



Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2012/13:50 Riksrevisionens rapport om Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar samt en följdmotion som väckts med anledning av denna.

I skrivelsen har regeringen redovisat sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer i granskningsrapporten Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet? (RiR 2012:14). Utskottet menar att de brister som Riksrevisionen pekar på i sin rapport måste tas på största allvar och anser det anmärkningsvärt att regeringen inte tänker vidta några ytterligare åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport. Enligt utskottets uppfattning kan regeringens passivitet leda till mindre väg och järnväg för pengarna samtidigt som möjligheten för våra järnvägar att fylla nödvändig samhälls- och klimatnytta minskar. Utskottet föreslår därför att regeringen ges till känna att Trafikverket bör få i uppdrag att

- utveckla de erfarenhetsåterföringssystem som används och som är tillgängliga även för externa forskare och extern revision,
- genomföra resultatmätningar av hur upphandlingarnas produktivitet och effektivitet påverkas av olika entreprenadformer,
- ta fram empiriskt underlag som motiverar strategier och beslut om upphandling.

Utskottet föreslår vidare att regeringen ges till känna att riksdagen bör informeras om uppnådd effektivitet med olika upphandlings- och kontraktsformer inom Trafikverket.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna och bifaller samtliga motionsyrkanden.

I betänkandet finns en reservation (M, FP, C, KD).

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anför om att regeringen bör informera riksdagen om uppnådd effektivitet med olika upphandlings- och kontraktsformer inom Trafikverket samt ge Trafikverket i uppdrag att ta fram empiriskt underlag som motiverar strategier och beslut om upphandling, att utveckla de erfarenhetsåterföringssystem som används och som är tillgängliga även för externa forskare och extern revision och att genomföra resultatmätningar av hur upphandlingarnas produktivitet och effektivitet påverkas av olika entreprenadformer. Därmed bifaller riksdagen motion

2012/13:T12 av Siv Holma m.fl. (V) yrkandena 1–4 och
lägger skrivelse 2012/13:50 till handlingarna.

Reservation (M, FP, C, KD)

Stockholm den 21 februari 2013

På trafikutskottets vägnar

Anders Ygeman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Ygeman (S), Jan-Evert Rådström (M), Eliza Roszkowska Öberg (M), Jessica Rosencrantz (M), Lars Mejern Larsson (S), Sten Bergheden (M), Suzanne Svensson (S), Lars Tysklind (FP), Leif Pettersson (S), Lars Johansson (S), Edward Riedl (M), Stina Bergström (MP), Tony Wiklander (SD), Siv Holma (V), Göran Lindell (C), Robert Halef (KD) och Hans Unander (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2012/13:50 Riksrevisionens rapport om Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar. Riksrevisionen har granskat Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar. Syftet med granskningen har varit att granska Trafikverkets och regeringens insatser för att Trafikverkets upphandling ska leda till hög produktivitet och konkurrens.

Riksrevisionens granskning har redovisats i rapporten Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet? (RiR 2012:14). Riksrevisor Claes Norgren m.fl. informerade den 13 november 2012 utskottet om innehållet i Riksrevisionens granskningsrapport.

Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 29 juni 2012. Regeringen remitterade granskningsrapporten till Trafikverket som lämnade ett remissvar till regeringen den 11 september 2012. Regeringen överlämnade sin skrivelse till riksdagen den 13 december 2012. Med anledning av skrivelsen har en följdmotion väckts.

I sammanhanget kan även nämnas att den 15 november 2012 informerade Produktivitetskommitténs ordförande Malin Lövsjögård utskottet om innehållet i Produktivitetskommitténs betänkande Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen (SOU 2012:39).

Bakgrund

Genom effektivitetsrevision granskar Riksrevisionen hur effektiv den statliga verksamheten är. Granskningarna utgår från riksdagens beslut och Riksrevisionen granskar sedan regeringens genomförande, styrning, uppföljning och rapportering till riksdagen. Riksrevisionen granskar också myndigheternas genomförande och rapportering till regeringen. Enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska en effektivitetsgranskning främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt, men den får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Effektivitetsgranskningarna ska också främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser. Granskningarna ska huvudsakligen inriktas på hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i granskningsrapporten Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet? (RiR 2012:14).

Utskottets överväganden

Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar

Utskottets förslag i korthet

Med bifall till motionsförslag tillkännager riksdagen för regeringen som sin mening att Trafikverket bör få i uppdrag att utveckla de erfarenhetsåterföringssystem som används och som är tillgängliga även för externa forskare och extern revision, att genomföra resultatmätningar av hur upphandlingarnas produktivitet och effektivitet påverkas av olika entreprenadformer och att ta fram empiriskt underlag som motiverar strategier och beslut om upphandling. Utskottet föreslår vidare att regeringen ges till känna att riksdagen bör informeras om uppnådd effektivitet med olika upphandlings- och kontraktsformer inom Trafikverket. Detta är enligt utskottets uppfattning nödvändiga åtgärder för att få mer väg och järnväg för pengarna samtidigt som våra järnvägar får möjlighet att fylla nödvändig samhälls- och klimatnytta.

