

Mats Wingborg

# Järnvägsunderhåll i egen regi

- det bidde bara en "tumme"



Foto. Marcus Lindström (s.1 och 35), Tommy Svensson (s.10), Pexels (s.17), Niklas Storm (s.22), Johan Karlsson (s.29), mikdam/iStockphoto (s.41).

# Innehåll

Summering .....	4
<b>1. Bakgrund.....</b>	<b>6</b>
<b>2. "En enkel till framtiden 2013" och "Koll på anläggningen" 2015.....</b>	<b>8</b>
2.1. Trafikverkets remissvar .....	8
<b>3. Löfte om återförstatligande av järnvägen 2014.....</b>	<b>9</b>
<b>4. S-regeringens beslut om att Trafikverket ska utreda visst underhåll i egen regi 2016 .....</b>	<b>11</b>
<b>5. "Framtidens järnvägsunderhåll" 2020 .....</b>	<b>12</b>
5.1. "Framtidens järnvägsunderhåll" på remiss .....	14
<b>6. Riksrevisionens kritik.....</b>	<b>19</b>
<b>7. Regeringens uppdrag om underhåll i egen regi .....</b>	<b>21</b>
<b>8. Trafikverkets utredning 2022.....</b>	<b>23</b>
<b>9. Trafikverkets utredning 2023.....</b>	<b>26</b>
<b>10. Trafikverkets underhåll i egen regi – upphandlingen .....</b>	<b>27</b>
<b>11. Har Trafikverkets underhåll i egen regi blivit som det var tänkt? .....</b>	<b>28</b>
11.1. Håkan Äija, Trafikverket i deras podd .....	28
11.2. Intervju med Håkan Äija .....	31
11.3. Gunilla Svantorp, S-företrädare i Trafikutskottet .....	32
11.4. Erland Olauson, ledde utredningen "Framtidens järnvägsunderhåll" .....	32
11.6. Gabriella Lavecchia och Jonas Pettersson, Seko.....	33
11.7. Håkan Englund, Seko Infranord.....	34
<b>12. Tidsaxel för hur frågan om järnvägsunderhåll i egen regi utvecklats .....</b>	<b>36</b>
<b>13. Analys.....</b>	<b>38</b>
<b>14. Referenser .....</b>	<b>42</b>

# Summering

2010 ombildades Banverket Produktion till aktiebolaget Infranord AB. Samma år bildas Trafikverket som får i uppdrag att handla upp järnvägsunderhåll. I och med att Trafikverket inte bedriver något järnvägsunderhåll i egen regi kommer verket successivt att tappa kunskap om järnvägsanläggningen. Flera utredningar pekar på bristande effektivitet och ökade kostnader. En orsak till de ökande kostnaderna är att de flesta upphandlingar överklagas vilket leder till dyra och långa beslutsprocesser.

2014 lovar Stefan Löfven att allt järnvägsunderhåll ska återtats av staten och utföras i egen regi. 2018 beslutar S-regeringen om direktiv till en utredning om järnvägsunderhållet. Enligt direktivet bör det järnvägsunderhåll som idag utförs av Infranord överföras till Trafikverket. Syftet är dels att öka Trafikverkets kunskap om järnvägsanläggningen, dels att skapa underlag för att kunna jämföra upphandlat underhåll med det som bedrivs av staten i egen regi. 2019 ändras direktiven till utredningen, preciseringarna om hur mycket av järnvägsunderhållet som ska återföras till Trafikverket tas bort.

Utredningen Framtidens järnvägsunderhåll presenteras 2020. Enligt den ska 8 av de 34 baskontrakten återföras till Trafikverket.

I december 2021 ger regeringen Trafikverket i uppdrag att bedriva minst tre baskontrakt i egen regi.

I Trafikverkets återrapportering från 2022 tolkas "egen regi" som att Trafikverket ska leda arbetet med underhållet, men att både utförande och besiktning handlas upp.

Under 2024 startar upphandlingen av utförande och besiktning för baskontrakt gällande Södra malmbanan. Upphandlingen överklagas men hösten beslutar Förvaltningsrätten i Falun att företaget BDX ska ansvara för utförandet, vilket också betyder att Indranord får ansvarat för besiktningen (i skrivande stund är det oklart om det kommer att ske nya överklaganden).

Av de ursprungliga omfattande planerna om att Trafikverket ska bedriva järnvägsunderhåll i egen regi blir med andra ord nästan ingenting kvar.

Ambitionen att underhållet i "egen regi" ska kunna användas för att jämföra upphandlat underhåll med statligt underhåll stryks. Den återstående ambitionen är att underhållet i "egen regi" ska ge nya kunskap till Trafikverket.

Många skäl talar för att det nuvarande upplägget med ”egen regi” inte är effektivt.

- Trafikverket ska enbart delta i ledningen för tre baskontrakt, men inte utföra något underhåll och inte besiktiga.
- Trafikverket har i remissvar och rapporter visat att man är negativ till att bedriva järnvägsunderhåll i egen regi. Utan entusiasm minskar sannolikheten för att det ska bli framgångsrikt. Detta är också ett skäl till att uttrycket ”egen regi” omdefinierats till att enbart handla om att delta i ledningen för arbetet.
- Planen är att det första baskontraktet ska starta 2025, det andra 2026 och det tredje 2027. Kontrakten är på fem år med möjlighet till två års förlängning. Det kommer med andra ord att ta lång tid innan det går att utvärdera om det gett någon ny kunskap.

Även om det nuvarande upplägget med järnvägsunderhåll i ”egen regi” ger viss ny kunskap är det inte troligt att det är kostnadseffektivt. Om syftet endast är att skapa ge ny kunskap finns andra och billigare modeller, som att företrädare från Trafikverket deltar som observatörer vid underhåll.

Inget talar för att det nuvarande upplägget med visst järnvägsunderhåll i ”egen regi” kommer att lösa grundproblemen med försämrade kunskap om järnvägsanläggningen hos Trafikverket, om höga transaktionskostnader och om snedvridna incitament.

# 1. Bakgrund

Avregleringen och marknadsiseringen av järnväg och järnvägsunderhåll har skett i flera omgångar. Många utredningar, rapporter och artiklar har beskrivit skeende och vad det har fått för konsekvenser. Denna rapport har ett mer specifikt syfte. Den handlar om kravet på att Trafikverket bör sköta en del av järnvägsunderhållet i egen regi.

1988 bildas Banverket. Banverket blir den myndighet som förvaltar den svenska statens spåranläggning och har ett övergripande ansvar för all spårbunden trafik i Sverige.

I början av 1990-talet beslutar den borgerliga regeringen att den produktion som bedrivs av Banverket (och Vägverket) ska avskiljas och privatiseras. Den 1995 tillträdande socialdemokratiska regeringen drar dock tillbaka detta beslut. År 2006 får Sverige en ny borgerlig regering med Fredrik Reinfeldt som statsminister som kommer att sitta kvar till 2014. Det blir en ny period av bolagisering och uppstyckning av verksamheten i syfte att kunna upphandla underhåll på en öppen marknad.

En avgörande förändring sker 2010, då ombildas Banverket Produktion till ett aktiebolag med namnet Infranord AB. Staten blir helägare av bolaget. Samma år bildas Trafikverket som får i uppdrag att vara statens infrastrukturförvaltare för både väg och järnväg. Trafikverket ska upphandla underhåll och andra infrastrukturtjänster av företag på marknaden. En konsekvens blir att Trafikverket slutar att bedriva järnvägsunderhåll i egen regi. Infranord ägs, som nämns ovan, av staten, men ska agera marknadsmissigt på samma sätt som andra kommersiella företag som konkurrerar på marknaden.

Förändringen 2010 drivs igenom av allianspartierna, trots protester från S, V, MP och de fackliga organisationerna. Alliansregeringen är övertygad om att en ökad konkurrensutsättning ska pressa kostnaderna, öka produktiviteten och skapa ett mer effektivt underhåll. Istället blev det tvärtom. Kostnaderna har stigit utan att underhållet har förbättrats. Slutsatsen är given. Marknaden kan fungera och fungerar bra i många sammanhang, men inte som generell lösning för att klara underhållet av järnvägen.

Alliansregeringens förhoppningar om lägre kostnader och ökad effektivitet grundade sig på en förenklad ideologisk syn om att ökat marknadsinflytande alltid leder till goda konsekvenser. Den som hade tagit del av nationalekonomiska undersökningar av marknadsmisslyckande borde ha insett att ökade marknadsinslag ibland får positiva konsekvenser, men i andra fall skapar snedvridna incitament. När det gäller det avhjälpande och löpande underhållet fanns på ett tidigt stadium starka skälet för att konkurrensutsättning och upphandling inte var den mest lämpliga styrformen. Ett viktigt skäl för detta, som löper som en röd tråd genom den här rapporten, är att Trafikverket, genom att inte själv delta i underhållsarbetet, successivt kom att tappa kompetens och kunskap om den svenska järnvägsanläggningen och också avvecklat den egna maskinparken.

En återkommande kritik – från flera järnvägsexperter, från fackliga organisationer och från flera politiska partier – av den nya organisationen för järnvägsunderhållet är just att staten genom att enbart vara beställare av underhåll avhänt sig kunskap om järnvägsanläggningen och därmed också blivit en dålig beställare. Den bristande kompetensen har förstärkts av att Trafikverket, till skillnad från SL, saknar ett uppgraderat anläggningsregister, något som också påpekats i de senaste offentliga utredningarna om järnvägsunderhållet (SOU 2013:83 och SOU 2020:18). Detta gör det svårt för Trafikverket att utföra välgrundade tillståndsbedömningar av banan. Resultatet blir ett dyrt och ineffektivt järnvägsunderhåll. Denna har med åren blivit alltmer relevant. Ju längre tid som Trafikverket enbart varit en ensidig upphandlare av järnvägsunderhåll, desto mer kompetens har man tappat. Trots att de statliga anslagen för järnvägsunderhåll successivt har ökat anser numera även Trafikverket att ”gapet” mellan vad som utförs och vad som behövs har blivit allt större.<sup>1</sup> En likartad kritik framförs av många aktörer, exempelvis pekar Svenskt Näringsliv på en växande ”underhållsskuld”.<sup>2</sup>

Kravet på att staten ska återta kontrollen av järnvägsunderhållet är fortfarande starkt, men under lång tid har det också funnits ett annat och mer modifierat förslag, att föra över en ”viss del” av järnvägsunderhållet till staten, med syfte att öka Trafikverkets kunskaper och att kunna jämföra hur statligt underhåll i egen regi fungerar jämfört med upphandlat underhåll.

Denna rapport handlar om just detta krav, att staten ska driva visst underhåll i egen regi – historien handlar både om var och hur kravet har formulerats, vad det blivit av det och hur ansatsen ska bedömas.

