

Koll på anläggningen

*Delbetänkande av
Utredningen om järnvägens organisation*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:42

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför.
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)
En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.
Omslag: Elanders Sverige AB.
Foto: Thomas Tydal.
Idé: Gunnar Alexandersson.
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24280-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Johansson

Regeringen beslutade den 8 maj 2013 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av järnvägens organisation, i syfte att ta fram förslag till förbättringar som gör att järnvägssystemet på bästa sätt möter framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem. Till särskild utredare förordnades samma dag ekonomie doktor Gunnar Alexandersson.

Till sakkunniga förordnades från och med den 4 juli 2013 kansli-råden Ulf Andersson och Christer Pettersson, och till experter konkurrensråd Stig-Arne Ankner, transportdirektör Karolina Boholm, rådgivare Åke Hallman, docent Staffan Hultén, jurist Susanne Karlsson, styrelseledamot Ole Kjørrefjord, direktör Catherine Kotake, direktör Ulf Lundin, handläggare Cecilia Mårtensson, ansvarig för järnvägsfrågor Conny Strand, styrelseordförande Karin Svensson Smith, t.f. forskningschef Inge Vierth samt direktör Christel Wiman. Catherine Kotake entledigades på egen begäran från och med den 16 augusti 2014 och ersattes av strateg Lena Eriksson.

Till huvudsekreterare förordnades Åsa Tysklind från och med den 5 augusti 2013. Till sekreterare på deltid förordnades Lars Hellsvik från och med den 1 juli 2013. Till sekreterare förordnades Helena Andersson från och med den 15 september 2014.

Utredningen har antagit namnet *Utredningen om järnvägens organisation*.

I ett första steg skulle utredningen göra en nulägesbeskrivning av järnvägens organisation och en inventering av problem- och förbättringsområden, med förslag på inriktning för det fortsatta utredningsarbetet. Den delen av uppdraget behandlades i delbetänkandet *En enkel till framtiden?* (SOU 2013:83) som överlämnades den 2 december 2013.

I utredningens andra steg, som preciserades av regeringen i tilläggsdirektiv som beslutades den 3 april 2014, ska förslag lämnas till förbättringar av järnvägssystemets organisation inom områdena järnvägens framtida utveckling, rollfördelning och samordning, transporttjänster av god kvalitet på en öppen marknad, användning och tilldelning av kapacitet, byggande och underhåll av infrastrukturen, tillgång till tjänster samt reglering, tillsyn och uppföljning.

Regeringen beslutade genom ytterligare tilläggsdirektiv den 19 december 2014 om att ändra uppdraget på flera sätt. Dessa direktiv anger att utredaren senast den 31 mars 2015 ska delredovisa vissa frågor om byggande och underhåll av infrastrukturen.

Härmed överlämnar jag delbetänkandet *Koll på anläggningen* (SOU 2015:42). I detta redovisar jag en lägesrapport av utredningens arbete med de frågor som rör området byggande och underhåll av järnvägens infrastruktur.

Stockholm i mars 2015

Gunnar Alexandersson

/Åsa Tysklind
Helena Andersson
Lars Hellsvik

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Inledning	21
1.1 Uppdraget.....	21
1.2 Tolkning av uppdraget, utgångspunkter och avgränsningar.....	22
1.3 Arbetssätt	25
1.4 Betänkandets disposition.....	27
1.5 Modellbeskrivning	28
2 Underhåll, reinvesteringar och investeringar – en begreppsdiskussion	31
2.1 Inledning.....	31
2.2 Underhåll.....	31
2.2.1 Förebyggande underhåll.....	32
2.2.2 Avhjälpande underhåll.....	33
2.3 Reinvestering och investering	33
2.4 Drift	34
3 Viktiga förutsättningar	35
3.1 Regelverk	35
3.2 Transportpolitiska mål.....	38
3.3 Utmärkande drag för järnvägssystemet.....	39

4	Organisation av järnvägsunderhåll – historik och internationell utblick.....	41
4.1	Organisation av järnvägsunderhåll – en historik	41
4.2	Internationell utblick	48
5	Infrastrukturens utveckling	51
5.1	Inledning	51
5.2	Infrastrukturens användning	51
5.3	Satsningar på infrastruktur.....	54
5.4	Säkerhet på järnväg och vid spårarbete.....	59
5.5	Större trafikavbrott.....	63
5.6	Punktlighet och robusthet	65
5.7	Uppmärksammade händelser.....	68
5.8	Rapporter och granskningar	70
5.9	Sammanfattande reflektioner.....	72
6	Kunskap om anläggningen och dess användning.....	73
6.1	Inledning	73
6.2	Underhållssystem.....	74
6.2.1	Anläggningsregister	75
6.2.2	Kända brister och nya krav	76
6.2.3	Inrapportering av data.....	78
6.2.4	Metoder och arbetssätt	79
6.2.5	Pågående förbättringsarbete – projektet ANDA.....	81
6.2.6	Användning av medel och regeringens styrramverk.....	82
6.2.7	Sammanfattande bedömning	83
6.3	Besiktning	85
6.3.1	Tillståndsbesiktningar	86
6.3.2	Entreprenadbesiktningar	93
6.3.3	Sammanfattande bedömning	95

7	Planering.....	99
7.1	Inledning.....	99
7.2	Standard på banan	100
7.2.1	Den ekonomiska planeringsprocessen och budgetprocessen	101
7.2.2	Avtalen med underhållsentreprenörerna.....	106
7.2.3	Järnvägsnätsbeskrivningen	106
7.2.4	Linjeboken	108
7.2.5	I det operativa läget	108
7.2.6	Sammanfattande bedömning.....	109
7.3	Planering av underhåll.....	110
7.3.1	Livscykelkostnadsperspektivet vid planeringen	110
7.3.2	Planering och prioritering	112
7.3.3	Sammanfattande bedömning.....	114
7.4	Tid i spår.....	116
7.4.1	Banarbetsplan och revisionsplanering	117
7.4.2	Banutnyttjandeplan	118
7.4.3	Entreprenadkontrakt	118
7.4.4	Trafikeringsavtal	119
7.4.5	Servicefönster.....	119
7.4.6	Sammanfattande bedömning.....	123
8	Beställning	125
8.1	Inledning.....	125
8.2	Upphandlingsförfarande.....	126
8.3	Kontraktens utformning	128
8.3.1	Kontraktstider, ersättningsformer och incitament..	128
8.3.2	Funktionsentreprenader och utförandentreprenader – en fördjupad diskussion.....	130
8.4	Trafikverkets beställarroll.....	133
8.5	Maskiner	134
8.6	Materialservice.....	137

9	Utförande	139
9.1	Inledning	139
9.2	Marknaden och dess utveckling.....	140
9.2.1	Banverkets och Trafikverkets upphandlingar.....	140
9.2.2	Andra infrastrukturförvaltare och en skattning av totalmarknaden.....	148
9.2.3	Sammanfattande bedömning av marknadssituationen	151
9.3	Effekter av konkurrensutsättningen	152
9.4	Utländska erfarenheter.....	156
9.5	Externa entreprenörer eller egen regi?	158
9.5.1	Fokus i dag och den närmaste framtiden.....	158
9.5.2	Trafikverkets frihet under ansvar	160
9.5.3	Inget generellt övertagande av underhåll.....	162
10	Uppföljning och återkoppling	165
10.1	Inledning	165
10.2	System för registrering och återkoppling	166
10.3	Hantering av anmärkningar och leveranskontroll.....	168
10.4	Kompetens och behörighet.....	171
10.4.1	Kompetenskrav och behörighet	171
10.4.2	Trafikverkets säkerhetsstyrning.....	174
11	Trafikverkets ledning och styrning	181
12	Konsekvensanalyser	185
12.1	Inledning	185
12.2	Förslagen.....	186
12.2.1	Förstärkning av Trafikverkets organisation	186
12.2.2	Nationell underhållsplan.....	190
12.2.3	Trafikverkets ledning och styrning	191
	Referenser.....	193

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2013:46	199
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2014:52	209
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2014:160	223

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag är att göra en översyn av järnvägens organisation, ett begrepp som redan från början använts i vid mening. I utredningens första steg gjorde jag en nulägesbeskrivning och en inventering av problem- och förbättringsområden, med förslag på inriktning för det fortsatta utredningsarbetet. Den delen av uppdraget behandlade jag i delbetänkandet *En enkel till framtiden?* (SOU 2013:83) som överlämnades den 2 december 2013.

I utredningens andra steg ska jag lämna förslag till förbättringar av järnvägssystemets organisation. Regeringen preciserade denna del av uppdraget genom att den 3 april 2014 besluta om ett tilläggsdirektiv där sju områden pekades ut för fortsatt analys: järnvägens framtida utveckling, rollfördelning och samordning, transporttjänster av god kvalitet på en öppen marknad, användning och tilldelning av kapacitet, byggande och underhåll av infrastrukturen, tillgång till tjänster samt reglering, tillsyn och uppföljning.

I ett nytt tilläggsdirektiv, beslutat den 19 december 2014, pekade regeringen ut byggande och underhåll av infrastrukturen som ett särskilt angeläget område för en tidigarelagd delredovisning avseende vissa frågor och kompletterade också uppdraget med två nya frågor. Detta delbetänkande utgör följaktligen en lägesrapport avseende hittills utfört arbete med att

- analysera utvecklingen av underhållsmarknaden, inklusive förutsättningarna för spårentreprenörsföretagen att kontinuerligt leverera effektiva tjänster till infrastrukturförvaltarna,
- utvärdera avtalen mellan Trafikverket och spårentreprenörsföretagen, bl.a. avseende möjligheten att ta hänsyn till behov av

omplanering av banarbeten för att säkerställa trafikens framkomlighet,

- utvärdera vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa Trafikverkets kunskap om statens järnvägsinfrastruktur,
- utvärdera och analysera behov av åtgärder för att säkerställa att Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare tar det samlade ansvaret för utförande och uppföljning av underhållet,
- särskilt utreda förutsättningarna för Trafikverket att utföra besiktning och kontroll av järnvägsanläggningen.