Utskottet föreslår också att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Jämför reservation (M, FP, C, KD).

Riksrevisionens granskning

Granskningens omfattning

Riksrevisionen har granskat Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar. Syftet med granskningen har varit att granska Trafikverkets och regeringens insatser för att Trafikverkets upphandling ska leda till hög produktivitet och konkurrens. Riksrevisionen definierar produktivitet som mängden väg och järnväg för pengarna.

Riksrevisionens granskning har delats upp i fyra delundersökningar:

1. Vilken entreprenadform har lett till högst produktivitet?
2. Har Trafikverket följt upp sina upphandlingar?
3. Har Trafikverket uppnått konkurrens?
4. Har regeringen följt upp ändamålsenligt?

För att genomföra granskningen har Riksrevisionen bl.a. genomfört intervjuer och utrett Trafikverkets system och rutiner för erfarenhetsåterföring. Vidare framgår av granskningsrapporten att Trafikverket inte har kunnat presentera något samlat erfarenhetsbaserat vetenskapligt underlag som visar totalentreprenaders produktivitets- eller kvalitetsvinst i förhållande till övriga entreprenadformer. Mot den bakgrunden och med tanke på att det

har gått flera decennier sedan de första totalentreprenaderna prövades har Riksrevisionen funnit det angeläget att genomföra en mätning. Riksrevisionen har därför mätt produktiviteten i Trafikverkets senast öppnade väg- och järnvägssträckor som byggts med totalentreprenad som entreprenadform. Dessa har sedan jämförts med utförandeentreprenader under samma tidsperiod, 2007–2011.

Granskningens resultat

Riksrevisionen menar att granskningen inte ger stöd för att Trafikverkets senaste upphandlingsstrategi, bl.a. att öka antalet totalentreprenader, är ändamålsenlig. De mätningar som Riksrevisionen har utfört tyder på att totalentreprenader hittills inte har lett till högre produktivitet än utförandeentreprenader. Det är enligt Riksrevisionen även nödvändigt med bättre erfarenhetsåterföring för att kunna ta ställning till hur upphandlingarna bör utvecklas för att leda till hög produktivitet och ökad konkurrens. Riksrevisionen konstaterar vidare att regeringen har varit för passiv och okritisk och har inte efterfrågat erfarenhetsbaserat stöd för att de åtgärder som Trafikverkets upphandlingsstrategi förordar har lett till högre produktivitet.

Delundersökning 1: Vilken entreprenadform har lett till högst produktivitet?

Syftet med delundersökningen har varit att mäta den genomsnittliga effektivitetsskillnaden mellan entreprenadformerna och hur skillnaden beror på ett antal övriga omständigheter i entreprenaderna.

Riksrevisionen har funnit att totalentreprenader i genomsnitt har lägre produktivitet. Skillnaden var dock inte signifikant. Ett antal prestationsrelaterade faktorer såsom väglängd, järnväglängd, broarea, befintlig trafik och tätbebyggelse har beaktats i mätningen. Riksrevisionen har inte heller funnit att stora entreprenader generellt har en högre produktivitet än mindre entreprenader.

Riksrevisionen har identifierat ett antal orsaker till att totalentreprenader inte har lett till högre produktivitet. Dessa är bl.a. större risker, mindre konkurrens och de praktiska svårigheterna med att formulera funktionskrav och att följa upp dem.

Delundersökning 2: Har Trafikverket följt upp sina upphandlingar?

Syftet med delundersökningen har varit att utreda Trafikverkets system och rutiner för erfarenhetsåterföring och om de används effektivt.

Trafikverket har utvecklat rutiner för erfarenhetsåterföring i form av bl.a. informationssystem som har tagits fram av Vägverket och Banverket. Riksrevisionen har funnit att resultatet av utvecklingsarbetet hittills har fått begränsat genomslag i praktiken. Orsaker till detta är enligt Riksrevisionen bl.a. att erfarenheterna inte samlas systematiskt och inte heller lagras i enhetliga strukturer och format. Detta försvårar sammanställning, analys

och framtagning av objektiva underlag för beslut och strategier. Riksrevisionen konstaterar att trots att gedigen erfarenhet troligen finns hos individerna i organisationen så innebär bristande erfarenhetsåterföring att man kommer att ha dåliga förutsättningar att utreda varför totalentreprenaderna inte har lett till förväntad högre produktivitet och för att bedöma vilka åtgärder som bör vidtas. Vidare framhåller Riksrevisionen att bristande erfarenhetsåterföring riskerar att leda till att beställaren successivt förlorar kunskapen om sina anläggningar vilket kan skapa privata kunskapsmonopol som blir svåra att konkurrensutsätta i framtiden.