---

1 [Underhållsplan, Trafikverket, 2024.](#)

2 [Hur påverkar underhållsskulden på våra svenska vägar och järnvägar näringslivet?, Tågföretagen, 10/3, 2024.](#)



## 2. "En enkel till framtiden 2013" och "Koll på anläggningen" 2015

Under 2015 presenteras utredningen *Koll på anläggningen* (SOU 2015:42).<sup>3</sup> Ett av utredaren Gunnar Alexanderssons centrala resonemang är att Trafikverket behöver förstärkas och omorganiseras för att verket ska få en bättre kunskap och överblick av järnvägsanläggningen. Särskilt avgörande är att Trafikverket i "egen regi" får utföra "tillståndskontroll i form av underhållsbesiktning".<sup>4</sup>

Alexandersson utredning utgör en precisering i synen på järnvägsunderhållet. Två år tidigare har han formulerat en bredare bakgrund i utredningen *En enkel till framtiden* (SOU 2013:83). I den slås det fast att Trafikverkets bristande kunskap om järnvägsanläggningen kan få allvarliga konsekvenser:

*"Säkerhetsfarliga fel behöver både kunna upptäckas snabbt och åtgärdas fort. Ur säkerhetshänseende är det också mycket viktigt att information om hur arbete i spåren ska utföras når alla som deltar i arbetet. Med många underentreprenörer ska kraven föras vidare i flera led och säkerhetskraven får inte tappas bort under vägen."*

### 2.1. Trafikverkets remissvar

I Trafikverkets remissvar på utredningen *Koll på anläggningen* (SOU 2015:42)<sup>5</sup> finns en tendens som så småningom kommer att förstärkas. Trafikverket är inte entydigt positiv till förslaget att verket bör ta över ansvaret för underhållsbesiktningen. Tvärtom bedömer Trafikverket att det finns "såväl fördelar som nackdelar med en sådan förändring". Trafikverket delar i och för sig bedömningen att verket i egenskap av beställare behöver stärka sin kunskap om järnvägsanläggningen, men menar att det kan ske både genom att "arbetet utförs med egna resurser, men även genom ökad närvaro och delaktighet från Trafikverket i arbete utfört av entreprenörer".

3 [Koll på anläggningen, SOU 2015:42.](#)

4 [Ibid.](#)

5 [Remissvar Koll på anläggningen, Trafikverket, 2015-09-15.](#)



### 3. Löfte om återförstatligande av järnvägen 2014

Inför valet 2014 lovar Stefan Löfven att järnvägsunderhållet ska återförstatligas. Efter valet är förväntningarna stora på att det skulle bli ett omtag av hur järnvägsunderhållet bedrivs. I tidningen Dagens Samhälle skriver Ingela Edlund, LO:s vice ordförande och Gabriella Lavecchia, då näringspolitisk ombudsman på LO och idag ordförande i Seko, en artikel sommaren 2015. Deras fråga lyder: ”Tänker man hålla löftet?”.<sup>6</sup>

Svaret blir nej. Trots att Sverige får en socialdemokratisk regering efter valet. Det betyder inte att regeringen sitter stilla i båten. Flera initiativ tas, dock inte lika långtgående som de som utlovats.

<sup>6</sup> Svik inte löftet om statligt järnvägsunderhåll Löfven, Ingela Edlund & Gabriella Lavecchia, Dagens Samhälle, 8/4, 2015.



## 4. S-regeringens beslut om att Trafikverket ska utreda visst underhåll i egen regi 2016

Sommaren 2016 fattar den socialdemokratiska regeringen tillsammans med Vänsterpartiet beslut om att ge Trafikverket i uppdrag att utreda ”hur vissa delar av underhållet och maskiner ska kunna hanteras i egen regi”.<sup>7</sup> En första avrapportering genomförs av Trafikverket i oktober 2016.

Året därpå, i januari 2017, preciserar regeringen det tidigare beslutet och ger Trafikverket i uppdrag att i egen regi utföra ”kontroller för att upptäcka behov av underhållsinsatser i järnvägen”. Vidare ska Trafikverket ”sköta leveransuppföljning i egen regi”.<sup>8</sup> Den dåvarande infrastrukturministern Anna Johansson menar att uppdraget till Trafikverket är ett rejält kliv i rätt riktning: ”Staten ska ta det samlade ansvaret för kontroll och utförande av underhåll inom järnvägen och detta beslut är ett steg på vägen.”<sup>9</sup>

Trafikverkets avrapportering till regeringen kommer i februari 2017 i form av rapporten *Järnvägsunderhållets organisering – Regeringsuppdrag N2016/03922/TIF*.<sup>10</sup> I den konstaterar verket att det kan vara ”ändamålsenligt att i egen regi ta över leveransuppföljning och manuell underhållsbesiktning”, men däremot inte ”säkerhetsbesiktning och maskinell underhållsbesiktning”. Trafikverket är inte heller positivt till att starta pilotprojekt för att bedriva basunderhåll inom 2–4 områden i egen regi. Om underhåll ska bedrivas i egen regi bör det ske i mindre omfattning.

*”Då en pilotverksamhet riskerar leda till minskad konkurrens, begränsad utveckling och innovation på marknaden och högre kostnader föreslår Trafikverket istället att över tid bedriva en begränsad andel underhåll i egen regi... /Det/ kan, på samma sätt som pilotverksamheten, bidra till både utveckling av branschen och av Trafikverket som beställare. Det ger inte nödvändigtvis de bästa förutsättningarna, men ändå förutsättningar för vissa jämförelser mellan konkurrensutsatt underhållsverksamhet och dito i egen regi.”<sup>11</sup>*

Trafikverket är vidare negativt till att införskaffa maskiner för att kunna utföra järnvägsunderhåll i egen regi. Om något underhåll skulle utföras i egen regi är det, enligt verket, bättre att hyra utrusning.

*”Det är inte ägandet i sig utan möjligheten att kontrollera och styra användningen av maskinen som är det relevanta i detta sammanhang.”<sup>12</sup>*

Resultatet av dessa tidiga ansatser till att Trafikverket ska bedriva underhåll i egen regi blir till sist minimala. Istället tillsätts en ny utredning.

7 Test med statligt spårunderhåll. Mattias Dahlgren, Seko-Tidningen 2/6, 2016.

8 Ibid.

9 Järnvägskontroll i egen regi. Mattias Dahlgren, Seko-Tidningen 12/1, 2017.

10 Järnvägsunderhållets organisering. Regeringsuppdrag N2016/03922/TIF. Trafikverket, 2017.

11 Ibid.

12 Ibid.

## 5. "Framtidens järnvägsunderhåll" 2020

En socialdemokratisk regering ledd av Stefan Löfven fattar den 21 mars 2018 beslut om direktiv till en ny offentlig utredning om järnvägsunderhållet.<sup>13</sup> Regeringen bedömer att konkurrensen på marknaden för basunderhåll inte har utvecklats i en riktning som är långsiktigt hållbar och att underhållet därför behöver förändras. Regeringen föreslår att utredningen ska ta fram förslag till hur de basunderhåll som bedrivs av Infranord AB för Trafikverkets räkning ska kunna föras över till myndigheten.

Här behövs en utvikning. Trafikverket handlar upp 34 baskontrakt, där varje kontrakt omfattar ett avgränsat geografiskt område. Ett baskontrakt innebär ett brett åtagande för entreprenören och innefattar både förebyggande underhåll inklusive säkerhets- och underhållsbesiktning och avhjälpande underhåll med krav på inställelsetider och bemannings dygnet runt årets alla dagar. Vid denna tidpunkt har 16 av de 34 baskontrakten tillfallit Infranord AB. Regeringen önskar med andra ord nästan hälften av baskontrakten återförs till Trafikverket och där utförs i egen regi. Direktivet innebär också ett underkännande av Alexanderssons utredning, den har inte gått tillräckligt långt.

Ansvarig för den nya utredningen blir Erland Olauson, tidigare avtalschef på LO. Han är dock inte helt nöjd med regeringens utredningsdirektiv och anser att det vore fel att på förhand specificera vilka baskontrakt som bör föras över till Trafikverket. Hans kritik leder till att regeringen den 9 augusti 2019 utfärdar ett så kallat tilläggsdirektiv.<sup>14</sup> I själva verket består det nya direktivet inte av ett tillägg utan innebär en förskjutning av utredningens innehåll. Uppdraget blir mer ospecificerat, utredningen ska "föreslå vilka kriterier som bör ligga till grund för urvalet av ett möjligt överförande av basunderhåll i egen regi till Trafikverket". Därutöver ska utredaren utvärdera vilka behov Trafikverket har av att "äga och förvalta maskiner" i samband med att verket tar över kontrakt i egen regi. Utredningen ska också "beskriva hur föreslagna förändringar bör genomföras och vilka åtgärder som behöver vidtas". Jämfört med de ursprungliga direktiven betyder detta att ambitionerna skruvats ner. Det omformulerade direktivet innebär också att nästan ett år gått till spillo utan att utredningen kommit igång på allvar. Snart kommer också ett nytt tilläggsdirektiv, denna gång för att ge utredningen mer tid för sitt arbete.

Olausons utredning blir klar 2020 och får namnet *Framtidens järnvägsunderhåll* (SOU 2020:18).<sup>15</sup> Samma resonemang som tidigare återkommer. Genom att bli en ren beställarorganisation har Trafikverket tappat kunskap järnvägsanläggningen. Olauson värjer sig samtidigt, som han själv formulerar det, mot två ytterligheter, de som vill att staten återtar kontrollen över allt järnvägsunderhåll och de som menar att det mest effektiva är att fortsätta upphandla underhållet på marknaden.

13 [Överförandet av basunderhåll från Infranord AB till Trafikverket, Dir 2018:24, 2018.](#)

14 [Tilläggsdirektiv till utredningen avseende överförande av basunderhåll från Infranord AB till Trafikverket \(N 2018:01\).](#)

15 [Framtidens järnvägsunderhåll, SOU:18.](#)

Samtidigt är Olauson tydlig när det gäller kritiken av hur järnvägsunderhållet fungerar. Han slår fast att ”konkurrensutsättningen av järnvägsunderhållet har inte lett till den effektivisering och innovation i underhållsverksamheten som var förhoppningen”.

Olauson, som försöker företräda en medelväg, utan krav på att staten ska ta tillbaka underhållet eller att marknaden ska fortsätta styra. Hans syfte är förmodligen att underlätta politisk kompromiss. Olauson skriver att Trafikverket fått en ”ensidig inriktning” där inte någon operativ verksamhet utförs i ”egen regi”. Han menar även att den låga produktivitetsutvecklingen inom underhållet delvis kan förklaras av ”avsaknaden” av underhålls som utförs av Trafikverket.

