

Yttrande 2020:18

2020-10-23

Dnr: 2020:18

Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet Framtidens Järnvägsunderhåll SOU 2020:18

Byggföretagen är de enskilda byggföretagens bransch- och arbetsgivarorganisation och organiserar ca 3 700 bygg-, anläggnings- och specialföretag. Föreningen Sveriges Järnvägsentreprenörer (FSJ) är branschorganisationen för de företag som i Sverige bedriver järnvägsunderhåll. Byggföretagen och FSJ har tagit del av rubricerad remiss och framför härmed följande:

Sammanfattning:

Hur järnvägsunderhållet ska organiseras har utretts vid flera tillfällen. Varje utredning har visat att upphandling på en öppen marknad i konkurrens leder till bäst resultat och att reformen om konkurrensutsättning varit lyckosam.

- *Byggföretagen och FSJ anslår förslaget att delar av järnvägsunderhållet ska överföras till Trafikverket för att där drivas i myndighetens regi.*
- *Byggföretagen och FSJ anser att underhåll och utförande av järnvägsentreprenadtjänster, för att bedrivas med högsta möjliga produktivitet, ska upphandlas i konkurrens på en öppen marknad.*

Byggföretagen och FSJ vill också i sammanhanget framföra att utredningens förslag inte i någon del underbyggs av evidens eller konsekvensanalys. Det förefaller tvärtom som att utredaren redan från början haft sin uppfattning färdig. Detta strider mot svensk utredningssed och god statsförvaltning. Utredningens förslag bör redan på denna grund avvisas.

Övergripande synpunkter på utredningen och dess förslag

Ny undersökning som bör beaktas:

Trafikverkets rapport avseende regeringsuppdrag I2019/02972/TP, Långsiktig underhållsplan, presenterad 2020-07-08.

Om uppdraget och dess genomförande

Målet med utredningen ”Framtidens Järnvägsunderhåll” är en mer robust och tillgänglig järnväg, ett modernt, mer effektivt järnvägsunderhåll, samt stärkta förutsättningar för Trafikverket att kontrollera underhållet. Utredningen har bedrivits i form av förhandling med en redan från början tagen utgångspunkt att delar av basunderhåll ska överföras till Trafikverket. Detta har enligt oss vare sig stipulerat till en allsidig belysning av den samhällsutmaning järnvägsunderhållet står inför eller neutrala förslag på lösningar utifrån en bred och evidensbaserad analys.

- *Byggföretagen och FSJ anser inte att utredaren har fokuserat på huvudfrågan, hur ett effektivt järnvägsunderhåll ska uppnås.*

I avsaknad av objektiva faktaunderlag och evidensbaserad analys har istället felaktiga argument och påståenden använts för att underbygga utredningens förslag.

- *Byggföretagen och FSJ anser att objektiva faktastöd för att underbygga utredningens förslag saknas.*

De långsiktiga marknadsförutsättningarna är helt avgörande för att seriösa aktörer ska bidra till utveckling, innovation och kvalitet, vilket erfarenhetsmässigt bäst sker i konkurrens. Detta är särskilt viktigt i en tid då järnvägens funktion är en allt viktigare del i omställningen till mer hållbara transporter och resor. Den oro som nu åter skapats, av frågan om ett eventuellt överförande av underhållet till Trafikverket, har i sig motverkat målen om en attraktiv marknad. Detta har i sin tur orsakat bristande investeringsvilja och att kompetenta europeiska aktörer valt andra marknader för etablering.

Situationen har också sannolikt bidragit till att försvåra kompetensförsörjningen då nyckelkompetenser valt att söka sig till andra närliggande branscher, såsom anläggningsbranschen som haft en betydande tillväxt på järnvägsbranschens bekostnad.

- *Byggföretagens och FSJ:s uppfattning är att utredningens förslag snarare skadar än stöttar nödvändigt järnvägsunderhåll nu och för en lång tid framöver.*

Utredningsdirektiven stipulerar att organisering av järnvägsunderhållet ska ske på ett sådant sätt att kostnadseffektivitet, hög kvalitet samt god förmåga att förebygga och snabbt avhjälpa problem uppnås. Därutöver ska konkurrens och aktörers vilja att etablera sig på marknaden och att investera i verksamheten främjas.