Delundersökning 3: Har Trafikverket uppnått konkurrens?

Syftet med delundersökningen har varit att utreda sambandet mellan produktivitet och konkurrens, om konkurrens har uppnåtts, Trafikverkets system och rutiner samt möjliga orsaker till bristen på konkurrens.

Riksrevisionen konstaterar att rimliga mål för konkurrensen inte har uppnåtts. I upp till 60 procent av upphandlingarna erhålls inte tre konkurrerande anbud. Riksrevisionen menar att antalet anbud riskerar att ha påverkats negativt av att Trafikverkets marknadsföringsinsatser, sammanslagning av små åtaganden till större och omfattande administrativa krav har missgynnat mindre företag. Utländska företag har missgynnats av standardavtalens komplexitet och av bristande erfarenheter av den praxis som utvecklats kring avtalens tillämpning. På järnvägsområdet noterar Riksrevisionen att Trafikverket har tillämpat begränsad annonsering och selektiva rutiner trots att mer öppna förfaranden hade kunnat öka konkurrensen.

Delundersökning 4: Har regeringen följt upp ändamålsenligt?

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har uppmärksammat upphandlingsverksamhetens betydelse för effektiviteten och att regeringen på senare tid har lyft fram både kvantitativa och innehållsmässiga mål för konkurrensen och upphandlingarna. Vidare lyfts fram att Trafikverket har större frihetsgrader beträffande anslagens användning och periodisering än det normala i statsförvaltningen. Enligt Riksrevisionen kunde regeringen ha formulerat mål tidigare och tydligare, för att vid avstämning mot dessa ha vidtagit åtgärder för att förbättra eller hantera bristande konkurrens. Riksrevisionen framhåller att regeringen inte har efterfrågat resultat av Trafikverkets uppföljning av upphandlingarna, trots att beloppen är avsevärda och det är fråga om en repetitiv verksamhet.

Rekommendationer till regeringen och Trafikverket

Mot bakgrund av slutsatserna ovan rekommenderas regeringen

- att se till att Trafikverket utvecklar erfarenhetsåterföringssystem som används

- att Trafikverket har rimliga förutsättningar för att skapa konkurrens och följa upp bolagiseringarnas påverkan på konkurrensen samt följa upp att Trafikverkets arbete med att förbättra konkurrensen ger resultat
- att kritiskt efterfråga de faktiska erfarenheterna och göra en egen analys och värdering av uppgifterna
- att följa upp varför Trafikverket inte har förstärkt sina kontrollsystem mot oegentligheter
- att överväga mätningar av externa parter som komplement
- att informera riksdagen om konkurrenssituationen med mer kritiska mått och med de faktiska resultaten med olika upphandlings- och kontraktsformer med avseende på produktivitet och andra former av effektivitet.

Vidare rekommenderas Trafikverket

- att utveckla beställarrollen genom att mäta hur upphandlingarnas effektivitet beror på olika omständigheter, särskilt dem som Trafikverket har möjlighet att påverka
- att utveckla strategier utifrån faktiskt uppmätta resultat
- att överväga möjligheten att ta fram, äga och löpande utveckla egna generella villkor som kan ersätta dagens standardavtal
- att utveckla system och rutiner för erfarenhetsåterföring
- att öppna upp och utvidga inbjudningsförfarandena samt förenkla anbudsunderlagen
- att säkerställa att kraven i upphandlingarna är uppföljningsbara, att de blir kontrollerade och slutligen tillgodosedda utan extra kostnader.

Regeringens skrivelse

Regeringens bedömning

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i granskningen av Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar (RiR 2012/13:50).

Regeringen konstaterar inledningsvis att totalentreprenad och utförandeentreprenad är termer som kan definieras på lite olika sätt. I skrivelsen har regeringen använt termerna så som de definierats i Produktivitetskommitténs betänkande (SOU 2012:39). Med totalentreprenad avses därmed entreprenad eller del av entreprenad där entreprenören i förhållande till beställaren svarar för projektering och utförande. Med utförandeentreprenad avses entreprenad eller del av entreprenad där beställaren svarar för projektering och entreprenören svarar för utförande.

I skrivelsen lyfter regeringen bl.a. fram att behovet av att öka produktiviteten i anläggningsbranschen redan tidigare har uppmärksamats och att staten är en stor beställare och bör genom sitt agerande bidra till att anläggningsmarknaden utvecklas i positiv riktning. Vidare pekar regeringen på att under de senaste åren har grunden lagts för en mer effektiv statlig verk-

samhet inom transportområdet. Utgångspunkten för arbetet har enligt regeringen varit att förstärka och samla de verksamheter som svarar för statens kärnuppgifter och samtidigt bolagisera konkurrensutsatt verksamhet som inte bör bedrivas i myndighetsform.