Olauson presenterar en rad konkreta förslag. Redogörelsen här koncentreras till frågan om underhåll i egen regi. Olausons förslag innebär att Trafikverket ska bedriva underhåll i egen regi vid 8 av de 34 baskontrakten. Olauson preciserar sitt förslag på följande sätt:

*”Trafikverket ska bedriva ett representativt urval av basunderhåll i egen regi i syfte att utveckla järnvägsunderhållet och järnvägstransportsystemet.*

*Av de befintliga 34 baskontrakten som ska Trafikverket utföra underhåll i*

- de 3 baskontrakten Mäljarbanan, Svealandsbanan samt Bergslagspendeln och Dalabanan*
- de 3 baskontrakten avseende Banorna i Bergslagen och Godsstråket*
- de 2 baskontrakten Norra Malmbanan och Södra Malmbanan inklusive Haparandabanen.*

*Av de befintliga teknikkontrakten ska Trafikverket utföra underhållet i*

- 1 av 2 kontrakt avseende underhåll av detektorer*
- 1 av 5 kontrakt avseende underhåll av icke linjebunden kraft*
- 1 av 4 kontrakt avseende underhåll av trafikinformationssystemen.”<sup>16</sup>*

Olauson preciserar vad han menar med egen regi:

*”Med verksamhet i egen regi avser jag att Trafikverket ska ha egen personal för arbete i spår men också att den egna verksamheten avseende basunderhåll ska ta stöd av upphandlade entreprenadföretag i ungefär samma omfattning som de större företagen.”*

---

16 Ibid.



Olauson understryker att syftet med att föra över underhåll som Trafikverket ska bedriva i egen regi är följande:

- *utveckla förståelse för och kunskapen om tillståndsbedömning och tillståndsutveckling samt om samband mellan åtgärd och effekt*
- *öka sin förmåga att utforma affärsupplägg för den upphandlade underhållsverksamheten*
- *öka Trafikverkets förståelse för och kunskap om arbetssätt och produktionsmetoder vid järnvägsunderhåll*
- *bidra till att utveckla och förnya underhållsverksamheten samt sprida goda exempel i samarbete med universitet, högskolor och näringsliv.*<sup>17</sup>

Olauson konstaterar vidare att konkurrensutsättningen inte har lett till den effektivisering och innovation i underhållsverksamheten som Trafikverket hoppats på. Han understryker att verksamheten automatiskt inte blir bättre genom underhåll i egen regi, men att ett utvecklingsarbete i egen regi skulle påskynda och understödja den ”utveckling som krävs utan att kostnaderna ökar för mycket”. Mot den bakgrunden föreslår han att Trafikverket ska bedriva ett visst basunderhåll i egen regi.

### 5.1. "Framtidens järnvägsunderhåll" på remiss

I näste skede går Olausons utredning ut på remiss. En spaning som varit synlig tidigare blir nu ännu tydligare. I sitt remissvar är Trafikverket uttalat negativ till att ansvara för ett mer omfattande underhåll i egen regi.<sup>18</sup> Däremot öppnar verket för att underhåll i egen regi i liten skala, maximalt inom två områden, skulle kunna öka lärandet. Så här formulerar sig Trafikverket:

*”Trafikverket instämmer inte i utredarens förslag till omfattning av en egenregiverksamhet. Trafikverket menar att utredaren inte kunnat lägga fram fakta eller fört ett sådant resonemang att det tillräckligt säkert går att utesluta allt för negativa effekter på marknaden. Ska den stora ambitionshöjningen under planperioden ge önskad effekt är det också avgörande att förutsättningarna för marknaden är stabila.*

*Trafikverkets bedömning är att andra upplägg kan leda till de förbättringar utredaren pekar på, dvs ett ökat lärande och accelererad utveckling av Trafikverkets förmåga som infrastrukturförvaltare och beställare. Genom maximalt ett till två områden i egen regi, alternativt genomförande av underhållsarbeten med ett annat gränssnitt, kan konkurrensen fortsatt utvecklas. Dessutom är Trafikverkets bedömning att kostnaden för ett överförande av verksamheten till egen regi är betydligt större och tiden betydligt längre än vad utredaren bedömt.”*<sup>19</sup>

Även några andra av remissvaren på Olausons utredning är värda att kommentera. Fackförbundet Seko uttrycker sig positivt och anser att utredningens förslag om ett visst underhåll i egen regi är ett steg i rätt riktning. Det argument som Seko anger känns igen:

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Remissvar SOU 2020:18. Framtidens järnvägsunderhåll, Trafikverket, 2020-10-29.

<sup>19</sup> Ibid.

*”Sekos uppfattning är att Trafikverket idag har dålig koll på statusen i sin egen anläggning, något som också bekräftas av utredningen. Utredningen bekräftar också att Trafikverket vill se sig själv som en ren beställare, något som Seko tycker är problematiskt då detta leder till en rad omständigheter som får betecknas orationella.”<sup>20</sup>*

Seko menar samtidigt att även baskontrakt som innefattar storstadsregionerna borde föras över till egen regi:

*”Utredningen föreslår att Trafikverket ska överta 8 baskontrakt i egen regi. Seko anser att det är positivt att baskontrakten som föreslås gå över är av skiftande karaktär och placering i landet. Det är bra för att Trafikverket ska kunna skaffa sig en så bred kunskap som möjligt för hur olika delar av anläggningen fungerar. Det kommer stärka myndighetens förmåga och kunskap som beställare. Dock hade det kunnat vara önskvärt att minst ett av kontrakten som tas över av Trafikverket innefattade delar som går igenom centrala delar i någon av de tre storstadsregionerna och inte bara Mälarbanan som nu föreslås.*

*Förslagen är dock väl övervägda när det gäller till att komma bort från den nuvarande situationen där marknaden helt enkelt inte fungerar som ett godtagbart övervakningssystem för att upprätthålla funktionen och förtroendet för underhållet i järnvägsanläggningen samt dess organisering. Marknaden är en usel herre, men utmärkt tjänare. Med det menar vi att det egentligen borde vara självklart att marknaden inte är målet. I den modell för järnvägsunderhåll som föreslås kan det snarare vara ett av många medel för en bättre funktion av järnvägsanläggningen.”<sup>21</sup>*

Ett annat av remissvaren kommer från Infranord AB.<sup>22</sup> Det är uttalat negativt. I remissvaret anklagas Olauson för att inte ha följt direktiven. Enligt Infranord borde utredningen först undersökt om det är lämpligt att Trafikverket bör driva underhåll i egen regi. Först om svaret på den frågan blev ja skulle utredning i nästa led granska vilket underhåll som i sådana fall bör drivas i egen regi. Men enligt Infranord besvaras aldrig den första frågan utan utredaren börjar direkt att granska vilket underhåll som skulle kunna bedrivas i egen regi av Trafikverket.

Infranord menar vidare att samtliga argument som förs fram i utredning om underhåll i egen regi är ”dåligt underbyggda”. Infranord anser att ett förstatligande av järnvägsunderhållet och även ett partiellt förstatligande ”inte är en bra idé”. Det är med andra ord tydligt att Infranord, som är ett statligt ägt företag, inte uppfattar sig som en företrädare för staten utan som ett affärsdrivande företag.

<sup>20</sup> Sekos yttrande över betänkande SOU 2020:19 Framtidens järnvägsunderhåll, Seko, 2020-09-29.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Remissvar på betänkandet Framtidens järnvägsunderhåll (SOU 2020:18), Infranord (ej daterat).



En intressant passus i Infranords remissvar handlar om uttrycket ”i egen regi”. Infranord skriver det redan idag är Trafikverket som har ”ansvaret för järnvägsunderhållet” och att underhållet i den meningen redan utförs ”i egen regi”. Infranord påpekar vidare att Trafikverket för att utföra underhåll behöver kontrakt antingen i form av ”anställningskontrakt” med järnvägstekniker eller kontrakt med ”entreprenörer”. För Infranord blir slutsatsen att ”talet om egen regi är ett märkligt uttryckssätt”. Den argumentationslinje som Infranord redovisar, att nästan vad som helst kan vara egen regi, kommer så småningom att bli ett av Trafikverkets trumfkort.

Även Seko Infranord inkommer med ett remissvar. En slutsats är att om Trafikverket tar över visst underhåll i egen regi behövs också en ny form av styrning:

*”Under de senaste decennierna har beställar-utförarmodellen vunnit starkt gehör inom offentlig sektor. Det finns poänger med att tydliggöra vem som bestämmer vad som ska göras och vem som bestämmer hur det ska göras. /.../ Det finns emellertid en uppenbar baksida. Modellen genererar interna processer som ofta tenderar att kraftigt reducera fördelarna med de tydliga rollerna och inte sällan eliminera dessa. /.../ En övergång till egenregiverksamhet måste därför baseras på en annan modell för styrning och uppföljning än en intern beställar-utförarmodell av det slag som oftast varit fallet.”<sup>23</sup>*

Seko Infranord pekar på flera möjliga alternativ:

*”Ett alternativ är Trafikverket initialt bygger upp en egen organisation och som successivt, i takt med att baskontrakt löper ut, tar över ansvaret för det avhjälpande och löpande underhållet. Ett annat alternativ är att Trafikverket omedelbart förvärvar samtliga baskontrakt från entreprenadföretagen och betalar en ersättning som motsvarar kontraktens marknadsvärde. Ett tredje alternativ är att Infranord AB:s tillgångar och skulder tas över av Trafikverket mot skälig ersättning. All personal erbjuds anställning i Trafikverket. Infranord AB kan därefter likvideras.”<sup>24</sup>*

Bland remissvaren på Olausons utredning finns också flera andra som formulerar en hård kritik mot att staten tappat kontrollen av järnvägsunderhållet. Hit hör särskilt ett remissvar skrivet av två enskilda personer, Gunnar Hallert, tidigare vd för Citypendeln och Sven Bårström, tidigare ställföreträdande generaldirektör på Banverket.<sup>25</sup>

Enligt Hallerts och Bårströms remissvar är utredningens förslag om att staten/Trafikverket bör driva vissa baskontrakt i egen regi otillräckligt:

*”/.../ det finns enligt vår uppfattning ingen anledning att ha delar av basunderhållet på entreprenad och resten i egen regi.”<sup>26</sup>*

23 Seko Infranord, 2020, Remissvar till Betänkandet SOU 2020:18, Framtidens järnvägsunderhåll.

24 Ibid.

25 Yttrande över Betänkandet SOU: 2020:18, Framtidens järnvägsunderhåll, Gunnar Hallert & Sven Bårström (Dnr 12920/01030/TP), 2020-10-28.

26 Ibid.



De två järnvägsexperterna formulerar istället följande förslag:

*”Basunderhållet på alla Sveriges statliga järnvägar förs i lämplig takt över till Trafikverket, som måste skaffa sig gedigen kompetens för underhållsstyrning. Med basunderhåll menar vi besiktning, felavhjälpning och visst kortsiktigt underhåll mellan de större upphandlade insatserna.”<sup>27</sup>*

Hallert och Bårström drar paralleller till annan verksamhet:

*”All industriverksamhet har liknande utmaningar. Ibland är produkten av verksamheten synnerligen beroende av anläggningskvaliteten – och därmed av dess underhåll. Ett kärnkraftverk måste i princip vara i full drift. Ett stålverk eller en pappersindustri har liknande utmaningar. Inom dessa verksamheter ser man det som självklart att ha en egen organisation för det som driftpåverkande underhållet. Så borde det också vara inom järnvägen, där Trafikverket måste ha ett tydligt och ständigt ansvar för att anläggningen är i avsedd funktion.”<sup>28</sup>*

---

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.

## 6. Riksrevisionens kritik

I en rad rapporter framför även Riksrevisionen att Trafikverket tappat kunskap om järnvägsanläggningen, däribland på grund av att underhållet bedrivs genom upphandling. I detta sammanhang är särskilt följande rapporter från Riksrevisionen värda att uppmärksamma:

*RiR 2010:16:*<sup>29</sup> Riksrevisionens bedömer är att regeringen och Banverket saknar tillräckliga och tillförlitliga underlag för att effektivt styra underhållet av järnvägarna.