Regeringen har angett att den ser ett behov av att öka de resurser som är avsatta för underhåll av statens järnvägsanläggning, samtidigt som det även krävs organisatoriska förändringar. Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågan om avvägningen mellan internt och externt bedriven underhålls- och besiktningens verksamhet.

Arbetsätt

I tillägg till den expertgrupp som bistår utredningen har jag kompletterat utredningen med ett antal projektgrupper med adjungerade personer för att få en bred representation och kompetens i alla sakfrågor. Ett av delprojekten behandlar de frågor som rör byggande och underhåll av infrastruktur. Arbetsgruppen för detta delprojekt har haft sammanlagt fyra möten under perioden september 2014 – januari 2015. Vid dessa har också särskilt inbjudna specialister och forskare medverkat. För att få en bredare belysning av vissa frågeställningar och tidiga slutsatser kallade jag till ett öppet seminarium i Stockholm den 24 oktober 2014.

Särskilda ansträngningar har gjorts för att i samråd med Trafikverket säkerställa det faktabaserade underlag där det finns en överlappning med de parallella uppdrag som regeringen gav åt Trafikverket i december. Jag har också haft en rad bilaterala möten med specialister och personer också från andra organisationer, inte minst infrastrukturförvaltare. Därtill genomförde utredningen i november 2014 studiebesök i Nederländerna samt Storbritannien. En insamling av aktuell statistik och andra uppgifter har också skett.

Delbetänkandets innehåll och struktur

I ett par inledande kapitel presenterar jag viktiga förutsättningar i form av det regelverk som Trafikverket har att förhålla sig till som infrastrukturförvaltare, en historik över de organisationsförändringar som Banverket och Trafikverket genomgått med särskild relevans för järnvägsunderhållet, och en genomgång av hur infrastrukturen utvecklats över tid och de händelser som formar den bakgrund och de problem utredningen har att beakta. Betänkandet är därefter strukturerat efter en tänkt processmodell för hur Trafikverket i dag hanterar järnvägsunderhåll och reinvesteringar: *Kunskap om anläggningen, Planering, Beställning, Utförande och Uppföljning och återkoppling*. I varje kapitel presenteras några förslag som bygger på gjorda observationer, bedömningar och överväganden. Dessa sammanfattas i tur och ordning nedan. I ett avslutande kapitel behandlar jag några övergripande bedömningar och förslag vad gäller Trafikverkets ledning och styrning.

En tyngdpunkt i delbetänkandet ligger på de frågor som rör *underhåll* av järnväg, bl.a. för att regeringen i sitt tilläggsdirektiv så tydligt uttryckt en önskan att påskynda utvecklingen i denna del. Därmed blir vissa angränsande frågor endast översiktligt belysta och rent generellt finns det flera områden som jag förbehåller mig rätten att återkomma till i mitt kommande slutbetänkande.

Kunskap om anläggningen och dess användning

Förslag: Trafikverket bör bygga upp ett underhållssystem, vilket innebär att ta fram systemstöd, metoder och arbetssätt för att ge en aggregerad bild av anläggningen, dess tillstånd, kostnad för att byta komponenter och när så behöver ske, kopplat till användningen av anläggningen.

Trafikverket bör vid uppbyggnad av systemet utgå ifrån verksamhetens olika behov och särskilt identifiera dessa utifrån gällande regelverk.

Trafikverket bör tydliggöra ansvar och metod för insamling och ajourhållande av data. Arbetet bör bedrivas metodiskt och långsiktigt, med en tydlig hemvist i organisationen.

Trafikverket bör förstärka sin organisation för att i egen regi kunna utföra mer tillståndskontroll i form av underhållsbesiktning direkt ute i anläggningen.

Skälen till mina förslag

Kunskap om anläggningen och dess användning är den mest centrala delen i ett fungerande system för planering och utförande av underhåll och andra åtgärder i järnvägsanläggningen.

Trafikverket saknar i dag ett ändamålsenligt system för att skapa sig en övergripande bild över järnvägsanläggningens tillstånd, användning och behov. Kunskap finns lokalt hos anställda vid entreprenörer och hos Trafikverket, liksom spridd i flera olika rapporteringssystem, men inte på en nivå som möjliggör sammanvägning av kunskap och bedömning av behov av åtgärder.

Insikten har funnits länge att de register och system som finns inte varit tillräckliga för att möta verksamhetens behov. I dag görs betydande insatser på området men det kommer att dröja åtminstone till 2018 innan det nya systemet för anläggningsdata, ANDA, är på plats.

Anpassningen av övriga systemstöd och arbetssätt och rutiner för dessa är avgörande för ett samlat underhållsystem.

Att koppla systemet till den ekonomiska informationen och strukturen på denna behövs bl.a. för att uppfylla kraven på anläggningsregister enligt SERA-direktivet.

Ökad tillståndskontroll av anläggningen i egen regi i form av underhållsbesiktning är nödvändig för att långsiktigt bygga upp den kunskap om anläggningen som Trafikverket behöver ha som infrastrukturförvaltare. Entreprenörerna kan även fortsättningsvis göra andra besiktningar, däribland säkerhetsbesiktningar.

Det är tänkbart att maskinella tillståndskontroller kommer att få en ökad betydelse i framtiden.

Planering

Förslag: Trafikverket bör bygga upp systemstöd, metoder och arbetssätt för planering av underhållet.

Trafikverket bör ta fram en nationell underhållsplan baserad på anläggningens tillstånd och användning. Planen bör bygga på en tydlig definition av standard för olika bandelar. Underhållsplanen bör vara underlag för prioritering av underhållsåtgärder och tydliggöra konsekvenser för enskilda banor.

Trafikverket bör tydliggöra ansvarsfördelning och rutiner för beredning av åtgärder i anläggningen från planering till operativt läge, särskilt inom och mellan verksamhetsområdena Planering, Underhåll, Trafikledning och Investering.

Trafikverket bör utvärdera införandet av s.k. servicefönster mot gällande regelverk.

Trafikverket bör utveckla samplaneringen av underhåll, re- och nyinvesteringar för minskad trafikpåverkan.

Skälen till mina förslag

Bristerna i kunskapen om anläggningen gör det mycket svårt att fastställa behoven, prioritera mellan dem, och omsätta dem i en plan för åtgärder. Processen kompliceras dessutom av en otydlighet vad gäller vilken standard underhåll och reinvesteringar ska styra mot och hur standarden definieras.

I dag finns inget samlat dokument som kan kallas för en nationell underhållsplan; istället finns flera olika dokument som tillsammans bildar en underhållsplanering.

En nationell underhållsplan kan bidra till bättre underbyggda beslut om vilka medel som bör satsas på underhåll och reinvesteringar i infrastrukturen och vad olika prioriteringar leder till.

Tilldelning av tider i spår är beroende av ett nära samspel mellan flera olika verksamhetsområden i Trafikverket, där ansvaret för de olika beslut som krävs och för helheten ibland framstår som otydligt.

Inför införandet av s.k. servicefönster för underhåll är det oklart vilka avvägningar Trafikverket har gjort mellan trafikens behov och det faktiska behovet av tid för åtgärder i banan. Det är inte heller

klarlagt om tiderna för servicefönster är tänkta att hanteras som tid som inte går att söka för trafik.

Beställning

Förslag: Trafikverket bör vid upphandling ta större hänsyn till den trafikpåverkan som entreprenörens behov av tid i spår orsakar.

Trafikverket bör, tills en större egen kunskap om anläggningens tillstånd byggts upp, använda utförandeentreprenader framför funktionsentreprenader för järnvägsunderhåll.

Skälen till mina förslag

Trafikverket upphandlar allt järnvägsunderhåll genom 34 basunderhållskontrakt och några nationella kontrakt. Det finns en stor spridning i hur kontrakten är utformade.

I upphandlingarna av järnvägsunderhåll ligger fokus på lägsta pris som utvärderingskriterium, så länge övriga villkor anses uppfyllda. Det gör det svårare att ta hänsyn till eventuella skillnader i olika entreprenörers upplägg vad gäller behov av tid i spår för en åtgärd. I syfte att skapa konkurrensneutralitet mellan potentiella anbudsgivare ställer Trafikverket sällan krav på viss maskinell utrustning, även om detta skulle medge ett snabbare genomförande av arbetet och därmed mindre trafikpåverkan.

Trafikverket strävar efter att tillämpa funktionsentreprenader istället för utförandeentreprenader i underhållskontrakten. Funktionsentreprenader förutsätter dock en väsentligt bättre kunskap om anläggningens tillstånd än vad Trafikverket har i dag.

Användningen av funktionsentreprenader bör anpassas till lämpligheten i det enskilda fallet, bl.a. med hänsyn till anläggningens ålder och därtill hörande risker. Funktionsentreprenader får inte vara ett sätt att överlåta *ansvaret* för anläggningen till en entreprenör.

Utförande

Förslag: Trafikverket bör tills vidare fortsätta att anlita externa entreprenörer för järnvägsunderhåll.

Trafikverket bör, som ansvarig infrastrukturförvaltare, även fortsatt själv kunna avgöra om egen regi eller utförande med externa entreprenörer är att föredra, utifrån vad som bedöms vara mest ändamålsenligt och effektivt i det enskilda fallet, exempelvis med hänsyn till förutsättningar för reell konkurrens.