Regeringen framhåller vidare att den har tagit en rad initiativ som syftar till att öka kunskapen om produktivitet och innovation i anläggningsbranschen och som därmed kan läggas till grund för ytterligare åtgärder. Som exempel lyfter regeringen fram Produktivitetskommittén som överlämnade sitt betänkande i juni 2012 och den särskilda utredare som tillsattes 2010 med uppdrag att utvärdera upphandlingsregelverket. Regeringen anger vidare att Trafikverket har fått i uppdrag att analysera hur och i vilka delar av Trafikverkets verksamhetsområden som verket kan använda sig av innovationsupphandling för att driva på utvecklingen av effektivare processer och ny teknik.

Leder Trafikverkets upphandlingsstrategi till högre produktivitet?

Vad gäller de farhågor som Riksrevisionen har avseende totalentreprenader pekar regeringen på att Trafikverket har framfört att de inte är konsekvenser av entreprenadformen totalentreprenad i sig utan snarare konsekvenser som skulle kunna inträffa på grund av dåligt formulerade krav eller en bristfällig kontraktsuppföljning. I skrivelsen anförs vidare att på grund av tidigare brister i uppföljningen är det för tidigt att säga att totalentreprenadformen ökar riskerna för ineffektivitet, minskad kvalitet och ökade livscykelkostnader på det sätt som Riksrevisionen har framfört.

Regeringen pekar vidare på att Trafikverket håller på att utveckla nya arbetssätt kring upphandlingar. I enlighet med dessa ska Trafikverket alltid välja den entreprenadform som anses mest lämplig med hänsyn till det enskilda objekt som ska upphandlas.

Regeringen instämmer med Riksrevisionens slutsats att valet av upphandlingsform bör baseras på ett starkare empiriskt stöd än vad som är fallet i dag. Regeringen menar dock att det mot bakgrund av dels tidigare brister i uppföljning av upphandlingarna, dels Produktivitetskommitténs slutsatser inte finns grund för att Trafikverkets satsning på en ökad andel totalentreprenader framöver inte skulle vara ändamålsenlig.

I skrivelsen framför regeringen även att Trafikverkets nya beställar- och upphandlingsstrategi ännu inte är realiserad fullt ut. Det är därför enligt regeringen motiverat att Trafikverket fortsätter arbetet med att analysera faktorer som kan påverka produktiviteten. Trafikverket bör därför enligt regeringen fortsätta att utveckla sin beställarroll genom att mäta hur upphandlingarnas effektivitet beror på olika omständigheter. Därefter bör Trafikverket utveckla sina strategier utifrån faktiska uppmätta resultat.

Uppföljning av upphandlingarna

I skrivelsen anger regeringen att det är av största vikt att det finns system och rutiner på plats som kan ge lätt tillgänglig empiri för i vilka situationer olika kombinationer av upphandlingsformer, ersättningsformer, paketering osv. är lämpliga att använda för att uppnå hög effektivitet. Regeringen pekar bl.a. på Upphandlingsutredningen som tillsattes 2010 med uppdrag att se över systemet för insamling av upphandlingsstatistik och vilka uppgifter som ska samlas in. Regeringen har även i regleringsbrevet för Trafikverket avseende budgetåret 2012 ställt upp ett återrapporteringskrav som innebär att Trafikverket ska redovisa vidtagna åtgärder för att mäta och öka produktiviteten i anläggningsbranschen och förbättra anläggningsmarknadens funktionssätt.

Av skrivelsen framgår vidare att Trafikverket i sitt remissyttrande framfört att det under Vägverkets och Banverkets tid inte genomfördes systematiska kostnadsuppföljningar som satts i samband med hur det upphandlats. Däremot lyfter regeringen fram att det sedan 2010 har påbörjats sådan uppföljning, exempelvis projektet PIA (Produktivitet och innovation i anläggningsbranschen). Vidare nämns i skrivelsen att Trafikverket införde ett inköpssystem 2012 där information om leverantörer och kontrakt samlas på ett strukturerat sätt, vilket förbättrar möjligheterna till uppföljning.

Sammanfattningsvis menar regeringen att Trafikverket har vidtagit en rad åtgärder för att förbättra erfarenhetsåterföringen. Regeringen instämmer dock i Riksrevisionens rekommendation att Trafikverket bör fortsätta att utveckla sina system och rutiner för erfarenhetsåterföring.

