkompetensen och främja förbättrad produktivitet inom investerings- och underhållsverksamheten. Att initiera en genomgripande organisationsförändring skulle sannolikt bromsa utvecklingstakten för dessa initiativ.

Att bryta den förändringskultur som introducerats med Trafikverkets bildande riskerar att bryta en positiv trend. Risken finns att de incitament som skapats för att driva effektivitet minskar. Ser man till säkerhet, effektivitet och kvalitet finns det inga belägg för att dessa blir bättre om man återför underhållet i Trafikverkets regi.

- *Säkerhet*

Det finns inga övertygande skäl för att säkerheten skulle öka vid ett återtagande, eftersom säkerheten inte tycks ha försämrats av konkurrensutsättningen och eftersom de nuvarande aktörerna har tydliga incitament för att arbeta för en hög säkerhet. Man kan ytterligare höja kraven på säkerhet, vilket troligen skulle ge högre kostnader för underhållet, men detta kan göras både om Trafikverket eller externa entreprenörer står för utförandet.

- *Effektivitet*

Effektivitet kommer av att göra rätt saker till en så låg kostnad som möjligt. Ett återtagande skulle kunna ge ökad detaljstyrning över vilka åtgärder som faktiskt genomförs. Samtidigt är det troligt att ett väsentligt lägre konkurrenstryck och incitament att prestera skulle minska produktiviteten över tid, vilket skulle motverka eventuella besparingar genom minskad administration kring upphandlingar och uppföljning.

- *Kvalitet*

I dag mäter Trafikverket den tekniska statusen på järnvägsanläggningen relativt väl, men det saknas detaljerade fakta om hur väl underhållet utförs, liksom hur väl det fungerade förr. Ser man till anläggningens ålder, den stora transportvolymen och det höga kapacitetsutnyttjandet så fungerar järnvägen ändå relativt bra. Hade underhållets kvalitet märkbart försämrats efter konkurrensinförandet, borde det ha gett större utslag på punktligheten och antalet störningar. Det är därför svårt att bedöma om kvaliteten skulle bli bättre med utförande i Trafikverkets regi. Det är däremot tydligt att förbättrad uppföljning och styrning av kvalitet kan driva fram kvalitetshöjningar, vilket är möjligt både i egen och i extern regi.

Påverkan på den återstående entreprenörsmarknaden bör vidare noga övervägas när man diskuterar ett eventuellt återtagande. Det är primärt tre områden som är särskilt viktiga att beakta:

- effekten på nybyggnations- och investeringsmarknaden och dess aktörer, i syfte att bl.a. avgöra hur attraktiviteten på marknaden för dessa aktörer förändras av ett återtagande,
- effekten på entreprenörer och underleverantörer av de olika modellerna för återtagande exempelvis i fråga om utvecklingen av kompetensutveckling, marknadsattraktivitet och konkurrens samt
- hur den övergripande utvecklingen av svenskt kunnande inom järnvägsindustrin påverkas, och vad detta skulle ha för effekter för exempelvis teknisk utveckling, innovation, process- och metodutveckling, järnvägsföretagens exportpotential och den vetenskapliga forskningen inom järnvägsområdet.

Det är rimligt att anta att investeringsmarknaden minskar i attraktivitet vid ett eventuellt återtagande av underhållsverksamheten eftersom det finns relativt stora synergier och att det kommer att inträffa en marknadskonsolidering på grund av den minskade marknadsstorleken. Detta skulle påverka konkurrensen på marknaden och kostnader negativt. På längre sikt kan det argumenteras att kompetensutveckling, innovationstakt och förnyelse av metoder kommer att vara mindre än vad den hade varit i en konkurrensutsatt marknadssituation då drivkrafterna för dessa processer avtar i en monopolsituation.

Faktorer primärt oberoende av underhållets organisering

Vissa faktorer är huvudsakligen oberoende av hur järnvägens underhåll organiseras. Dessa inkluderar:

- nivån på och ambitionen med underhållet som ytterst beslutas av riksdagen,
- möjlig tidsmässig planering av underhållet, exempelvis hur mycket tid som avsätts till underhåll i trafikskemat, styrt bl.a. av trafikintensitet och kapacitet i spåren samt hur väl man lyckas utveckla planeringen, samt
- den strategiska styrningen av underhållet, exempelvis hur olika tillgångsslag eller banavsnitt ska prioriteras baserat på bl.a. effektsamband och tillståndsmätning.

Dessa faktorer, som alltså inte primärt är beroende av hur underhållet av järnvägen organiseras, är de som spelar störst roll för tillståndet på järnvägen. Därmed ska dock inte bortses från den långsiktiga påverkan som en effektiv organisation har för det långsiktiga underhållet av järnvägssystemet.

