

RAPPORT  
NR 6 | 2026

MARKNADSMISSLYCKANDENA

# När tåget inte kommer

Järnvägen, marknadsmodellen och  
ett system utan marginaler

Maria Arkeby



ISBN: 978-91-90191-03-3  
©Tankesmedjan Tiden 2026  
Författare: Maria Arkeby  
Foto: Istockphoto  
Layout: Johan Resele

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	5
<b>Prolog</b>	6
<b>När marknaden möter samhällssystemen</b>	7
<b>Järnvägen är inte en vanlig marknad</b>	9
<b>Från statlig helhet till marknadsmodell</b>	11
<b>Internationella jämförelser</b>	13
<b>Hur järnvägssystemet fungerar i praktiken</b>	15
<b>Underhåll och marginaler</b>	17
<b>Godstrafik och industri</b>	19
<b>Klimatdimensionen</b>	21
<b>Beredskap och totalförsvaret</b>	23
<b>Den mänskliga infrastrukturen</b>	25
<b>Fem prioriterade reformer för en fungerande svensk järnväg</b>	27
<b>”Man gör det som ingår, men inte mer”</b>	29
<b>Avslutning</b>	12
<b>Källförteckning</b>	34



## Sammanfattning

Den svenska järnvägen är i flera avgörande avseenden inte en välfungerande marknad. Under tre decennier har ansvar för trafik, underhåll och planering delats upp mellan ett stort antal aktörer. Samtidigt är järnvägen ett tekniskt nätverk där varje del är beroende av helheten. När störningar uppstår sprids effekterna snabbt genom systemet.

Rapporten visar att denna kombination, fragmenterad styrning i ett sammanhängande system, skapar ökade samordningskostnader, svagare robusthet och bristande långsiktighet. Resultatet är ett system som är oerhört känsligt för avvikelser.

För resenären innebär det förseningar och minskad tillit. För industrin innebär det ökade kostnader och sämre förutsägbarhet. För klimatpolitiken innebär det att överflyttning från väg till järnväg begränsas. För beredskapen innebär det minskad handlingsförmåga.

Järnvägen bär i dag flera samhällsbärande funktioner samtidigt. Det ställer krav på samordning, kontinuitet och systemansvar som en uppdelad styrmodell har svårt att fullt ut leverera. När marknadsmodellen inte producerar dessa egenskaper uppstår ett funktionellt marknadsmisslyckande.

Det är inte en ideologisk slutsats. Det är en konsekvens av hur systemet är utformat.

## Prolog

16.42

Det är tisdag och regnet hänger i luften över perrongen.

Hon står där varje vardag. Inte längst fram, inte längst bak, utan ungefär mitt i, där dörren brukar stanna. Hon har lärt sig var den brukar hamna. Hon har lärt sig hur lång tid det tar från signal till inrullning.

16.42. Det är inte bara en avgångstid. Det är en gräns. Missar hon det tåget blir nästa för sent. Förskolan stänger 17.30. Det finns inga marginaler i systemet och inga marginaler i hennes schema.

Hon vet inte vem som äger spåren. Hon vet inte hur tågplanen fastställs eller hur många entreprenörer som ansvarar för växlarna. Hon vet bara att när högtalarrösten säger "försenat på grund av tidigare vagnfel" betyder det att någon annans minuter nu är hennes problem.

Ett par meter bort står en man med hjälm i handen. Han ska vidare till ett skift som börjar 18.15. Längre bort sitter en student på sin resväska. Alla väntar på samma sak: att systemet ska hålla.

När tåget rullar in andas perrongen ut.

Det är ett komplext system där hundratusentals resor varje dag ska fungera i ett gemensamt nät av räls, signaler och tidtabeller. När det fungerar märks det knappt. När det inte gör det påverkas vardagen direkt.

16.42 är där järnvägspolitiken möter livet.

## När marknaden möter samhällssystemen

Under de senaste decennierna har allt fler delar av den svenska samhällsekonomin organiserats genom marknadslösningar. Från apotek och skola till välfärdstjänster och infrastruktur har konkurrens och upphandling blivit centrala styrprinciper. I flera fall har reformerna syftat till att öka effektiviteten och förbättra kvaliteten. Men när marknadsmodeller tillämpas på verksamheter med starka samhällsbärande funktioner uppstår en avgörande fråga: fungerar marknaden alltid bättre än samlad styrning?

Den här rapporten är en del av en bredare granskning av just sådana gränsdragningar. Den undersöker när marknadslogik fungerar och när den kolliderar med systemets faktiska förutsättningar.

Järnvägen är ett särskilt tydligt exempel.

Under tre decennier har den svenska järnvägen stegvis omvandlats från en sammanhållen statlig verksamhet till ett system präglad av upphandling, konkurrens och kontrakt. Infrastruktur och trafik har separerats. Flera operatörer delar samma spår. Underhåll utförs av entreprenörer. Ansvar fördelas genom avtal.

Sverige har gått längre än många andra europeiska länder i att applicera marknadslogik på järnvägssektorn. Reformerna byggde på ett tydligt löfte: konkurrens skulle skapa effektivitet, dynamik och bättre resultat för resenärer och skattebetalare.

