

Mer järnväg för pengarna

*Betänkande av Utredningen om marknaden för drift,
underhåll och investeringar på järnväg*

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:20

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23155-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Åsa Torstensson

Regeringen beslutade den 25 september 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera behovet av åtgärder för att förbättra förutsättningarna för ökad konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar. Utredaren ska lämna förslag på lämpliga sådana. Utredaren ska i det arbetet bland annat analysera Banverkets upphandlingsverksamhet för att stimulera intresset för den aktuella marknaden.

Till särskild utredare förordnades den 25 september 2008 Jan Sundling. Lena Ericsson har sedan den 1 november 2008 varit utredningens sekreterare.

Regeringen beslutade den 29 januari 2009 om tilläggsdirektiv för utredningen. I tilläggsdirektiven framgår att utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 2 mars 2009.

Vi överlämnar härmed betänkandet *Mer järnväg för pengarna* (SOU 2009:20).

Stockholm i mars 2009

Jan Sundling

/Lena Ericsson

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Problemanalys	11
2 Förslag på åtgärder som bör vidtas för att stimulera marknadens aktörer	15
3 Uppdraget	19
4 Marknaden för drift, underhåll och investeringar på järnväg	21
4.1 Bakgrund	21
4.2 Drift och underhåll	21
4.3 Investeringar.....	23
4.4 Samarbetet inom ramen för Förnyelse i anläggningsbranschen	24
4.5 Marknaden är svensk, nordisk och europeisk	25
4.6 Sammanfattande bedömning av och kommentar om marknaden	26
4.7 Åtgärdsförslag	28
5 Banverkets upphandlingsverksamhet	29
5.1 Beskrivning av Banverkets upphandlingsverksamhet	29
5.2 Leverantörernas bild av Banverkets upphandlingsverksamhet	32

5.3	Slutsatser och åtgärdsförslag	33
6	Banverkets nationella och internationella kontakter för att stimulera marknadens aktörer	35
6.1	Beskrivning av Banverkets arbete för att stimulera marknadens aktörer.....	35
6.2	Slutsatser och åtgärdsförslag	37
7	Finns några kvarvarande marknadshinder?	39
7.1	Branschens bristande lönsamhet	39
7.2	Råder konkurrensneutrala förutsättningar?	40
7.3	Materialförsörjning	42
7.4	Utbildning	43
7.5	Tillgång till maskiner.....	44
7.6	Övrigt.....	44
7.7	Slutsatser och åtgärdsförslag	45
8	Redogörelse för arbetet: kontakter, genomförda aktiviteter m.m.....	47
9	Förslagets förväntade positiva och negativa effekter samt risker.....	51
10	Bedömning av förutsättningarna för bolagisering av Banverket Produktion	53
	Referenser	55
	Bilagor	
	<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv 2008:108.....	57
	<i>Bilaga 2</i> Kommittédirektiv 2009:6.....	61

Sammanfattning

Regeringen bedömer i propositionen *Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket* (prop. 2008/09:23) att verksamheten vid Banverket Produktion bör överföras till ett av staten helägt aktiebolag och att bolagiseringen bör genomföras så snart det finns en fungerande konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar.

Regeringen beslutade mot den bakgrunden den 25 september 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera behovet av åtgärder för att förbättra förutsättningarna för ökad konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet.

Utredningens arbete har till stor del gått ut på att kontakta berörda aktörer för att föra en konstruktiv dialog och identifiera möjliga åtgärder. Mot bakgrund av den korta utredningstiden och andra pågående arbeten har vi så långt möjligt nyttjat redan framtaget underlagsmaterial.

I betänkandet gör vi först en problemanalys, i kapitel 2 sammanfattas förslagen till åtgärder och i kapitel 3 sammanfattar vi uppdraget. I kapitel 4–7 förs resonemang som leder fram till förslagen och i kapitel 8 redogör vi för genomfört arbete. I de avslutande kapitlen görs bedömningar av förslagens förväntade effekter och förutsättningarna för bolagisering av Banverket Produktion.

De förslag på åtgärder som förs fram berör följande fyra områden:

Marknaden för drift, underhåll och investeringar på järnväg

Förslagen berör i första hand styrningen och effektivisering av Banverket Produktion och samt behov av förstärkt affärsmannaskap.

Banverkets upphandlingsverksamhet

Upphandlingsprocessen, upphandlingsformer och kompetensutvecklingen bör fortsätta utvecklas inom Banverkets upphandlingsverksamhet. Vidare bör en kraftsamling göras för ökad standardisering inom järnvägsområdet. Dessutom betonas vikten av uppföljning.

Banverkets nationella och internationella kontakter för att stimulera marknadens aktörer

En leverantörsmarknadsstrategi bör beslutas och kommuniceras. Banverket bör utveckla kraven i upphandlingarna så att de stödjer möjligheterna för nya leverantörer att etablera sig på marknaden.

Eventuella kvarvarande marknadshinder

Våra förslag berör lönsamheten och de ekonomiska förutsättningarna för aktörerna på marknaden. Vidare berörs materialförsörjning, utbildning och vissa andra verksamheter som bör avskiljas från Banverket Produktion före en bolagisering.

Bedömning av förslagets konsekvenser

Vår bedömning av förslagets konsekvenser är att sammantaget bidrar de till tydligare roller och ansvar och möjliggör en effektivare verksamhet. Konsekvent och uthållig uppföljning av utvecklingen på marknaden är av stort värde för att över tiden fortsätta effektiviseringsarbetet. En tydligare rollfördelning på marknaden möjliggör utveckling av ett effektivt samspel där innovativa krafter frigörs och nya arbetsformer utformas. Vi har också fått intrycket att det finns en tydlig förväntan från marknaden om att bolagiseringen av Banverket Produktion ska genomföras inom kort. Banverket Produktion är genom sitt

förberedelsearbete enligt vår uppfattning väl rustat för att bolagiseras. Kostnaderna för en bolagisering bör kunna begränsas mot bakgrund av att Banverket Produktion har få kunder. En bolagisering skulle möjliggöra effektiviseringsvinster i samspelet mellan aktörerna på marknaden och attrahera nya leverantörer att etablera sig. Förutsättningarna för en sund marknad skulle förbättras väsentligt.

Betänkandet kommer att översättas till engelska för att möjliggöra dialog runt de frågor som berörs här även i internationella sammanhang.

1 Problemanalys

Regeringen bedömer i propositionen Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket (prop. 2008/09:23) att verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion bör överföras till ett av staten helägt aktiebolag och att bolagiseringen bör genomföras så snart det finns en fungerande konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar inom järnvägsområdet. Regeringen menar att ett större antal aktörer och jämnare konkurrensförhållanden behövs för att marknaden ska fungera tillfredsställande. Med nuvarande marknadssituation finns uppenbara risker för ökade kostnader vid den statliga upphandlingen av främst drift och underhåll inom järnvägsområdet. I propositionen framgår att regeringens bedömning är att en bolagisering är möjlig att genomföra under första halvåret 2010.

Syftet med denna utredning är att analysera behovet av och föreslå åtgärder för att förbättra förutsättningarna för ökad konkurrens på marknaden för drift, underhåll och investeringar på järnvägen.

Resultatet på marknaden är funktionen av marknadens struktur och marknadens agerande, dvs. utbud och efterfrågan. Detta uppdrag omfattar såväl beställarnas agerande som situationen på marknaden.

Marknaden för drift, underhåll och investeringar på järnväg kan beskrivas i olika dimensioner, t.ex.

- de olika delarna av anläggningen såsom markarbeten, spår, signal, el, tele
- olika faser i en anläggnings livscykel såsom byggnation, underhåll, drift
- en geografisk dimension; nationell, nordisk och internationell

Banverket är den klart ledande och dominerande beställaren på marknaden för drift, underhåll och investeringar på järnväg i Sverige. Det innebär att det vilar ett stort ansvar på Banverket i

agerandet som beställare för att möjliggöra och utveckla en effektiv verksamhet.

Som nämnts ovan finns en oro för att det vid en bolagisering ska uppstå ökade kostnader vid den statliga upphandlingen av i första hand drift och underhåll inom järnvägsområdet. Vi menar att kostnaden för drift och underhåll av järnvägen bör ses i ett helhetsperspektiv och beror på flera olika faktorer såsom effektiviteten hos marknadens aktörer, beställarens agerande, dynamiken i samspelet mellan de olika aktörerna, graden av standardisering samt innovationsgraden. En bolagisering medför också vissa kostnader vid själva omställningen från en resultatenhet inom myndigheten Banverket till ett aktiebolag. Sådana kostnader bör naturligtvis beaktas vid eventuellt beslut om bolagisering. Då bolaget endast har ett fåtal kunder och en väl definierad marknad torde dock kostnader för profilering bli relativt begränsade. En annan stor kostnadspost är IT-kostnader vilka torde vara neutrala för staten då de i dag bygger på ett internt kund – leverantörsförhållande inom Banverket. Banverket Produktion kan mycket väl ha Banverkets IT-verksamhet som leverantör då de redan i dag verkar på en extern marknad.

I de dialoger som genomförts inom ramen för utredningen har framgått att verksamhetsformen resultatenhet under bolagsliknande former och processen med konkurrensutsättning har uppfattats som förberedelser och steg på vägen mot att helt avskilja verksamheten från Banverket. Dessa åtgärder har fått positiva effekter dels internt inom Banverket, dels i bedrivandet av Banverket Produktions verksamhet i form av ett värdeskapande genom ökad effektivisering och marknadsorientering. Dessutom har åtgärderna haft stor betydelse för marknaden och flera aktörer finns nu på den svenska marknaden för såväl investeringar som drift och underhåll. Dessa aktörer har vunnit betydande marknadsandelar från Banverket Produktion. Utredningen har fått tydliga reaktioner från aktörerna om att det är viktigt att gå vidare i processen nu och det vore olyckligt om det dröjer för lång tid innan processen fortsätter med genomförandet av bolagisering av nuvarande Banverket Produktion. Om marknadens aktörer upplever att det finns tveksamhet runt fullföljandet av bolagiseringen finns i stället risk för att man lämnar marknaden. Organisationsformen ska stödja det man vill att verksamheten ska åstadkomma och vår bedömning är att nuvarande organisationsform inte fullt ut stödjer den fortsatta utvecklingen. Risken för en eventuellt tunn och

omogen marknad kan bara avhjälpas genom att konkurrensutsättningen fortsätter och att processen med bolagiseringen fullföljs. Aktörerna vågar inte satsa fullt ut på en marknad som uppfattas vara endast delvis ”på riktigt”.