Regeringen har under de senaste åren lagt grunden för en mer effektiv statlig verksamhet inom transportområdet. Utgångspunkten för arbetet har varit att förstärka och samla de verksamheter som svarar för statens kärnuppgifter och samtidigt bolagisera konkurrensutsatt verksamhet som inte bör bedrivas i myndighetsform. Denna inriktning har visat tydliga tecken på att vara framgångsrik, men också att förändring av denna omfattning måste få ta tid och att uthållighet i förändringsarbetet krävs. De effektiviseringar genom tydligare roller och konkurrensutsättning som uppnåtts inom vägsektorn påbörjades redan 1993 och förbättringar sker fortfarande. Innan en välgrundad utvärdering kan göras bör åtminstone en upphandlingscykel vara genomförd och uppföljd, dvs. sex till sju år.

Att bryta den pågående effektiviseringen av transportsektorn i form av återtagande av drift och underhåll av järnvägens infrastruktur är förknippat med risker. Oavsett om kontrakten får löpa ut eller bryts i förtid finns stora risker med snabbt avsvalnande intresse från utförarens sida, inte minst kan kompetensflykt orsaka allvarliga situationer i den dagliga verksamheten under övergångsfasen. Nya organisationsdelar måste byggas upp inom Trafikverket och en stor del av dess ledningskapacitet måste ägnas åt detta. Det finns en överhängande risk för att de kraftsamlingar som måste göras för att möta järnvägens stora utmaningar avvattas i hög grad. Det nu pågående förbättringsarbete som bedrivs mellan Trafikverket och järnvägens aktörer riskerar att allvarligt tappa fart. Ett av de viktigaste områdena är att utveckla ett effektivt samspel mellan de skilda aktörerna så att resenärer och transportköpare upplever järnvägen som ett effektivt, tillförlitligt och säkert transportslag på samma sätt som exempelvis flygsektorn där ett stort antal skilda operatörer samverkar smidigt och friktionsfritt.

En fortsatt ökad produktivitet och innovationsgrad är ett av regeringens prioriterade områden. Alltför stor del av anslagen till underhåll och investering har tidigare ätits upp av kostnadsökningar som varit avsevärt större än prisutveckling i övrigt. Den av regeringen tillsatta Produktivitetsskommittén lämnade i juni 2012 sina förslag till åtgärder för att öka produktiviteten i anläggningsbranschen (se betänkandet SOU 2012:39). Regeringen avser att återkomma i detta ärende. Inriktningen är att de medel som anslås till transportinfrastrukturen ska ge så mycket nytta som möjligt.

Ett återtagande av drift och underhåll till att utföras i Trafikverkets regi medför avsevärda organisationsförändringar och riskerar att pågående effektiviseringsarbete inom transportsektorn tappar kraft. Som Trafikverkets rapport visar är förändringen också förknippad med stora risker liksom med stora kostnader. Trafikverket anger att även om en kostnadsuppskattning på 1–2 miljarder kronor är behäftad med stora osäkerheter är det ändå en tillräckligt stark indikation på att det är fel väg att gå.

Regeringens inriktning är att fortsätta den inslagna vägen mot ökad effektivisering inom transportsektorn. Målet är att få mesta möjliga nytta för anslagna medel till infrastrukturen genom fortsatt konkurrensutsättning av de verksamheter som är lämpade för detta. Regeringen vill understryka vikten av att Trafikverket i sin roll som beställare av drift,

underhåll och investeringar bygger upp behövlig kompetens för att säkra leverans av ett effektivt, säkert och samordnat statligt transportsystem.

Järnvägen har enligt Trafikverkets rapport sammantaget utvecklats väl men samtidigt har verksamheten drabbats allvarligt av bristande kapacitet och av eftersatt underhåll samt även i viss mån av de vädermässigt svåra vintrarna 2009/10 och 2012/11. Även Trafikverkets kapacitetsutredning från april 2012 ger stöd för detta. Regeringen har beaktat det inkomna underlaget och föreslår i den nyligen presenterade budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1, utg.omr. 22) stora satsningar på att ta igen tidigare försummelser inom järnvägens underhåll och även öka kapaciteten på kritiska sträckor, vilket även kommer att ytterligare preciseras i den kommande infrastrukturpropositionen som regeringen avser att presentera för riksdagen inom kort. För att dessa nödvändiga satsningar på järnvägen ska kunna genomföras så snabbt och effektivt som möjligt framstår medvetet framkallade störningar i form av organisationsförändringar och betydande ändringar i marknadens funktionssätt som olämpliga.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 oktober 2012

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Ask, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Borg, Sabuni, Billström, Adelson, Liljeroth, Norman, Attefall, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf, Enström

Föredragande: statsrådet Elmsäter-Svärd

Regeringen beslutar skrivelse 2012/13:19 Utförande av drift och underhåll av järnväg