- *Byggföretagen och FSJ stöder direktivets ingångsvärden, men menar att utredningens förslag inte kommer uppfylla målen.*
- *Byggföretagen och FSJ anser inte att Trafikverket ska bedriva underhåll i egen regi.*

Vi konstaterar även att utredningens egen expertmyndighet, Trafikverket, i tidigare uttalanden, är av uppfattning att underhållet fortsatt ska upphandlas i konkurrens. I denna utredning gör utredaren bedömningen att det finns ett motstånd hos Trafikverket att bedriva underhåll i egen regi.

Järnvägsanläggningen och dess status

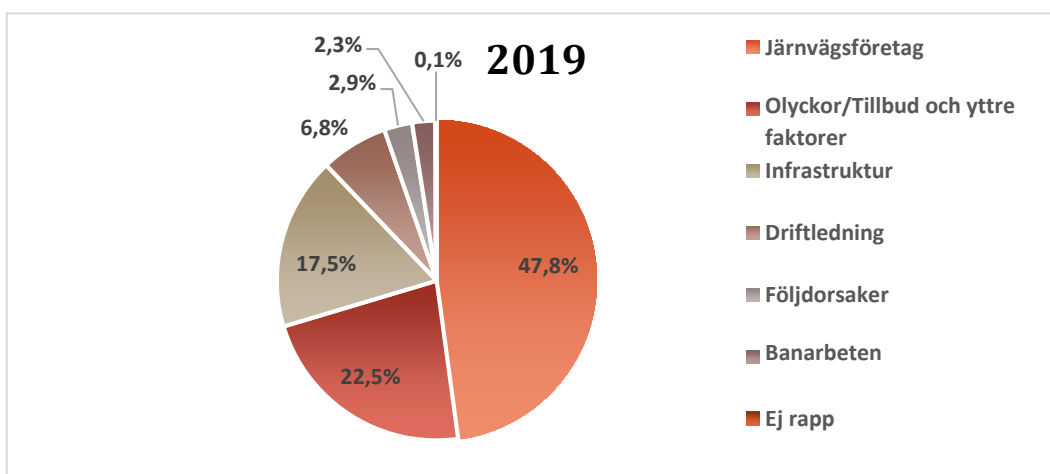
I dag trafikeras statens spåranläggningar av mer trafik än någonsin. Punktligheten har förbättrats samtidigt som kostnaden för järnvägsunderhållet har minskat. Det har således skett en produktivitetförbättring. Detta har uppnåtts tack vare att såväl operatörs- som entreprenörsverksamheten bedrivits på en öppen marknad i konkurrens. Trafikverket har i uppdrag att samverka med andra aktörer och vidta åtgärder i syfte att nå de transportpolitiska målen. Därför bildades Järnvägsbranschens Samverkansforum, JBS. Där samarbetar branschen; entreprenörerna, operatörerna och kollektivtrafiken tillsammans med Trafikverket för att bland annat nå det Transportpolitiska punktlighetsmålet.

Utgångspunkten för att nå de transportpolitiska målen och att skapa konkurrenskraftiga transporter är punktligheten i trafiken. Faktorer som påverkar detta är anläggningens status, mängden trafik, kvalitet på fordonen som trafikerar spåren och felavhjälpningen när akuta fel inträffar. Därutöver krävs förmåga att analysera anläggningens status och behov av åtgärder samt

förmåga att beställa dessa. Detta måste fungera oavsett vilken verksamhetsform som drift och underhåll bedrivs i. Identifierade brister i infrastrukturen idag bedömer vi till hög grad har uppstått på grund av eftersatt underhåll under många år.

För att förbättra punktligheten ytterligare krävs åtgärder inom en rad områden. Järnvägssystemet är ett slutet system, vi som jobbar inom järnvägen är alla beroende av varandra och alla kan alltid utveckla sitt arbete. Kapaciteten inom järnvägsnätet och därmed investeringsvolymen behöver öka, Trafikverket behöver främja utvecklingen av underhållsmetoder och ställa om till mer förbyggande underhåll. Järnvägsföretagen måste kraftfullt bidra till att minska driftstörningarna, som tex nedrivna kontaktledningar, som kan uppstå på grund av bristande kvalitet på de spårgående fordonen. Inom detta område har Trafikverket en viktig uppgift. De måste styra upp såväl kvaliteten på fordonen som andra förseningar som orsakas av Järnvägsföretagen. Detta är åtgärder som måste ske oavsett verksamhetsform. I nedanstående diagram framgår orsaker till förseningar i tågtrafiken i både gods och resandetrafiken. Vår bedömning är således att verksamhetsformen för drift och underhåll inte är orsaken till bristande punktlighet.