Konkurrenssituationen

I skrivelsen lyfter regeringen fram att under de senaste åren har grunden för en mer effektiv statlig verksamhet inom transportområdet lagts. Som en del i arbetet pekar regeringen på att den 1 januari 2009 överfördes dels verksamheten vid Vägverket Produktion till Svevia AB, dels verksamheterna vid Vägverket Konsult och Banverket Projektering till Vectura Consulting AB. Vidare överfördes den 1 januari 2010 verksamheten vid Banverket Produktion till Infranord AB.

Regeringen lyfter även fram att Trafikverket skapades den 1 april 2010, bl.a. för att skapa förutsättningar för trafikslagsövergripande planering och beställning av drift, underhåll och byggande.

Regeringen framhåller vidare att i skrivelsen Utförande av drift och underhåll av järnväg (skr. 2012/13:19) gjorde regeringen den sammanfattande bedömningen att det långsiktiga arbete som beskrivits ovan har visat tydliga tecken på att vara framgångsrikt, men också att förändring av denna omfattning måste få ta tid och att uthållighet i förändringsarbetet krävs.

Regeringen menar att tidigare erfarenheter av konkurrens visar att konkurrensutsättning av drift och underhåll av väg med start 1992 har lett till ökad produktivitet. Sex år efter det att konkurrensutsättningen påbörjats

utvärderades erfarenheterna inom vägsektorn av dåvarande Riksrevisionsverket som bl.a. konstaterade att produktionskostnaden för driftverksamheten hade minskat med i storleksordningen 25 procent, dock med osäkerhet kring hur mycket en vikande konjunktur och minskade anslag påverkat kostnadsnivån. Regeringen framhåller att Trafikverkets egen analys av underhållskontrakt indikerar en fortsatt produktivitetsutveckling under perioden 2000–2011 på 15–20 procent.

I skrivelsen framför regeringen att den har tagit en rad initiativ som syftar till att öka kunskapen om produktivitet och innovation i anläggningsbranschen. Ett exempel är tillsättandet av Produktivitetskommittén vars betänkande för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

Regeringen konstaterar vidare att Trafikverket i sitt remissvar har framfört att verket har besökt ett flertal europeiska länder i syfte att få fler utländska leverantörer att vilja investera och etablera sig i Sverige. Vidare menar Trafikverket, till skillnad från Riksrevisionen, att de använda standardavtalen leder till förutsebarhet och transparens för såväl svenska som utländska entreprenörer.

Regeringen menar vidare att det kan finnas andra faktorer än de som Riksrevisionen pekar på som kan påverka konkurrensen och därmed antalet anbud. Exempel på sådana faktorer är bl.a. branschstrukturens betydelse. På järnvägssidan påbörjades konkurrensutsättningen av dessa objekt successivt i början av 2000-talet. Dessförinnan utfördes i princip all verksamhet i Trafikverkets egen regi. Även konjunkturläget torde enligt regeringen ha betydelse för antalet anbudslämnare och därmed anbud.

Regeringens insatser

Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens bedömning av regeringens insatser. Regeringen menar att en rad åtgärder har vidtagits som lagt grunden för en mer effektiv statlig verksamhet inom transportområdet och att den tagit initiativ för att öka kunskapen om olika åtgärders effekter på produktivitet och innovation i anläggningsbranschen.

Regeringen instämmer dock i att insatserna för att förbättra framför allt erfarenhetsåterföringen behöver förstärkas.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning

Av skrivelsen framgår att regeringen anser att de tidigare beskrivna vidtagna åtgärderna inom såväl Regeringskansliet som Trafikverket samt det arbete som redan pågår är tillräckligt för att förbättra erfarenhetsåterföringen och fördjupa kunskapen om effektiviteten i olika upphandlingar och därmed skapa underlag för framtida agerande. Regeringen understryker dock att det är nödvändigt med bättre erfarenhetsåterföring för att kunna ta ställning till hur upphandlingarna bör utvecklas för att leda till hög produktivitet och konkurrens. Mot den bakgrunden avser regeringen inte för närvarande vidta några ytterligare åtgärder.

Motionen

I kommittémotion 2012/13:T12 framhåller Siv Holma m.fl. (V) att de brister i säkerställandet av ett effektivt resursutnyttjande vid upphandling av vägar och järnvägar som Riksrevisionen har pekat på måste tas på största allvar. Annars finns risk för att möjligheten för våra järnvägar att fylla nödvändig samhälls- och klimatnytta minskar. I motionen anges att investeringar inom järnvägen har en ungefärlig livslängd på 40 år vilket enligt motionärerna skapar behov av att standardisera upphandlingen för att säkra den långsiktiga hållbarheten. Motionärerna menar att det finns risk för att nuvarande upphandlingar ger dyrare lösningar, vinsterna privatiseras och förlusterna förstärkas. I motionen understryks att mot bakgrund av att vägar och järnvägar lyder under olika lagstiftningar kan upphandlingar inte genomföras med samma utgångspunkt för de båda trafikslagen. En sådan ordning riskerar att leda till ytterligare fokusering på lägsta pris på bekostnad av kvalitet. Motionärerna finner vidare det anmärkningsvärt att regeringen inte tänker vidta några ytterligare åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport då ett flertal av rekommendationerna i rapporten enligt motionärerna är högst relevanta. Mot den bakgrunden föreslår motionärerna följande åtgärder:

- Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att ta fram empiriskt underlag som motiverar strategier och beslut om upphandling (*yrkande 1*).
- Regeringen bör informera riksdagen om uppnådd effektivitet med olika upphandlings- och kontraktsformer inom Trafikverket (*yrkande 2*).
- Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att utveckla de erfarenhetsåterföringssystem som används och som är tillgängliga även för externa forskare och extern revision (*yrkande 3*).
- Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att genomföra mätresultat av hur upphandlingarnas produktivitet och effektivitet påverkas av olika entreprenadformer. Mätningarna ska genomföras systematiskt och objektivt samt kompletteras med extern utvärdering och uppföljning (*yrkande 4*).

Utskottets ställningstagande

Utskottet har vid tidigare tillfälle framhållit att anläggningsbranschens produktivitet utveckling har varit bristfällig och att staten, som stor beställare, genom sitt agerande bör bidra till att anläggningsmarknaden utvecklas i positiv riktning (bet. 2008/09:TU2). Trafikverket är en av Sveriges största statliga beställare och köper varor och tjänster för ca 40 miljarder kronor årligen. Verkets upphandling av vägar och järnvägar är därför av avgörande betydelse för att få mer infrastruktur för pengarna, och utskottet välkomnar därför Riksrevisionens fokusering på detta område.

Riksrevisionens granskning pekar tydligt på att det inte finns något stöd för att Trafikverkets senaste upphandlingsstrategi är ändamålsenlig. Detta är mycket allvarligt. Riksrevisionen har i sin granskningsrapport bl.a. pekat på att det inte finns något empiriskt stöd för att totalentreprenader leder till högre produktivitet. Tvärtom varnar Riksrevisionen för att det på lång sikt finns risker för ineffektivitet eftersom kvaliteten befaras bli sämre och livscykelkostnaderna högre till följd av den ökade variantrikedom som totalentreprenader medger. Dessutom konstaterar Riksrevisionen att Trafikverket inte har följt upp och analyserat de uppnådda slutresultaten i entreprenaderna på lämpligt sätt. Det innebär att Trafikverket även de närmaste åren kommer att sakna kunskap om vilken upphandlingsstrategi som är den effektivaste.

Utskottet menar att de brister som Riksrevisionen pekar på i sin rapport måste tas på största allvar och anser därför att det är anmärkningsvärt att regeringen inte tänker vidta några ytterligare åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport, trots att ett flertal av rekommendationerna i rapporten är högst relevanta. Det befäster i och för sig den kritik om passivitet och okritiskhet som Riksrevisionen har riktat mot regeringen i sin granskningsrapport.

Utskottet vill även lyfta fram att investeringar inom järnvägen har en ungefärlig livslängd på 40 år, vilket skapar behov av att standardisera upphandlingen för att säkra den långsiktiga hållbarheten. I dag saknas ofta incitament för företag att uppfylla detta. Utskottet anser att det finns en risk för att nuvarande upphandlingar ger dyrare lösningar. Dagens ordning riskerar att leda till ytterligare fokusering på lägsta pris på bekostnad av kvalitet.

Regeringen har i sin skrivelse framfört att ett flertal av de brister som Riksrevisionen har pekat på i sin granskningsrapport faktiskt redan är omhändertagna eller på gång att omhändertas antingen av regeringen eller av Trafikverket men att flera av dessa kräver uthållighet. Enligt utskottets uppfattning kan en sådan uthållighet i stället riskera att leda till att vi får se mindre väg och järnväg för pengarna samtidigt som möjligheten för våra järnvägar att fylla nödvändig samhälls- och klimatnytta minskar. Utskottet anser därför att den kritik som Riksrevisionen har framfört bör tas på allvar och att riksdagen bör rikta ett tillkännagivande till regeringen med följande innehåll:

- Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att ta fram empiriskt underlag som motiverar strategier och beslut om upphandling.
- Regeringen bör informera riksdagen om uppnådd effektivitet med olika upphandlings- och kontraktsformer inom Trafikverket.
- Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att utveckla de erfarenhetsåterföringssystem som används och som är tillgängliga även för externa forskare och extern revision.

- Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att genomföra resultatmätningar av hur upphandlingarnas produktivitet och effektivitet påverkas av olika entreprenadformer. Mätningarna ska genomföras systematiskt och objektivt samt kompletteras med extern utvärdering och uppföljning.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation.

Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar (M, FP, C, KD)

av Jan-Evert Rådström (M), Eliza Roszkowska Öberg (M), Jessica Rosen-
crantz (M), Sten Bergheden (M), Lars Tysklind (FP), Edward Riedl (M),
Göran Lindell (C) och Robert Halef (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår motion

2012/13:T12 av Siv Holma m.fl. (V) yrkandena 1–4 och
lägger skrivelse 2012/13:50 till handlingarna.

Ställningstagande

Utskottet har vid tidigare tillfälle framhållit att anläggningsbranschens produktivitetsutveckling har varit bristfällig och att staten, som stor beställare, genom sitt agerande bör bidra till att anläggningsmarknaden utvecklas i positiv riktning (bet. 2008/09:TU2). Trafikverket är en av Sveriges största statliga beställare och upphandlar vägar och järnvägar för stora summor varje år. Vi kan därför konstatera att Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar är av avgörande betydelse för att få mer infrastruktur för pengarna och välkomnar därför Riksrevisionens granskning.

Vi har tagit del av de iakttagelser och slutsatser som påtalats i granskningen och finner att dessa i flera delar tar upp viktiga frågor.

Vi vill därför framhålla att vi ser med tillfredsställelse på regeringens skrivelse av vilken det bl.a. framgår att regeringen har tagit en rad initiativ i syfte att öka kunskapen om produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen för att komma till rätta med produktivitetsutvecklingen. Vidare framgår av skrivelsen att regeringen har vidtagit ett antal åtgärder som har lagt grunden för en mer effektiv statlig verksamhet inom transportområdet. Vi har även tagit del av att Trafikverket i sitt remissvar till regeringen menar att ett flertal av de brister som Riksrevisionen pekar på är kända av verket och att arbete har pågått med att komma till rätta med dessa alltsedan myndigheten bildades år 2010. Enligt Trafikverket tar det tid innan arbetet ger effekt, och de två år som Trafikverket har varit verksamt är för kort tid för att kunna uppnå resultat fullt ut.

Även utskottsmajoriteten har haft möjlighet att ta del av regeringens skrivelse och det arbete som pågår med att öka anläggningsmarknadens produktivitet och med att säkerställa att Trafikverket utvecklas till en kompetent beställare med en upphandlingsstrategi som leder till mer väg och järnväg för pengarna. Mot den bakgrunden är vi mycket förvånade över de motionsyrkanden som utskottsmajoriteten föreslår bör bifallas.

Riksrevisionen har i sin granskningsrapport bl.a. framfört att det inte finns empiriskt stöd för att Trafikverkets upphandlingsstrategi leder till mer väg och järnväg för pengarna. Utskottsmajoriteten har också mot den bakgrunden funnit att regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att ta fram empiriskt underlag som motiverar strategier och beslut om upphandling. Utskottsmajoriteten har även funnit att Trafikverket bör få i uppdrag att genomföra mätresultat av hur upphandlingarnas produktivitet och effektivitet påverkas av olika entreprenadformer. Mätningarna ska genomföras systematiskt och objektivt samt kompletteras med extern utvärdering och uppföljning.

Vi delar majoritetens uppfattning om vikten av empiriskt stöd för upphandlingsstrategier. Inte heller regeringen är av en annan uppfattning utan framhåller tvärtom i skrivelsen att valet av upphandlingsform bör baseras på ett starkare empiriskt stöd än vad som är fallet i dag. Regeringen lyfter vidare fram att det är av största vikt att det finns system och rutiner som kan ge lätt tillgänglig empiri för i vilka situationer olika kombinationer av upphandlingsformer, ersättningsformer, paketering osv. är lämpliga att använda för att nå hög effektivitet. Av regeringens skrivelse framgår även att det under Vägverkets och Banverkets tid inte genomfördes systematiska kostnadsuppföljningar som sattes i samband med hur det upphandlades, men att sådan uppföljning har påbörjats fr.o.m. 2010.

Vi vill framhålla att det av regeringens skrivelse framgår att en rad åtgärder därför har vidtagits för att säkerställa att det finns empiriskt stöd för upphandlingsstrategier. Våren 2012 började Trafikverket utveckla sin beställarroll. Ett trettiotal aktiviteter pågår för att ge ökad kunskap, verktyg och planering i syfte att bidra till ökad produktivitet och innovation i anläggningsbranschen. Inom ramen för projektet PIA, Produktivitet och innovation i anläggningsbranschen, pågår mätningar av produktivitet kopplade till bl.a. entreprenadformen. Av regeringens skrivelse framgår även att stöd för valet av entreprenadform i det enskilda projektet utvecklas successivt utifrån de erfarenheter som Trafikverket får i genomförda projekt. Inom Regeringskansliet pågår även arbete med att bereda Produktivitetskommiténs betänkande. En upphandlingsutredning har tillsatts av regeringen med bl.a. uppdraget att se över systemet för insamling av upphandlingsstatistik och vilka uppgifter som ska samlas in.