Mot bakgrund av järnvägens historiska utveckling och anläggningens långa tekniska livslängd råder en förhållandevis låg grad av modern standardisering och processtänkande. Det finns också en tendens att varje projekt betraktas som unikt där egna lösningar tas fram vilket motverkar standardiseringssträvanden. Det medför också brister i erfarenhetsåterföring och kunskapsutbyte. För att öka effektiviteten och stimulera innovationsgraden behövs incitament och ökad takt i standardiseringsarbetet och processorientering. Detta handlar mycket om beställarens förmåga och agerande.

Det har även funnits en oro för att det skulle finnas risker när det gäller trafiksäkerhet, tillgänglighet, punktlighet och regularitet i en fullt avreglerad marknad. Det finns dock ingen statistik som stödjer en sådan oro. De exempel på avreglering som finns inom järnvägslogistiken inom såväl operatörs- och infrastruktursverksamheter pekar snarare åt ökad säkerhet och kvalitet.¹

¹ Se *Success and Lessons of Rail Liberalisation in the UK*, Rail Freight Group, november 2007.

2 Förslag på åtgärder som bör vidtas för att stimulera marknadens aktörer

Nedan listas alla förslag som lyfts fram i betänkandet. Bakgrund och resonemang återfinns i kapitel 4–7.

Förslag som berör marknaden för drift, underhåll och investeringar på järnväg

- Styrningen av Banverket Produktion bör hålla minst ”börstandard” och initialt fokuseras på ekonomisk kontroll och uppföljning med ett effektivt ledningssystem.
- Arbetet med effektivisering inom Banverket Produktion bör accelerera och ett strategiskt arbete för ökad lönsamhet bör bedrivas.
- Leverantörerna och särskilt Banverket Produktion bör aktivt medverka till mer incitament i upphandlingarna.
- En satsning bör göras på att utveckla befintlig och rekrytera ny kompetens med inriktning på ökat affärsmannaskap inom Banverket Produktion.
- Banverket Produktion bör bedriva ett aktivt arbete för att vara en attraktiv arbetsgivare.
- Banverket Produktion bör bli medlem i Föreningen Sveriges Järnvägsentreprenörer.

Förslag som berör Banverkets upphandlingsverksamhet

- Banverket bör konsekvent tillämpa och följa upp den gemensamma upphandlingsprocessen för att på det sättet underlätta för aktörerna på marknaden.
- Banverkets aktiviteter i samband med upphandlingar bör vara lika i hela landet och processlagda.
- Unika tekniska lösningar i olika delar av landet och i olika projekt bör så långt det är möjligt undvikas.
- En satsning på fortsatt kompetensutveckling inom upphandlingsområdet bör genomföras samt säkerställande av att den mest effektiva organisationen tillämpas.
- En kraftsamling bör göras för att förenkla Banverkets tekniska regelverk med inriktningen att så långt det är möjligt anpassa till standarder inom angränsande branscher och länder.
- Fortsatt utvecklingen av utformningen och omfattningen av upphandlingarna, entreprenadformer, ersättningsformer och samverkansformer.
- Värdera även tillgängligheten till spåren vid upphandlingar och i avtalen mellan Banverket och leverantörerna.
- Minska andelen utförandeentreprenader där det är möjligt.
- Satsa på att följa upp upphandlingarna på en övergripande nivå och på ett konsekvent sätt över tiden, exempelvis när det gäller kostnadsutveckling, storlek på entreprenader och kontraktstidens längd.
- Uppföljningsinformationen bör användas aktivt i dialogen med marknadens aktörer.
- För ökad effektivitet i avtal med fast pris bör incitament för kostnadssänkningar byggas in i avtal.

Förslag som berör Banverkets nationella och internationella kontakter för att stimulera marknadens aktörer

- Banverket bör besluta om och kommunicera en leverantörsmarknadsstrategi som är konkretiserad, genomförbar och uppföljningsbar.
- I leverantörsmarknadsstrategin bör framgå hur man ska arbeta med samtliga aktörer för att uppnå önskade mål.
- I strategin bör också framgå på vilket sätt Banverket ska stimulera intresset hos nya aktörer.
- Banverket bör också utveckla de krav som ställs i samband med upphandlingarna så att de stödjer möjligheterna för nya leverantörer att medverka.
- Delta mer aktivt och drivande på den Europeiska arenan, t.ex. genom deltagande på järnvägskonferenser.
- På sikt bör upphandlingsunderlag i sin helhet tas fram på engelska.

Förslag som berör eventuella kvarvarande marknadshinder

- Marknaden bör få tydliga besked om den fortsatta bolagiseringsprocessen med definitiv genomförandeplan.
- Avkastningskraven på Banverket Produktion bör ses över och motsvara kraven på övriga aktörer, och garantera en uthållig finansiell nivå.
- Det finns vissa skillnader i ekonomiska förutsättningar mellan Banverket Produktion och övriga aktörer, t.ex. kraven på bankgaranti och behov av förskott. Sådana skillnader bör tas bort.
- Upphandlingskompetensen inom Banverket bör stärkas ytterligare.
- Banverket bör ta fram en strategi för standardiseringsarbetet med tydliga mål och tidsplaner och öka takten i arbetet.
- Dialogen om utbildning bör utvecklas mellan beställare, entreprenör och utbildningsarrangör.

- Ett fåtal tunga specialmaskiner bör i ett inledningsskede hållas tillgängliga för marknaden vid nyvunna entreprenader.
- Banverket bör fullfölja genomgången av verksamheter, resurser och funktioner som bör flyttas från Banverket Produktion inför bolagiseringen.

3 Uppdraget

Regeringen fattade den 25 september 2008 beslut om att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera behovet av åtgärder för att förbättra förutsättningarna för ökad konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet. I uppdraget framgick att utredaren ska lämna förslag på lämpliga åtgärder och bland annat ska

- analysera Banverkets nuvarande upphandlingsverksamhet, bland annat upphandlingsformer och uppdragsutformning för att stimulera intresset för marknaden för drift och underhåll samt investeringar inom järnvägsområdet,
- analysera Banverkets nuvarande nationella och internationella kontakter för att stimulera intresset för den aktuella marknaden,
- analysera kvarvarande marknadshinder och behovet av åtgärder utifrån konkurrensneutralitetsperspektiv,
- utifrån genomförda analyser lämna förslag på åtgärder som bör vidtas för att stimulera intresset för den aktuella marknaden hos fler aktörer och därigenom få en bättre fungerande konkurrens på denna marknad,
- bedöma förslagens förväntade effekter på marknaden.

Regeringen beslutade den 29 januari 2009 om tilläggsdirektiv för utredningen. I tilläggsdirektiven framgår att utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 2 mars 2009.

Kommittédirektiv återfinns i bilaga 1 och tilläggsdirektiv återfinns i bilaga 2.

I direktivet till Trafikverksutredningen (N 2008:06) framgår bland annat att ett särskilt fokus ska sättas på beställarfunktionerna hos myndigheterna inom transportsektorn i syfte att skapa bättre fungerande marknader inom bygg- och anläggningssektorn och en

ökad effektivitet i infrastrukturhållningen. Trafikverksutredningen lämnar i mars 2009 delbetänkandet *De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden* (SOU 2009:24) för denna del i utredningen.

Betänkandet i den nu redovisade utredningen om drift, underhåll och investeringar på järnväg och delbetänkandet *De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden* (SOU 2009:24) rekommenderas att ses i en helhet och kan med fördel läsas i ett sammanhang.

4 Marknaden för drift, underhåll och investeringar på järnväg

4.1 Bakgrund

Huvuddelen av den järnvägsspecifika produktionen, s.k. BEST-arbeten (arbete med ballast, kontaktledningar, spår och växlar, signalsystem, ställverk och vissa teleanläggningar samt säkerhetsarbete) av statens järnvägsnät utfördes historiskt sett i Banverkets egen regi sedan myndigheten bildades 1988. Dessförinnan bedrevs järnvägsspecifik produktion inom det vertikalt integrerade Statens Järnvägar. År 2001 började dock konkurrensutsättning i större skala av den järnvägsspecifika produktionen efter beslut av Banverkets styrelse. Den icke järnvägsspecifika produktionen (mark-, bro- och tunnelarbete) har ej bedrivits i egenregi inom Banverket.

4.2 Drift och underhåll

Marknaden för drift och underhåll omfattar besiktningar av anläggningar med akuta underhållsåtgärder inklusive avhjälpande underhåll och visst förebyggande underhåll. Marknaden berör i första hand den järnvägsspecifika BEST-sektorn (B=bana, E=el, S=signal, T=tele). Denna delmarknad har efter beslut 2001 stegvis konkurrensutsatts. I dag är drygt 70 procent av tågspårsmilen¹ upphandlade i konkurrens. Banverkets kostnader för BEST-arbeten inom drift och underhåll uppgick 2008 till cirka 3,6 miljarder kronor. De delar av statens järnvägsnät som ännu inte är upphandlade i konkurrens är banorna vid Stockholm C, Göteborg C och Malmö C samt Västra Stambanan. Enligt den plan för

¹ Med tågspårsmil avses de spår där man kan köra tåg signalreglerat. Växlingsspår och uppställningsspår ingår ej.

konkurrensutsättning som Banverket följer ska hela nätet vara upphandlat i konkurrens vid halvårsskiftet 2011. Fyra entreprenadföretag har vunnit kontrakt vid upphandlingarna som genomförts i konkurrens t.o.m. oktober 2008:

Tabell 4.1 Marknadsandelar vid upphandling i konkurrens

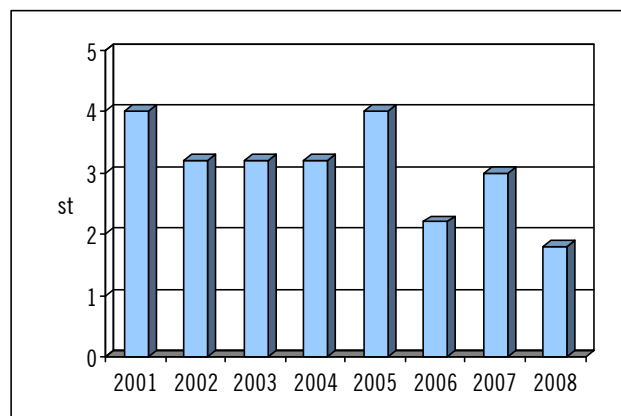
Företag	Marknadsandel
Banverket Produktion	68%
Strukton Rail AB	23%
Balfour Beatty Rail AB	6%
VR-Track Ltd Finland, filial Sverige	3%

Källa: Banverket.