*RiR 2010:27:*<sup>30</sup> Riksrevisionens granskning visar att dagens förvaltning har flera brister, vilket medför en osäkerhet kring analysernas kvalitet.

*RiR 2011:22:*<sup>31</sup> Riksrevisionen har granskat satsningen på Botniabanan. Riksrevisionens slutsats är att underlaget inför beslutet om Botniabanan innehöll stora fel, exempelvis om vilka restider som skulle bli möjliga att nå. De sammanlagda kostnaderna för att uppnå Botniabanans ändamål uppgår till cirka 26 miljarder kronor och är 140 procent högre än vad som angavs inför beslutet om att bygga banan.

*RiR 2011:7:*<sup>32</sup> Riksrevisionens slutsats är att regeringen och trafikverken inte har tillgodosett rimliga krav på mätning och redovisning av produktiviteten.

*RiR 2012:14:*<sup>33</sup> Riksrevisionens mätning tyder på att det inte har blivit mer väg och järnväg för pengarna med totalentreprenader, det vill säga entreprenörer som ansvarar för alla delar i ett projekt. Trafikverket har inte heller lyckats åstadkomma tillfredsställande konkurrens.

*RiR 2013:18:*<sup>34</sup> Riksrevisionen menar att regeringen inte har gett myndigheter och övriga aktörer de förutsättningar och incitament som krävs för att förebygga tåg förseningar.

*RiR 2017:27:*<sup>35</sup> EU har en gemensam planering för infrastruktur. Syftet är att senast år 2030 ha skapat effektiva och högkvalitativa transportkorridorer, eller stomnät, inom hela EU. Riksrevisionens granskning visar att EU-målen inte har prioriterats tillräckligt i den svenska infrastrukturplaneringen.

---

29 Underhåll av järnväg (RiR 2010:16), Riksrevisionen.

30 Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturområdet (RiR 2010:27), Riksrevisionen.

31 Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat? (RiR 2011:22), Riksrevisionen.

32 Trafikverkens produktivitet – Hur mycket infrastruktur får man för pengarna? (RiR 2011:7), Riksrevisionen.

33 Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet? (RiR 2012:14), Riksrevisionen.

34 Tåg förseningar – orsaker, ansvar och åtgärder (RiR 2013:18), Riksrevisionen.

35 Väg- och järnvägsinvesteringar i Sverige – saknas ett EU-perspektiv? (RiR 2017:27), Riksrevisionen.

*RiR 2018:30:*<sup>36</sup> Riksrevisionens slutsats är att det trafikslagsövergripande perspektivet inte har fått fullt genomslag inom Trafikverket.

*RiR 2020:17:*<sup>37</sup> Riksrevisionens granskning indikerar att järnvägsunderhållet inte är kostnadseffektivt. Granskningen indikerar att så inte är fallet. Bland annat sker det stora kostnadsökningar efter att avtalen har slutits – i genomsnitt 74 procent i de analyserade kontrakten. Detta är betydligt mer än vid andra typer av entreprenader som Trafikverket upphandlar.

*RiR 2021:22:*<sup>38</sup> Statens anslag för att utveckla transportinfrastrukturen uppgår till över 30 miljarder kronor per år och kommer att öka. Riksrevisionen granskning visar på omfattande kostnadsökningar.

---

36 Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur – tillämpas den på avsett sätt? (RiR 2018:30), Riksrevisionen.

37 Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelser (RiR 2020:17), Riksrevisionen.

38 Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar (RiR 2021:22), Riksrevisionen.

## 7. Regeringens uppdrag om underhåll i egen regi

I december 2021, det vill säga dryga året efter Olausons utredningar har presenterats, fattar regeringen ett beslut om att ge Trafikverket ett nytt uppdrag.<sup>39</sup>

Enligt uppdraget ska Trafikverket göra följande:

- redovisa de förberedande organisatoriska åtgärder som krävs för att myndigheten ska kunna bedriva av visst järnvägsunderhåll i egen regi, redogöra för de åtgärder som fortsatt bedöms behövas vidtas samt vilka konsekvenser som bedöms uppstå för övrig verksamhet vid underhåll i egen regi,
- redovisa minst tre baskontrakt som Trafikverket framgent bör bedriva i egen regi, vilka kriterier som ligger till grund för baskontrakt som berörs samt vilka osäkerhetsfaktorer Trafikverket bedömer är förknippade med urvalet,
- särskilt analysera det nationella kontraktet avseende periodisk mätning av spår och kontaktledningar samt föreslå hur det kan bedrivas i egen regi,
- särskilt analysera och bedöma om det finns behov av att Trafikverket återtar något eller några av de tekniska kontrakten för att öka effektiviteten i förhållande till de baskontrakt som föreslås bedrivas i egen regi,
- genomföra en fördjupad analys av hur verksamheten ska försörjas med maskiner och i denna analys beakta hur ett eget förfogande över maskiner kan bidra till en förbättrad kris- och beredskapsfunktion, sänka etableringshinder för leverantörer av järnvägsunderhåll och förbättra vinterberedskapen,
- beskriva de resursbehov, exempelvis i form av personal och maskiner, som uppstår för respektive kontrakt som föreslås tas över, samt de juridiska förutsättningarna och finansiella befogenheter som krävs för att anskaffa resurserna till Trafikverket,
- utifrån de åtgärder som analyserats i strecksatserna ovan beräkna och beskriva vilka kostnader som bedöms uppstå vid ett genomförande av underhåll i egen regi, uppdelat per år och per anslag samt ange vilka kostnader som ska betraktas som engångskostnader, samt
- föreslå tidplan för genomförandet av verksamheten i egen regi givet de kontrakt som föreslås övertas i egen regi.<sup>40</sup>

I skrivelsen motiverar regeringen uppdraget med att ”marknaden för basunderhåll delvis inte utvecklats i en riktning som är långsiktigt hållbar sedan järnvägsunderhållet omreglerades och utsattes för full konkurrens”.

Regeringens uppdrag är undertecknat av den dåvarande socialdemokratiska infrastrukturministern Tomas Eneroth.

<sup>39</sup> Uppdrag att redovisa åtgärder för att genomföra visst järnvägsunderhåll i egen regi. Regeringen, 2021-12-22.

<sup>40</sup> Ibid.







## 8. Trafikverkets utredning 2022

Uppdraget från regeringen resulterar i ett första skede av att Trafikverket genomför en utredning för att ”redovisa vilka åtgärder som Trafikverket behöver vidta för att genomföra visst järnvägsunderhåll i egen regi”. Utredningen, som publiceras den 19 april 2022, får namnet Rapport – Åtgärder för visst järnvägsunderhåll i egen regi. Redovisning av regeringsuppdrag I2023/03391, I2021/02391.<sup>41</sup> Flera personer vid Trafikverket har deltagit i arbetet med att ta fram rapporten, men en av de centrala experterna är Håkan Äijä. Till honom ska vi återkomma.

I Trafikverkets rapport understryks att verket specialiserat sig på att ha en beställarroll:

*”När Trafikverket bildades år 2010 renodlades myndighetens roll, och verket skulle inte längre genomföra byggande, drift eller underhåll i egen regi utan agera som beställare. /.../ Begreppet renodlad beställare introducerades för att tydliggöra Trafikverkets roll som beställare.”<sup>42</sup>*

Därefter följer ett längre resonemang om svårigheterna med att överföra järnvägsunderhåll i egen regi till Trafikverket. Enligt rapporten skulle detta bland annat kräva en ny organisationsutredning, rekrytering av ny personal, utveckling av affärsupplägg, anskaffning av maskiner och lokaler med mer. Analysen andas tydligt att Trafikverket är motspänstigt.

Trafikverket analyserar också innebörden i begreppet ”egen regi”:

*”Det finns ingen etablerad definition av begreppet ’egen regi’. Trafikverkets tolkning är att det kan vara allt från att egna resurser planerar och leder produktionen och leverantörer utför det operativa arbetet, till att verksamheten utförs med merparten av resurser (personal, produktionshjälpmedel med mera) från den egna organisationen.”<sup>43</sup>*

Som Trafikverket konstaterar används en ”bred definition”. Eller uttryckt på ett annat sätt, definitionen skiljer sig med stor sannolikhet från vad de flesta uppfattar som ”egen regi” (att bara delta i ledningen för ett arbete uppfattas knappast vanligen som egen regi). Trafikverkets definition skiljer sig också markant från hur uttrycket definieras i Olausons utredning från 2020.

Trafikverkets analys leder fram till att verket, för att skaffa ny kunskap, i begränsad omfattning ska ansvara för baskontrakt i egen regi. Totalt ska det handla om tre baskontrakt.

41 Rapport – Åtgärder för visst järnvägsunderhåll i egen regi. Redovisning av regeringsuppdrag I2023/03391, I2021/02391, Trafikverket.

42 Ibid.

43 Ibid.

1. Södra Malmbanan inklusive Haparandabanan, med start 2025. Motiv: Tyngst godstrafik, ERTMS och pågående införande av ERTMS, vinterklimat.
2. Ostkustbanan, med start 2026. Motiv: Långväga och regional persontrafik, godstrafik, dubbelspår, stora klimatvariationer.
3. Mäljarbanan, med start 2027. Motiv: Regional intensiv persontrafik, dubbelspår, storstad.<sup>44</sup>

Resonemangen leder fram till att Trafikverket analyserar två upplägg för att driva dessa tre baskontrakt i regi:

- A) Trafikverket har egen personal som planerar och produktionsleder det operativa arbetet. Trafikverket får därmed full insyn i hur det operativa arbetet kan förbättras. Detta planerar Trafikverket att genomföra.
- B) Merparten av personal och övriga resurser finns i Trafikverket.

De två förslagen till upplägg preciseras därefter. Enligt Trafikverket innebär upplägg A ”nyrekrytering av i huvudsak arbetsledande funktioner”.<sup>45</sup> När det gäller upplägg B konstaterar Trafikverket att det skulle innebära ”mer omfattande förberedelser och osäkerheter” och det därför inte är möjligt att peka ut relevanta geografiska områden.

Ett särskilt problem med upplägg B handlar enligt Trafikverket om det omfattande behovet av nyrekrytering av personal:

*”Rekryteringen kommer att omfatta flera yrkeskategorier som det är stor efterfrågan på i hela branschen, vilket medför behov av omfattande kompetensutveckling. Jämfört med upplägg A blir det mera osäkert hur Trafikverket kan attrahera målgrupperna i förhållande till den privata sektorn, eftersom det är ytterligare yrkeskategorier som ska rekryteras.”<sup>46</sup>*

Utförare av baskontrakt använder i sin tur olika underleverantörer för att köpa upp olika tjänster. Trafikverket hävdar att det kommer att bli dyrare för Trafikverket än för dagens privata aktörer att göra dessa mindre upphandlingar. Det argument som anges är intressant, att Trafikverket måste följa lagstiftningen om offentlig upphandling:

*”Eftersom Trafikverket följer lagstiftningen om offentlig upphandling, till skillnad mot privata aktörer, kommer samtliga affärer (inköp, kontrakt), stora som små, att innebära en betydande ökning av administration och ledtider.”<sup>47</sup>*

Om Trafikverket har rätt i denna beskrivning är konsekvensen av lagstiftningen om offentlig upphandling att det är svårare för staten än för privata företag att genomföra många mindre upphandlingar och att det därför är ekonomiskt mer gynnsamt att låta privata entreprenörer ta hand om baskontrakten. Detta kan knappast ha varit lagstiftarnas avsikt.