Att överväga övertagande av drift och underhåll i statlig regi kommer störa och påverka marknadens agerande väsentligt och därmed riskera kvaliteten på leveranserna av underhåll såväl som på punktlighet och resenärsnöjdhet.



Källa: Rapport långsiktig underhållsplan avseende genomförande av järnvägsunderhåll. Regeringsuppdrag I2019/02972/TP

Säkerheten inom det svenska järnvägssystemet är enligt Transportstyrelsens säkerhetsrapport för järnväg 2018 fortsatt hög. Det totala antalet omkomna och allvarligt skadade i järnvägsolyckor visar 2018 på den lägsta nivån sedan åtminstone år 2000. Det är viktigt för oss entreprenörer att tillsammans med Trafikverket främja en god säkerhetskultur. Vi är övertygade om att övergången från direktplanering till ”Förebyggande planering av underhåll” inte bara påverkat kostnadseffektiviteten positivt utan också medfört ökad säkerhet i spår.

Inom samtliga politiska partier råder enighet om att järnvägsunderhållet i flera decennier varit eftersatt vilket skapat en underhållsskuld med stora behov på flera järnvägsstråk. Detta har lett till att både alliansregeringar och rödgröna regeringar ökat anslagen för underhåll de senaste åren. I Trafikverkets nationella plan för transportsystemet 2018–2029 ökades anslagen ytterligare, i syfte att höja systemets robusthet och återställa funktionen på prioriterade stråk. Det finns även utrymme för att utveckla nya arbetsmetoder och teknik som kan effektivisera järnvägen. Insatserna ska på sikt leda till en mer tillförlitlig järnväg med färre störningar.

Trafikverket har i uppdrag att samverka med andra aktörer och vidta åtgärder i syfte att nå de transportpolitiska målen. När Trafikverket bildades gavs uppdraget att renodla beställarrollen. Därför är det viktigt att komma ihåg att Trafikverket är något annat än vad Banverket och Vägverket var. Trafikverket är samhällsutvecklare och beställare. Att utföra järnvägsunderhåll i egen regi är lika främmande för Trafikverket som att utföra vägunderhåll i egen regi.

Marknaden för järnvägsunderhåll

Det är angeläget att stabilitet, förutsägbarhet och tydlighet skapas så att marknadens aktörer känner ett förtroende i att investera i såväl kompetens, utveckling och nya maskiner. Ett konkurrensutsatt järnvägsunderhåll driver utvecklingen och ger marknaden möjlighet att leverera innovativa lösningar. Då tillvaratas samhällsintresset på ett effektivt sätt samtidigt som järnvägssektorn arbetar vidare för att förbättra upplevelsen för resenärer, transportörer och samhället.

- *Byggföretagens och FSJ:s uppfattning är att utredningens förslag snarare skadar än stöttar nödvändigt järnvägsunderhåll.*

En av de största utmaningarna för svensk järnvägstrafik idag är det stora behovet av kompetensförsörjning. När de nya infrastruktursatsningarna i den nationella planen genomförs kommer efterfrågan på arbetskraft att öka. Redan idag råder kompetensbrist. Den oro utredningen redan skapat har bidragit till att nyckelkompetenser valt att söka sig till andra närliggande branscher. För att öka attraktionen till järnvägsbranschen är det viktigt för oss att arbeta för en sund bransch med rättvisa förhållanden för alla, inklusive en säker arbetsmiljö. Den möjliga utveckling som en attraktiv, sund och säker arbetsmarknad på järnvägen bör ge, med förutsägbara villkor, har istället stannat upp.

Givet krav på effektivitet, kvalitet, kostnad och säkerhet har statusen på anläggningen avsevärt förbättrats då utförandet upphandlats i konkurrens på en öppen marknad. VTI, Statens Väg och Transportforskningsinstitut har visat att övergången till konkurrensutsättning reducerat kostnaden för järnvägsunderhåll med mer än 11 % netto efter upphandlingskostnader.