Skälen till mina förslag

Banverket och sedermera Trafikverket har sedan början av 2000-talet gradvis konkurrensutsatt utförandet av järnvägsunderhållet. Marknadskoncentrationen har minskat över tid och även om antalet anbud i Trafikverkets upphandlingar är relativt få kan man inte säga att marknaden generellt är alltför svag för att medge en fungerande konkurrens. Allt underhåll utförs nu av externa entreprenörer.

De vetenskapliga studier som finns visar på kostnadsfördelar med konkurrensutsättningen. När mätbara transaktionskostnader inkluderas minskar de positiva kostnadseffekterna, men nettot är alltså betydande.

Analysen av utvecklingen i Storbritannien och Nederländerna visar att både egen regi och en långtgående entreprenadverksamhet kan fungera väl. I båda fallen ställs stora krav på kunskap om anläggningen hos infrastrukturförvaltaren och system för att samla in och förvalta denna kunskap.

Det går inte att generellt säga vilket av alternativen egen regi eller användande av externa entreprenörer för utförande av järnvägsunderhåll som alltid är det mest effektiva och ändamålsenliga. Hänsyn behöver tas till olika förutsättningar i tid och rum.

Trafikverket har ett stort arbete att göra för att komma till rätta med de brister som i dag föreligger bl.a. vad gäller kunskapen om anläggningen och planeringen av åtgärder, som är centrala för att Trafikverket ska kunna ta ansvar för underhållet. Ingenting talar för att en samtidig förändring i form av att Trafikverket skulle

utföra hela eller delar av underhållet i egen regi skulle bidra till att Trafikverket kommer till rätta med de problem som identifierats.

Trafikverket har redan ett långtgående mandat att inom ramen för en effektiv verksamhet själv bedöma om utförande bör ske i egen regi eller med externa entreprenörer. I ett längre perspektiv, när Trafikverket också byggt upp den kunskap som behövs, kan det uppstå ett läge där det i något fall bedöms som mer effektivt att utföra underhåll i egen regi. Då bör Trafikverket kunna ta detta i beaktande. Situationen torde främst kunna uppstå vid ett marknadsmisslyckande lokalt, d.v.s. att ingen reell konkurrens föreligger.

Den analys som gjorts av ett mer generellt övertagande av järnvägsunderhållet visar att det inte är effektivt och dessutom förenat med stora svårigheter för Trafikverket. Det skulle också leda till negativa konsekvenser för andra infrastrukturförvaltare.

Uppföljning och återkoppling

Förslag: Trafikverket bör utveckla systemen för rapportering av besiktningssmärkningar och genomförda åtgärder som en del i utvecklingen av ett underhållssystem.

Trafikverket bör utveckla metoder och arbetssätt för uppföljning av effekter av åtgärder och på trafik.

Trafikverket bör uppmuntra till dialog mellan entreprenörer och järnvägsföretag.

Trafikverket bör förstärka sin organisation för att förbättra leveranskontrollen av entreprenörernas arbete.

Trafikverket bör följa upp entreprenörernas kompetens och behörighet och att reglerna för riskhantering följs.

Skälen till mina förslag

Det finns behov av förbättringar i Trafikverkets system för rapportering av besiktningssmärkningar och för genomförda åtgärder, även om det pågår ett förbättringsarbete på detta område. Effekter av faktiskt genomförda åtgärder (och relaterade kostnader) är svåra att bedöma eftersom sådan information inte samlas in på ett systematiskt sätt.

Järnvägsföretagen är beroende av att entreprenörerna genomför underhållsarbeten och att det sker på ett sätt som minskar trafikpåverkan. En närmare samverkan mellan järnvägsföretag och entreprenörer (och också med Trafikverket) kan bidra till en bättre planering av olika åtgärder.

Det föreligger brister i leveranskontrollen av entreprenörernas arbete. Trafikverket har redan inlett ett arbete med en förstärkt kontroll med hjälp av konsulter. Som ett led i en kontinuerlig uppföljning kan det vara befogat med egen personal för detta.

Brister vad gäller Trafikverkets kontroll av entreprenörernas behörighet har konstaterats av Transportstyrelsen. Denna och andra granskningar har också visat på behovet av att följa upp att gällande regler för riskhantering följs.

Trafikverkets ledning och styrning

Förslag: En genomlysning av Trafikverkets ledning och styrning bör göras. Den bör ta sin utgångspunkt i myndighetens uppdrag som infrastrukturförvaltare utifrån gällande regelverk. Genomlysningen bör ge underlag för en förändring av myndighetens interna ledning och styrning vad avser förtydligande och fördelning av ansvar, mandat och arbetsuppgifter.

Det kan övervägas om regeringens styrning av myndigheten bör utvecklas för att bli tydligare och mer ändamålsenlig.

Skälen till mina förslag

I mitt uppdrag ingår att utvärdera och analysera behov av åtgärder för att Trafikverket ska ta det samlade ansvaret för underhållet, och vilka åtgärder som krävs för att säkerställa Trafikverkets kunskap om statens järnvägsinfrastruktur.

En slutsats från de analyser jag gjort är att vissa typer av brister verkar återkomma. Frågor som berör flera verksamhetsområden, och som därför kan behöva en tydlig ansvarsfördelning samt samordning och beredning, förefaller myndigheten ha svårt att hantera på ett effektivt eller enhetligt sätt. Styrande dokument och strategier utgår ibland från vagt definierade begrepp eller är uttryckta

på en så övergripande nivå att de kan vara svåra att tillämpa i det faktiska arbetet. Vissa grundläggande styrdokument verkar också saknas.

Jag har kunnat konstatera att det kan uppstå problem med hur ansvaret ska hanteras när olika ansvarstyper och delansvar interagerar, samt när olika delar av organisationen är ansvariga för leveranser eller processer som är beroende av andra delars leveranser.

Trafikverkets verksamhet är i stor utsträckning styrd av regelverk. Det är därför viktigt att se till att regelverken tagits i beaktande vid fördelning av ansvar och i utförande av uppgifter. Kännedom om vilket ansvar myndigheten har och på vilket regelverk det baserar sig verkar ibland kunna förbättras, särskilt när det gäller regelverk som bestäms genom EU-samarbetet.

Det finns anledning att betrakta de problem som jag uppmärksammat, vad gäller frågor som rör Trafikverkets ansvar som infrastrukturförvaltare för järnvägen, som tecken på brister i övergripande ledning och styrning inom myndigheten.

Vid styrningen av Trafikverket verkar det i dag ligga ett stort fokus på målstyrning mot de transportpolitiska målen, och betydligt mindre på de konkreta uppgifter som åligger verket som infrastrukturförvaltare.

Det finns då en risk att myndighetens kärnverksamhet, en effektiv och ändamålsenlig förvaltning av anläggningen, får en lägre prioritet än den bör ha.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Mitt övergripande uppdrag¹ är att göra en översyn av järnvägens organisation, ett begrepp som redan från början använts i vid mening. Utredningen är uppdelad i två steg. I det första steget ingick att göra en nulägesbeskrivning av järnvägens organisation och en inventering av problem- och förbättringsområden, med förslag på inriktning för det fortsatta utredningsarbetet. Den delen av uppdraget behandlade jag i delbetänkandet *En enkel till framtiden?* (SOU 2013:83) som överlämnades den 2 december 2013.

I utredningens andra steg ska jag lämna förslag till förbättringar av järnvägssystemets organisation. Baserat på delbetänkandet och de synpunkter som lämnats på detta preciserade regeringen denna del av uppdraget genom att den 3 april 2014 besluta om ett tilläggsdirektiv.² Sju områden pekades ut för fortsatt analys: järnvägens framtida utveckling, rollfördelning och samordning, transporttjänster av god kvalitet på en öppen marknad, användning och tilldelning av kapacitet, byggande och underhåll av infrastrukturen, tillgång till tjänster samt reglering, tillsyn och uppföljning.

I ett nytt tilläggsdirektiv, beslutat av regeringen den 19 december 2014, pekades byggande och underhåll av infrastrukturen ut som ett särskilt angeläget område för en tidigarelagd delredovisning avseende vissa frågor.³ Samtidigt kompletterade regeringen uppdraget på detta område med två nya frågor. Detta delbetänkande ska

¹ Direktiv 2013:46, Järnvägens organisation, enligt bilaga 1.

² Direktiv 2014:52, Tilläggsdirektiv till Utredningen om järnvägens organisation, enligt bilaga 2.

³ Direktiv 2014:160, Tilläggsdirektiv till Utredningen om järnvägens organisation, enligt bilaga 3.

följaktligen utgöra en lägesrapport avseende hittills utfört arbete med att

- analysera utvecklingen av underhållsmarknaden, inklusive förutsättningarna för spårentreprenörsföretagen att kontinuerligt leverera effektiva tjänster till infrastrukturförvaltarna,
- utvärdera avtalen mellan Trafikverket och spårentreprenörsföretagen, bl.a. avseende möjligheten att ta hänsyn till behov av omplanering av banarbeten för att säkerställa trafikens framkomlighet,
- utvärdera vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa Trafikverkets kunskap om statens järnvägsinfrastruktur,
- utvärdera och analysera behov av åtgärder för att säkerställa att Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare tar det samlade ansvaret för utförande och uppföljning av underhållet,
- särskilt utreda förutsättningarna för Trafikverket att utföra besiktning och kontroll av järnvägsanläggningen.

I tilläggsdirektiven pekar regeringen ut en väl fungerande järnväg – som en del i ett robust, säkert och effektivt transportsystem – som en förutsättning för jobb, grundläggande tillgänglighet och hållbar utveckling i hela Sverige. En bättre fungerande järnväg anses också kunna bidra till regeringens mål om en ökad andel kvalificerad industriproduktion i Sverige. Vidare anger regeringen att den ser ett behov av att öka de resurser som är avsatta för underhåll av statens järnvägsanläggning, samtidigt som det även krävs organisatoriska förändringar. Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågan om avvägningen mellan internt och externt bedriven underhålls- och besiktningens verksamhet.