Ytterligare fyra till fem företag har visat intresse för att gå in på denna marknad men har ännu inte vunnit något kontrakt.

Antalet anbud per upphandling har varierat mellan ett och sex med ett medeltal på ganska exakt tre. Antalet anbud har dock minskat det senaste året, se figur 4.1. Antalet upphandlingar inom BEST-området avseende drift och underhåll är cirka 50 årligen.

Figur 4.1 Antal anbud per upphandling för drift och underhåll



Källa: Banverket.

4.3 Investeringar

Den icke järnvägsspecifika delen av järnvägsanläggningarna såsom mark-, bro- och tunnelarbete har ej bedrivits i egen regi i Banverket. Denna marknad domineras av fyra rikstäckande företag: NCC Construction Sverige AB, PEAB AB, Skanska Sverige AB och Svevia AB (tidigare Vägverket Produktion). Därutöver finns några utländska alternativ samt mindre och medelstora företag som mestadels är "nischade företag" med relativt smalt sortiment, ofta på regionala eller lokala marknader. Banverket Produktion är inte aktivt inom detta segment.

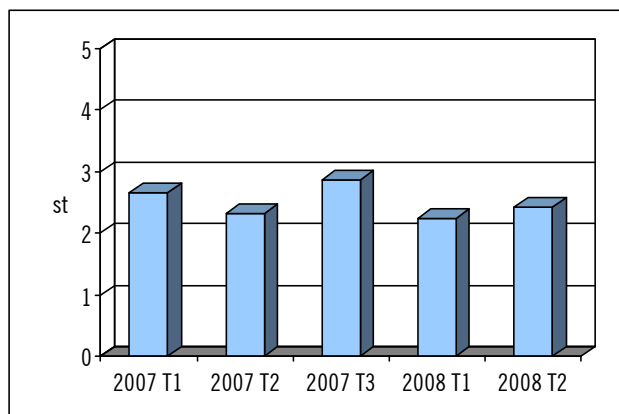
Även BEST-arbeten inom investeringsverksamheten bedrevs fram till konkurrensutsättningen huvudsakligen inom Banverket. I dag upphandlas alla investeringsarbeten även inom BEST-området i konkurrens. Banverkets kostnader för BEST-arbeten inom investering uppgick 2008 till cirka 2,2 miljarder kronor. Banverket Produktion har en marknadsandel på drygt 50 procent av dessa arbeten. Fördelningen mellan BEST-entreprenörerna inom investeringsverksamheten 2008:

Tabell 4.2 Fördelning BEST-entreprenörer inom investeringar

Företag	Marknadsandel
Banverket Produktion	52%
Balfour Beatty Rail AB	22%
VolkerWeiss Nordic AB	15%
Strukton Rail AB	8%
Baneservice AS Norge	3%

Källa: Banverket.

Leverantörsmarknaden inom BEST-området har växt och förädlats under de senaste tio åren och det har varit lättare att locka utländska aktörer till den svenska marknaden för att genomföra investerings- och reinvesteringsarbeten än för drift- och underhållsverksamhet. Sju aktörer har varit aktiva på marknaden sedan 1998. Antalet anbud per upphandling är dock på en alltför låg nivå, se figur 4.2. Antalet upphandlingar inom BEST-området avseende investeringar är cirka 80 årligen.

Figur 4.2 Antal anbud per upphandling för investeringar BEST-arbeten

Källa: Banverket.

4.4 Samarbetet inom ramen för Förnyelse i anläggningsbranschen

I slutet av år 2003 tog generaldirektörerna vid Vägverket och Banverket initiativ till projektet Förnyelse i anläggningsbranschen (FIA). Ett viktigt underlag till initiativet var beskrivningen av problemen inom anläggningsbranschen i Bygghälsan 2003 betänkande *Skärpning gubbar!* (SOU 2002:15). Bristerna inom anläggningsbranschen var bland annat bristande konkurrens, anklagelser om kartellbildningar, bristande lönsamhet i branschen, kostnadsutveckling samt dålig image i branschen. Målen med FIA:s arbete är främst att höja effektiviteten, skapa bättre samspel och samarbetsformer och skapa bättre incitament för investeringar i forskning och utveckling. Vidare är inriktningen att förmedla kunskap och erfarenheter och skapa en positiv image.

FIA-samarbetet är inriktat på anläggningsbranschen vilket för järnvägen innebär att det i första hand berör delar av investeringsverksamheten. De järnvägsspecifika BEST-arbetena omfattas inte av FIA-samarbetet. En del av de resultat som åstadkoms inom FIA när det gäller metoder och verktyg kan dock användas även för BEST-området.

Under perioden 2004–08 har ett antal projekt och utredningar bedrivits och levererats. De konkreta resultaten är en hel del användbara program och verktyg med syftet att skapa förtroende

mellan aktörerna i branschen och ge incitament till förnyelse och ökad produktivitet.

4.5 Marknaden är svensk, nordisk och europeisk

För icke-järnvägsspecifik produktion finns en i huvudsak fungerande marknad med leverantörer på såväl lokal, regional som nationell och europeisk nivå.

På BEST-sidan är som nämnts ovan Banverket Produktion av tradition väl etablerade på den svenska marknaden. De konkurrenter som för närvarande agerar på den svenska marknaden är stora aktörer även på marknader utanför Sverige. Balfour Beatty-koncernen har över 35 000 anställda världen över och omsatte 101,5 miljarder kronor. Koncernen Strukton har cirka 5 500 anställda och omsatte cirka 10,7 miljarder kronor. VR-Track Ltd ingår i VR Group som har cirka 12 500 anställda och omsatte cirka 12,4 miljarder kronor. Banverket Produktion har drygt 3 100 anställda och omsatte cirka 4,3 miljarder kronor. Samtliga uppgifter gäller 2007.

Det finns också mer nischade aktörer på delar av BEST-området, t.ex. VolkerWeiss Nordic AB när det gäller främst bana, E-ON när det gäller kraftförsörjning och Eltel Networks Infranet AB som agerar inom el, signal och tele.

En tänkbar utveckling är att stora anläggningsentreprenörer som NCC och PEAB kan tänkas etablera sig inom BEST-området om Banverket Produktion bolagiseras och marknaden därmed blir mer förutsägbar.

Även i övriga nordiska länder pågår arbete med att skapa förutsättningar för en fungerande leverantörsmarknad inom BEST.

Nordiska Ministerrådet initierade 2002 satsningen Gemensam Nordisk Anläggningsmarknad, GNA. Syftet med projektet har varit att integrera den nordiska anläggningsmarknaden inom väg- och järnvägssektorerna och bidra till bättre samarbetsklimat mellan beställare och utförare. Målet var att skapa förutsättningar för en väl fungerande anläggningsmarknad för att möta kundkraven på transportsystemet. Man ville också utveckla Norden som en gemensam marknad såväl för befintliga aktörer på marknaden som för internationella aktörer. Genom ökad konkurrens och bättre samarbete ville man också bidra till ökad produktivitet i branschen.

Ett givande samarbete har utvecklats inom ramen för GNA, framför allt när det gäller ömsesidig information och erfarenhetsutbyte. Att arbeta med harmonisering av regler är mera tidskrävande processer. Inom GNA har konkreta resultat uppnåtts bland annat när det gäller gemensam web-portal för Norden, gemensamma beskrivningar av entreprenadformer samt gemensamma krav för hälsa, miljö och säkerhet. Vidare har vissa framsteg gjort när det gäller gemensamma kompetenskrav och här bedöms finnas en god potential för utvecklat samarbete. Sverige och Norge har kommit långt med harmoniseringen av spårgående arbetsmaskiner. GNA som projekt slutredovisades i oktober 2008 och det fortsatta samarbetet bedrivs nu inom ramen för ordinarie samarbete inom Nordisk Vägteknisk Förening, NVF.

4.6 Sammanfattande bedömning av och kommentar om marknaden

I delbetänkandet inom Trafikverksutredningen om *De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden* (SOU 2009:24) finns en modell för att förklara marknadsresultat:

Figur 4.3 Modell för att förklara marknadsresultat



Det är viktigt att konstatera att en marknads funktion avgörs av såväl marknadens struktur, förutsättningar och aktörer som av samspelet mellan de olika parterna.

Inom den icke-järnvägsspecifika delen av marknaden är vår tolkning att det finns en etablerad och i huvudsak fungerande leverantörsmarknad med fyra stora aktörer på den svenska marknaden kompletterat med en rad mindre aktörer på lokal och

regional nivå. Därutöver finns aktörer på nordisk och europeisk nivå som är aktiva främst när det gäller de allra största investeringsprojekten.

När det gäller de järnvägsspecifika BEST-arbetena startade konkurrensutsättningen år 2001. BEST-arbeten på för investeringar är fullt ut konkurrensutsatta och Banverket Produktions marknadsandel är cirka 50 procent. Även merparten av drift och underhållsupphandlingarna har konkurrensutsatts och Banverket Produktion har här en andel på 68 procent. De företag som är etablerade på den svenska marknaden är stora internationella koncerner.