Men järnvägen är inte vilken marknad som helst. Den är ett tekniskt nätverk med fysiskt och begränsat utrymme. Den är en ryggrad för arbetspendling och industriella transporter. Den är central för klimatomställningen. Den är en del av nationell beredskap. När den inte fungerar påverkas vardagen, företagets logistik och samhällets robusthet. Den här rapporten ställer därför en grundläggande fråga:

Har marknadsmodellen gjort järnvägen mer välfungerande för dem som är beroende av den? För pendlaren som bara har ett tåg som fungerar i vardagen. För industrin som bygger sin konkurrenskraft på tillförlitliga leveranser. För personalen som bär systemet i vardagen. För samhället som behöver tillförlitlighet i kris. Eller har fragmentiseringen skapat nya samordningskostnader, nya gränssnitt och nya sårbarheter som inte fullt ut beaktades när reformerna genomfördes?

Nationalekonomisk teori om marknadsmisslyckanden visar att marknader fungerar sämre i system med naturliga monopol, starka beroenden mellan olika delar och där störningar får spridningseffekter i hela systemet. Järnvägen uppvisar samtliga dessa egenskaper.

Tre decennier efter avregleringen är det därför rimligt att göra bokslut. Inte av ideologiska skäl, utan av funktionella.

Är den svenska järnvägsmodellen en välfungerande marknad? Eller visar erfarenheterna på ett marknadsmisslyckande i ett samhällsbärande nätverk där helheten är större än summan av delarna?

# Järnvägen är inte en vanlig marknad

## Ett tekniskt nätverk där helheten avgör

Järnvägen är inte en tjänst som kan plockas isär i oberoende delar. Den är ett tekniskt nätverk. Spår, signaler, kontaktledningar, trafikledning, fordon, personal, underhåll och tidtabeller är ömsesidigt beroende av varandra. När en del brister påverkas helheten.

Till skillnad från många andra marknader där en aktör kan misslyckas utan att hela systemet påverkas, är järnvägen sammanlänkad. Ett signalfel i en knutpunkt kan få följd effekter i flera regioner. En nedriven kontaktledning kan stoppa både person- och godstrafik. Ett försenat tåg blockerar nästa. Spåren kan inte byggas ut i takt med efterfrågan på kort sikt, och tåglägen är en knapp resurs.

Det innebär att konkurrens på järnväg inte fungerar som på en marknad med fri etablering. Två aktörer kan inte utan vidare lägga in var sin avgång om spåret redan är fullt. Konkurrensen sker inom ett redan belastat system.

I den offentliga debatten beskrivs järnvägen ofta i termer av valfrihet. I praktiken är valet för resenären ofta begränsat. Det finns ett tåg som fungerar för att få vardagen att gå ihop. Om det bara går ett tåg 16.42 från Gävle central spelar det mindre roll hur många operatörer som delar på systemet.

Valfriheten avgörs således i praktiken av hur mycket trafik som får plats på spåren.

I ett integrerat system kan resurser omfördelas snabbare. I ett uppdelat system kräver motsvarande åtgärder samordning mellan flera organisationer. Det gör inte samarbete omöjligt, men det påverkar systemets reaktionsförmåga.

Marknadsmodellen bygger på antagandet att konkurrens mellan aktörer driver effektivitet. Nätverkslogiken bygger på behovet av samordning och helhetsstyrning. Det är i mötet mellan dessa två logiker som den svenska järnvägsdebatten måste förstås. Frågan är inte om konkurrens kan fungera

i vissa delar, utan om ett tekniskt och i stora delar begränsat nätverk med höga samordningskrav kan styras som om det vore en uppdelningsbar tjänstemarknad. Det är den spänningen som präglar utvecklingen sedan avregleringen.

# Från statlig helhet till marknadsmodell

## Reformernas steg och deras konsekvenser

Under större delen av 1900-talet var den svenska järnvägen organiserad som en sammanhållen statlig verksamhet genom Statens Järnvägar (SJ). Infrastruktur, trafik, underhåll och planering låg inom samma organisation, och beslut om investeringar och drift fattades inom ett gemensamt ansvar.

Det innebar inte att systemet var utan problem. Men ansvar och prioriteringar låg samlade. Avvägningar mellan underhåll, trafik och investeringar gjordes inom samma organisation.

Den första stora reformen kom 1988, då ansvaret för infrastrukturen skiljdes från trafiken. Staten tog över spåren genom det nybildade Banverket, medan trafikverksamheten låg kvar i SJ, som senare bolagiserades. Syftet var att tydliggöra kostnader och skapa en mer effektiv styrning. Infrastruktur sågs som ett naturligt monopol, medan trafiken i teorin kunde konkurreras ut.

Under 1990-talet utvecklades modellen vidare. Regional persontrafik öppnades för upphandling, där landsting och senare regioner beställde trafik från olika operatörer. År 1996 öppnades även godstrafiken för konkurrens, vilket gjorde det möjligt för flera bolag att trafikera samma infrastruktur.

Reformerna låg i linje med en bredare europeisk utveckling, där järnvägsmarknader successivt liberaliserades. Syftet var att pressa kostnader, öka effektivitet och skapa dynamik. Samtidigt innebar förändringarna att järnvägen i allt högre grad kom att styras genom avtal mellan olika aktörer, snarare än genom intern samordning.

Mellan 2009 och 2010 genomfördes nästa steg, då persontrafiken öppnades för kommersiell etablering. Sverige blev därmed ett av de länder i Europa som gått längst i att öppna järnvägsmarknaden.

Reformerna skedde inte i ett vakuum. EU:s järnvägspaket syftade till att harmonisera regelverk och möjliggöra gränsöverskridande trafik. Samtidigt har flera andra länder, som Tyskland och Frankrike, behållit en mer integrerad struktur även efter liberalisering. Sverige valde en mer konsekvent uppdelning.