1.2 Tolkning av uppdraget, utgångspunkter och avgränsningar

Under rubriken byggande och underhåll av järnvägens infrastruktur ryms en rad olika typer av åtgärder. Det handlar om såväl nyinvesteringar och reinvesteringar som om förebyggande och avhjälpande underhåll. Åtgärder kan också riktas mot olika delar

av anläggningen, exempelvis spår och växlar, kontaktledningar, signalsystem och teleanläggningar. Det övergripande syftet med åtgärderna är att både vidmakthålla och utveckla järnvägssystemet för att det ska kunna fungera för den trafik som efterfrågas. Detta syfte utgör också en viktig utgångspunkt i delbetänkandet och för mina analyser och förslag. I väsentliga delar kommer det dock att föreligga en tyngdpunkt på det som rör *underhåll* av järnväg, bl.a. för att regeringen så tydligt efterfrågat en lägesrapport med en önskan att påskynda utvecklingen i denna del.

Som nämnts ovan anger regeringen att den ser ett behov av att öka de resurser som är avsatta för underhåll av statens järnvägsanläggning, samtidigt som det även krävs organisatoriska förändringar. Enligt mina direktiv ska jag ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om avvägningen mellan internt och externt bedriven underhålls- och besiktningsverksamhet. Samtidigt konstaterar regeringen att anlita av externa utförare inte fråntar Trafikverket ansvaret för förvaltningen av anläggningen, vilket jag också själv poängterat i mitt tidigare delbetänkande. Regeringen pekar särskilt på vikten av att Trafikverket på ett ändamålsenligt sätt tar det samlade ansvaret för kontroll och utförande av underhållet och behovet av bättre kunskap om järnvägsanläggningens tillstånd. Jag menar att dessa resonemang föranleder ett behov av att belysa mer grundläggande frågor som vad det faktiskt innebär att vara en infrastrukturförvaltare och vad som krävs för att ta det ändamålsenliga ansvaret för en anläggning, inklusive vilka förutsättningar som finns och ges för att utöva detta ansvar. Därmed blir det viktigt att beakta kunskapen om järnvägsanläggningens tillstånd men också kopplingen till behov och planering av olika åtgärder, vilka resurser som krävs och finns för dessa, och hur de bäst kommer till användning. I alla dessa delar kan det finnas organisatoriska överväganden att göra.

I utredningens fortsatta uppdrag ingår att studera behov av förtydliganden relaterade till principer för medfinansiering av statens järnvägsinfrastruktur, liksom behov av vidareutveckling av ekonomiska styrmedel för bättre kapacitetsutnyttjande och kvalitet i utförandet av olika järnvägstjänster. Dessa frågor är i första hand knutna till deluppdraget om användning och tilldelning av kapacitet och behandlas därför inte närmare i detta delbetänkande. Frågor

kring olika former av alternativ finansiering av infrastruktur behandlas inte heller.

En del andra avgränsningar är viktiga att tydliggöra. I syfte att fånga in en så stor del av marknaden som möjligt har jag vinnlagt mig om att inkludera fler infrastrukturförvaltares verksamhet än bara Trafikverkets. Där har det dock skett avgränsningar till Inlandsbanan AB, Öresundsbrokonsortiet, SLL Trafikförvaltningen, A-Train AB och Jernhusen AB och analysen av dessa organisationers verksamhet är allt annat än fullständig. Ett flertal av utredningens frågor handlar specifikt om Trafikverket och styr därför analysen till denna infrastrukturförvaltare. Med tanke på att åtgärder och förändringar hos Trafikverket kan få konsekvenser även för andra infrastrukturförvaltare, har jag i möjligaste mån även i dessa fall försökt göra bedömningar som inkluderar konsekvenser för andra infrastrukturförvaltare och för marknaden i stort.

Vidare finns ett tydligt fokus i detta delbetänkande på den del av infrastrukturen som ibland kallas järnvägens huvudsystem. Det innebär att det s.k. sidosystemet, i form av bl.a. depåer och terminaler, anslutnings- och uppställningsspår och flera andra anläggningar och fastigheter, behandlas mer översiktligt. I mitt slutbetänkande kommer dessa anläggningar, kopplat till flera andra utredningsfrågor, att behandlas mer ingående.

Med hänvisning till direktiven vill jag också poängtera att delbetänkandet i viss utsträckning är just en *lägesrapport avseende hittills utfört arbete* med de frågor som räknats upp ovan. Sammantaget innebär detta att alla frågor inte behandlas lika djupt och att jag förbehåller mig rätten att återkomma med närmare besked i vissa frågor i mitt kommande slutbetänkande. Där blir det för övrigt också aktuellt att knyta ihop infrastrukturfrågorna med andra delar av utredningsuppdraget till ett större sammanhang.

Trafikverket har nyligen sett det som befogat att från 2015 göra en organisatorisk separering av järnväg från väg i underhållsorganisationen. En återkommande uppfattning från berörda branschorganisationer, transportköpare m.fl. är att Trafikverket, för att bättre möta järnvägssektorns behov, generellt skulle behöva organiseras om i en järnvägsdel och en vägdel (eller att två separata myndigheter återskapas). I särskilt fokus för den här typen av synpunkter är de mer operativa delarna av verksamheten, där likheter och synergier mellan väg och järnväg uppfattas som svaga. I de

verksamhetsdelar som hanterar mer långsiktiga överväganden, vad gäller exempelvis planering av och investeringar i infrastruktur, uppfattas däremot det trafikslagsövergripande arbetet som mer ändamålsenligt.

Jag har konstaterat att dessa uppfattningar föreligger och vilka de huvudsakliga argumenten är. Relaterat till detta vill jag poängtera att jag i det fortsatta utredningsarbetet har i uppdrag att fundera närmare på en rad frågor som kan ha bäring på Trafikverkets och järnvägens övergripande organisation. Eventuella förslag till förändringar behöver också ta hänsyn till noggranna konsekvensanalyser. Av dessa skäl kommer jag att avvakta till slutbetänkandet med mina närmare överväganden i dessa delar. Det kan dessutom krävas andra överväganden som inte utgår enbart från järnvägssektorns perspektiv.

1.3 Arbetsätt

Enligt de ursprungliga direktiven ska uppdraget genomföras utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, regionala och lokala aktörer som kommuner och landsting, näringslivet och övriga intressenter.

I utredningens andra steg har jag valt att dela in arbetet i sammanlagt nio delprojekt med tillhörande arbetsgrupper, vars aktiviteter inleddes i september 2014. Basen för deltagare till dessa arbetsgrupper utgörs av den grupp med 13 experter och två sakkunniga som utsetts att bistå utredningen. För att säkerställa en bred representation och kompetens i alla sakfrågor har dessa experter kompletterats med ett flertal adjungerade personer i varje arbetsgrupp. Jag har också utsett en ordförande för respektive grupp för att bistå utredningens kansli med att bereda och leda arbetsmöten.

Ett av delprojekten behandlar de frågor som rör byggande och underhåll av infrastruktur. Arbetsgruppen för detta delprojekt har haft sammanlagt fyra möten under perioden september 2014–januari 2015. Gruppen har totalt 13 ledamöter, enligt följande:

- Ole Kjörrefjord, Swedtrain/EuroMaint AB (ordförande)
- Karolina Boholm, Näringslivets Transportråd
- Anna Lundman, Trafikverket

- Ann-Charlotte Annerberg, Transportstyrelsen
- Pelle Andersson, Branschföreningen Tågoperatörerna/Green Cargo AB
- Otto Nilsson, Branschföreningen Tågoperatörerna/Inlandsbanan AB
- Mats Granath, Branschföreningen Tågoperatörerna/Stockholmståg HB
- Olof Kjellström, Jernhusen AB
- Robert Röder, Föreningen Sveriges Järnvägsentreprenörer/Strukton Rail AB
- Thomas Pilo, Föreningen Sveriges Järnvägsentreprenörer/Infranord AB
- Jan Rudén, Seko
- Anders Clason, Stora Enso
- Bengt-Erik Johansson, tidigare särskild utredare i Utredningen om driftskompatibilitet och järnvägssäkerhet

Vid arbetsgruppens möten har också särskilt inbjudna specialister och forskare medverkat. För att få en bredare belysning av vissa frågeställningar och tidiga slutsatser kallade jag till ett öppet seminarium i Stockholm den 24 oktober 2014. Sammanlagt deltog ett 30-tal personer vid detta. I tillägg har hela expertgruppen under 2014–2015 hållit sju möten där dessa och andra frågor diskuterats. Jag har också haft en rad bilaterala möten med specialister och personer från andra organisationer.

I samband med att regeringen den 19 december 2014 fattade beslut om tilläggsdirektiv till utredningen, gavs även ett par särskilda uppdrag till Trafikverket med nära koppling till utredningens frågor. Därför har särskilda ansträngningar gjorts för att i samråd med Trafikverket säkerställa en samstämmighet vad gäller överlappande delar av det faktabaserade underlaget.

I syfte att ta hänsyn till relevant forskning och utvecklingsarbete har tidigare utredningar och forskningsrapporter samlats in. Utredningen har också deltagit vid flera seminarier där aktuell svensk och internationell forskning och praktik presenterats. Därtill genom-

fördes i november 2014 studiebesök i Nederländerna samt Storbritannien. En insamling av aktuell statistik och andra uppgifter har också skett.

Aktuell information om utredningsläget har lämnats vid presentationer på diverse konferenser, i samband med en särskild utfrågning om järnvägsunderhåll i riksdagens trafikutskott den 11 december 2014, samt via utredningens webbplats www.sou.gov.se/jarnvagensorg.