- *Det är Byggföretagens och FSJ:s uppfattning att underhållet och utförandet av järnvägsentreprenad-tjänster, för att bedrivas med högsta möjliga produktivitet, fortsatt ska upphandlas i konkurrens på en öppen marknad.*

Aktörernas roller och uppdrag inom järnvägsbranschen bör tydliggöras och följas upp. Detta gäller särskilt Trafikverkets uppdrag avseende punktlighet och resenärsnöjdhet. Med ökad komplexitet i genomförandet ser vi en högre grad av samverkan som ett sätt att skapa ett effektivt underhåll. I Norge ökar exempelvis andelen upphandlingar där mjuka parametrar får högre betydelse, och pris allt lägre. Det finns också goda exempel, bland annat från Stockholms tunnelbana, där gemensamma mål mellan kund, operatör och underhållsentreprenör ökat tillgängligheten. Trafikverket bör utveckla sitt arbete med upphandling, så att det blir möjligt att välja det mest fördelaktiga anbudet istället för det med lägst pris.

- *Byggföretagen och FSJ anser att samverkan mellan entreprenörer och Trafikverket bör intensifieras för att ta fram nästa generations kontrakt, med fokus på säkerhet, tillgänglighet, robusthet och punktlighet.*

Underhållet av järnvägen

I Trafikverkets rapport (I2019/02972/TP "Långsiktig underhållsplan avseende genomförande av järnvägsunderhåll" framgår att de branschföreträdare som intervjuats är nöjda med det arbete Trafikverket bedriver när det gäller genomförandet av underhållsåtgärder och dess påverkan på järnvägstrafiken, resenärer och gods. Trafikverket ökar och förfinar precisionen av arbetet kontinuerligt och en rad utvecklingsaktiviteter pågår. Eftersom flera av Trafikverkets uppdrag som beslutades 2017 ännu inte hunnit få genomslag i kvalitet och kostnadseffektivitet önskar företrädarna att arbetet fortsätter att förfinas och vidareutvecklas.

Trafikverket har infört så kallade servicefönster då större underhållsinsatser på järnvägen kan planeras in, detta skapar förutsättningar för ett mer effektivt underhåll och säkerheten vid arbete i spår ökar. Trafikverket tittar även på innovationer och teknik som kan driva utvecklingen av underhållet framåt. Utredaren menar att allt för stor del av resurserna går till att åtgärda fel i anläggningen istället för till förebyggande underhåll för att undvika fel och därpå följande trafikstörningar.

- *Byggföretagen och FSJ anser att stimulering av förebyggande underhåll samt utveckling och innovation bäst sker i kontrakten.*

För att kunna jobba med systematiskt underhåll är vi eniga med Industrirådet, som är en sammanslutning av fackföreningar och arbetsgivare inom industrin, att Trafikverket bör åläggas att ta fram en underhållsplan som sträcker sig 20 år framåt i tiden. Intentionen ska vara att ta igen det eftersläpande underhållet. Detta gör det möjligt att arbeta med förebyggande underhåll och undvika det kostsamma felavhjälpande underhållet. Underhållsplanen måste tydligt visa vilka anslag för underhåll som behövs för att nå förebyggande underhåll. Detta skapar också förutsättningar för nya företag att etablera sig inom branschen.

Utredaren menar att Trafikverket saknar erforderlig kunskap om anläggningen och dess användning. Trafikverket borde således ägna erforderlig tid till att säkerställa den funktionen istället för att bygga upp en ny resultatenheter för att utföra underhåll i egen regi. Utredaren menar också att utvecklingstakten vad avser arbetsmetoder och teknik är för låg eftersom Trafikverket tenderar att ha för bred ansats i sitt arbete, vilket hämmar utvecklingstakten. Det anser vi vara ytterligare en anledning till att Trafikverket inte ska bedriva järnvägsunderhåll i egen regi.

Underhåll i några europeiska länder:

Utredaren borde ha inkluderat en analys av jämförbara länder i sitt uppdrag. De flesta länder konkurransutsätter alltmer av sitt järnvägsunderhåll, även Finland som utredaren valt att utelämna i sin utredning. Aktörer på andra järnvägsmarknader i Norden och Europa vittnar om liknande utmaningar som de vi har i Sverige, oavsett driftsform. Dvs kapacitetsbrist pga. av ökande trafik och sliten infrastruktur.