Den mest betydelsefulla förändringen var inte att fler aktörer tillkom, utan hur systemet styrs.

Helhetsansvaret delades upp mellan flera aktörer: Trafikverket ansvarar för infrastrukturen, regioner för delar av persontrafiken, operatörer för trafiken och entreprenörer för underhållet. Varje aktör fick egna uppdrag och incitament, i hög grad kopplade till kontrakt snarare än till systemets funktion som helhet. Samordning blev i större utsträckning en fråga om avtal och förhandling, snarare än en intern prioritering.

# Internationella jämförelser

## Olika vägar i Europa

Den svenska järnvägsmodellen framställs ibland som en naturlig följd av europeisk harmonisering. Det är en förenkling.

EU:s järnvägspaket har krävt en juridisk separation mellan infrastruktur och trafik samt öppning för konkurrens. Däremot har medlemsstaterna haft betydande frihet i hur långt de velat gå organisatoriskt och marknadsmissigt. Sverige har valt en av de mest konsekventa uppdelningsmodellerna i Europa.

I Tyskland är Deutsche Bahn organiserat som en statlig koncern där infrastrukturen och trafikbolagen är juridiskt separerade, men samlade under samma ägare. Det innebär att planering, investering och trafikering kan koordineras inom en gemensam struktur, samtidigt som konkurrens förekommer i delar av systemet.

I Frankrike har reformer genomförts för att anpassa systemet till EU:s regelverk, men staten har behållit en stark central roll. Infrastrukturen förvaltas separat, men systemet präglas fortsatt av nationell planering och gradvis marknadsöppning.

I Norge är infrastrukturen statlig och persontrafiken upphandlas i trafikpaket. Samtidigt har staten behållit en tydlig strategisk kontroll och reformerna har justerats när problem uppstått.

Sammantaget visar dessa exempel att marknadsöppning kan kombineras med olika grader av integrering och statlig styrning.

Sverige avviker genom att ha en mer konsekvent uppdelning. Infrastruktur, trafik, underhåll och planering är i högre grad organisatoriskt separerade och sammanlänkade genom kontrakt. Få andra länder har gått lika långt i att fragmentera systemet.

Det innebär inte att Sverige är ensamt om att ha utmaningar. Men det innebär att den svenska modellen är ett av de tydligaste exemplen på en järnväg organiserad utifrån marknadsprinciper.

Punktlighet används ofta som ett mått på hur väl olika järnvägssystem fungerar. Bilden är dock mer komplex än vad enstaka procentsatser antyder.

Internationella jämförelser påverkas av hur punktlighet definieras, vilka trafikslag som ingår och hur mätningen genomförs. I vissa system räknas små avvikelser som förseningar, i andra tillåts större marginaler. Även skillnader i kapacitetsutnyttjande, trafikmix och geografiska förutsättningar påverkar utfallet.

Det innebär att punktlighet inte kan användas som ett entydigt mått på styrmodellens kvalitet.

Samtidigt framträder ett mer generellt mönster. I hårt belastade system tenderar punktligheten att vara mer känslig för störningar, särskilt i långväga trafik där effekterna sprids över större delar av nätet. I system med större marginaler och tydligare samordning är variationerna ofta mindre.

# Hur järnvägssystemet fungerar i praktiken

## Tågplan, kapacitet och beroenden

För att förstå de problem som i dag präglar den svenska järnvägen räcker det således inte att studera punktlighetssiffror eller enskilda upphandlingar. Man måste förstå hur systemet faktiskt är uppbyggt och styrs i praktiken.

Järnvägen är inte en tjänst som kan justeras från vecka till vecka. Den är ett planerat flöde av rörelser i ett fysiskt begränsat nätverk. Systemets kärna är den årliga tågplanen, fastställd av Trafikverket. I tågplanen fastställs varje tågläge, det vill säga exakt var och när ett tåg får köra. Här avgörs prioriteringar mellan person- och godstrafik, här planeras banarbeten och här reserveras kapacitet för oförutsedda behov. Processen är omfattande och sker i samordning både nationellt och europeiskt.

När planen väl är fastställd är systemet i praktiken låst för ett helt år. Det innebär att järnvägen saknar den flexibilitet som ofta förutsätts i marknadsretoriken. Om en sträcka redan är hårt belastad går det inte att sätta in fler avgångar med kort varsel.

Här uppstår en central spänning. Marknadslogiken utgår från att fler aktörer kan öka utbudet. Nätverkslogiken innebär att utbudet i praktiken begränsas av hur mycket trafik som får plats på spåren.

Ett tågläge är rätten att befinna sig på en viss plats vid en viss tidpunkt. På enkelspår kan endast ett tåg åt gången befinna sig mellan två mötesstationer. Även på dubbelspår är utrymmet begränsat, särskilt under högtrafik när olika trafikslag sammanfaller.

När trafiken ökar utan att infrastrukturen byggs ut förändras systemets egenskaper. Marginalerna krymper och återhämtningsförmågan minskar. Mindre störningar får större spridningseffekter. En försening på några minuter är därför inte bara en avvikelse från tidtabellen. Den kan blockera

efterföljande tåglägen och skapa följdförseningar som rör sig genom nätverket.

Järnvägen är också ett samtidighetssystem. Snabbtåg, regionaltåg, pendeltåg och godståg delar ofta samma spår, trots att de har olika hastighet, stoppmönster och prioriteringsbehov. Att få dessa flöden att fungera tillsammans är en kontinuerlig avvägning. I ett system med goda marginaler kan störningar hanteras. I ett hårt belastat system sprids de snabbt.