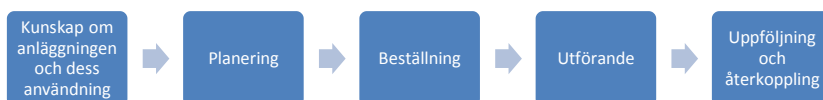
1.4 Betänkandets disposition

Betänkandet är strukturerat i 12 kapitel. Närmast kommer ett kapitel som diskuterar begreppen underhåll, reinvestering och investering. Därefter följer ett kapitel som redogör för några viktiga förutsättningar, med fokus på det regelverk som Trafikverket har att förhålla sig till som infrastrukturförvaltare, samt på att sätta in frågor rörande infrastrukturen i ett större sammanhang. I kapitel 4 presenteras en kort historik över viktiga organisationsförändringar som skett under Banverkets och senare Trafikverkets tid. En internationell utblick görs också. Infrastrukturens utveckling, vad gäller bl.a. spenderade medel, dess användning och olika händelser, baserad på tillgängligt statistiskt material samt tidigare utredningar och rapporter, ges i kapitel 5. Kapitlet målar också upp en översiktlig bild av bakgrunden till utredningens frågor på området. De efterföljande kapitlen 6–10 är strukturerade efter en tänkt processmodell för hur Trafikverket i dag hanterar järnvägsunderhåll och reinvesteringar (se nedan). I kapitlen används respektive processteg från denna modell för en fördjupad problembeskrivning samt mina relaterade bedömningar och överväganden. Varje kapitel inleds med en sammanfattning av mina förslag. I kapitel 11 behandlar jag några övergripande bedömningar och förslag vad gäller Trafikverkets ledning och styrning, delvis baserade på vad som framkommit i tidigare kapitel. I ett avslutande tolfte kapitel har jag samlat mina konsekvensanalyser.

1.5 Modellbeskrivning

I figur 1.1 presenteras den översiktliga processmodell för åtgärder i infrastrukturen som används i kommande kapitel för att beskriva olika funktioner och förhållanden, identifiera eventuella problem, göra bedömningar och lämna förslag till lösningar. Den kan sägas vara en vidareutveckling och generalisering av en beskrivning av Trafikverkets rådande underhållsprocess, som varit föremål för diskussion i den projektgrupp som övervägt frågorna om byggande och underhåll av infrastrukturen.

Figur 1.1 En processmodell för åtgärder i järnvägens infrastruktur



Modellen startar i *kunskapen om anläggningen och dess användning*, där användning avser vilken trafik som körs. Kunskap kan finnas hos infrastrukturförvaltaren eller i andra organisationer, bygga på enskilda personers erfarenhet och/eller olika informationssystem och kan bl.a. inkludera anläggningens skick och ålder. *Planeringen* omfattar att ta fram ett underlag om åtgärder utifrån anläggningens tillstånd och behov, gällande såväl underhåll som reinvesteringar. Planeringen måste ske i både tid och rum och innefatta hänsyn till transportbehov. I processteget finns tydliga kopplingar till budgetprocesser och behov av prioriteringar mellan olika typer av åtgärder. *Beställning* används här i vid mening och kan därmed omfatta utförande av beslut inom den interna organisationen, beställning från en intern resultatenhet, eller upphandling från externa leverantörer. Beställning kan omfatta en enskild typ av åtgärder (t.ex. banunderhåll) eller en paketering av olika typer, som t.ex. reinvesteringar i kombination med underhållsåtgärder. Vid beställning från externa leverantörer genom upphandling kan olika avtalstyper (t.ex. utförandeentreprenad eller funktionsentreprenad) och avtalslängder aktualiseras. *Utförandet* kan, beroende på hanteringen i beställningsledet, skötas internt eller med olika externa entreprenörer. Beställning och utförande kan för övrigt ses som mer eller mindre

separerade delar av ett genomförandesteg. Den sista delen i processkedjan är *uppföljning och återkoppling* som exempelvis kan inkludera en kontroll av de åtgärder i infrastrukturen som gjorts och deras effekter. Steget är nära kopplat till det första steget, som ett led i den fortsatta uppbyggnaden av kunskap om anläggningen.

Viktigt att komma ihåg är att denna modell inte ska tolkas som ett uttryck för hur byggande och underhåll av järnvägens infrastruktur *bör* organiseras. Den är i första hand ett verktyg för att sortera ett antal iakttagelser och till att illustrera vilka funktioner som inte bör glömmas bort i en analys av processen i stort. Som alla modeller förenklar den också verkligheten i flera avseenden. Exempelvis kan en del processteg pågå parallellt snarare än sekventiellt och med flera återkopplingsmöjligheter till varandra. Stegen kan också se delvis olika ut för olika typer av åtgärder, exempelvis vad gäller planering av reinvesteringar jämfört med akut avhjälpande underhåll.

2 Underhåll, reinvesteringar och investeringar – en begreppsdiskussion

2.1 Inledning

En ambition i arbetet med detta delbetänkande har varit att vara tydlig i användningen av olika begrepp för att undvika missförstånd. Underhåll, reinvestering och investering används ofta som vedertagna begrepp men jag har inte funnit någon enhetlig och skarp avgränsning mellan dem på järnvägsområdet. Det saknas inte definitioner, men begreppen återfinns i många sammanhang, indelade, definierade och grupperade på olika sätt. Det innebär exempelvis att begreppen kan ha olika innebörd och avgränsningar i strikt redovisningsekonomisk bemärkelse, i indelning av anslag på statsbudgeten, i tekniska regelverk, i planeringslagstiftningen och vid indelning av åtgärder i upphandlingskontrakt.

Med detta i åtanke följer här en ansats att redogöra för definitionerna så som de återfinns främst i Trafikverkets tekniska regelverk. Genomgången är inte ett förslag till vad begreppen bör betyda eller hur de bör användas.

2.2 Underhåll

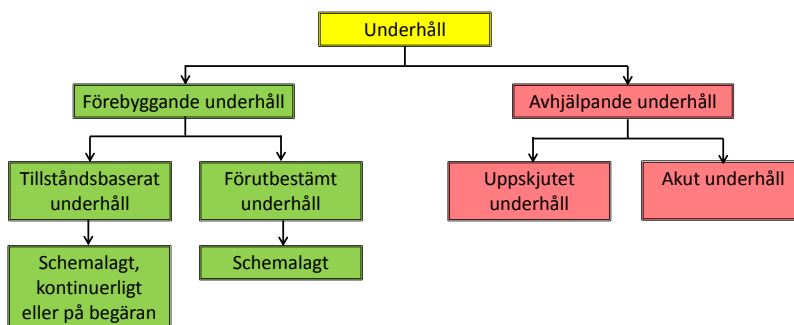
Med underhåll av järnvägsinfrastruktur avses enligt reglering om säkerhetssystem för infrastrukturförvaltare samtliga åtgärder under en infrastrukturanläggnings livstid avsedda att bibehålla den i, eller

återställa den till, ett sådant tillstånd att den kan utföra nödvändiga funktioner som har betydelse för säkerheten.¹

I Trafikverkets entreprenadkontrakt finns följande definition av begreppet underhåll: ”Underhåll är alla åtgärder under en enhets livstid i syfte att vidmakthålla den i, eller återställa den till, ett sådant tillstånd att den kan utföra avtalad prestation.” Vad som menas med avtalad prestation torde vara att banan och dess komponenter hålls i det skick de installerats för. Det i sin tur är dimensionerande för den trafik som kan bedrivas på banan.

Underhåll kan delas in i förebyggande och avhjälpande underhåll och diverse undergrupper enligt den internationella standarden SS-EN 13306 (figur 2.1).

Figur 2.1 Uppdelning av underhåll enligt SIS (2001)



2.2.1 Förebyggande underhåll

Enligt Trafikverkets definition är förebyggande underhåll sådant underhåll som genomförs vid förutbestämda intervaller och/eller i enlighet med angivna kriterier och med avsikten att reducera sannolikheten för fel eller degradering av enhetens prestation. Det förebyggande underhållet består i sin tur av förutbestämt respektive tillståndsbaserat underhåll.

¹ TSFS 2013:43 Transportstyrelsens föreskrifter om säkerhetsbestämmelser och övriga bestämmelser för infrastrukturförvaltare, 3 §.

Förutbestämt underhåll genomförs i enlighet med bestämda intervaller, utan att föregås av någon kontroll.²

Tillståndsbaserat underhåll innefattar dels kontroll av en enhets tillstånd/status avseende dess funktion och tekniska egenskaper, dels av åtgärder som då bedöms behöva vidtas.

2.2.2 Avhjälpande underhåll

Avhjälpande underhåll genomförs efter det att funktionsfel uppstått och med avsikt att få enheten i ett sådant tillstånd att den kan utföra krävd prestation.

Det avhjälpande underhållet initieras av Trafikledningen efter indikationer från lokförare (eller annan) om att det finns ett fel. Efter bedömning på plats av vad felet består i och om det påverkar säkerheten för trafiken, fattar Trafikledningen beslut om huruvida felet måste avhjälpas direkt innan trafiken kan släppas på igen (**akut underhåll**), eller om felet istället kan repareras senare och trafikering därmed kan fortsätta innan felet åtgärdas (**uppskjutet underhåll**).

2.3 Reinvestering och investering

Reinvestering kan skiljas från underhåll genom att syftet är att byta ut en komponent istället för att fortsätta underhålla den. Det görs i regel för komponenter som nått sin tekniska livslängd, till exempel växlar, spår, baliser, signalstolpar, ställverkskomponenter, transformatorer och kontaktledningar. Reinvesteringsåtgärder upphandlas i kontrakt med en avgränsad åtgärd för ett visst område.

Avgränsningen mot underhåll görs för spåråtgärder genom en beloppsgräns. Åtgärder inom kategori spår ska kosta minst 2 miljoner kronor per stationssträcka för att betraktas som utbyte, och därmed för att klassas som reinvestering.