Bland EU-ländernas konkurrensmyndigheter anses att en nivå där nya aktörer på en avreglerad marknad har uppnått en marknadsandel på 30 procent vara tillfredsställande i ett inledningskede.

I de möten och kontakter som bedrivits inom ramen för utredningen konstaterar vi att det finns resurser, intresse samt konstruktiv och positiv inställning bland marknadens aktörer att vara med och utveckla den svenska marknaden för BEST-arbeten. En förutsättning är dock att en bolagisering av Banverket Produktion genomförs inom kort. Den nuvarande formen medför osäkerhet och tveksamhet och det finns en avsevärd skepsis bland de privata företagen på marknaden avseende konkurrensvillkoren. Man är tveksam till om konkurrensen sker på lika villkor och det finns en misstro mot Banverket Produktions prissättning. Det uppfattas som om Banverket Produktion har vissa fördelar som snedvrider konkurrensen.

Vi har inte hittat faktiska belägg för att det skulle förekomma underprissättning eller korssubventionering med undantag av kompensationen för högre lönekostnader, cirka 70–80 miljoner kronor per år. Men det är tillräckligt att det finns en attityd av misstroende för att marknadens utveckling ska hämmas.

Föreningen Sveriges Järnvägsentreprenörer, FSJ, startade 2003 och har cirka 30 medlemmar. Föreningen fokuserar i första hand på tre viktiga aspekter för marknadens utveckling: att lyfta branschen, konkurrens på lika villkor samt kompetensfrågor. Vi menar att föreningen har en viktig funktion och bör fortsatt vara aktiva för att medverka till och stimulera marknadens utveckling. För att kunna företräda branschen på ett trovärdigt sätt är det viktigt att nyckelaktörerna på marknaden finns med i föreningen. FSJ bör därför verka för att även Banverket Produktion blir medlem.

Vi menar att en marknaden för BEST-arbeten kan förväntas ha 3–5 större aktörer i Sverige med tanke på marknadens struktur och omfattning. Därutöver bör finnas utrymme för aktörer på lokal och regional nivå och/eller nischade företag. Dessa aktörer kan förväntas fungera såväl i direkta relationer med Banverket som beställare som underentreprenörer åt någon av de större aktörerna. Det bör vara tillräckligt för att ha och bibehålla en fungerande marknad.

4.7 Åtgärdsförslag

- Styrningen av Banverket Produktion bör hålla minst "börs-standard" och initialt fokuseras på ekonomisk kontroll och uppföljning med ett effektivt ledningssystem.
- Arbetet med effektivisering inom Banverket Produktion bör accelerera och ett strategiskt arbete för ökad lönsamhet bör bedrivas.
- Leverantörerna och särskilt Banverket Produktion bör aktivt medverka till mer incitament i upphandlingarna.
- En satsning bör göras på att utveckla befintlig och rekrytera ny kompetens med inriktning på ökat affärsmannaskap inom Banverket Produktion.
- Banverket Produktion bör bedriva ett aktivt arbete för att vara en attraktiv arbetsgivare.
- Banverket Produktion bör bli medlem i Föreningen Sveriges Järnvägsentreprenörer

5 Banverkets upphandlingsverksamhet

5.1 Beskrivning av Banverkets upphandlingsverksamhet

Banverkets styrelse fattade hösten år 2000 beslut om en stegvis konkurrensutsättning inom BEST-området med start år 2001. I samband med detta beslutades också om att etablera en enhetlig modell för förfrågningsunderlag och kontrakt, FU 2000. Modellen har varit mycket viktig för att förändra kraven på utförarna och för att hålla samman och skapa större enhetlighet av upphandlingsverksamheten inom Banverket. Underlagen i FU 2000 har utvecklats efterhand och har remitterats även till externa branschorganisationer och intresseföreningar. Enligt Banverket har leverantörerna gett positiva reaktioner på modellen. I utvecklingen av FU 2000 arbetar Banverket med att minimera avsteg från branschgemensamma överenskommelser (ABK, AB och ABT)¹.

Banverket införde den 1 februari 2007 en ny organisation inom den förvaltande delen av verksamheten. Den tidigare starkt regionaliserade verksamheten samlades i en Investeringsdivision med ett samlat ansvar för investeringsverksamheten och en Leveransdivision med ett samlat ansvar för den dagliga leveransen av järnvägskapacitet (punktligheten och tillförlitlighet) med tillhörande underhåll. I generaldirektörens stab samlades nyckelfunktioner för styrningen av Banverket och kontakterna med ägaren och omvärlden. Stödfunktionerna samlades i enheterna Expertstöd och Verksamhetsstöd. Den 1 januari 2009 gjordes vissa justeringar av denna organisation.

¹ ABK= Allmänna bestämmelser för konsultuppdrag.

AB= Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader.

ABT= Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten.

Upphandlingsverksamheten av investeringar bedrivs på Investeringsdivisionen och för drift och underhåll på Leveransdivisionen. Banverket beslutade 2002 om en upphandlingspolicy som slår fast de grundläggande värderingarna när det gäller affärsmässighet, affärsetik, samordning av upphandlingar, trovärdighet som beställare och samverkan/konkurrens.

I november 2007 beslutade Banverket om en ny upphandlingsstrategi för drift och underhåll. Syftet med upphandlingsstrategin är att förbättra kostnadseffektiviteten, utveckla leverantörsmarknaden samt att öka kundorienteringen. I strategin beskrivs Banverkets inriktning när det gäller entreprenadernas storlek, form och teknikinhåll samt kontraktstidens längd. Inriktningen är att storleken på entreprenaderna ska öka successivt. Det ska också skapas möjligheter att lämna anbud på delar av entreprenaderna. Där det är möjligt vill Banverket också tillämpa mer rundformade entreprenadområden (i stället för de vanligt förekommande långsmala som baseras på stråk) för att förbättra förutsättningarna för ett effektivare resursutnyttjande. Enligt Banverket är leverantörsmarknaden mycket positiv till större entreprenader och längre kontraktstider. För att kunna följa utvecklingen av dessa faktorer bör konkreta och mätbara mål formuleras och konsekvent följas upp.

Anbudstiderna för drift och löpande samt akut underhåll är normalt fem år med en option för förlängning på upp till två år. För riktat underhåll, förbättringsarbeten och investeringar överensstämmer anbudstiderna normalt med lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF.

För drift och löpande samt akut underhåll har Banverket i första hand handlat upp per stråk och med alla teknikslag (BEST). Storleken på upphandlingarna varierar oftast mellan 30 och 75 miljoner kronor. För riktat underhåll har man främst utgått ifrån Banverkets geografiska områden (tidigare banregionerna, nu driftsområden). För investeringar styrs upphandlingsförfarandet i första hand av tröskelvärdena som anges i LUF.

På senare tid har flera lyckade pilotprojekt för industriellt byggande genomförts, t.ex. utbyte av ett stort antal plattformar där seriella upphandlingar² tillämpades vilket gav ett positivt utfall med avseende på att bredda antalet aktörer.

² Seriell upphandling innebär en paketering så att en entreprenör eller konsult får möjlighet att vid ett flertal tillfällen upprepa samma eller liknande produktionsprocess.

För drift och löpande samt akut underhåll används entreprenadformen ABT 06 med några få avsteg eller tillägg. Enbart AB, utförandeentreprenader, har använts för upphandling inom delmarknaden riktat underhåll. Det finns ett stort antal mängd-beskrivningar enligt AMA³ 98 som anger kraven för utförandet i form av tekniska beskrivningar. För investeringar är underlaget ett omfattande tekniskt regelverk för Banverkets anläggningar. Utifrån detta regelverk upphandlas de flesta fall utförandeentreprenader med allmänna bestämmelser enligt AB som bas. Inom Banverket pågår ett arbete med att uppdatera, renodla och förenkla det tekniska regelverket. Det är ett mycket omfattande arbete och mycket arbete återstår. För att ytterligare driva på denna utveckling bör konkreta och mätbara mål formuleras och konsekvent följas upp. Banverket har hittills inte upphandlat entreprenader med funktionsansvar där såväl investeringen som drift och underhåll ingår i kontraktet.

Fast pris har valts som ersättningsmodell för drift och löpande samt akut underhåll. Utgångspunkten är att fast pris för avhjälpande underhåll sporrar entreprenörerna att satsa på förebyggande underhåll. De fasta priserna gäller oreglerbara mängder samt reglerbara mängder för vissa riktade underhållsåtgärder. Index-kompensation ges för 90 procent av kontraktssumman varav 70 procent avser arbetslöner och 20 procent avser maskiner med prisutvecklingen enligt entreprenadindex E84 som grund. Även för riktade underhållsåtgärder används till stor del ersättningsformen fast pris. För investeringarna finns oftast bygghandlingar som grund för entreprenaden och den vanligaste ersättningsformen är fast pris utan index. I vissa fall har dock entreprenaderna index-reglerats. För att få ytterligare effektivitet i avtal med fast pris bör det finnas incitament för att sänka kostnaderna inbyggda i avtalen, t.ex. utvecklat partnerskap med ”open book”-princip.

En kontinuerlig dialog och avstämning med leverantörsmarknaden har varit viktig för att genomföra konkurrensutsättningen av drift och underhåll inom järnvägen. Dialog sker med de enskilda entreprenadföretagen, men också med Föreningen Sveriges Järnvägsentreprenörer. Samverkansformen partnerskap har tillämpats i begränsad omfattning. När det gäller byggentreprenader togs redan 2003 inriktningsbeslut inom Banverket om att tillämpa utökad samverkan. Den första tiden var dock varken Banverket eller mark-

³ Allmän material- och arbetsbeskrivning.

naden (främst inom BEST-området) mogna för detta steg. I takt med att modellen för utökad samverkan har utvecklats inom FIA (Förnyelse i Anläggningsbranschen) har arbetssättet successivt förädlats i samarbete med olika entreprenörer.