Underhåll är en annan central del av systemets funktion. Till skillnad från många andra infrastrukturer kan järnvägen inte enkelt stängas utan att konsekvenserna blir omedelbara. Banarbeten kräver avstängningar, vilket självklart minskar utrymmet på spåren. När trafiken är tät måste underhållet planeras i begränsade tidsfönster, vilket ökar komplexiteten. Om förebyggande åtgärder skjuts upp ökar risken för akuta fel, och sådana fel får stora konsekvenser i ett hårt belastat nät.

Tekniskt sett är järnvägen ett sammanhängande system. Spår, signaler och tidtabeller är gemensamma. Organisatoriskt är den uppdelad. Trafikverket ansvarar för infrastrukturen och kapacitetstilldelningen. Regioner upphandlar regional trafik. Kommersiella operatörer driver fjärrtrafik. Underhållet utförs av entreprenörer. Flera aktörer kör godståg.

Varje aktör verkar inom sitt uppdrag, men alla är beroende av samma tekniska struktur. Det innebär att funktion i praktiken avgörs av hur väl helheten samordnas.

## Underhåll och marginaler

### När utrymmet för återhämtning försvinner

Den svenska järnvägen är hårt belastad. Trafiken har ökat under lång tid, medan stora delar av järnvägen är dimensionerad för lägre belastning. År 2024 genomfördes omkring 252 miljoner resor på järnväg i Sverige, motsvarande 13,6 miljarder personkilometer. Samma år transporterades cirka 66 miljoner ton gods, motsvarande 21,8 miljarder tonkilometer. Järnvägen står för ungefär en femtedel av det totala godstransportarbetet i landet.

Det är betydande flöden, koncentrerade till ett nät som på många håll saknar alternativa omledningsvägar.

Järnvägsinfrastrukturen ägs av staten genom Trafikverket. Samtidigt är utförandet av underhållet i stor utsträckning organiserat genom upphandling, där arbetet delas upp i geografiska kontrakt som utförs av entreprenörer, ofta med flera led av underleverantörer.

Underhållet har ökat i nominella termer över tid. I början av 2000-talet låg anslagen på omkring 5–7 miljarder kronor per år. I dag ligger nivån på cirka 15–20 miljarder kronor, vilket motsvarar i storleksordningen några tiondels procent av BNP och omkring 1 procent av statens utgifter. Samtidigt har resurserna haft svårt att hålla jämna steg med ökad trafik, en åldrande anläggning och högre krav på tillgänglighet. Resultatet beskrivs ofta som en ackumulerad underhållsskuld på tiotals miljarder kronor.

I ett välfungerande system dominerar det förebyggande underhållet. Planerade insatser minskar risken för fel och skapar stabilitet över tid. I praktiken har en större andel av resurserna kommit att användas till att åtgärda fel när de redan uppstått. Det innebär att störningar blir mer akuta, svårare att planera och mer kostsamma att hantera.

Den upphandlade modellen innebär samtidigt att underhållet delas upp i kontrakt som löper över begränsade tidsperioder. Entreprenörer byts ut

och underleverantörer används i flera led. I praktiken kan ett och samma banavsnitt över tid hanteras av flera olika organisationer med skiftande arbetssätt. Det påverkar kontinuiteten i arbetet.

Från fackligt håll, inte minst från Seko, har det under lång tid riktats kritik mot denna struktur. Liknande iakttagelser har också gjorts i granskningar från Riksrevisionen och i analyser från Trafikverket. Kritiken handlar om bristande kontinuitet, otydliga ansvarsförhållanden och svårigheter att upprätthålla långsiktig kunskapsuppbyggnad.

Järnvägsunderhåll är i hög grad erfarenhetsbaserat. Kunskap om specifika sträckor, återkommande problem och lokala förutsättningar byggs upp över tid och är svår att fullt ut dokumentera. När organisationer byts ut riskerar kunskapen att gå förlorad. Det kan leda till att återkommande fel hanteras upprepade gånger utan att grundorsakerna åtgärdas.

Samtidigt påverkar kontraktens utformning incitamenten. Kortare avtalsperioder och kostnadspress kan minska utrymmet för långsiktiga investeringar i kompetens och förebyggande underhåll. Resultatet är ett system där ett arbete som i grunden kräver kontinuitet och erfarenhet organiseras i en struktur som präglas av uppdelning och tidsbegränsning.

Persontrafikens punktlighet ligger normalt kring 85–90 procent, medan godstrafiken ofta ligger lägre. Men punktlighet är i detta sammanhang mindre ett mått på enskilda prestationer och mer ett uttryck för hur väl helheten fungerar.

# Godstrafik och industri

## Järnvägen som del av produktionssystemet

När järnväg diskuteras i offentligheten handlar det ofta om pendling och punktlighet i persontrafiken. För svensk ekonomi är godstrafiken minst lika central.

År 2024 transporterades omkring 66 miljoner ton gods på järnväg i Sverige, motsvarande 21,8 miljarder tonkilometer. Det innebär att cirka 21 procent av landets godstransportarbete sker på spår. Bakom dessa siffror finns skogsprodukter, stål, malm, energi och insatsvaror till industrin. Järnvägen är därmed inte bara ett transportmedel, utan en del av produktionssystemet.

När den fungerar är den integrerad i företagens logistik. När den inte fungerar uppstår snabbt kostnader, i form av störda leveranser, ökade lager och minskad produktionssäkerhet.