Enligt Trafikverkets regleringsbrev får Trafikverket disponera medel från vidmakthållandeanslaget för reinvesteringar på det statliga järnvägsnätet.³

² I Trafikverkets kontrakt ska intervallerna följa BVF 817, Förutbestämt underhåll.

³ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, 2014/5371/TE, 2014/5334/KLS (delvis), 2014/1042/TE, 2014-12-22.

Investeringsåtgärder kan skiljas från reinvestering genom att syftet med åtgärden är att höja standarden på en bana i stället för att endast bibehålla den. Det kan handla om att byta ut ett äldre ställverk mot ett nytt för att öka kapaciteten, eller byta en omformarstation mot en nyare för att fler tåg ska kunna trafikera en sträcka.

Investeringar tilldelas medel genom ramanslaget *Utveckling av statens transportinfrastruktur*. Därunder finns anslagsposterna *10 Större investeringar i nationell plan*, med delposten *10.2 Järnvägsinvesteringar*, som får användas till förbättringar i det statliga järnvägsnätet där investeringen har en totalkostnad över 50 miljoner kronor.⁴

Från anslagspost *11 Övriga investeringar*, delpost *11.1 Trimning och effektivisering samt miljöinvesteringar*, får Trafikverket disponera medel för investeringar och förbättringar i det nationella statliga järnvägsnätet där investeringen har en totalkostnad under 50 miljoner kronor.⁵

2.4 Drift

Driftåtgärder genomförs i eller i anslutning till en anläggning, för att anläggningen ska fungera som avsett, utan att anläggningens funktionella och tekniska tillstånd förändras. Drift kan omfatta t.ex. snöröjning, lövsopning, farbanerengöring p.g.a. spårhalka och drift av teknikbyggnader. Vad som menas med driftåtgärder skiljer sig dock i praktiken mellan underhållsområdena. Redovisningsmässigt hanteras till exempel snöröjning som drift i vissa av Trafikverkets underhållsområden, och som underhåll i andra. Det har även skiftat över tid.

Med drift menas i vissa fall trafikledning, som också finansieras med vidmakthållandeanslaget.

⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, 2014/5371/TE, 2014/5334/KLS (delvis), 2014/1042/TE, 2014-12-22.

⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, 2014/5371/TE, 2014/5334/KLS (delvis), 2014/1042/TE, 2014-12-22.

3 Viktiga förutsättningar

3.1 Regelverk

Järnvägens infrastruktur och olika typer av järnvägsverksamhet påverkas av ett omfattande regelverk, som i flera avseenden har styrts och styrs, helt eller delvis, av den utveckling av lagstiftningen som skett inom Europeiska Unionen (EU). Denna har jag beskrivit närmare i mitt tidigare delbetänkande.

I detta avsnitt redogör jag översiktligt för det regelverk som utgör grunden för Trafikverkets verksamhet, både i fråga om vad som gäller generellt för verket som förvaltningsmyndighet, samt mer specifikt i dess egenskap som förvaltare av statens järnvägsinfrastruktur.

Som förvaltningsmyndighet under regeringen är Trafikverket underkastat en omfattande förvaltningsrättslig reglering som gäller myndigheter. Det handlar bl.a. om myndighetsförordningen (2007:515), budgetlagen (2011:203), anslagsförordningen (2011:223), avgiftsförordningen (1992:191), kapitalförsörjningsförordningen (2011:210), förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Av myndighetsförordningen framgår att en myndighets ledning ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU. Samma förordning innehåller krav på att myndigheten har en arbetsordning där bl.a. delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten framgår, att en verksamhetsplan finns och att det säkerställs att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll innehåller krav på att myndigheter har en process som syftar till att kraven i myndighetsförordningen

fullgörs. Av internrevisionsförordningen (2006:1228) framgår att internrevisionen ska granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll. Internrevisionen ska ge råd och stöd åt myndighetens styrelse och chef. Det framgår vidare att myndighetens styrelse bl.a. ska besluta om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Av myndighetsförordningen framgår vidare att en myndighet ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och hushållar väl med statens medel. Myndigheten har också en skyldighet att fortlöpande utveckla verksamheten. Det är också så att myndigheten, enligt 9 kap 2 § i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, hela tiden ska pröva ändamålsenligheten i de regler som styr verksamheten, och redovisa förslag även till författningsändringar om befintliga regler inte längre skulle visa sig ändamålsenliga enligt myndighetens bedömning. Myndigheterna har således en långtgående skyldighet att ta ansvar för sin verksamhet och även för ändamålsenligheten i den lagstiftning och det regelverk under vilken myndigheten bedriver sin verksamhet. Myndigheternas fristående ställning och långtgående befogenheter att besluta om hur de egna uppgifterna ska lösas, inom ramen för gällande regelverk, är en viktig komponent i den svenska förvaltningen.¹

Myndigheten ska enligt 7 § myndighetsförordningen även ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom EU och i annat internationellt samarbete, ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär och fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet. Transportstyrelsen är den myndighet som ofta bistår regeringen i förhandlingsarbetet inom EU i de frågor som berör järnvägsfrågor. Trafikverket har expertkunskap vad gäller frågor om t.ex. teknik och anläggning och det regelverk som styr detta. Trafikverket måste därför hålla sig informerad om lagstiftningsarbetet, och bidra med expertkunskap och stödja Transportstyrelsen vid framtagande av underlag till regeringen i regelarbetet. Det ställer krav på att myndigheten har effektiva processer och rutiner för beredning av regelverk baserat på detaljerat expertkunnande om sakområdet.

¹ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 107.

Genom den instruktion, som regeringen beslutar om i form av en förordning, och i regleringsbrev, tydliggörs myndighetens uppdrag respektive de ekonomiska ramarna för verksamheten.

I Trafikverkets instruktion anges bl.a. att myndigheten ska ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för järnvägs- trafik, och vara infrastrukturförvaltare för det järnvägsnät som tillhör staten.² Vad som ingår i planeringsansvaret följer i sin tur av bl.a. lag (1995:1649) om byggande av järnväg och förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur. Av den senare framgår att Trafikverket ska ta fram förslag till tolvårig nationell transportslagsövergripande plan och att denna plan ska innehålla en tydlig beskrivning av förväntade effekter för transportsystemet. Planen, som bl.a. innehåller förslag till inriktning vad avser investeringar och förbättringsåtgärder samt inriktning på drift, underhåll och reinvestering, fastställs av regeringen.

Som infrastrukturförvaltare för statens spåranläggningar måste Trafikverket i sin verksamhet följa järnvägslagen (2004:519) och järnvägsförordningen (2004:526). Det krävs säkerhetstillstånd för att förvalta järnvägsinfrastruktur och driva anläggningar som hör till infrastrukturen. Verksamheten ska vara organiserad så att den kan bedrivas på ett säkert sätt och omfattas av ett säkerhetsstyrningssystem och andra bestämmelser som behövs för att trygga en säker verksamhet.³ De som är sysselsatta i en infrastrukturförvaltares verksamhet ska ha god kännedom om de förhållanden, föreskrifter och villkor som gäller för verksamheten och som berör deras arbetsuppgifter.⁴ De närmare kraven på säkerhetsstyrningssystemets innehåll framgår av en EU-förordning⁵ och Transportstyrelsens föreskrifter.⁶ Reglerna innehåller bl.a. krav på riskhantering vid underhåll och materialförsörjning samt vid anlitan- de av entreprenörer och kontroll av leverantörer.

Tekniska, drifts- och underhållsmässiga samt säkerhetsmässiga krav i Tekniska Driftspecifikationer (TSD) som beslutats på EU-

² 1 § och 2 § 9 förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

³ 3 kap. 7 §, jämför med 2 kap. 1–5 §§ järnvägslagen (2004:519).

⁴ 2 kap. 3 § första stycket järnvägslagen (2004:519).

⁵ Kommissionens förordning (EU) nr. 1169/2010 om en gemensam säkerhetsmetod för bedömning av överensstämmelse med kraven för att erhålla säkerhetstillstånd för järnväg, Bilaga II.

⁶ TSFS 2013:43 Transportstyrelsens föreskrifter om säkerhetsstyrningssystem och övriga säkerhetsbestämmelser för infrastrukturförvaltare.

nivå ska identifieras och tillämpas av infrastrukturförvaltaren, och vid förändringar i verksamheten ska infrastrukturförvaltaren bedöma om den planerade förändringen påverkar trafiksäkerheten, och genomföra riskanalys.⁷ Infrastrukturförvaltaren ska även övervaka att entreprenörer vidtagit åtgärder för riskhantering och att informationsutbyte sker mellan inblandade aktörer.⁸

Den som föreslår en annan lösning än den som överensstämmer med av EU framtagna specifikationer måste vända sig till EU-kommissionen för att få positivt yttrande innan den får tillämpas.⁹ Dessa regler påverkar det utrymme som en infrastrukturförvaltare har t.ex. vad gäller innovativa lösningar.

Järnvägslagen reglerar kapacitetstilldelningen, som omfattar tid för underhåll och trafik, och vilka avgifter som ska tas ut och hur dessa ska beräknas.¹⁰ Infrastrukturförvaltaren ska beskriva järnvägsnätet och de villkor som gäller för tillträde i en järnvägsnätsbeskrivning (JNB).¹¹ Närmare krav på t.ex. JNB:ns innehåll finns i 5 kap. 1 § järnvägsförordningen och i Järnvägsstyrelsens föreskrifter (JvSFS 2005:1) om tillträde till järnvägsinfrastruktur.

3.2 Transportpolitiska mål

De transportpolitiska målen och de transportpolitiska principerna är enligt regeringen de viktigaste utgångspunkterna för regeringens åtgärder och val av styrmedel inom transportområdet. Målen används när regeringen fattar beslut och är formulerade för att vara vägledande för regeringens arbete. I arbetet inom transportpolitikens olika områden krävs därutöver riktlinjer för hur målen ska tillämpas praktiskt.