I Banverkets dokument BVR 1104 Upphandling av varor, tjänster och entreprenader beskrivs en gemensam upphandlingsprocess för Leverans- och Investeringsdivisionerna. Syftet med processen är att alla förvaltande enheter ska arbeta på ett enhetligt sätt. Avgörande för fortsatt utveckling blir förmågan att tillämpa beslutade angreppssätt och att mäta såväl förbättring som tillämpning.

5.2 Leverantörernas bild av Banverkets upphandlingsverksamhet

Utifrån de kontakter som tagits och de möten som genomförts inom ramen för utredningen har vi några samlade reflektioner om Banverkets upphandlingsverksamhet:

- På det stora hela tycks Banverkets plan för konkurrensutsättning av drift och underhåll vara bra. En tydlig och kommunicerad plan för processen skapar förutsägbarhet och goda förutsättningar för marknadens aktörer att planera sin verksamhet.
- Aktörerna på marknaden uppfattar att det går bra att föra resonemang med beställaren Banverket på ledningsnivå.
- Banverkets upphandlare uppfattas som professionella, har ”rätt attityd” och viljan finns att vidareutveckla upphandlingsverksamheten.
- Tydliga spelregler för den fortsatta konkurrensutsättningen och bolagiseringsprocessen efterlyses från marknadens aktörer.
- För att stimulera leverantörernas intresse och engagemang är det viktigt att Banverket fortsätter utveckla formerna för upphandlingarna, t.ex. vad gäller storleken och utformningen av upphandlingarna, entreprenadformer, ersättningsformer och samverkansformer.
- För att skapa så lite störningar i järnvägstrafiken som möjligt bör man överväga om incitament för att öka tillgängligheten till spåren kan användas i större utsträckning i samband med

upphandlingar och i avtalen mellan Banverket och leverantörerna.

- Det är viktigt att Banverket ger tydliga signaler om fortsatt konkurrensutsättning.
- Säkerställ att vald organisation stödjer det förbättringsarbete som ska bedrivas.
- En fortsatt utveckling av Banverkets modell och kompetens för att handla upp tjänster inom drift och underhåll efterfrågas.
- Det finns en något splittrad bild när det gäller Banverket Leverans. Dels uppfattas det som om man arbetar systematiskt med en nationell hantering och relativt lika bedömningar, dels finns uppfattningen att de har en hel del kvar att utveckla i sitt agerande som upphandlare. Upphandlingsunderlagen från Banverket Leverans uppfattas ibland som otydliga och det kan medföra att det är svårt att lämna anbud. Erfarenheten av upphandlingar inom detta område är fortfarande relativt begränsad och praxis finns inte alltid utvecklad för situationer som kan uppstå.
- Bilden av Banverket Investering är också något tudelad. Å ena sidan uppfattas de som mycket systematiska och professionella i sitt agerande. Å andra sidan finns det skillnader mellan olika projekt och olika delar av landet.
- Den höga andelen utförandeentreprenader hämmar innovationsgraden inom järnvägsbranschen.
- Det finns brister i den samlade uppföljningen av upphandlingarna.
- Det är generellt svårt att finna relevanta mått och mätmetoder för att följa upp effekter av genomförda åtgärder och fattade beslut.

5.3 Slutsatser och åtgärdsförslag

Intrycket av de kontakter och möten som genomförts inom ramen för utredningen är att utvecklingen när det gäller Banverkets upphandlingsverksamhet driver utvecklingen i en riktning som stimulerar ökad effektivitet och marknadsorientering. Agerandet

har också lett till att en avsevärd del av upphandlingarna numera går till andra leverantörer än Banverket Produktion. Vi har också all respekt för att det är förändringsprocess som tar tid att gå från att göra interna beställningar inom den egna organisationen till att åstadkomma ett fungerande samspel mellan Banverket som upphandlare och en marknad bestående av flera leverantörer.

För att ytterligare stimulera denna förändringsprocess lämnar vi följande åtgärdsförslag:

- Banverket bör konsekvent tillämpa och följa upp den gemensamma upphandlingsprocessen för att på det sättet underlätta för aktörerna på marknaden.
- Banverkets aktiviteter i samband med upphandlingar bör vara lika i hela landet och processlagda.
- Unika tekniska lösningar i olika delar av landet och i olika projekt bör så långt det är möjligt undvikas.
- En satsning på fortsatt kompetensutveckling inom upphandlingsområdet bör genomföras samt säkerställande av att den mest effektiva organisationen tillämpas.
- En kraftsamling bör göras för att förenkla Banverkets tekniska regelverk med inriktningen att så långt det är möjligt anpassa till standarder inom angränsande branscher och länder.
- Fortsatt utvecklingen av utformningen och omfattningen av upphandlingarna, entreprenadformer, ersättningsformer och samverkansformer.
- Värdera även tillgängligheten till spåren vid upphandlingar och i avtalen mellan Banverket och leverantörerna.
- Minska andelen utförandeentreprenader där det är möjligt.
- Satsa på att följa upp upphandlingarna på en övergripande nivå och på ett konsekvent sätt över tiden, exempelvis när det gäller kostnadsutveckling, storlek på entreprenader och kontraktstidens längd.
- Uppföljningsinformationen bör användas aktivt i dialogen med marknadens aktörer.
- För ökad effektivitet i avtal med fast pris bör incitament för kostnadssänkningar byggas in i avtal.

6 Banverkets nationella och internationella kontakter för att stimulera marknadens aktörer

6.1 Beskrivning av Banverkets arbete för att stimulera marknadens aktörer

Banverkets inriktning för att stimulera konkurrens på marknaden och upprätthålla en tillfredsställande konkurrenssituation är att aktivt arbeta för att ge nya leverantörer möjlighet att delta i upphandlingar. En rad åtgärder har vidtagits under lång tid dels när det gäller Banverkets interna organisation och styrning, dels när det gäller agerandet i förhållande till marknaden. Några viktiga milstolpar i denna utveckling som dels förändrat Banverkets agerande och dels gett viktiga signaler till marknaden är:

- Järnvägs-AMA (Allmän material- och arbetsbeskrivning) införs år 1998.
- Etablering av beställar- och utförarorganisationen år 1998.
- FU (förfrågningsunderlag) 2000 införs år 2000.
- Beslut om konkurrensutsättning år 2000.
- Upphandlingspolicy beslutades år 2002.
- Förnyelse i anläggningsbranschen (FIA) och Gemensam nordisk anläggningsmarknad (GNA) startar år 2003.
- Banverkets byggherråd inrättas år 2004.
- Ny förvaltarorganisation infördes år 2007 med samlade nationella enheter för Investering respektive Leverans.
- Utredning om bolagisering av vissa verksamheter inom Banverket och Vägverket startade år 2007.

- Proposition och riksdagsbeslut om ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket (prop. 2008:09:23, bet. 2008/09:TU4, rskr. 2008/09:76).
- Genomförandet av bolagiseringar av Vägverket Produktion till Svevia AB samt Vägverket Konsult och Banverket Projektering till Vectura Consulting AB.

I mars 2008 genomförde Banverket för första gången fem gemensamma leverantörsdagar över hela landet med i princip samma innehåll. Syftet med leverantörsdagar är att ge alla nuvarande och potentiella leverantörer information om Banverkets verksamhet, att diskutera aktuella frågor inom upphandlingsområdet samt att informera om kommande upphandlingar. Tanken är att leverantörsdagarna ska öka intresset för att lämna anbud och att på det sättet stimulera marknadens utveckling. Vid leverantörsdagarna finns också tid för informella träffar mellan beställare och leverantörer för erfarenhetsåterföring och återkoppling.

Under 2008 har Banverket tagit fram underlag för en leverantörsmarknadsstrategi för vidare behandling. Syftet med den är att öka konkurrensen inom både det järnvägsspecifika området och inom det traditionella anläggningsområdet. För båda områdena gäller det såväl projekterande konsulttjänster som entreprenörer.

Ur underlaget till strategin framgår bland annat följande:

- Banverket ska arbeta aktivt med samtliga aktörer som finns på marknaden.
- Leverantörsmarknaden ska utvecklas genom att fler använder alternativa former för uppdrag, entreprenad, ersättning och samverkan.
- Konkurrensen ska ökas genom att bredda leverantörsmarknaden och genom en aktiv och anpassad paketering som dokumenteras i upphandlingsstrategier för respektive projekt.

År 2006 genomförde Banverket en undersökning om faktorer som påverkar leverantörer att inte lämna anbud. Olika orsaker påvisades såsom att man saknade resurser, att upphandlingen inte avsåg det man först trodde, att Banverket hade flera upphandlingar ute samtidigt liksom att man ansåg sig inte kunna uppfylla de krav som ställdes. Denna information utgör också viktiga utgångspunkter i den nya leverantörsmarknadsstrategin.

Vid kontakter som utredningen tagit med såväl enskilda företag som branschorganisationer på den internationella marknaden kan vi konstatera att den positiva utveckling som Sverige visat inom järnvägslogistiken, bl.a. genom ett målmedvetet arbete med avreglering av sektorn, skapat stort intresse för ett etablerande på den svenska/nordiska marknaden. Dock efterlyses ett tydligare agerande i samband med Banverket Produktions bolagisering än hittills. Banverket som upphandlare måste också vara mer aktiv i sitt arbete på den internationella marknaden.

Banverket tar fram förfrågningar på engelska men hela upphandlingsunderlaget finns oftast bara tillgängligt på svenska.

6.2 Slutsatser och åtgärdsförslag

Vi konstaterar att Banverket genomför en hel del åtgärder för att stimulera marknadens aktörer. Samtidigt konstaterar Banverket att leverantörsmarknaden fortfarande är något tunn och omogen vilket tyder på att ytterligare åtgärder behövs för att skapa en bättre fungerande leverantörsmarknad.