För industrin är förutsägbarhet avgörande. Råvaror ska anlända i rätt tid, produktion ska flyta utan avbrott och färdiga varor ska nå marknaden enligt kontrakt. Om järnvägen upplevs som osäker tvingas företag bygga in egna marginaler, genom större lager, alternativa transporter eller redundanta avtal. Det innebär ökade kostnader och i vissa fall en överflyttning till vägtransport, trots att järnvägen i grunden är mer energieffektiv för tunga och långväga flöden.

Kostnadsstrukturen påverkar samtidigt konkurrensförutsättningarna. Godstågsoperatörer betalar banavgifter som har höjts över tid, medan väginfrastrukturen i större utsträckning finansieras via generella skatter. Kostnadsbilden mellan transportslagen är därmed inte symmetrisk. Godstrafiken delar dessutom i stor utsträckning spår med persontrafik. På många huvudstråk samsas pendeltåg, regionaltåg, snabbtåg och godståg i samma kapacitet. De har olika egenskaper och krav, vilket gör prioriteringar nödvändiga.

I praktiken ges persontrafik ofta företräde i högtrafik, vilket är politiskt förstäligt eftersom många människor påverkas direkt. Konsekvensen

kan bli att godstrafiken får lägre regularitet eller hänvisas till tider med sämre förutsättningar.

För industrier med kontinuerlig produktion är stabila transportflöden avgörande. Störningar i järnvägen kan snabbt få konsekvenser i form av produktionsstopp, kontraktsbrott och ökade kostnader, vilket gör järnvägen till en systemrisk i ekonomin.

Samtidigt är godstrafiken i stor utsträckning kommersiell, medan infrastrukturen är gemensam och beslutas i långsiktiga nationella planer. Här uppstår en grundläggande asymmetri. Trafiken kan anpassas relativt snabbt, medan kapaciteten förändras långsamt. När efterfrågan ökar riskerar flaskhalsar att bestå.

# Klimatdimensionen

## När systemet avgör utsläppen

Klimatomställningen av transportsektorn beskrivs ofta i termer av teknik, elektrifiering och nya drivmedel. Men för tunga och långväga transporter finns redan ett transportslag med låga utsläpp: järnvägen. Den avgörande frågan är därför inte om alternativet finns, utan om det används.

För industrin är valet mellan järnväg och väg i praktiken inte ett klimatval, utan ett systemval. Det handlar om tillförlitlighet, leveransprecision och kostnadsrisk. När järnvägen fungerar integreras den i logistikflödena. När den inte gör det väljs den bort.

Det innebär att överflyttning från väg till järnväg inte främst avgörs av klimatmål, utan av hur transportsystemet faktiskt fungerar i vardagen. Kostnadsstrukturen spelar samtidigt en viktig roll. Järnvägstransporter belastas med banavgifter som har ökat över tid, medan stora delar av väginfrastrukturen finansieras via generella skatter. Det innebär att konkurrensvillkoren mellan transportslagen inte är helt symmetriska. I praktiken påverkar detta hur företag väger kostnad mot risk i sina transportval.

I teorin kan utsläppen minska genom att flytta transporter från väg till järnväg. I praktiken sker också motsatsen. När utrymmet på spåren är begränsat, störningarna återkommande eller kostnaderna svåra att förutse flyttas gods i stället till väg. Klimatutfallet blir därmed en konsekvens av hur systemet fungerar, inte av vilka mål som satts upp.

Internationella erfarenheter pekar i samma riktning. Investeringar i järnväg, särskilt i kapacitet och tillförlitlighet, kan skapa förutsättningar för att öka järnvägens andel. EU:s transportpolitik bygger också på denna logik. Samtidigt varierar resultaten mellan länder, beroende på hur väl systemen fungerar i praktiken.

Det innebär att klimatpolitiken i transportsektorn i grunden är beroende av infrastruktursystemens funktion. Om järnvägen inte upplevs som ett

stabilt alternativ begränsas möjligheten att minska utsläppen, oavsett politiska ambitioner.

# Beredskap och totalförsvaret

## Järnvägen som strategisk infrastruktur

Under lång tid har järnvägsdebatten främst handlat om punktlighet och effektivitet. I ett förändrat säkerhetspolitiskt läge har ytterligare en dimension blivit tydlig: järnvägen är en del av Sveriges strategiska infrastruktur.

I händelse av kris eller konflikt är järnvägen avgörande för

- militär mobilitet
- transport av drivmedel och förnödenheter
- livsmedels- och varuförsörjning
- evakuering och omdirigering av transporter
- avlastning av väg- och flygtrafik.

Den är därmed inte enbart ett transportsystem, utan en del av totalförsvarets funktionsförmåga.

Ett transportsystem som ska fungera i kris måste kunna hantera avbrott, sabotage, extrema väderhändelser och snabbt förändrade trafikmönster. Det förutsätter att systemet har tillräckliga marginaler, alternativa lösningar och en förmåga till snabb samordning.

I ett integrerat system är beslutsvägarna i regel kortare. I ett organisatoriskt uppdelat system kräver motsvarande anpassning samordning mellan flera aktörer med olika uppdrag och ansvar. Det innebär inte att ett uppdelat system inte kan fungera i kris, men att kraven på samordning ökar samtidigt som tidsmarginalerna minskar.

I fredstid kan ansvarsfördelning hanteras genom kontrakt och etablerade processer. I kris förändras logiken. Frågan blir då inte hur ansvaret är fördelat, utan vem som kan utöva ett samlat systemansvar.