⁷ TSFS 2013:43 Transportstyrelsens föreskrifter om säkerhetsstyrningssystem och övriga säkerhetsbestämmelser för infrastrukturförvaltare, § 7.

⁸ Kommissionens förordning (EU) nr. 1078/2012 om en gemensam säkerhetsmetod för övervakning som ska tillämpas av järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare efter erhållande av säkerhetsintyg eller säkerhetstillstånd, samt av enheter som ansvarar för underhåll.

⁹ Kommissionens förordning (EU) nr. 1299/2014 om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD) avseende delsystemet Infrastruktur i Europeiska unionens järnvägs-system, och Kommissionens förordning (EU) nr. 1301/2014 av den 18 november 2014 om teknisk specifikation för driftskompatibilitet (TSD) avseende delsystemet Energi i unionens järnvägssystem.

¹⁰ 6–7 kap järnvägslagen.

¹¹ 6 kap. 5 § järnvägslagen.

Enligt regeringen ska målen tillämpas i infrastrukturplaneringen, den fysiska planeringen, regelgivning, val av ekonomiska styrmedel och i organisering samt styrning av statliga myndigheter. Målen bör också kunna vara en utgångspunkt för regionala och lokala målformuleringar och uppmuntra till transportpolitiskt engagemang bland olika aktörer, t.ex. i kommuner och regioner, i näringslivet och i ideella organisationer.¹²

Regeringen fattar beslut om prioriteringar i inriktningsplaneringen och åtgärdsplaneringen mot bakgrund av de transportpolitiska målen, och i beslutet om fastställande av nationell plan.

De transportpolitiska målen ska vara vägledande i planering och bedömning av fysiska åtgärder i transportsystemet. Det innebär att de ska användas vid framtagande av beslutsunderlag och vid Trafikverkets val av åtgärder i arbetet med den fysiska planeringsprocessen, som regleras i lag om byggande av järnväg, väglagen (1971:948), plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) och Miljöbalken.

3.3 Utmärkande drag för järnvägssystemet

Järnvägssystemet består av en mängd olika resurser, funktioner och aktiviteter som på ett eller annat sätt behöver samordnas i tid och rum för att omhänderta resenärers och transportköparens behov och förväntningar. En del av dessa samordningsbehov kan lösas genom processer i en och samma organisation, andra via avtal mellan aktörer med olika specialisering, och åter andra genom mer eller mindre reglerade och formaliserade berednings- och samrådsprocesser mellan olika aktörer. Samtliga varianter finns representerade i det svenska järnvägssystemet.

Till detta kommer att det finns dynamiska beroenden mellan banans egenskaper, underhållsbehoven, underhållsåtgärder, kapacitetstilldelning, trafikledning och den utförda trafiken. Detta gör att även om infrastrukturen i form av järnvägsanläggningen utgör en central del i järnvägssystemet, kan den egentligen inte diskuteras isolerat från andra delar av systemet och framför allt inte från dess användning. Anläggningen i sig har inget egenvärde utan är ett medel för att ta hand om transportbehoven. I ett kortare tidsperspektiv

¹² Prop. 2008/09:93, Mål för framtidens resor och transporter s. 59 ff.

innebär det att infrastrukturen bör utvecklas och underhållas så att den tillgodoser efterfrågan från transport- och trafikföretagen och deras kunder. Långsiktigt bör den utvecklas i överensstämmelse med samhällets önskemål om att skapa förutsättningar för att bedriva järnvägstrafik som en del av transportsystemet.

I och med att kapaciteten på banan är mer eller mindre begränsad, och omledning inte alltid är möjlig, blir det en särskild utmaning att balansera tiden i spår som krävs för att underhålla banan med den som krävs för trafikens behov. Trafiken, såväl som underhålls- och andra aktiviteter på banan, måste utföras enligt fastställda planer. Följs inte dessa planer uppstår ofta störningar som snabbt fortplantar sig i systemet.

Den asymmetri som föreligger mellan olika aktörer kan vara en källa till särskilda problem. Tågoperatörer är beroende av en fungerande järnväg för att verksamheten ska vara möjlig att bedriva kommersiellt med lönsamhetskrav. Även upphandlande regionala kollektivtrafikmyndigheter förväntar sig en balanserad affär i sin tågtrafik, om än med inslag av skattefinansiering. För Trafikverket är dock nettot av dessa aktiviteter nästan alltid en kostnad som ska täckas med i förväg beslutade anslag. Det leder till ett fokus på resurseffektivitet hos Trafikverket som i och för sig kan vara väl så motiverat ur verkets interna perspektiv, men ibland kan hamna i motsatsställning till de önskemål om flödeseffektivitet som användarna av infrastrukturen efterfrågar.

Till skillnad från hos ett marknadsstyrt företag styrs utvecklingen av infrastrukturen inte enbart av den efterfrågan som Trafikverket möter från bl.a. järnvägsföretag och trafikorganisationsföretag. Av avgörande betydelse är de anslag och finansiella ramar som riktas till infrastrukturen på kort respektive lång sikt, där transport- och näringspolitiska bedömningar spelar en mycket viktig roll. Som underlag för dessa finns olika planeringsprocesser. Tanken är att berörda delar av näringslivet och medborgare via dessa ska kunna påverka vilka satsningar som bör göras. Slutligen fastställs planerna, liksom de finansiella ramarna för att utföra dem, av riksdag och regering.

4 Organisation av järnvägsunderhåll – historik och internationell utblick

4.1 Organisation av järnvägsunderhåll – en historik

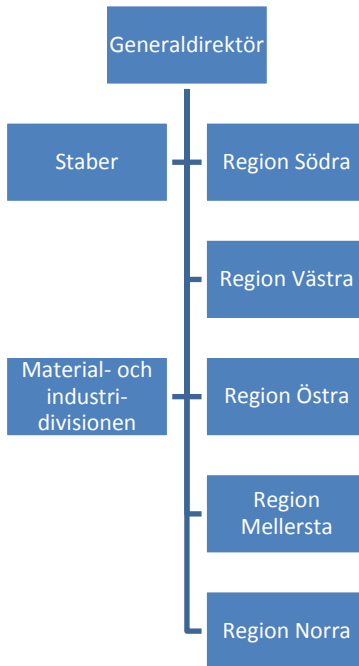
Utgångspunkten för utvecklingen av Banverkets organisation var den *regionala struktur* som fanns fram till slutet av 1997 (figur 4.1). Inom de fem regionerna fanns 20 bandistrikt som i sin tur hade ansvar för olika bandelar. Av drygt 7 300 medarbetare i Banverket arbetade cirka 90 procent i regionerna.

Styrkan med en geografiskt decentraliserad organisation var stor lokal och personlig kännedom om anläggningens status och ett tydligt personligt ansvarstagande för de olika bandelarna. En nackdel med organisationen ansågs vara höga kostnader och bristande kompetensutveckling. Banverket hade 1997 cirka 4,2 miljarder kronor i kostnader för banhållning (exklusive nyinvesteringar). Mot slutet av 1990-talet bedömde Banverkets högsta ledning att den geografiskt uppdelade organisationen innebar en merkostnad om cirka 1 miljard kronor per år. Orsakerna till detta var flera. För det första var banarbetsmaskinerna i regel ”ägda” lokalt av bandistriktet och spridda över hela landet, med lågt kapacitetsutnyttjande. Investeringar drevs fram lokalt, ofta utan hänsyn till att det kunde uppstå överkapacitet i andra delar av landet, eller för möjligheter till samordning för att köpa mer effektiva, storskaliga maskiner. För att motverka detta fanns en strategi för att tillhandahålla storskaliga maskiner från Industridivisionen.

För det andra kännetecknades inte alltid ny- och reinvesteringar i infrastrukturen av en strävan att nå ”best practice”, utan det kunde ofta väljas olika tekniska lösningar med olika underleverantörer i olika regioner.

För det tredje upplevdes det från centralt håll att generaldirektören hade svårt att åstadkomma en produktivitetsutveckling i den regionala organisationen. Nödvändiga insatser och kostnader för ”leverans av välskötta banor” från olika bandistrikt var svåra att budgetera, och produktiviteten var svår att följa och jämföra.

Figur 4.1 Banverkets organisation 1997

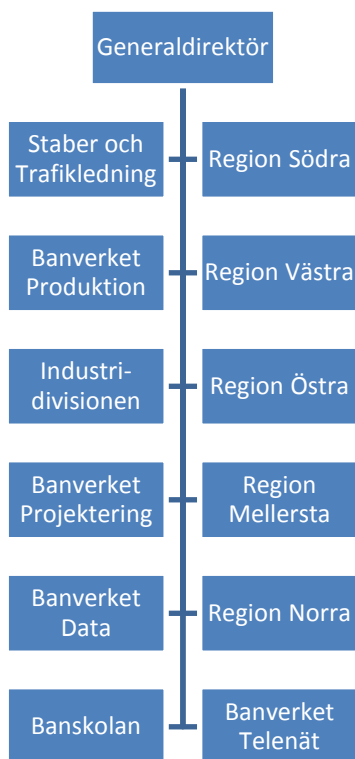


För att möta riksdagens krav på höjd effektivitet¹ skapades från 1 januari 1998 en organisation som separerade de förvaltande och producerande rollerna inom Banverket i en ”beställar- och utförarorganisation” (figur 4.2). Detta innebar att cirka 5 000 medarbetare organisatoriskt omfördelades från den regionala strukturen och in i nya, nationella producerande enheter. Samtliga producerande enheter styrdes som resultatenheter. Den största enheten blev Banverket Produktion med cirka 4 150 medarbetare. Samtidigt krympte den regionala organisationen från cirka 6 500 till cirka 600 med-

¹ Banverkets årsredovisning 1997, s. 8.

arbetare. Regionernas beställningar samordnades under en överordnad funktion, ”Marknad och bana”.