För den fortsatta utvecklingen av leverantörsmarknaden föreslår vi:

- Banverket bör besluta om och kommunicera en leverantörsmarknadsstrategi som är konkretiserad, genomförbar och uppföljningsbar.
- I leverantörsmarknadsstrategin bör framgå hur man ska arbeta med samtliga aktörer för att uppnå önskade mål.
- I strategin bör också framgå på vilket sätt Banverket ska stimulera intresset hos nya aktörer.
- Banverket bör också utveckla de krav som ställs i samband med upphandlingarna så att de stödjer möjligheterna för nya leverantörer att medverka.
- Delta mer aktivt och drivande på den Europeiska arenan, t.ex. genom deltagande på järnvägskonferenser.
- På sikt bör upphandlingsunderlag i sin helhet tas fram på engelska.

7 Finns några kvarvarande marknadshinder?

Vid de kontakter och möten som genomförts inom utredningen har frågan om eventuella kvarvarande marknadshinder tagits upp. Inget av dessa marknadshinder utgör hinder för bolagiseringen. Undanröjandet av hindren, bl.a. genom här föreslagna aktiviteter, underlättar för andra aktörer att etablera sig och verka på marknaden. De områden som då nämnts är branschens bristande lönsamhet, huruvida Banverket Produktion verkar under konkurrensneutrala förutsättningar, materialförsörjning, utbildning och tillgång till vissa maskiner. Nedan utvecklas vart och ett av dessa områden vidare.

7.1 Branschens bristande lönsamhet

Enligt uppgifter från konkurrenter till Banverket Produktion är det i stort sett bara Banverket Produktion som har en positiv nettomarginal av aktörerna på marknaden. Om man räknar bort den kompensation Banverket Produktion får för högre lönekostnader än jämförbara företag på marknaden ligger förmodligen Banverket Produktions verksamhet runt ett nollresultat.

I regleringsbrev för Banverket framgår att Banverket ska bedriva en extern egenregiverksamhet med en lönsamhet som är jämförbar med branschen i övrigt. I Banverket görs kartläggning av entreprenadmarknaden och aktörer inom järnvägsmarknaden som underlag för att ställa konkreta avkastningskrav på Banverket Produktion. Kartläggningen baseras huvudsakligen på företagens årsredovisningar som redovisar uppnådda resultat, inte de krav som ställs. Det kan innebära att det finns en skillnad mellan de avkastningskrav som ställs på Banverket Produktion respektive övriga aktörer.

Banverket Produktion bör styra och följa upp sin verksamhet finansiellt på avtalslönsamhet. Det blir osäkert och inte tillräckligt med att styra och följa upp på nivån övergripande avtalslönsamhet. Varje avtal måste följas upp och leverera enligt de avkastningskrav som fastställts. Detta är särskilt viktigt med en verksamhet som under en tid hanterar såväl konkurrensutsatta som icke konkurrensutsatta avtal i sin avtalsportfölj.

Det kan vara problematiskt att attrahera nya aktörer till en marknad som inte är lönsam. Bristande lönsamhet på marknaden kan också leda till att befintliga aktörer drar sig ur marknaden.

Vi menar att det bör finnas avsevärd potential för en totalt sett effektivare verksamhet genom att renodla roller och skapa förbättrade förutsättningar för kreativa och innovativa lösningar i samspelet mellan beställare och utförare. I dag råder osäkerhet hos marknadens aktörer om villkoren inför framtiden. Det finns också föreställningar hos konkurrenterna om att Banverket Produktion skulle ha konkurrensfördelar genom att de är en del av myndigheten Banverket.

Banverket Produktion såväl som övriga aktörer på marknaden måste vårda sin lönsamhet bättre. Det kommer på såväl lång som kort sikt att bli avgörande att branschen har en tillfredsställande hållbar lönsamhet för att kunna driva utvecklingen i en snabbare takt och på ett mer utvecklande sätt. Kraftfullare initiativ är nödvändiga för högre kostnadseffektivitet och för att ”mer järnväg för pengarna” ska bli verklighet. Kompetensutveckling, teknikutveckling, utveckling av samarbetsformer och avtalsstruktur kommer att kräva starka och lönsamma företag. Det kommer i sin tur att innebära uthålligt lägre kostnader för kunden.

7.2 Råder konkurrensneutrala förutsättningar?

Det har framkommit några mer konkreta frågor där konkurrenterna upplever att man inte verkar på samma villkor som Banverket Produktion.

Genom att Banverket Produktion finns inom Banverket finns uppfattningen att de har tillgång till information som övriga aktörer inte har kan ta del av. Enligt Banverket Produktion är det i huvudsak den information som finns via Banverkets intranät (Knuten) som kan vara skillnaden. I övrigt hanteras Banverket

Produktion i informationshänseende på motsvarande sätt som övriga aktörer på marknaden.

Vid upphandling ställer Banverket krav på bankgaranti motsvarande kontraktsbeloppet för att genomföra entreprenader av entreprenörerna. Sådana krav ställs inte på Banverket Produktion.

Det är vanligt vid större upphandlingar att man avtalar om en betalningsplan som innebär att viss del av kontraktssumman betalas ut vid starten av arbetet. Banverket Produktion som en del av Banverket har inte haft behov av detta. Om en entreprenör har behov av sådan betalningsplan belastas anbudet med ränta för tidiga utbetalningar vilket är till nackdel vid anbudsutvärderingen.

Det har framkommit synpunkter om att Banverkets upphandlingskompetens är ojämn. Ett exempel är en osäkerhet om hur Banverket tillämpar mjuka utvärderingskriterier vid upphandlingar. Man ställer sig frågor om det är en konsekvent hantering över landet och om Banverket Produktion har någon form av "automatiskt" försprång utifrån att Banverket som upphandlare och Banverket Produktion har god kunskap om varandra.

Banverket Produktion har genom sin goda kunskap om Banverket och järnvägsanläggningen ett försprång när det gäller att kunna bedöma risker och för att träffa "rätt" i sina kalkyler som ligger till grund för anbudet. Det kan också innebära att Banverket Produktion har mindre behov av att försäkra sig mot risker.

Det finns vidare en allmän känsla av att Banverket Produktion kan ha företräde när det gäller tillgång till vissa resurser, t.ex. maskiner och utbildningsplatser. Dessa frågor återkommer i kommande avsnitt.

Man kan också tänka sig att det finns vissa konkurrensnackdelar för Banverket Produktion. Det kan handla om vissa administrativa funktioner som skulle kunna handlas upp till lägre kostnad utanför Banverket. I vissa situationer kan lagen om offentlig upphandling verka hämmande för Banverket Produktion. Så länge verksamheten ingår i myndigheten Banverket gäller självklart de gemensamma regler, förhållningssätt och beslutshierarkier som beslutas inom Banverket. Som aktiebolag får Banverket Produktions möjligheter att verka på samma villkor som andra aktörer på marknaden och kan anpassa administration, ledning och styrning efter sina egna behov. Möjligheterna att agera på marknader utanför nuvarande område ökar också, t.ex. när det gäller att etablera sig på utländska marknader.

7.3 Materialförsörjning

Banverket Materialservice, som är en resultatenhet, försörjer den svenska järnvägsmarknaden med järnvägsspecifikt material till Banverkets alla järnvägsanläggningar. Uppdraget är att säkerställa försörjning av järnvägsspecifikt material till lägsta möjliga totalkostnad. Upphandlingen av material görs av Banverket Leverans och det färdiga avtalet hanteras sedan av Materialservice som fungerar som en tredjepartslogistikoperatör. Antalet komponenter i Banverket Materialservices sortiment har successivt minskat under senare år.

Järnvägen är utbyggd under mycket lång tid och olyckligtvis har det i stora delar saknats standarder för material, komponenter och tekniska lösningar. Det har lett till att järnvägen är byggd med otaliga individuella lösningar inom Sverige och med ännu större variation på internationell nivå. Järnvägen karaktäriseras också av mycket lång livslängd vilket gör att utbytestakten i anläggningen är låg. Standardiseringsarbete bedrivs såväl inom Sverige som på EU-nivå. Vårt intryck är dock att det bör finnas potential för att intensifiera standardiseringsarbetet för att möjliggöra en totalt sett effektivare verksamhet.

En ökad grad av standardisering skulle möjliggöra mer standardiserade arbetsmetoder, lägre kostnader för lagerhållning och effektivare tillhandahållande av material. Det skulle också innebära att en ökad andel material kan tillhandahållas av flera olika leverantörerna och minska beroendet av Banverket Materialservice. Vidare kan möjligheten för entreprenörerna att välja materialleverantör skapa förutsättningar för mer effektiva flöden och kreativa lösningar som sammantaget skapar en mer kostnadseffektiv verksamhet.

Vi bedömer att på lång sikt bör marknaden själv lösa materialförsörjningen utifrån givna standarder och funktionskrav. Banverket bör ta fram en strategi med tydliga mål och tidsplaner med denna inriktning med syfte att öka takten i standardiseringsarbetet och på så sätt bidra till effektivisering.

Banverket bör vidare som upphandlare överväga om den finansiella hanteringen runt upphandlingarna är ändamålsenlig. Förekommer det onödiga transaktioner? Exempelvis har vi fått följande beskrivning:

1. En entreprenör sluter avtal med Banverket som upphandlare
2. Det är obligatoriskt att använda material från Banverket Materialservice
3. Entreprenören köper material från Banverket Materialservice och får därmed en finansiell kostnad
4. Entreprenaden utförs
5. Entreprenören får betalt av Banverket efter utfört arbete

Vi ifrågasätter om det är nödvändigt med en penningtransaktion i ett sådant fall. Ett alternativ skulle kunna vara att tillhandahålla material och i stället sluta logistikavtal. Det finns erfarenhet som pekar på att om visst material tillhandahålls minskar volymen överbeställning, vilket skulle innebära möjlighet till kostnadsbesparingar.

7.4 Utbildning

I Banverkets upphandlingar ställs kompetenskrav på entreprenören. Järnvägsskolan, som är en resultatenhet inom Banverket, är i princip den enda utbildningsarrangören som tillhandahåller relevant utbildning i dag. Järnvägsskolans huvuduppgift är att erbjuda den utbildning som järnvägssektorn behöver för sin kompetensutveckling och för att driva och utveckla sin verksamhet.