---

44 Ibid.

45 Ibid.

46 Ibid.

47 Ibid.

I Trafikverkets rapport sker därefter en genomgång av kostnader och möjlig tidsplan för upplägg A och B. När det gäller alternativ A uppskattar Trafikverket att det kan påbörjas under 2025 och vara i full drift under 2027. Kostnaderna beräknas till mellan 100–200 miljoner kronor. För alternativ B uppskattar Trafikverket att det efter beslut skulle behövas en förberedelse tid på fem år. Kostnaderna beräknas till mellan 275–525 miljoner kronor plus löpande merkostnader på 50–100 miljoner kronor per år.

Trafikverket skriver i rapporten att verket ”planerar” att genomföra upplägg A med basunderhåll i tre geografiska områden, med ett organisationsupp lägg där Trafikverket har egen personal för planering och produktionsledning för det operativa arbetet. Upplägg B har tagits fram i syfte att skapa en ”jämförelse”. Det hela är kryptiskt formulerat, men den rimliga tolkningen är att Trafikverket förordar upplägg A, det vill säga där Trafikverket enbart deltar i ledningen för underhållsarbetet.

## 9. Trafikverkets utredning 2023

Även i en annan rapport från Trafikverket behandlas frågan om underhåll i egen regi. Det handlar om *Uppföljning av åtgärder för att stärka järnvägsunderhållets genomförande – RU LI 2023/03307*.<sup>48</sup> I avsnittet 2.6, som tar upp utvecklingen av basunderhållsverksamheten konstateras att Trafikverket i december 2021 fick i uppdrag av regeringen att ”genomföra visst järnvägsunderhåll i egen regi”. I rapporten skriver Trafikverket att man förbereder tre pilotområden i detta syfte; Södra malmbanan, Ostkustbanan och Mälarbanan. Först i kön av dessa projekt är Södra malmbanan som ska komma igång hösten 2025.

I rapporten beskrivs däremot de upphandlingar som redan har satts igång:

*”Upphandling av utförandekontrakt för det förebyggande- och avhjälpande underhållet pågår. Tilldelningsbeslut av tilltänk entreprenör har överklagats och är under omprövning. Inom upphandlingen av besiktningsskontrakt pågår anbudsutvärdering. Förfrågningsunderlag för analyskontrakt är på väg ut för anbudsräkning.”*<sup>49</sup>

Det står sedan tidigare klart att ”egen regi” i detta sammanhang betyder att Trafikverket står för produktions- och planeringsledning och inget mer. I rapporten konstateras vidare att ”produktions- och planeringsledning i Trafikverkets egen regi innebär ett förändrat gränssnitt mellan Trafikverket och entreprenören”. Det står med andra ord klart att ”egen regi” i detta sammanhang betyder att Trafikverket står för produktions- och planeringsledning och inget mer. För att samverkan på ledningsnivå mellan Trafikverket och de berörda entreprenörerna ska fungera införs ”Gus-Maximo”, ett webbaserat, internationellt och standardiserat underhållssystem.

<sup>48</sup> Rapport – Uppföljning av åtgärder för att stärka järnvägsunderhållets genomförande, RULI 2023/03307, Trafikverket, 2024-06-24.

<sup>49</sup> Ibid.

## 10. Trafikverkets underhåll i egen regi – upphandlingen

Nästa steg blir att Trafikverket fortsätter att sjösätta upplägg A. I ett första skede innebär det att Trafikverket ska vara med i produktionsledning för tågunderhållet av den södra Malmbanan. I ett senare skede ska samma konstruktion användas för baskontrakt för Ostkustbanan och Mäljarbanan.

Som framgår av den refererade rapporten ovan öppnar Trafikverket för anbud från företag som vill utföra underhållet och för företag som vill besiktiga underhållet (enligt upplägget ska det inte vara samma företag) under början av 2024. Senare under våren fattar Trafikverket beslut om att anta företaget BDX:s anbud om att utföra trafikunderhåll på södra malmbanan. Den 20 maj 2024 överklagas beslutet av Infranord AB. Den 13 september 2024 beslutar Förvaltningsrätten i Falun att avslå Infranords överklagan. Så här motiverar domstolen sitt beslut:

*”Infranord har inte anfört några omständigheter som visar att Trafikverket utformat upphandlingsdokumenten i strid med någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LUF. Infranord har heller inte anfört några omständigheter som visar att Trafikverket agerat i strid med upphandlingsdokumenten, de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LUF när man genomfört upphandlingen och utvärderat bolagets anbud. Skäl för ingripande enligt LUF föreligger därmed inte och ansökan om överprövning ska därför avslås.”<sup>50</sup>*

En ytterligare överklagan kan ske till kammarrätten. I skrivande stund är det oklart om det kommer att bli några ytterligare överklaganden och när arbetet eventuellt kan sätta i gång. Trafikverket har vidare beslutat om att tilldela Infranord besiktningssuppdraget. Det blir dock endast aktuellt om det blir definitivt klar att Infranord inte ska vara involverat i utförandet och inte överklagar beslutet till kammarrätten.

<sup>50</sup> Dom 2024-09-13 (sökande Infranord AB), Förvaltningsrätten i Falun, 2024-09-13. Ej tillgänglig på nätet.

# 11. Har Trafikverkets underhåll i egen regi blivit som det var tänkt?

- så här svarar några av de involverade

Startpunkten på denna historia var omfattande planer på att en stor del av järnvägsunderhållet skulle föras över till Trafikverket som skulle bedriva det i egen regi. Efter flera utredningar och bollande mellan olika instanser har förslaget krympt ihop till att Trafikverket ska ingå i produktionsledningen för järnvägsunderhållet vid södra Malmbanan, men att underhåll ska utföras av ett upphandlat företag (för tillfället ser det ut att bli BDX) och att besiktningen ska utföras av ytterligare ett upphandlat företag (ser ut att bli Infranord).

Hur ser då olika involverade aktörer på vad det blivit av ambitionen att Trafikverket ska bedriva ”ett visst järnvägsunderhåll i egen regi”. Här följer en översikt av olika röster:

## 11.1. Håkan Äija, Trafikverket i deras podd

Håkan Äija är senior utredare om underhållsfrågor på Trafikverket, och det var också han som var en av huvudförfattarna av Trafikverkets rapport om att genomföra underhåll i egen regi. Här återges hans uppfattning utifrån två källor; genom att återge vad han säger i Trafikverkets egen podd och genom en intervju som utförts som underlag för denna rapport. Först är en sammanfattning av vad han säger i podden (avsnitt 8/2022) genom ett utdrag av ett antal citat.<sup>51</sup>

I podden beskriver Håkan Äija vad som är det nya i det uppdrag om järnvägsunderhåll i egen regi som Trafikverket nu sjösätter.

- Fråga har varit på tapeten i många år. Det nya är att frågan blivit mer avgränsad. Den verksamhet som ska bedrivas i egen regi har trättat ner till tre baskontrakt.

En annan fråga är vad som menas med det som Trafikverket beskriver som ett ”visst underhåll” i egen regi.

- Det uttrycket kommer från regeringsuppdraget. I det talas de om minst tre baskontrakt i egen regi, något som vi följt.

*Och vad betyder ”egen regi”?*

- Det kan betyda många olika saker, den finns en stor spännvidd. En ytterlighet är att allt sker inhouse, även utförandet. En annan möjlighet är att Trafikverket tar hand om produktionsplaneringen. Det är den andra ytterligheten.

*Och det Trafikverket fastnat för är det senare upplägget?*

- Ja, där Trafikverket står för planering och produktionsledning, men handlar upp dem som ska utföra arbetet. Upplägg B, där även utförandet sker inhouse är inte möjligt att genomföra inom de ramar som Trafikverket arbetar utifrån idag. Då skulle det behövas ett helt nytt uppdrag.

<sup>51</sup> Järnvägspodden. Tema: egen regi. podd nr 8/2022. Trafikverket.







*Varför skulle det inte vara möjligt?*

– Det skulle bland annat kräva väldigt många nya medarbetare som vi inte har idag. Det råder också en brist på kompetent personal inom branschen. Om Trafikverket skulle anställa många så skulle det uppstå en konkurrens om personal inom branschen. Det är inte något som Trafikverket bör bidra till.

*Hur har de tre baskontrakten valts ut?*

– Dels har det handlat om att baskontrakt där de tidigare avtalsperioderna har löpt ut och där det funnits behov av nya kontrakt. Dels har vi önskar få med olika typer av järnvägsanläggningar och olika typer av trafik. Sedan har vi också önskat att urvalet ska ge kunskap om hur vi kan arbeta med klimatfrågan.

*Vad exakt ska vara Trafikverkets roll?*

– Att svara för planering och produktionsledning, det vill säga planering och koordinering av järnvägsunderhåll. Syftet är att bygga upp en lärande organisation.

*Ska Trafikverket även införskaffa maskiner för att kunna sköta underhåll i egen regi?*

– Utgångspunkten är framför allt att vi ska kunna förfoga över maskiner som ska kunna levereras genom någon form av ramavtal. I enstaka fall kanske vi också ska äga maskiner. Redan nu äger verket tre snöslungor. Det ingen annan som har behov av denna typ av snöslungor, då blir det mer rationellt att äga dem själv.

*Är tanken att resultaten från de tre baskontrakten ska kunna jämföras med annat underhåll som upphandlas helt och hållet?*

– Syftet är främst att stärka vårt eget lärande. Vi kommer också testa olika saker inom ramen för dessa baskontrakt. Det är också en del av lärande, men som också kommer innebära att verksamheten blir aningen dyrare än vad som är vanligt. Även med detta upplägg kommer vi också att behöva nyanställa en del personer. Det blir överhuvudtaget en del merkostnader.

*Hur är reaktionen från andra aktörer på Trafikverkets upplägg?*

– Från uppdragsgivaren har det varit ganska tyst. Från företagens i branschen varierar åsikterna. En del tycker att vi har slagit in på fel väg. Andra tycker att det här upplägget är riktigt. Även inom Trafikverket finns många olika åsikter, både positiva och negativa. Men min förhoppning är att upplägget ska bidra till att stärka samarbetet mellan Trafikverket och företagen i branschen. Upplägget innebär att vi stärker dialogen med flera entreprenörer.

## 11.2. Intervju med Håkan Äijä

Samtalet med Håkan Äijä sker den 16 september 2024. Dagarna innan har Förvaltningsrätten i Falun beslutat att BDX ska utföra det praktiska arbetet i det underhåll som Trafikverket ska bedriva i ”egen regi” på Södra malm-banan. Nu hoppas han att det snart ska vara möjligt att sluta kontrakt och att det inte blir något överklagande. Det skulle också innebära Infranord kommer att stå för arbetet med att utföra besiktningen. Vad blir då Trafikverkets roll?