Infrastrukturen förvaltas av Trafikverket, trafiken bedrivs av flera operatörer och underhållet utförs av entreprenörer. Regioner ansvarar för delar av persontrafiken.

När extraordinära prioriteringar måste göras, exempelvis att ge företräde åt militära transporter eller omdirigera godsflöden, krävs en tydlig nationell styrning. Ett system med flera organisatoriska nivåer måste då fungera som en sammanhållen helhet. Om beslutsvägarna är otydliga eller långsamma riskerar fördröjningar att uppstå just när tidsfaktorn är som mest kritisk.

Järnvägen är samtidigt en fysisk infrastruktur med begränsade alternativa sträckningar. På flera centrala stråk finns få eller inga redundanta omledningsmöjligheter. Ett avbrott i en knutpunkt kan därför få konsekvenser långt utanför den aktuella platsen.

Detta förstärker sambandet mellan vardag och kris. Ett system som redan utnyttjas hårt har begränsad flexibilitet när belastningen ökar eller när delar av nätet slås ut.

Återuppbyggnaden av det civila försvaret har aktualiserat frågan om statens kontroll över samhällsbärande funktioner. Transportsektorn är en av dessa.

Järnvägen är i grunden statligt ägd, men driften är i stor utsträckning organiserad genom upphandling och konkurrens. Statens styrning sker därmed i huvudsak genom regelverk och avtal, snarare än genom direkt operativ kontroll.

I normalläge är detta en etablerad ordning. I krisläge ställs högre krav på att systemet kan agera samlat och med tydliga mandat. Det avgörande är inte om aktörerna är offentliga eller privata, utan om strukturen möjliggör ett enhetligt agerande när läget kräver det.

# Den mänskliga infrastrukturen

## Kompetens, kontinuitet och systemets funktion

Spår, signaler och tågplaner är järnvägens synliga struktur. Men varje fungerande transportsystem har också en mänsklig infrastruktur. Lokförare, tågvärdar, trafikledare, signaltekniker, underhållsarbetare och verkstadspersonal omsätter plan till praktik. När något avviker från tidtabellen är det människor som fattar beslut i realtid.

I den tidigare integrerade järnvägsorganisationen fanns en sammanhållen struktur för drift, underhåll och trafikledning. I dagens modell är personalen spridd över flera organisationer, entreprenader och kontrakt.

Fackförbundet Seko har under lång tid pekat på att återkommande upphandlingar och operatörsbyten skapar organisatorisk osäkerhet och bryter kontinuitet. Korta kontrakt och återkommande omorganisationer försvårar långsiktigt arbetsmiljöarbete och gör det svårare att bygga stabila arbetslag.

När ett avtal löper ut kan en ny operatör ta över trafiken. I vissa fall följer personalen med, men inte alltid. Även när den gör det innebär övergången nya ledningsstrukturer, nya scheman och nya prioriteringar. I ett tekniskt nätverk där erfarenhet är central påverkar detta mer än arbetsvillkoren. Det påverkar hur systemet fungerar över tid. Lokalkännedom, riskbedömningar och samarbetsrutiner byggs upp under många år. När organisationer förändras riskerar den kunskapen att gå förlorad eller spridas mellan olika aktörer så att helheten går förlorad.

Kostnadspress i upphandlingar innebär samtidigt att bemanning ofta blir en variabel. Debatten kring tågvärdar i Stockholms pendeltåg 2023 illustrerar detta tydligt. När operatören MTR beslutade att minska bemanningen uppstod en omfattande konflikt där skyddsombud och Arbetsmiljöverket involverades.

Frågan handlade inte enbart om service, utan om ensamarbete, evakueringsansvar, hot- och våldssituationer samt förarens arbetsbelastning. Seko har i detta sammanhang återkommande lyft att bemanning inte enbart är en kostnadsfråga, utan en fråga om säkerhet och systemets motståndskraft.

I ett system med små tekniska marginaler är personalen den sista ”bufferten”. När bemanningen minskar, minskar också systemets förmåga att hantera störningar.

Järnvägsyrken kräver lång utbildning och specialiserad erfarenhet. Bristen på lokförare och tekniska specialister har periodvis varit påtaglig.

I ett system med återkommande upphandlingar investerar varje aktör inom ramen för sitt kontrakt. Samtidigt är hela systemet beroende av att det finns tillräckligt många utbildade och erfarna medarbetare.

Alla är beroende av kompetensen, men ingen ensam aktör bär fullt ansvar för att den byggs upp över tid. I tidigare kapitel har vi analyserat kapacitet, underhåll, klimat och beredskap. I varje dimension finns en gemensam nämnare: återhämtningsförmåga. Återhämtningsförmåga är i praktiken en mänsklig handling.

När signalfel uppstår, växlar fryser, eller när ett tåg måste evakueras. Det är personalens beslut, erfarenhet och samspel som avgör hur långt störningen sprids. I ett beredskapsperspektiv blir detta särskilt tydligt. Ett system kan ha teknisk redundans, men utan erfaren och tillräckligt bemannad personal förlorar det sin faktiska förmåga att agera.

Marknadsmodellen är konstruerad för att skapa effektivitet genom konkurrens. Men ett tekniskt nätverk med små marginaler är beroende av stabil organisation och erfaren personal.

# Fem prioriterade reformer för en fungerande svensk järnväg

## För att stärka järnvägens funktion krävs förändringar i hur systemet styrs och organiseras

### 1. Återta det strategiska greppet om underhållet

Järnvägsunderhållet bör successivt stärkas i statlig regi, med ökad operativ kapacitet inom Trafikverket.