Med järnvägens höga säkerhetskrav är det av stor vikt att personal i trafiksäkerhetstjänst har erforderliga kunskaper. För att säkerställa en hög kunskapsnivå ska alla grundutbildningar ha en utbildningsplan som är godkänd av Transportstyrelsen.

Aktörerna på marknaden upplever det som besvärande att vara hänvisade till Järnvägsskolan för att kunna utbilda personal och det finns också signaler om att det kan vara svårt att få plats på nödvändiga utbildningar.

Vi menar att kravställandet på utbildningar bör tydligare utvecklas mot att Banverket som upphandlare (Investerings och Leverans) ställer krav på sina entreprenörer som i sin tur efterfrågar utbildning och för dialog med utbildningsarrangörer. Det finns inga formella hinder för andra aktörer att etablera sig på marknaden och det finns redan sådana exempel. På sikt är det rimligt att pröva om Järnvägsskolan ska bedrivas i annan form, t.ex. som aktiebolag.

7.5 Tillgång till maskiner

För att kunna utföra arbeten inom järnvägen behövs vissa specialmaskiner. I våra kontakter med olika aktörer har tillgången till sådana maskiner ibland lyfts som ett problem och eventuellt ett etableringshinder. Några har fört fram att ett alternativ skulle kunna vara att föra över arbetsmaskiner till ett särskilt bolag där alla aktörer kan nyttja dem på ett konkurrensneutralt sätt. Man kan jämföra med motsvarande lösning när det gäller entreprenörer inom vägsektorn.

Andra signaler pekar på att det totalt sett finns gott om de flesta maskintyper. Vi menar att huvudinriktningen bör vara att marknaden själv ska ordna försörjningen av maskiner. Det kan dock finnas ett fåtal tunga maskiner där det mest effektiva för järnvägen som helhet bör vara att sådana initialt tillhandahålls den entreprenör som ska genomföra de uppdrag där maskinerna behövs.

7.6 Övrigt

För att skapa förutsättningar för en bolagisering bör också arbetet fortsätta och fullföljas när det gäller att gå igenom ett antal verksamheter, resurser och funktioner som kan behöva flyttas från Banverket Produktion till andra delar av Banverket alternativt avvecklas för att skapa konkurrensneutrala förutsättningar. Nedan följer några sådana exempel:

- Mätenheten
- Besiktning
- Svetsverkstaden i Sannahed
- Specialvagnar för att frakta långa räler
- Ett antal egenproducerade ritningar som behövs för att styra anläggningen
- Testverkstad för reläer

En annan aspekt på skilda förutsättningar för Banverket Produktion respektive andra aktörer handlar om kultur och attityder. Banverket Produktion har marknadsfördelar i form av mycket god kunskap om järnvägsanläggningen, gedigen erfarenhet, stor

geografisk spridning och stordriftsfördelar. Nya aktörer kan däremot tänkas ha styrkor och fördelar i form av ”nyföretagaranda”, mer kreativ organisation, koppling till internationell koncern och lägre overhead-kostnader. Alla sådana styrkor och fördelar är värdefulla och bör tas tillvara i den fortsatta utvecklingen och samspelet mellan Banverket som beställare och entreprenörerna.

7.7 Slutsatser och åtgärdsförslag

I detta kapitel har gjorts en genomgång av kvarvarande marknadshinder inom marknaden för drift, underhåll och investeringar på järnväg. Utifrån genomgången lämnar vi följande förslag:

- Marknaden bör få tydliga besked om den fortsatta bolagiseringsprocessen med definitiv genomförandeplan.
- Avkastningskraven på Banverket Produktion bör ses över och motsvara kraven på övriga aktörer, och garantera en uthållig finansiell nivå.
- Det finns vissa skillnader i ekonomiska förutsättningar mellan Banverket Produktion och övriga aktörer, t.ex. kraven på bankgaranti och behov av förskott. Sådana skillnader bör tas bort.
- Upphandlingskompetensen inom Banverket bör stärkas ytterligare.
- Banverket bör ta fram en strategi för standardiseringsarbetet med tydliga mål och tidsplaner och öka takten i arbetet.
- Dialogen om utbildning bör utvecklas mellan beställare, entreprenör och utbildningsarrangör.
- Ett fåtal tunga specialmaskiner bör i ett inledningsskede hållas tillgängliga för marknaden vid nyvunna entreprenader.
- Banverket bör fullfölja genomgången av verksamheter, resurser och funktioner som bör flyttas från Banverket Produktion inför bolagiseringen.

8 Redogörelse för arbetet: kontakter, genomförda aktiviteter m.m.

Utredningens inriktning har varit att arbeta utifrån ett öppet förhållningssätt och har verkat för att skapa konstruktiva dialoger. Mot bakgrund av den korta utredningstiden och andra pågående arbeten har vi i så stor utsträckning som möjligt nyttjat framtaget material och pågående processer. En stor del av arbetet har gått ut på att kontakta berörda aktörer för att lyssna, föra en konstruktiv dialog och identifiera möjliga åtgärder.

En hearing genomfördes den 4 december 2008 där en öppen diskussion fördes och där olika aktörer/intressenter fick möjlighet att lyssna till varandra och delge varandra tankar och erfarenheter. Ordförande vid hearingen var Jan Sundling och programmet hade följande uppläggning:

1. Introduktion där Jan Sundling inledde och deltagarna hälsades välkomna. Utredningen och arbetets uppläggning presenterades.
2. Förberedda inlägg från några deltagande aktörer
 - Hans Brändström, Näringsdepartementet
 - Magnus Jonasson, Balfour Beatty
 - Robert Röder, Strukton
 - Niclas Reinikainen, Banverket Produktion
 - Bengt Jäderholm, Trafikverksutredningen
 - Lars Schyllander, Banverket Leverans
 - P-O Wedin, Vägverket Produktion
3. Några frågeställningar från utredningen diskuterades i bikupor och därefter fördes en gemensam diskussion. Dagen summerades av Jan Sundling.

Följande personer deltog vid hearingen den 4 december 2008:

Jennie Pettersson	Banverket
Hjalmar Strömberg	Vägverket
Niclas Reinikainen	Banverket Produktion
Lars Schyllander	Banverket Leverans och Investering
Per-Olof Wedin	Vägverket Produktion
Magnus Jonasson	Balfour Beatty Rail AB
Karl-Jörgen Mathiasson	Balfour Beatty Rail AB
Robert Röder	Strukton Rail AB
Urban Strand	Strukton Rail AB
Leif Hedlund	VR-Track Ltd Finland, filial Sverige
Christer Ivarsson	VR-Track Ltd Finland, filial Sverige
Magnus Hallman	VolkerWeiss
Bengt Jäderholm	N 2008:06 Trafikverksutredningen
Helena Lefvert	Näringsdepartementet
Hans Brändström	Näringsdepartementet
Orestis Papadopoulos	N 2008:08 Bolagisering BVA/VVK
Odal Lundmark	Föreningen Sveriges Järnvägsentreprenörer
Jan Sundling	Utredningen
Lena Ericsson	Utredningen

Utöver hearingen har möten genomförts med följande aktörer:

- Banverket
 - Generaldirektören
 - Banverket Leverans
 - Banverket Investering
 - Banverket Produktion
 - Arbetstagarorganisationerna
 - Materialservice
 - Järnvägsskolan
 - Enheten Expert och utveckling
- Balfour Beatty Rail AB
- Strukton Rail AB
- VR-Track Ltd Finland, filial Sverige
- Eltel Networks Infranet AB
- Föreningen Sveriges Järnvägsentreprenörer

- N 2008:06 Trafikverksutredningen
- N 2008:07 Bolagisering VVP
- N 2008:08 Bolagisering BVA/VVK
- Konkurrensverket
- Öhrlings PriceWaterhouseCoopers
- Vägverkets upphandlingschef

Dessutom har tre avstämningsmöten med Infrastrukturenheten på Näringsdepartementet genomförts.

I slutskedet av arbetet har avstämning skett med en referensgrupp bestående av Lotta Brändström, Banverket Investering, Guy Ehrling, Näringslivets Transportråd, Karl-Jörgen Mathiasson, Föreningen Sveriges Järnvägsentreprenörer, Orestis Papadopoulos, Näringsdepartementet, Niclas Reinikainen, Banverket Produktion samt Björn Östlund, Banverket Leverans.

Betänkandet kommer att översättas till engelska för att möjliggöra dialog runt de frågor som berörs här även i internationella sammanhang.

9 Förslagens förväntade positiva och negativa effekter samt risker

I utredningen lämnas förslag avseende marknaden för drift, underhåll och investeringar samt Banverkets upphandlingsverksamhet, Banverkets kontakter med marknads aktörer och eventuella kvarvarande marknadshinder. Sammantaget är vår bedömning att dessa åtgärder bidrar till tydligare roller och ansvar och möjliggör en effektivare verksamhet.

Vi har föreslagit att Banverket bör satsa på att konsekvent och uthålligt följa upp utvecklingen på marknaden i övergripande och över tiden beständiga mått, t.ex. kostnad per tågspårsmil, antal anbud per upphandling och antal funktionsentreprenader. Även operativa uppföljningar såsom tillämpning av beslutade angreppssätt, graden av standardisering samt processläggning bör genomföras. Vidare bör Banverket fortsätta följa upp olika leverantörers marknadsandelar och systematiskt undersöka trovärdighet och acceptans hos leverantörerna. Samlat bör denna information användas i den aktiva dialogen med leverantörerna.

När det gäller prisutvecklingen på marknaden finns viss osäkerhet. Som vi har berört i kapitel 7 har branschen i dag en bristande lönsamhet. Möjligen finns då en risk för ökade priser. Vi menar dock att prisbilden är en aspekt på en marknad. En annan aspekt är marknadens möjligheter att effektivisera processer och hitta innovativa lösningar i samspelet och gränsyterna mellan beställare och leverantör. Erfarenheter från tidigare avregleringar och bolagiseringar visar att det finns avsevärda effektiviseringsvinster i dessa processer och för att göra en samlad bedömning bör man titta på hela kostnadsbilden. Man bör också definiera och mäta förbättringsbara gränsytor i samspelet mellan marknads aktörer. Utredningen pekar på den förbättringspotential som kan frigöras inom andra verksamheter i Banverket, t.ex. inom materialförsörjningen.