Utredningens överväganden och förslag

Mycket kortfattat så ser vi att den marknadsdominans som Trafikverket och Infranord AB kommer att utgöra inte stämmer överens med EU:s fjärde järnvägspaket och den utveckling som sker inom EU-länderna dvs ökad konkurransutsättning. För det andra ser vi att det utifrån konkurransneutralitet och likabehandlingsprincipen blir en ogörlig uppgift för

Trafikverket att dels vara beställare men nu också bli en utförare samtidigt som staten äger och driver Infranord AB.

Utredaren har inte presenterat analyser utan föreslår att Trafikverket själva ska starta en analysenhet för att analysera och följa upp effekterna av utredarens förslag. Detta är inte i enlighet med god förvaltningssed och gör att utredarens förslag i sin helhet bör avvisas.

Nedan kommenterar vi enskildheter i förslagen:

Utredaren menar att den underhållsorganisation som enligt hans förslag ska etableras vid Trafikverket inte ska konkurrera på marknaden för järnvägsentreprenader. Trots detta går det att läsa i utredningen att Trafikverket även ska sälja underhållstjänster samt utföra reinvesteringsprojekt i angränsande områden till järnvägsunderhållet.

- *Byggföretagen och FSJ anser att det bör utredas huruvida detta överensstämmer med EU:s statsstödsregler och konkurrensrättsliga aspekter.*

Utredaren föreslår att Trafikverket ska ta över åtta baskontrakt och tre teknikkontrakt. Det förutsätts att bytet kan ske utan störning. Det bör poängteras att Trafikverket idag helt saknar kollektivavtal för produktionspersonal samt att särskilda skyddsregler gäller för arbetstagare vid ofrivilligt arbetsgivarbyte, det vill säga vid övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan.” Reglerna finns i 6 b § LAS och 28 § MBL och bygger på EU-direktivet om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företag eller verksamheter (2001/23/EG).

- *Byggföretagen och FSJ vill med skärpa understryka svårigheterna med att ta över personal som idag arbetar hos de olika aktörerna.*

Utan genomförd analys föreslår utredaren att en maskinpool etableras hos Trafikverket. Istället föreslås – återigen – att detta ska utredas vidare av Trafikverket.

- *Byggföretagen och FSJ menar att en maskinpool riskerar stoppa framtida investeringar från privata aktörer.*

Det bör understrykas att privata entreprenörer generellt har en modern maskinpark vilket tydligt missuppfattats av utredaren. Utredaren påstår att maskinparken är föråldrad och inte kostnads-effektiv. I Trafikverkets upphandlingar av underhållskontrakten är kraven gällande miljömotorer en stor drivkraft att motivera entreprenörerna att utveckla moderna och mer miljövänliga maskiner. Maskinparken kan således utvecklas ytterligare med hjälp av krav i upphandlingarna. Genom att Trafikverket öppnar en maskinpool för dessa typer av maskiner är risken uppenbar att drivkraften för investeringar och innovationer hos entreprenörerna avtar markant eller i värsta fall helt uteblir.

Genom åren av konkurrensutsättning har flera av de privata entreprenörerna byggt upp egna maskinparker. Det gäller även de entreprenörer som jobbar med re- och nyinvesteringar. Att starta en statlig maskinpool skulle innebära att nyttan i utförda strategiska investeringar ej kommer järnvägen till del. Det finns även en stor risk att entreprenörer som idag hyr ut maskintjänster får en kraftigt minskad marknad och förflyttar maskinerna från den svenska marknaden.

- *Byggföretagen och FSJ menar att en övergång till den av utredaren föreslagna ordningen riskerar att*

försämra och fördyra järnvägsunderhållet, då Trafikverket ska upprätta och underhålla en relevant maskinpark.

Byggföretagen och FSJ, Föreningen Sveriges Järnvägsentreprenörer anser att:

- Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att upprätta en 20-årig underhållsplan för att komma till rätta med det eftersläpande underhållet.
- Trafikverket och entreprenörerna bör tillsammans förbättra produktionsplaneringen av järnvägsunderhållet.
- Trafikverket bör utveckla sitt arbete med upphandling, så det blir möjligt att välja det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet istället för det med lägsta pris.
- Trafikverket bör utveckla och tillämpa prestationsbaserade kontrakt, i nära samarbete med entreprenadföretagen.
- Trafikverket, tillsammans med andra infrastrukturförvaltare och entreprenadföretag, ska ta ställning till om det finns behov av att förenkla och tydliggöra de entreprenadjuridiska handlingarna för järnvägsunderhåll, vid sidan av gällande standardavtal.
- Trafikverket bör ta initiativ till att avhjälpa brister i branschens kompetensförsörjning. Dels därför att kompetenskraven till följd av ett omfattande teknikskifte mot allt mer digital teknik, kräver vidareutbildning dels för att det behövs fler järnvägstekniker med anledning av stora pensionsavgångar.
- Ett nationellt råd för kompetensförsörjningen till järnvägen bör inrättas, genom samarbete mellan staten, regionerna, utbildningsanordnarna och branschen. Målsättningen bör vara att inrätta en branschskola för järnvägen.
- Trafikverket bör i betydligt högre grad än hittills prioritera ny modern teknik, dels för tillståndsmätning av järnvägsanläggningen, dels för avancerad dataanalys. Eftersom den moderna tekniken krävs för att möjliggöra en mer robust och tillgänglig anläggning som klarar ökad trafikering och möter resenärernas och godsköparnas behov.

Avslutande kommentarer

Utredaren gör bedömningen att förslagen ligger inom ramen för Trafikverkets verksamhet. Trots detta föreslås att verket ska bygga upp en ny resultatenhet och anställa produktionspersonal inom yrkeskategorier som inte finns inom Trafikverket idag.

- *Byggföretagen och FSJ ställer sig frågande till utredarens slutsats att förslaget ska leda till en mer robust och tillgänglig järnväg genom ett mer kostnadseffektivt och produktivt underhåll.*

Konsekvensen för den svenska järnvägen, entreprenörerna och skattebetalarna har lämnats utanför utredningen. Vi noterar att det inte finns någon samhällsekonomisk konsekvensanalys genomförd avseende förslaget trots att Regeringens slår fast att *”Regeringen menar att det är centralt att järnvägsunderhållet organiseras och bedrivs så att största möjliga samhällsekonomiska nytta och kostnadseffektivitet uppnås.”*

Därför vill Byggföretagen och FSJ ta tillfället i akt och komplettera utredningens konsekvensanalys med de risker vi i slutänden ser för järnvägen:

Utredaren föreslår en delvis återreglering av järnvägsunderhållet. Samtidigt ger utredaren uttryck för oro för marknaden – att denna ska fungera, ha tydliga och långsiktiga villkor och ha hög attraktivitet.

- *Byggföretagen och FSJ menar att den ovisshet som skapas genom en återreglering kommer att skapa just en sådan osäkerhet.*

Utredningen förutsätter att kontrakten från Infranord lyfts in intakta, utan störningar i verksamheten. I ett stycke har dock utredaren medgivit att det är omöjligt att säga hur stor andel av personalen som väljer att följa med till Trafikverket och att det är sannolikt att personalstyrkan behöver kompletteras.

- *Byggföretagen och FSJ ser en betydande risk att personalflyket kommer att ske från branschen om utredningens förslag realiserar. Vi är förvånande att denna risk inte bemöts i utredningen.*

Kompetensbristen inom järnvägsbranschen riskerar att äventyra järnvägsnätets stabilitet och utbyggnad. Det är inte säkert att nyckelkompetenser, till exempel chefer och specialister, tackar ja till att jobba statligt i framtiden. Medlemsföretagen i branschen består av entreprenörer som är attraktiva i många närliggande branscher.

- *Byggföretagen och FSJ har efter utredningens publicering fått ett flertal samtal från oroliga nyckelkompetenser som också fortsättningsvis vill arbeta inom sitt företag.*

Utredningens förslag beräknas kosta skattebetalarna 1,5 mdr SEK, utan att kunna visa hur en mer robust och tillgänglig järnväg, ett modernt, mer effektivt järnvägsunderhåll, samt stärkta förutsättningar för Trafikverket att kontrollera underhållet ska komma till stånd.

Beräkningen inkluderar inte den av utredningen föreslagna maskinpoolen. Denna måste sannolikt lånefinansieras; med amorteringar och räntor som belastar anslaget. Att etablera en maskinpool slår dessutom undan fötterna på befintliga aktörer och riskerar stoppa framtida investeringar från privata aktörer.

Catharina Elmsäter Svärd
VD Byggföretagen

Robert Röder
Ordförande Föreningen Sveriges Järnvägsentreprenörer, FSJ

För frågor med anledning av detta remissvar hänvisas till:
Susanne Andersson, Tel: 072-503 78 18
e-post: susanne.andersson@jarnvagsentreprenorerna.se