Det innebär:

- minska beroendet av uppdelade entreprenader för basunderhåll
- bygga upp egen teknisk kompetens och operativ förmåga
- säkerställa långsiktig planering i stället för korta kontraktscyklar.

Underhåll är en grundläggande systemfunktion som kräver kontinuitet och helhetssyn.

### 2. Prioritera förebyggande underhåll och minska underhållsskulden

Den nationella infrastrukturplanen innebär en ökad ambitionsnivå. Men utan en tydligare prioritering av förebyggande underhåll riskerar insatserna att i huvudsak hantera akuta brister, snarare än att minska dem över tid.

Det innebär:

- tydlig och långsiktig finansiering av underhållet
- mål för balansen mellan förebyggande och akut underhåll
- offentlig uppföljning av systemets tillförlitlighet, inte enbart punktlighet.

Ett fungerande system byggs genom långsiktiga insatser, inte bara genom att åtgärda akuta fel.

### 3. Stärk det samlade systemansvaret

Styrningen av järnvägen behöver i högre grad utgå från systemets funktion som helhet.

Det innebär:

- tydligare mandat för nationell prioritering vid kapacitetskonflikter
- samordnad planering av trafik och kapacitet
- stärkt koordinering mellan infrastruktur, trafik och beredskap.

Ett sammanhängande system kräver ett tydligt och aktivt systemansvar.

#### **4. Säkra den mänskliga infrastrukturen**

Kompetens och kontinuitet är avgörande för järnvägens funktion.

Det innebär:

- tryggare villkor vid operatörsbyten
- en nationell strategi för kompetensförsörjning
- bemanningsnivåer som utgår från säkerhet och funktion.

Personalens erfarenhet och närvaro är en förutsättning för systemets robusthet.

#### **5. Bygg kapacitet för klimat och beredskap**

Kapacitet och redundans behöver planeras utifrån framtida behov, inte enbart dagens trafik.

Det innebär:

- investeringar i flaskhalsar och kapacitetsbrist
- ökad kapacitet för godstransporter på järnväg
- integrering av beredskapskrav i planeringen.

Ett samhällsbärande transportsystem måste ha utrymme att hantera både tillväxt och kriser.



## ”Man gör det som ingår, men inte mer”

### Emilia Wikström Melin, utredare på Seko, om hur järnvägen fungerar i praktiken

#### Hur skulle du beskriva det svenska järnvägssystemet i dag?

– Man behöver skilja på två delar: infrastrukturen och trafiken. De påverkar varandra, men fungerar som två olika ben i systemet.

– När det gäller infrastrukturen ser vi många störningar. En stor del av dem är kopplade till hur underhållet är organiserat i dag.

#### Vad är det i organiseringen som skapar problem?

– Underhållet är upphandlat i olika kontrakt, där privata entreprenörer ansvarar för olika delar av nätet. Kontrakten är ofta ganska korta, fem plus två år, och det påverkar incitamenten.

– Särskilt mot slutet av kontrakten finns det begränsade skäl att göra mer än det som ingår. Man gör det som ingår, men inte mer. Om man exempelvis är ute och lagar en trasig växel och noterar att den bredvid också snart ger upp, så är det långt ifrån självklart att man byter den också. Det ingår inte i upphandlingen.

#### Hur märks det i det dagliga arbetet?

– Det handlar om hur uppdragen är avgränsade. Om du är ute och åtgärdar

ett fel och samtidigt ser att något annat snart kommer gå sönder, så åtgärdar du inte det – för det ingår inte.

– Då får man i stället återkomma senare. Det gör att man jobbar mer styckevis, i stället för att ta ett helhetsgrepp om anläggningen.

#### **Hur ser konkurrensen ut på underhållssidan?**

– Det är ganska få aktörer som kan lägga bud, kanske fem–sex större företag. Det krävs stora investeringar i maskiner och utrustning, vilket gör att det inte är så lätt för nya aktörer att ta sig in.

#### **Vilken roll har Trafikverket i detta?**

– Trafikverket har det övergripande ansvaret, men de arbetar mycket med upphandling och har inte alltid samma närvaro i anläggningen. Det påverkar också kunskapen om det faktiska tillståndet i systemet.

#### **Vad händer med kunskap och kompetens över tid?**

– Det varierar. Ibland följer personalen med när kontrakt byts, ibland inte. Men det är också svårt att rekrytera till branschen.

– Det är ett tungt arbete, ofta på natten och under tidspress. Tidigare fanns det mer utrymme att gå bredvid och lära sig av erfarna kollegor. I dag förväntas man ofta kunna jobbet direkt, och det påverkar kompetensuppbyggnaden.

– I dag ser vi också att kunskapen halkar efter på Trafikverket. De har för dålig kännedom om sina anläggningar helt enkelt.

#### **Hur påverkar belastningen i systemet själva underhållet?**

– Det går tåg hela tiden, vilket gör det svårt att få till avstängningar. Samtidigt är de nödvändiga, både för att kunna arbeta och av arbetsmiljöskäl.

– Det leder till kortare tidsfönster och en mer pressad arbetssituation.

#### **Hur ser ni på kapaciteten i systemet?**

– Den är för liten. Vi har inte tillräckligt med spår, och både persontrafik och godstrafik använder samma infrastruktur.

– Är det fullt, så är det fullt. Då finns det inget utrymme att hantera störningar eller att öka trafiken.