– Vi kommer att stå för planerings- och produktionsledning för det planerbara underhållet. Det innefattar också att ha kontroll på banarbetstider. Normalt upphandlar Trafikverket dessa funktioner, vi köper planering och upprättande av banarbetstider. Genom att Trafikverket nu tar ansvaret för detta kommer vi lära oss mer om arbetet med att utföra underhåll. Vi kommer att ta ett kliv framåt. Sedan är det entreprenören som får stå för detaljplanering och arbetsledning.

*Hur blir gränsdragningen i arbetet mellan Trafikverket och entreprenören?*

– Tillsammans kommer vi att bygga upp en operativ styrning där vi bestämmer vad som ska göras och när det ska göras, men som beställare har vi det yttersta ansvaret. Konkret innebär det ett gemensamt fysiskt kontor med säte i Boden.

*Vad är skillnaden mot annan upphandling?*

– Då använder vi oss både av utförandeentreprenörer och funktionsentreprenörer, nu ligger funktionsansvaret på Trafikverket. Det är ett nytt koncept.

*Vad är syftet med konceptet?*

– Som jag nämnde tidigare är tanken att Trafikverket ska kunna dra nya lärdomar. Inom ramen för projektet kommer Trafikverket att driva verksamhet i egen regi i tre olika baskontrakt av olika karaktär. Först ut är Södra malm-banan. Sammantaget kommer dessa tre baskontrakt skapa en helhet som kommer stärka Trafikverkets kunskaper och ge bättre underlag om anläggningens tillstånd. Vi kommer också använda dessa baskontrakt för att testa en del nya saker, bland annat en del ny teknik och utrustning, däribland automatiseras mätning. En annan fördel är att vi kommer att kunna använda baskontrakten för att skapa nya praktikplatser med handledare.

*Vad säger du till dem som tycker att det bara ”bidde en tumme” av ambitionen att Trafikverket skulle bedriva underhåll i egen regi?*

– Jag tror detta är rätt väg att gå. Trafikverket måste samarbeta med de stora aktörerna i branschen, inte slå sönder branschen. Vi måste förbättra underhållet tillsammans med dessa aktörer. Ett upplägg där Trafikverket skaffade sig egna tekniker skulle blivit dyrare, ta längre tid och ändå inte ge mer i form av ny kunskap. Med det nuvarande upplägget kommer Trafikverket ändå att bli mer involverad i den direkta verksamheten, bland annat genom kontrollen av banarbetstiderna. Det kommer att ge oss nya insikter.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Intervju genomförd 9/10, 2024.

### 11.3. Gunilla Svantorp, S-företrädare i Trafikutskottet

Gunilla Svantorp är socialdemokratisk ledamot i riksdagens trafikutskott. Hon kommenterar vad som hänt med uppdraget att Trafikverket ska driva järnvägsunderhåll i egen regi så här:

– Det nuvarande upplägget där Trafikverket handlar upp utförandet av järnvägsunderhållet är absolut inte vad vi tänkt. Det är uppenbart att Trafikverket varit motvilliga till att utföra järnvägsunderhåll med egen personal i egen regi. Det finns förmodligen flera orsaker till att det blivit så här. En är att det finns en tröghet och en vilja hos Trafikverket att inte bygga upp en ny verksamhet. En annan viktig orsak är det parlamentariska läget. Idag finns inte politisk majoritet för att återta järnvägsunderhåll i offentlig regi. Det inser Trafikverket och då blir motivationen att driva underhåll i egen regi inom ett pilotprojekt låg. Istället driver man underhåll i egen regi genom att upphandla själva utförandet. Vad vi kan göra nu är framför allt att ta initiativ i trafikutskottet och ställa frågor och utforma interpellationer i riksdagen. Vi använder båda dessa vägar.<sup>53</sup>

### 11.4. Erland Olauson, ledde utredningen "Framtidens järnvägsunderhåll"

Erland Olausson ansvarade för utredningen Framtidens järnvägsunderhåll som presenterades 2020. Ett av förslagen var att fler baskontrakt skulle tas över av Trafikverket i egen regi. Så här kommenterar han vad som hänt:

– Trafikverkets upplägg där utförandet av underhållet upphandlas trots att det kallas för egen regi är absolut inte vad jag tänkte mig när jag skrev utredningen. Tvärtom är upplägget något helt annat. Det kommer inte att bli möjligt att jämföra om järnvägsunderhåll i egen regi med underhåll som är upphandlat. Inte heller kommer Trafikverket att återskapa kompetens inom verket beträffande en av dess kärnverksamheter som järnvägsunderhåll får anses vara.

*Vad var din ambition när du skrev utredningen?*

– Ett problem är att Trafikverket har avlövat sig själva. Även all kärnverksamhet har lagts ut på entreprenad. Då tappar man kunskap. Tanken var därför att Trafikverket genom driva visst järnvägsunderhåll i egen regi skulle skaffa sig kompetens igen. Nu har Trafikverket avlövat sig själv. Kompetensen finns idag framför allt hos de bolag som lämnar in offerterna, men för att återta kunskap behöver Trafikverket också utföra underhåll i egen regi med egen personal. Nu har man lyckats runda hela upplägget.

*Hur ser du på debatten om järnvägsunderhållet?*

– Min uppfattning är att det finns två nästan religiösa hållningar i debatten. Dels de som tror att den bästa lösningen är att staten får ta hand om allt järnvägsunderhåll. Dels de som tror att effektiviteten blir bäst om allt överlämnas till marknaden. Min uppfattning är att vi måste betrakta frågan mer pragmatiskt och avvisa både de här ytterligheterna.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Intervju genomförd 10/10, 2024.

<sup>54</sup> Intervju genomförd 8/10, 2024.

## 11.5. Tomas Eneroth, tidigare infrastrukturminister (s)

Tomas Eneroth, socialdemokratisk riksdagsledamot och från 2017 till 2022 infrastrukturminister med ansvar för järnvägen, beskriver vad som hänt så här:

– Förslaget om att Trafikverket ska driva underhåll i egen regi har krympt ihop och nästan blivit obefintligt. Det är långt ifrån den ursprungliga tanken. Ett tydligt direktiv från den förra regeringen var att Trafikverket skulle skaffa sig ökade kunskaper genom att driva tre baskontrakt i egen regi. En annan ambition var att kunna jämföra underhåll i statlig regi med upphandlat underhåll. Sedan är det uppenbart att man kan mena olika saker med uttrycket egen regi och vår tanke var att Trafikverket skulle vara mer involverat än att enbart delta i ledningen för arbetet. Samtidigt ska det erkännas att frågan är politisk svår. Även under den förra mandatperioden saknades det parlamentariskt stöd för att staten borde ta ett större ansvar för järnvägsunderhållet. Vi socialdemokrater skulle helst se att järnvägsunderhållet sköttes av staten i egen regi, men det finns inte majoritet för den uppfattningen i riksdagen.

*Du har också nämnt att ambitionerna med att underhållet skulle bli mer kostnadseffektivt inte har realiserats?*

– Ja, det är oroande att kostnaderna för järnvägsunderhållet fortsatt att öka. De ekonomiska satsningarna på underhållet har ätits upp av bristande konkurrens och bristande utveckling av metoder. Transparensen har varit bristfällig. En orsak har just varit att beställaren, Trafikverket, endast handlat upp underhåll och inte deltagit i underhållsarbetet. En slutsats är också att det inte räcker med mer pengar för att få ordning på järnvägsunderhållet.

*Vad händer nu?*

– Den nuvarande regeringen har hittills uppvisat lågt intresse för frågan om järnvägsunderhållet. De kommer knappast att driva på för att staten ska ta ett större ansvar för underhållet. Notabelt är att SD tidigare föreslagit att järnvägsunderhållet borde återgå till statlig regi, men partiet tar inte längre strid i frågan utan verkar ha böjt sig för de andra Tidöpartierna. Men kanske kommer fler att inse att Sveriges beredskap kräver en upprustning av järnvägen. Jag tror att det är ett argument som biter.<sup>55</sup>

## 11.6. Gabriella Lavecchia och Jonas Pettersson, Seko

Från Seko kommer en gemensam kommentar från ordföranden Gabriella Lavecchia och kommunikationschefen Jonas Pettersson:

– Det ursprungliga idéerna om att Trafikverket skulle bedriva järnvägsunderhåll i egen regi uppfylls inte med det nuvarande upplägget. Ambitionerna har krympt ihop till nästan ingenting.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Intervju genomförd 6/10, 2024.

<sup>56</sup> Intervju genomförd 20/10, 2024.

## 11.7. Håkan Englund, Seko Infranord

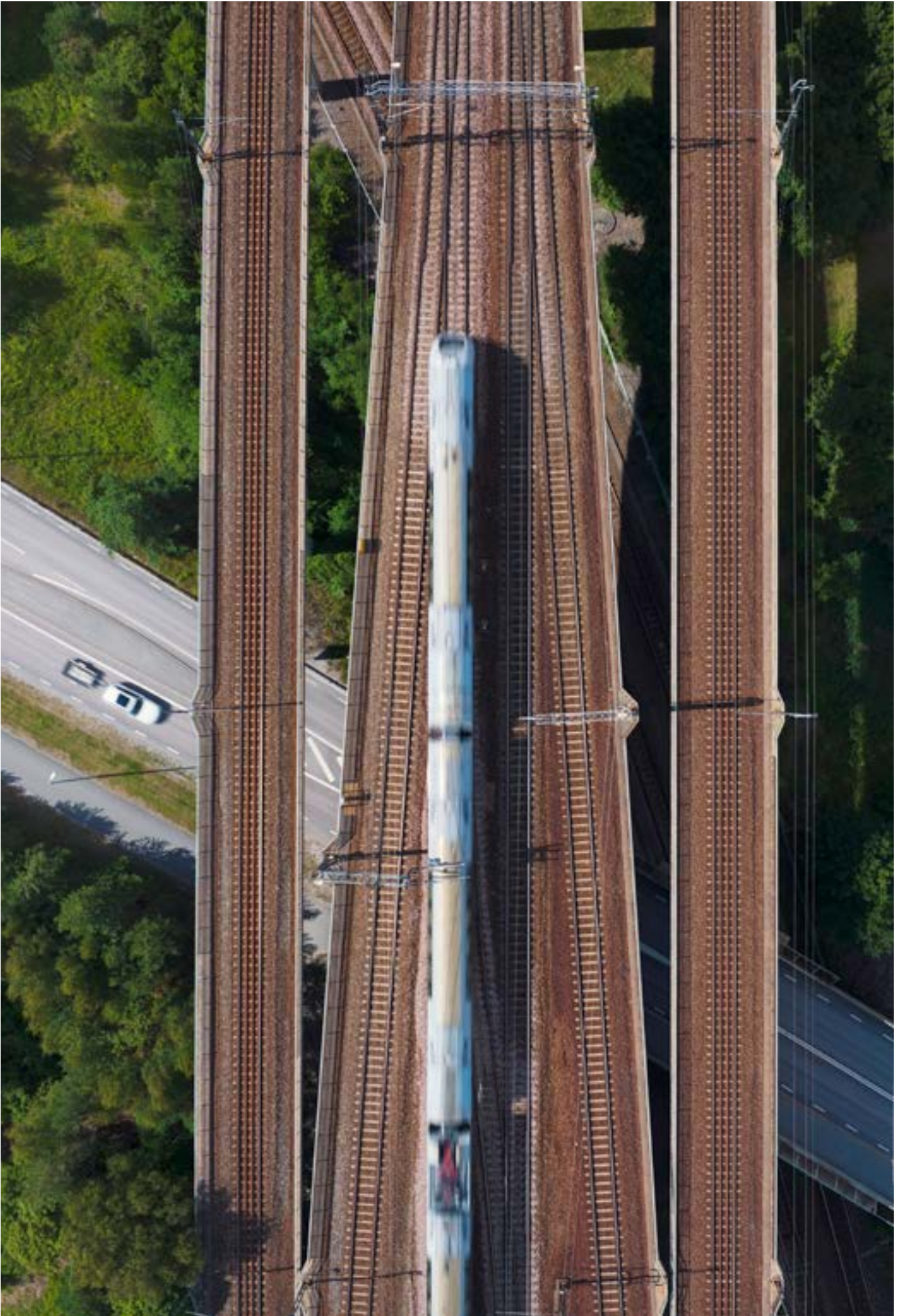
Håkan Englund, ordförande i Seko Infranord, kommenterar:

– Det är en parodisk utveckling av det underhåll som nu beskrivs som att Trafikverket utför det i egen regi. Hela upplägget borde stoppas. Vad ska det leda till? Istället borde det ske en ordentlig om för- och nackdelar med ett förstatligande av järnvägsunderhållet. En massa saker har utretts, men inte det. Man kan undra varför.<sup>57</sup>


---

<sup>57</sup> Intervju genomförd 5/10, 2024.





## 12. Tidsaxel för hur frågan om järnvägsunderhåll i egen regi utvecklats

- 
- 1988** Banverket bildas med uppgift att förvalta svenska statens spåransläggningar
- 2010** Banverket Produktion ombildas till aktiebolaget Infranord AB. Staten blir helägare. Samma år bildas Trafikverket som bland annat får i uppdrag att vara statens infrastrukturförvaltare för både väg och järnväg. Trafikverket ska upphandla underhåll och andra infrastrukturtjänster av företag på marknaden. En konsekvens blir att Trafikverket slutar att bedriva järnvägsunderhåll i egen regi.
- 2013** I utredningen *Koll på anläggningen* (SOU 2013:83) föreslås att Trafikverkets kompetens behöver stärkas. Det ska bland annat ske genom att Trafikverket utför tillståndskontroll i egen regi.
- Trafikverket kommer med ett remissvar på utredningen *Koll på anläggningen*. Verket är tveksamt till att sköta underhåll i egen regi.
- 2014** Ett vallöfte från Stefan Löfven är att staten ska ta över järnvägsunderhållet i egen regi.
- 2016** S-regeringen ger Trafikverket i uppdrag att utreda ”hur vissa delar av underhållet och maskiner ska kunna hanteras i egen regi”.
- 2017** S-regeringen preciserar uppdraget till Trafikverket. Verket ska genomföra ”kontroller för att upptäcka behov av underhållsinsatser i järnvägen /.../ vidare ska Trafikverket även sköta leveransuppföljning i egen regi”.
- Trafikverket rapporterar om hur uppdraget ska kunna genomföras, men hävdar att en pilotverksamhet med järnvägsunderhåll i egen regi skulle leda till ”minskad konkurrens, begränsad utveckling och innovation på marknaden och högre kostnader”.
- 2018** S-regeringen beslutar om direktiv för en ny offentlig utredning. Förslag ska tas fram om hur det basunderhåll som bedrivs av Infranord AB ska kunna föras över till Trafikverket.
- 2019** S-regeringen kommer med ett tilläggsdirektiv till utredningen. Den ursprungliga ambitionen att föra över alla Infranords baskontrakt till Trafikverket modifieras. Istället ska utredningen föreslå ”vilka kriterier som bör ligga till grund för urvalet av ett möjligt överförande av basunderhåll i egen regi till Trafikverket”.



2020

Utredningen *Framtidens järnvägsunderhåll* (SOU 2020:18) presenteras. Utredningen föreslår att 8 av de 34 baskontrakten ska bedrivas av Trafikverket i egen regi.

Trafikverket skriver remissvar på utredningen *Framtidens järnvägsunderhåll*. Trafikverket är negativt till förslaget om att verket ska bedriva 8 baskontrakt i egen regi: "Trafikverket instämmer inte i utredarens förslag till omfattning av en egenregiverksamhet. Trafikverket menar att utredaren inte kunnat lägga fram fakta eller fört ett sådant resonemang att det tillräckligt säkert går att utesluta allt för negativa effekter på marknaden." Verket kan ändå tänka sig att "maximalt ett till två områden" ska bedrivas i egen regi.

I Infranords remissvar på *Framtidens järnvägsunderhåll* resonerar man om vad uttrycket "egen regi" betyder. Företaget menar att uttrycket är tänjbart och att Trafikverket i viss mening redan idag har "ansvaret för järnvägsunderhållet" och därigenom redan utför det "i egen regi".

2021

Riksrevisionen granskar återigen järnvägsunderhållet. I en rad rapporter har man pekat på bristande styrning, avsaknad av övergripande perspektiv, ineffektivitet och omotiverade stora kostnadsökningar.

Regeringen ger Trafikverket i uppdrag att redovisa minst tre baskontrakt som Trafikverket kan bedriva i egen regi.

2022

Trafikverket presenterar en rapport om hur uppdraget från regeringen ska utföras. Trafikverket förordar att tre baskontrakt ska bedrivas i egen regi. Det första baskontraktet ska ha start 2025, de andra 2026 och det tredje 2027. Med "egen regi" menar Trafikverket att man ska ha "egen personal som planerar och produktionsleder det operativa arbetet". Däremot ska utförandet av underhållet och besiktningen handlas upp.

2023

I en ny rapport från Trafikverket beskrivs hur verket med att bedriva baskontrakt i egen regi fortsätter. Trafikverket skriver: "Upphandling av utförandekontrakt för det förebyggande- och avhjälpande underhållet pågår. Tilldelningsbeslut av tilltänk entreprenör har överklagats och är under omprövning. Inom upphandlingen av besiktningkontrakt pågår anbudsutvärdering."

2024

Trafikverket fattar beslut om att BDX ska utföra underhållet och Infranord inom ramen för det baskontrakt som ska starta 2025. Besluten överklagas.

I september fattar Förvaltningsrätten i Falun beslut om att underkänna Infranords överklagan. Det innebär att BDX ska utföra underhållet. Beslutet kan överklagas i ytterligare en insats (när detta skriva är det oklart om detta kommer att ske).

## 13. Analys

Både offentliga utredningar och Riksrevisionen pekar på att Trafikverket tappat kompetens och kunskap om järnvägsanläggningen. I och med att allt underhåll upphandlas har kunskaperna om anläggningen förflyttats från staten till de entreprenörer som utför underhållet. Det finns samtidigt en avgörande målkonflikt mellan staten och de entreprenörer som utför järnvägsunderhåll. Statens mål är att bedriva ett verkningsfullt och effektivt underhåll, medan entreprenörerna agerar på en kommersiell marknad där den överordnade vinsten är att tjäna pengar på järnvägsunderhåll. Det senare skapar märkliga incitament, som att det är än fördel att få utföra akut och avhjälpande underhåll, då är det möjligt att fakturera större summor per utförd arbetstimme. Det innebär samtidigt att incitamentet för att utföra långsiktigt och förebyggande underhåll blir mindre. Skulle det vara framgångsrikt skulle man själva slå undan benen för det mer lönsamma avhjälpande underhållet.

Det nuvarande systemet med upphandling av alla former av järnvägsunderhåll kan jämföras med situationen inom stora industriföretag. Även de upphandlar mängder av tjänster, däribland vid nya investeringar, införande av ny teknik och vid renoveringar av anläggningar. Däremot har de egen personal som ansvarar för och utför en stor del av det avhjälpande och löpande underhåll, även om förstås olika specialuppdrag kan upphandlas även där. Skälet till detta upplägg är att de vill ha kontroll över och kunskap om den egna anläggningen. Här finns en stor skillnad mot hur järnvägsunderhållet är organiserat.

Förhoppningarna om att ett upphandlat järnvägsunderhåll skulle skapa ett billigare och mer effektivt underhåll har definitivt grusats. Inga offentliga utredningar ger stöd för att detta har skett. Istället har antalet tåg-förseningar orsakade av bristande underhåll ökat, samtidigt som kostnaderna för järnvägsunderhållet stigit. En orsak till detta – som bland annat utredaren Bengt Jäderholm pekat på – är att transaktionskostnaderna för att bedriva järnvägsunderhåll har ökat. I princip alla stora upphandlingar överklagas, inte sällan i flera instanser. Det har i sin tur lett till en juridifiering av underhållet och med en svällande volym av anställda jurister både inom staten och hos de entreprenörsföretag som lämnar anbud för att bedriva järnvägsunderhåll.<sup>58</sup>

Trafikverket har sedan 2010 upphandlat järnvägsunderhåll på en marknad. Denna studie visar att detta upplägg också har påverkat Trafikverket. Trafikverket har inte bara tappat kunskap om järnvägsanläggningen utan också avvecklat den personal som kan utföra järnvägsunderhåll och den utrustning och de maskiner som personal skulle behöva för att kunna bedriva järnvägsunderhåll. Till detta kommer att Trafikverket saknar ett uppgraderat anläggningsregister över banan. Resultatet har blivit en anorektisk beställarorganisation där det har blivit allt svårare att genomföra välgrundade tillståndsbedömningar. Detta gör det i sin tur svårt för Trafikverket att förklara för entreprenören vilket förebyggande underhåll och vilka

58 När det gäller antalet järnvägstekniker finns statistik som stödjer denna trend. 1998 var antalet järnvägstekniker i Sverige 7257 (se Lundström, Järnvägsunderhåll, pp), Seko Infranord, 2019), år 2008 hade antalet minskat till 5816 (samma källa som ovan) och år 2020 till cirka 3800 (enligt SOU 2020:18).

reinvesteringar som behövs. Likaledes blir det svårt för Trafikverket att bedöma vilka effekter som olika insatser får för driftsäkerheten (att tågen kommer i tid) och för trafiksäkerheten (att olyckor undviks). För Trafikverkets ledning har denna utveckling med tiden förstärkt uppfattningen att verket inte bör syssla med järnvägsunderhåll. Det skulle helt enkelt bli för tungt och krångligt, anser ledningen, att åter skaffa sig detaljerad överblick och börja anställa järnvägstekniker och köpa in maskiner. Ju längre tiden gått desto starkare har denna uppfattning blivit.