Vi anser att det är av stor betydelse att arbetet med att förbättra produktiviteten och innovationsgraden i anläggningsbranschen fortsätter och att det finns empiriskt stöd för upphandlingsstrategier som leder till att rätt entreprenadform används i rätt projekt. Liksom regeringen förutsätter vi

också att det arbete som Trafikverket bedriver med att analysera faktorer som kan påverka produktiviteten fortsätter och att Trafikverket fortsätter att utveckla sina strategier utifrån uppmätta resultat. Vi vill i sammanhanget understryka att empiriskt stöd är något som byggs upp över tiden och förutsätter att möjligheten att genomföra mätningar och samla in underlag faktiskt har funnits.

Riksrevisionen har vidare pekat på att det finns brister i uppföljningen av upphandlingarna. Utskottsmajoriteten har därför funnit att Trafikverket bör få i uppdrag att utveckla de erfarenhetsåterföringssystem som används och som är tillgängliga även för externa forskare och extern revision. Vidare föreslår utskottsmajoriteten att regeringen bör informera riksdagen om uppnådd effektivitet med olika upphandlings- och kontraktsformer. I likhet med regeringen anser vi att det är av stor vikt att erfarenhetsåterföringen blir bättre och att Trafikverket fortsätter arbetet med att utveckla sina system och rutiner för erfarenhetsåterföring för att kunna ta ställning till hur upphandlingarna bör utvecklas för att öka produktiviteten i anläggningsbranschen. Vi konstaterar därför med tillfredsställelse att det, som nämnts, inom projektet PIA pågår en systematisk och kontinuerlig mätning av produktivitet för olika produktområden. Mätningen kopplas till entreprenad-, ersättnings-, samverkans-, och upphandlingsformers påverkan på produktiviteten. Av regeringens skrivelse framgår även att ett nytt inköpssystem implementerats 2012 där information samlas om leverantörer och kontrakt på ett strukturerat sätt, vilket förbättrar möjligheterna till uppföljning. Vidare nämns i regeringens skrivelse att ett nytt projektledningssystem ska införas som ska ge grund för erfarenhetsåterföring.

Vi vill också peka på att regeringen i regleringsbrevet avseende budgetåret 2012 för Trafikverket ställt upp ett återrapporeringskrav som innebär att verket ska redovisa vidtagna åtgärder för att mäta och öka produktiviteten i anläggningsbranschen och förbättra anläggningsmarknadens funktions-sätt. Vi förutsätter att återrapporering till riksdagen kommer att ske i vederbörlig ordning. I skrivelsen anger regeringen även att Trafikverkets återrapporering kommer att visa om det finns behov av ytterligare åtgärder från regeringens sida för att en fullgod uppföljning av upphandlingarna ska säkerställas. När det gäller motionsyrkandet om att erfarenhetsåterföringssystem ska vara tillgängliga för externa forskare och revision vill vi understryka att Trafikverket som statlig myndighet omfattas av offentlighetsprincipen.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att en rad åtgärder och initiativ redan har tagits för att utveckla Trafikverkets beställarroll och för att säkerställa att upphandlingarnas effektivitet mäts, utvärderas och följs upp. Vi finner det därför anmärkningsvärt att utskottsmajoriteten anser att regeringen har varit passiv och okritisk. Regeringen har i skrivelsen redovisat åtgärder och initiativ som vidtagits och som faktiskt tillgodoser de yrkanden som utskottsmajoriteten har. Vi anser inte att det är seriöst att ge regeringen i uppdrag att låta verkställa uppgifter som faktiskt redan är

igångsatta. Vi anser att det är av stor betydelse att vi får en fungerande konkurrens och ett effektivt resursutnyttjande för byggande och underhåll av vägar och järnvägar. Men vi anser inte att det kan vara riksdagens uppgift att föreskriva om hur underlag som motiverar olika entreprenadformer ska tas fram, hur mätningar ska utföras eller vem som ska utföra utvärderingarna.

Med hänvisning till detta anser vi att riksdagen bör avslå motion 2012/13: T12 (V) yrkandena 1–4 och lägga regeringens skrivelse till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2012/13:50 Riksrevisionens rapport om Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar.

Följdmotionen

2012/13:T12 av Siv Holma m.fl. (V):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att ta fram empiriskt underlag som motiverar strategier och beslut om upphandling.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör informera riksdagen om den uppnådda effektiviteten med olika upphandlings- och kontraktsformer inom Trafikverket.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att utveckla de erfarenhetsåterföringssystem som används och som är tillgängliga även för externa forskare och extern revision.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att genomföra mätresultat av hur upphandlingarnas produktivitet och effektivitet påverkas av olika entreprenadformer.