Vår bedömning är att det finns avsevärda effektiviseringsmöjligheter som en indirekt effekt av bolagisering av Banverket Produktion. Vi menar nämligen att man inte principiellt kan förvänta sig fullt genomförande av möjliga effektiviseringar om man i samma organisation är kund, leverantör, styrelse och chef. Dynamiken uteblir då organisationsform och relationer blir komplicerade och därmed otydliga. Ett tydligt kund – leverantörsförhållande separerat från övriga relationer skapar sådana möjligheter.

Frågan har ställts om Banverket Produktion är tillräckligt förberett för att kunna bolagiseras. Vår bedömning är att ett aktivt och kompetent förberedelsearbete bedrivs som har kommit långt. Det är dock inte möjligt att vara helt förberedd. Vissa frågor återstår att lösa i samband med en bolagisering och en del av dessa kommer att uppkomma först när det blir ”skarpt läge”. Stor erfarenhet har vunnits i de processer som bedrivits under hösten 2008 inför bolagiseringen av Vägverket Produktion respektive Banverket Projektering och Vägverket Konsult. Denna erfarenhet bör vara mycket värdefull vid en bolagisering av Banverket Produktion. Att inte nu fullfölja en bolagisering riskerar att uppfattas negativt och innebär en viss riskexponering inom Banverket Produktion, t.ex. att nyckelpersoner lämnar verksamheten och att motivation och drivkrafter försvagas.

10 Bedömning av förutsättningarna för bolagisering av Banverket Produktion

Våra samlade intryck vid de möten och kontakter som genomförts inom ramen för utredningen är att det finns tydlig förväntan från marknaden om att bolagiseringen av Banverket Produktion ska genomföras inom kort. Aktörerna har en positiv syn på marknadens möjligheter och framtida utveckling. De leverantörer som vi har träffat ger ett starkt stöd för fortsatt konkurrensutsättning och bolagisering av Banverket Produktion.

Banverket Produktion genomför ett systematiskt och professionellt förberedelsearbete inför en bolagisering och är väl förberedda för att ta nästa steg i processen.

Banverkets upphandlingsverksamhet agerar enligt vår bedömning utifrån nuvarande omständigheter på ett professionellt sätt. Ett systematiskt utvecklingsarbete bedrivs för att ytterligare effektivisera och utveckla leverantörsmarknaden. Det finns intresse, kompetens och vilja för att vidareutveckla arbetsformer och samspelet på marknaden. En bolagisering påskyndar och stödjer en sådan utveckling.

Det har i olika sammanhang kommit förslag om att dela upp Banverket Produktion i flera bolag för att på det sättet få några jämnstora aktörer på marknaden. Ett sådant förslag menar vi riskerar att i stället minska effektiviteten totalt. Marknaden är mer betjänt av ett väl fungerande och lönsamt ledande företag.

När det gäller kostnader i samband med en bolagisering är vår uppfattning att de bör kunna begränsas till betydligt lägre kostnader än som tidigare uppskattats. Kostnader för profilering bör kunna begränsas mot bakgrund av att Banverket Produktion endast har ett fåtal kunder och IT-kostnaderna bör också kunna begränsas

då sådana tjänster redan i dag bygger på ett kund – leverantörsförhållande inom Banverket.

Vi menar att en bolagisering som innebär tydligare rollfördelning skulle medföra att kreativa och innovativa krafter frigörs. Det skulle möjliggöra mätbara effektiviseringsvinster i samspelet mellan aktörerna på marknaden och stora möjligheter att attrahera ytterligare leverantörer att etablera sig. Förutsättningarna för en sund marknad skulle förbättras väsentligt.

Referenser

- Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket.* SOU 2007:78.
- De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden*, delbetänkande från Trafikverksutredningen. SOU 2009:24.
- Underlag från Banverket till Trafikverksutredningen: *Deluppdrag 1: Kartläggning och analys av anläggningsmarknaden.* 2008-10-31.
- Upphandlingsstrategi Drift och underhåll.* 2007-11-27, rev. 2008-03-18. Banverket.

Kommittédirektiv



Åtgärder för ökad konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar inom järnvägsområdet

**Dir.
2008:108**

Beslut vid regeringssammanträde den 25 september 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att analysera behovet av åtgärder för att förbättra förutsättningarna för ökad konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet. Utredaren ska lämna förslag på lämpliga sådana. Utredaren ska i det arbetet bland annat analysera Banverkets upphandlingsverksamhet för att stimulera intresset för den aktuella marknaden.

Bakgrund

Regeringen beslutade i maj 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda förutsättningarna för att ombilda vissa verksamheter vid Vägverket och Banverket till aktiebolagsform (bolagisering) samt bedöma lämpligheten i detta (dir. 2007:64). Uppdraget redovisades i betänkandet Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket (SOU 2007:78) i oktober 2007. Utredaren föreslog i betänkandet en bolagisering av Banverket Produktion (BVP) per den 1 januari 2010.

I propositionen Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket (prop. 2008/09:23) redovisar regeringen flera skäl för att bolagisera verksamheten vid BVP. Bland annat skulle en ny verksamhetsform för BVP innebära ett utökat mandat att fatta strategiska beslut om verksamhetens inriktning som mer motsvarar vad som gäller för branschen i övrigt. Det skulle vidare bli lättare

att bedriva verksamhet på nya marknader och möjligheterna skulle öka att förvärva strategiska resurser, t.ex. andra företag. Likaså skulle förutsättningarna för konkurrensneutralitet på marknaden öka och grunden för misstankar om korssubventionering elimineras vid en bolagisering. Med en bättre fungerande marknad ökar också kraven på utveckling av effektivitet och produktivitet i verksamheten. Verksamheten uppfyller också huvudsakligen de kriterier som riksdag och regering tidigare ställt upp för när en affärsverksamhet inom en myndighet kan bedömas aktuell för ombildning till bolagsform.

Regeringen anser att en bolagisering av BVP bör genomföras så snart det finns förutsättningar för en fungerande konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar inom järnvägsområdet. För närvarande finns ett begränsat antal aktörer på marknaden där en av dessa – BVP – har en dominerande ställning med en marknadsandel när det gäller drift och underhåll på ca 80 procent. Regeringen aviserar i propositionen att en utredning ska tillsättas om hur förutsättningarna för ökad konkurrens på den aktuella marknaden kan förbättras.

Behov av utredning

I remissbehandlingen av betänkandet Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket (SOU 2007:78) har flera remissinstanser tagit upp att de anser att konkurrensläget är oklart och att marknaden för främst drift och underhåll inom järnvägsområdet inte fungerar tillfredsställande.

Regeringen delar bedömningen att ett större antal aktörer och förbättrade konkurrensförhållanden behövs för att marknaden ska fungera. Med nuvarande marknadssituation skulle en bolagisering innebära uppenbara risker för ökade kostnader vid den statliga upphandlingen av främst drift och underhåll inom järnvägsområdet.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att analysera behovet av åtgärder för att förbättra förutsättningarna för ökad konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet. Utredaren ska lämna förslag på lämpliga sådana. Utredaren ska därvid bland annat

- analysera Banverkets nuvarande upphandlingsverksamhet bl.a. upphandlingsformer och uppdragsutformning för att stimulera intresset för marknaden för drift och underhåll samt investeringar inom järnvägsområdet,
- analysera Banverkets nuvarande nationella och internationella kontakter för att stimulera intresset för den aktuella marknaden,
- analysera kvarvarande marknadshinder och behovet av åtgärder utifrån konkurrensneutralitetsperspektiv,
- utifrån genomförda analyser lämna förslag på åtgärder som bör vidtas för att stimulera intresset för den aktuella marknaden hos fler aktörer och därigenom få en bättre fungerande konkurrens på denna marknad,
- bedöma förslagens förväntade effekter på marknaden.

Uppdragets genomförande

Utredaren ska bedriva sitt arbete i nära samarbete med Banverket. Banverket förutsätts bidra med sin kompetens och sina erfarenheter och delta aktivt i utredarens arbete.

Utredaren ska ha nära kontakt med Trafikverksutredningen (dir. 2008:90). Utredaren ska också ha kontakt med Konkurrensverket, Utredningen om förberedelser inför ett överförande av verksamheten vid Vägverket Produktion till ett av staten helägt aktiebolag (dir. 2008:100) samt med Utredningen om förberedelser inför ett överförande av verksamheten vid Vägverket Konsult och Banverket Projektering till ett av staten helägt aktiebolag (dir. 2008:99).

Utredaren ska beakta de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Utredaren ska löpande stämma av med och informera Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Redovisning av uppdraget

Den särskilda utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 januari 2009.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om åtgärder
för ökad konkurrens på marknaden för drift
och underhåll samt investeringar inom
järnvägsområdet (N 2008:09)**

**Dir.
2009:6**

Beslut vid regeringssammanträde den 29 januari 2009

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 25 september 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera behovet av åtgärder samt lämna förslag på lämpliga sådana för att förbättra förutsättningarna för ökad konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet (dir. 2008:108). Av direktiven framgår att utredaren skulle redovisa sitt uppdrag senast den 30 januari 2009.

Med ändring av den beslutade tiden för redovisning ska utredaren i stället redovisa sitt uppdrag senast den 2 mars 2009.

(Näringsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog.
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiars rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenskatalog.
En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]

Försvarsdepartementet

Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]

Socialdepartementet

En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]

Finansdepartementet

Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]

Jordbruksdepartementet

Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion.. [8]

Miljödepartementet

Miljöprocessen. [10]

Näringsdepartementet

Nya nät för förnybar el. [2]
Mer järnväg för pengarna. [20]

Kulturdepartementet

Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat. [15]
Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. [16]