#### **Hur påverkar kostnader och avgifter järnvägen?**

– Banavgifterna är en utmaning, särskilt för godstrafiken. För många

företag blir det en kostnadsfråga, och då väljer man ibland andra transportslag.

**Hur ser ni på järnvägen i ett beredskapsperspektiv?**

- Järnvägen är helt central i ett beredskapsperspektiv. Då blir det också tydligt att ansvarsfördelningen spelar roll.

- Frågor som vem som ska sköta underhållet i en kris, och hur systemet fungerar om något större inträffar, blir väldigt konkreta. Om det värsta händer, vill vi då som land förlita oss helt på ett antal privata entreprenörer...?

**Hur sårbart är systemet i dag?**

- Att det är sårbart ser vi varje dag, i form av förseningar och störningar. En stor del av problemen är kopplade till infrastrukturen.

- Hur sårbart det är i ett större perspektiv är svårare att säga, men det är tydligt att det finns brister.

**Vad är viktigast att ta med sig?**

- Att allt hänger ihop. Järnvägen har varit underfinansierad under lång tid, och det påverkar hela systemet.

## Avslutning

När tåget är sent är det lätt att se problemet som logistiskt. Men bakom förseningen finns en struktur. En struktur där ansvar är uppdelat, robusthet är kostsam men nödvändig och där effektivitet i normaldrift kan stå i konflikt med motståndskraft vid störning.

Det handlar om

- människan som planerar sitt liv kring en avgångstid
- industrin som bygger sin konkurrenskraft på förutsägbarhet
- klimatomställningen som förutsätter att transporter flyttas från väg till spår
- beredskapen som kräver redundans och samlad styrning.

Järnvägen är inte bara en marknad. Den är ett samhällssystem.

Om marknadsmodellen inte fullt ut klarar att bära de krav som ett sådant system ställer, är det inte ideologiskt radikalt att ompröva den.

Frågan är om styrmodellen skapar ett system som håller – för människan, för industrin och för klimatet.

## Svensk järnväg i siffror

(senaste tillgängliga helår, 2024)

### Trafikvolym

- Omkring 250 miljoner tågresor per år.
- Cirka 13,6 miljarder personkilometer.
- Cirka 66 miljoner ton gods.
- Omkring 21–22 miljarder tonkilometer.
- Ungefär 20–21 procent av Sveriges totala godstransportarbete sker på järnväg

### Kapacitet och struktur

- Nationell tågplan fastställs årligen av Trafikverket.
- Person- och godstrafik delar i stor utsträckning samma spår.
- Flera operatörer trafikerar samma infrastruktur.
- Underhåll utförs i stor utsträckning genom upphandlade entreprenader.

### Punktlighet (översiktlig nivå)

- Persontrafikens punktlighet ligger normalt kring 85–90 procent, beroende på mätmetod.
- Godstrafikens punktlighet är generellt lägre.
- Förseningar orsakas av en kombination av infrastrukturfel, fordonsfel, kapacitetsbrist och yttre faktorer.

### Systemets kännetecken

- Hög kapacitetsbelastning på flera huvudstråk.
- Begränsade omledningsmöjligheter i delar av nätet.
- Kombination av statligt ägd infrastruktur och konkurrensutsatt trafik.

## Källförteckning

Arbetsmiljöverket, *Beslut om skyddsombudsstopp i Stockholms pendeltågstrafik*, 26 april 2023.

Arbetet, *Skyddsstopp på pendeltåg i Stockholm*, 24 april 2023.

Naturvårdsverket, *Inrikes transporter – utsläpp av växthusgaser*, uppdaterad 15 december 2025.

Regeringskansliet, *Nationell godstransportstrategi*, 2018.

Riksrevisionen, *Underhåll av järnväg*, 2010.

Riksrevisionen, *Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelser*, RiR 2020:17.

Riksrevisionen, *Statens insatser för att motverka tågförseningar*, RiR 2022:27.

Sveriges riksdag, *Proposition 1987/88:50 – Om trafikpolitiken inför 1990-talet*.

Sveriges riksdag, *Proposition 2008/09:176 – Konkurrens på spåret*.

SVT Nyheter, *Seko överklagar beslut om ensamarbete på pendeltåg*, 16 maj 2023.

Trafikanalys, *Bantrafik 2024*, 17 juni 2025.

Trafikanalys, *Transportarbete i Sverige 2000–2024*, 4 juli 2025.

Trafikanalys, *Granskning av krisberedskap i transportinfrastrukturen*, februari 2022.

Trafikverket, *Fastställd tågplan 2026*.

Trafikverket, *Kompletterad fastställd tågplan 2026*.

Trafikverket, *Åtgärder för ökad andel godstransporter på järnväg och med fartyg*, 2019.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Nationell risk- och sårbarhetsbedömning 2025*.



Tankesmedjan Tiden vill  
stimulera progressiv debatt kring de  
avgörande utmaningar som samhället står inför:  
klimatomställning, trygghet i förändring och  
minskad jämlikhet.

Tankesmedjan Tiden vill visa att det är möjligt att driva  
progressiv politik i en tid som är både globaliserad och lokal.  
Vi vill visa att en sådan politik varken behöver vara dogmatisk,  
låst vid sin historia eller ett resultat av kortsiktiga  
kampanjstrategier och triangulering.

Vi deltar i den politiska debatten,  
analyserar samhällsproblem, tar fram rapporter  
med reformförslag och ordnar seminarier.

Tankesmedjan Tiden ger även ut  
den socialdemokratiska  
idétidskriften Tiden.