I egenskap av statlig myndighet har Trafikverket förstås inte kunnat säga uttryckligt nej till regeringens begäran om att ett ”visst järnvägsunderhåll” bör bedrivas i egen regi. I realiteten har dock Trafikverket varit ytterst motspänstigt. I remisser och i den egna utredningen om uppdraget har man radat negativa resonemang på varandra och när Trafikverket till sist ändå tvingats att utföra visst underhåll i egen regi har detta tolkats som att det räcker med att man deltar i ledningen för tre baskontrakt men inte ansvarar för något praktiskt underhåll. Två saker är ytterst anmärkningsvärda. Dels att uttrycket ”egen regi” använder ett nyspråk i Orwells anda för att omdefiniera ”egen regi” till att nära nog betyda dess motsats. Dels att Trafikverket motarbetar vad som varit uppdragsgivarens, det vill säga regeringens, önskemål, att verket på allvar ska sköta ett visst underhåll i egen regi.

Det är vidare intressant att studera Trafikverkets exakta argument för att man i så liten mån som möjligt bedriva järnvägsunderhåll i egen regi. Ett argument som Trafikverket för fram är att ”kostnaderna” (se remissvaret på Olausons utredning) för att bedriva verksamhet i egen regi skulle bli stora, bland annat på grund av behovet av att anställa ny personal och köpa utrustning och maskiner. Ett annat argument är att underhåll i egen regi skulle tvinga Trafikverket att rekrytera personal inom en bransch där det råder kompetensbrist, vilket in sin tur skulle leda till att entreprenörsföretag får det svårare att rekrytera personal och att marknaden för järnvägsunderhåll skulle försvagas (se Trafikverkets rapport 2022). Ytterligare ett argument är att aktörer som bedriver basunderhåll alltid behöver göra ytterligare upphandlingar i nästa led för att få olika specialuppgifter utförda och att det är bättre att privata företag gör dessa upphandlingar än statliga verk eftersom privata företag inte behöver följa reglerna för offentlig upphandling (se Trafikverkets rapport 2022). Detta argument är onekligen intressant, det handlar om en offentlig myndighet avråder från att driva verksamhet i regi därför att det är alltför tungrott med offentlig upphandling.

Trafikverkets ovilja av att bedriva järnvägsunderhåll i egen regi har förmodligen ytterligare förstärkts av det politiska läget. För närvarande ser ut att bli svårt att hitta en parlamentarisk majoritet för att låta staten ta ett avgörande ansvar för järnvägsunderhållet.<sup>59</sup>

---

59 Även statligt ägda Infranord AB fungerar idag som vilket kommersiellt företag som helst som agerar på en marknad. [En debattartikel på SvD publicerad den 4 september 2024](#) skriver Jan Bardell, styrelseordförande för Infranord och Stefan Gustavsson, VD för Infranord, följande: ”Vår fasta övertygelse är att marknaden måste präglas av konkurrens. Varje gång politiken börjar diskutera återreglering i någon form läggs en våt filt över hela branschen. Vi som är verksamma inom järnvägsunderhåll kommer inte att våga göra de investeringar som krävs för att möta framtiden när vi inte vet om marknaden finns kvar.”

Regeringens ursprungliga syfte med att Trafikverket borde bedriva ett visst järnvägsunderhåll i egen regi var dubbel. Dels skulle det bli möjligt att jämföra effektivitet etc i underhåll som bedrevs i egen regi med underhåll som handlades upp. Dels skulle processen leda till att Trafikverket fick ökad kompetens. Idag har den förstnämnda ambitionen helt fallit bort. Kvar är enbart att de baskontrakt som nu ska drivas i det som kallas egen regi ska ge Trafikverket ny kunskap, bland annat genom att ny teknik ska testas.

Det finns många skäl att starkt ifrågasätta värdet av det rådande upplägget med de tre baskontrakten som ska drivas i egen regi. Ett är att mycket talar för att det inte kommer leda till någon framgång med tanke på att Trafikverket varit motspänstiga. Saknas entusiasm från verket är det svårt att tro att upplägget ska bli framgångsrikt. Ett annat skäl är att ambitionerna med underhåll i egen regi dragits ner. Visserligen hoppas Trafikverket att upplägget ska ge nya kunskaper om ny teknik etc, men om endast detta är ambitionen skulle det ha funnits andra vägar för att nå ny kunskap, som att krav på teknikttest ingår i anbuden och att företrädare för Trafikverket deltar som observatörer.

Det nuvarande upplägget förefaller dessutom att bli ett osedvanligt dyrt sätt att inhämta kunskap (det kan konstateras även om de berörda anbuden ännu inte är offentliga). Ännu ett problem är att en summering av de tre baskontrakt som ska bedrivas i "egen regi" först kan ske långt fram i tiden. Det tredje baskontraktet ska enligt plan först inledas 2027 och först när det är avslutat kan erfarenheterna av den samlade satsningen av underhåll i "egen regi" utvärderas. Eftersom kontraktstiden är fem år (med möjlighet av förlängning i två år) kan en sådan utvärdering först starta 2032 (eller vid förlängning 2035). Möjligheten att veta om det nuvarande upplägget gav den kunskap som Trafikverket hoppas på ligger med andra ord långt fram i tiden.

För de krafter som önskar se att staten återtar ansvaret för järnvägsunderhållet eller delar av järnvägsunderhållet (som det avhjälpande och löpande underhållet) innebär denna analys ett dubbelt problem. För det första hur det ska bli möjligt att få en parlamentarisk majoritet för en förändring (förhoppningsvis är läget något ljusare efter valet 2024). För det andra hur ett statligt återtagande av ansvaret för järnvägsunderhållet bör vara organiserat när Trafikverket är uttryckligt motvilligt till att bedriva järnvägsunderhåll i egen regi. På den senare punkten finns olika möjligheter, som att stycka upp och/eller omorganisera Trafikverket eller att återskapa det tidigare Banverket.



# 14. Referenser

[Arena Idé, \(Mats Wingborg\), 400 miljoner klimatsmarta resor – argument för en ny giv i järnvägspolitiken, Arena Idé, 2024.](#)

[Dagens Samhälle, Svik inte löftet om statligt järnvägsunderhåll Löfven, Ingela Edlund & Gabriella Lavecchia, 8/4, 2015.](#)

[Förvaltningsrätten i Falun, Dom 2024-09-13 \(sökande Infranord AB\), 2024-09-13. Ej tillgänglig på nätet.](#)

[Hallert & Bårström, Yttrande över Betänkandet SOU:2020:18, Framtidens järnvägsunderhåll, Gunnar Hallert & Sven Bårström \(Dnr 12920/01030/TP\), 28/10, 2020.](#)

[Infranord, Remissvar på betänkandet Framtidens järnvägsunderhåll \(SOU 2020:18\), \(ej daterat\).](#)

[Lundström, Jörgen, Järnvägsunderhåll, \(ppp\), Seko Infranord, 2019. Inte tillgängligt på nätet.](#)

[Rapport - Åtgärder för visst järnvägsunderhåll i egen regi. Redovisning av regeringsuppdrag I2023/03391, I2021/02391, Trafikverket.](#)

[Regeringen, Uppdrag att redovisa åtgärder för att genomföra visst järnvägsunderhåll i egen regi, 2021-12-22.](#)

[Regeringskansliet, Framtidens järnvägsunderhåll, SOU 2020:18.](#)

[Regeringskansliet, Koll på anläggningen, SOU 2015:42.](#)

[Regeringskansliet, Tilläggsdirektiv till utredningen avseende överförande av basunderhåll från Infranord AB till Trafikverket \(N 2018:01\).](#)

[Regeringskansliet, Överförandet av basunderhåll från Infranord AB till Trafikverket, Dir 2018:24, 2018.](#)

[Riksrevisionen, Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat? \(RiR 2011:22\).](#)

[Riksrevisionen, Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelser \(RiR 2020:17\).](#)

[Riksrevisionen, Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur – tillämpas den på avsett sätt? \(RiR 2018:30\).](#)

[Riksrevisionen, Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturuområdet \(RiR 2010:27\).](#)

[Riksrevisionen, Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar \(RiR 2021:22\).](#)

[Riksrevisionen, Trafikverkens produktivitet – Hur mycket infrastruktur får man för pengarna? \(RiR 2011:7\).](#)

[Riksrevisionen, Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet? \(RiR 2012:14\).](#)

[Riksrevisionen, Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder \(RiR 2013:18\).](#)

[Riksrevisionen, Underhåll av järnväg \(RiR 2010:16\), Riksrevisionen.](#)

[Riksrevisionen, Väg- och järnvägsinvesteringar i Sverige – saknas ett EU-perspektiv? \(RiR 2017:27\).](#)

[Seko Infranord, \(Bengt Jäderholm\), Brister i järnvägsunderhållet en översikt, Seko Infranord, 2022.](#)

[Seko Infranord, \(Mats Wingborg\), Privatiserat järnvägsunderhåll – en undersökning om erfarenheter och konsekvenser i Sverige och andra länder, Seko Infranord, 2022.](#)

[Seko Infranord, 2020, Remissvar till Betänkandet SOU 2020:18, Framtidens järnvägsunderhåll.](#)

[Seko-Tidningen, Järnvägskontroll i egen regi, Mattias Dahlgren, 12/1, 2017.](#)



Seko-Tidningen, Test med statligt spårunderhåll, Mattias Dahlgren, 2/6, 2016.

Seko, (Bengt Jäderholm), Allt eller inget i egen regi – granskning av motiven för olika organisationsformer inom järnvägsunderhållet, 2016. Inte tillgängligt på nätet.

Seko, (Bengt Jäderholm), Ny syn på järnvägsunderhållet, 2014.

Seko, Sekos yttrande över betänkande SOU 2020:19

Framtidens järnvägsunderhåll, Seko, 2020-09-29.

Trafikverket, Järnvägspodden, Tema: egen regi, podd nr 8/2022.

Trafikverket, Järnvägsunderhållets organisering, Regeringsuppdrag N2016/03922/TIF, 2017.

Trafikverket, Rapport - Uppföljning av åtgärder för att stärka järnvägsunderhållets genomförande, RULI 2023/03307, 2024-06-24.

Trafikverket, Remissvar Koll på anläggningen, Trafikverket, 2015-09-15.

Trafikverket, Remissvar SOU 2020:18, Framtidens järnvägsunderhåll, 2020-10-29.

Trafikverket, Underhållsplan, 2024.

Tågföretagen, Förslag att Trafikverket sköter underhåll i egen regi, 22/2, 2022.

Tågföretagen, Hur påverkar underhållsskulden på våra svenska vägar och järnvägar näringslivet?, 10/3, 2024.

**Intervjuade personer:**

- Burman, Emil, Seko
- Eneroth, Henrik, Seko Infranord
- Eneroth, Tomas, socialdemokratisk riksdagsledamot och tidigare infrastrukturminister
- Englund, Håkan, Seko Infranord
- Jäderholm, Bengt, järnvägsexpert och tidigare ställföreträdande generaldirektör vid Vägverket
- Naderus, Johnny, Seko Infranord
- Olauson, Erland, utredare av järnvägsunderhållet
- Pettersson, Jonas, Seko
- Svantorp, Gunilla, socialdemokratisk riksdagsledamot och s-företrädare i trafikutskottet
- Äijä, Håkan, Trafikverket

Samtliga intervjuer har fått möjlighet att läsa och justera citat.

Rapporten är utgiven av Sekos företagsfack vid Infranord i november 2024.

Text: Mats Wingborg  
Layout: Arena Opinion