Figur 4.2 Banverkets organisation 1998



De första åren med en beställar- och utförarorganisation blev turbulenta för Banverket, vilket exempelvis reflekteras i årsredovisningen för 1998 (s. 46): ”Året har präglats av viss osäkerhet i rollerna hos såväl banhållare som producenter”.

Orderingången från beställarorganisationen visade sig bli mindre än kapaciteten hos utförarorganisationen med avseende på både personal och maskinpark. Ett år senare hade Banverket Produktions bemanning reducerats till knappt 3 800, med planer om ytterligare minskning med 450 befattningar under 1999.

Att skapa väl fungerande avtal och roller mellan beställare och utförare har varit ett pågående utvecklingsarbete under de år som gått sedan dess.

Under år 2000 gjordes omfattande förberedelser för att gå från en begränsad upphandling från externa leverantörer till en fullständig konkurrensutsättning av Banverkets producerande enheter.

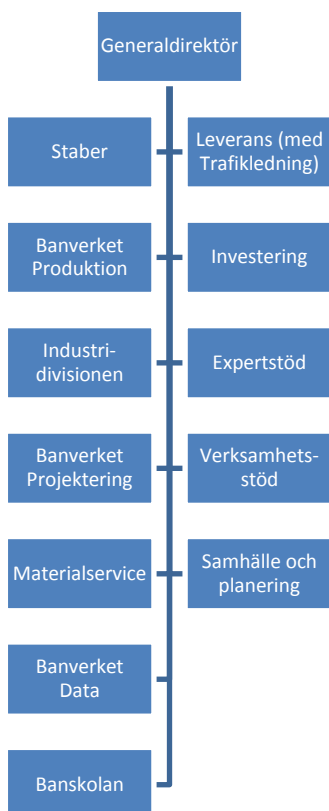
- Från den 1 juli 2001 konkurrensutsattes all verksamhet inom Banverket Projektering och Industridivisionen.
- Under 2001 konkurrensutsattes Banverket Produktions nyinvesteringar och reinvesteringar.
- Från 1 den juli 2002 påbörjades en successiv upphandling av drift och avhjälpande underhåll som utfördes av Banverket Produktion.

I slutet av 2014 avslutades det sista av de numera 34 basunderhållskontrakt som utförts utan att ha upphandlats i konkurrens.

Under perioden från år 2000 fram till att Trafikverket bildades den 1 april 2010 genomfördes flera viktiga organisationsförändringar med betydelse för underhållet (figurerna 4.3 och 4.4).

Regionernas resurser integrerades i olika funktioner med nationellt ansvar som även återfinns i Trafikverkets nuvarande organisation. Dessa var *Underhåll* (en del av *Leverans*, som även inkluderade *Trafikledning* och mindre nyinvesteringar för snabb anpassning till marknadens efterfrågan), *Investering* (och stora projekt), och *Samhälle och planering*.

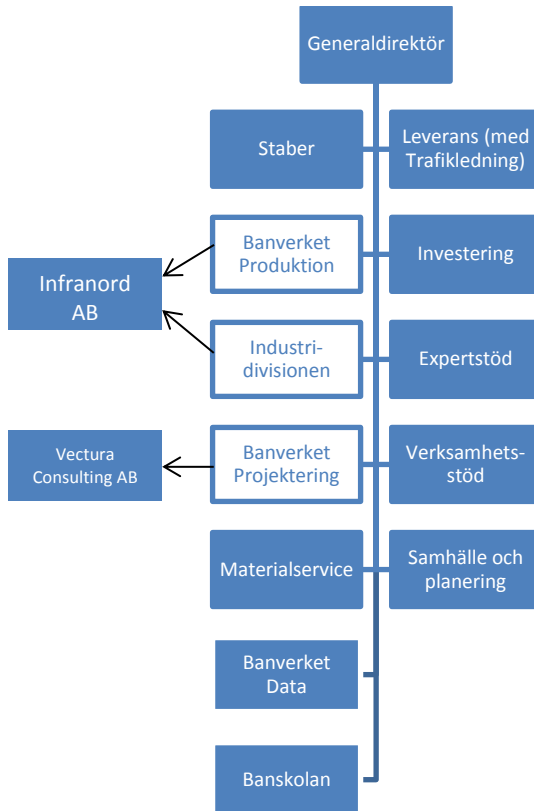
Figur 4.3 Banverkets organisation 2007



Banverket Projektering uppgick tillsammans med Vägverket Konsult från den 1 januari 2009 i Vectura Consulting AB. Banverket Produktion (inklusive Industridivisionen som integrerades 2007) bolagiserades den 1 januari 2010 till att bilda Infranord AB. Bolagiseringen av Banverket Produktion beslutades av Riksdagen ”i syfte att förbättra förutsättningarna för ökad konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet.”²

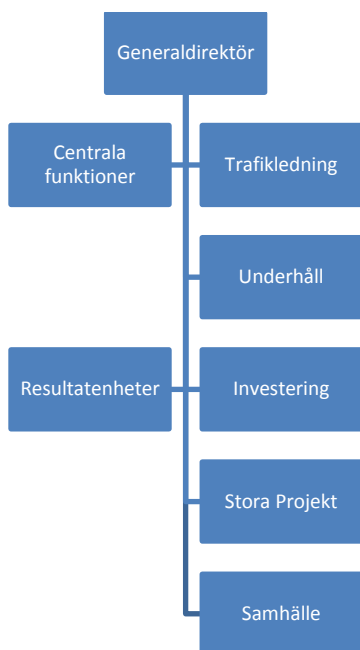
² Prop. 2009/10:10 Ändrad verksamhetsform för Banverkets enhet Banverket Produktion.

Figur 4.4 Banverkets organisationsförändringar till 2010



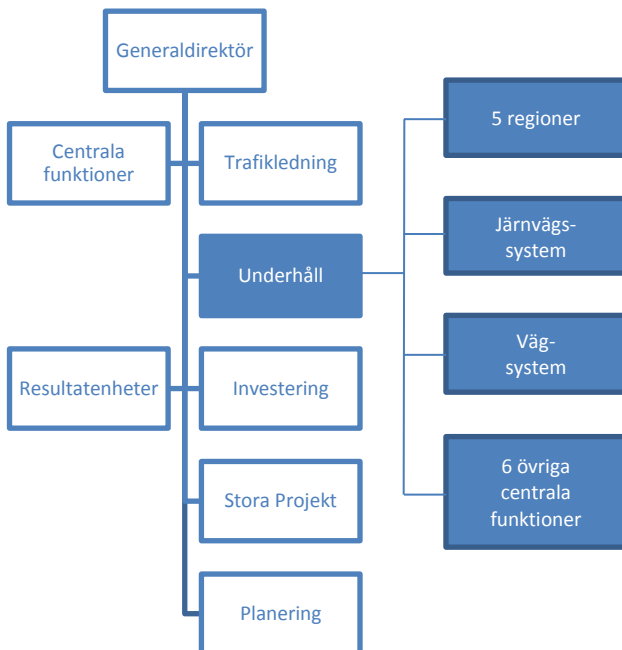
Efter etableringen av Trafikverket integrerades olika funktioner för väg och järnväg i enheterna *Trafikledning*, *Underhåll* (som under cirka 1½ år var integrerad med *Trafikledning* i enheten *Trafik/Leverans*), *Investering*, *Stora Projekt* (som skiljdes ut från *Investering* och integrerades med motsvarande stora projekt från Vägverket), och *Samhälle och planering* (figur 4.5).

Figur 4.5 Trafikverkets organisation 2011



Från 1 januari 2015 har centrala funktioner etablerats inom enheten för Underhåll för att bättre kunna arbeta med integrerad underhållsdokumentation och underhållsstrategier för järnvägsstråken, vilka är de viktigaste utvecklingsområdena framöver (figur 4.6). Verksamhetsområde *Samhälle och planering* har bytt namn till enbart *Planering*.

Figur 4.6 Trafikverkets organisation 2015



4.2 Internationell utblick

I de flesta länder har tidigare stora delar av investeringsverksamheten och i stort sett allt järnvägsunderhåll utförts i egen regi. Flera länder har dock valt att övergå till att låta externa entreprenörer utföra åtminstone större investeringar, ofta efter ett anbudsförfarande. Reinvesteringar och underhållsåtgärder har i vissa fall också kommit att utsättas för konkurrens.

I tabell 4.1 redovisas en översiktlig jämförelse över hur olika typer av åtgärder i järnvägsanläggningen är organiserade i ett antal europeiska länder. Sverige, Finland och Nederländerna tillhör de länder som valt att helt övergå till att använda externa entreprenörer. I några länder, däribland Storbritannien och Frankrike, har det skett en förändring tillbaka från användning av entreprenörer till mer av egen regi. Ibland finns inslag av såväl egen regi som entreprenader parallellt.

Tabell 4.1 Jämförelse av utförare av åtgärder i infrastrukturen i olika länder

Land	Investeringar	Reinvestering	Underhåll	Besiktning
Sverige	Entreprenör	Entreprenör	Entreprenör	Entreprenör
Finland	Entreprenör	Entreprenör	Entreprenör	Entreprenör
Norge	Egen regi/ Entreprenör	Egen regi/ Entreprenör	Entreprenör	Egen regi
Danmark	Egen regi/ Entreprenör	Egen regi/ Entreprenör	Egen regi	Egen regi
Nederländerna	Entreprenör	Entreprenör	Entreprenör	Entreprenör
Belgien	Egen regi/ Entreprenör*	Egen regi/ Entreprenör	Egen regi	Egen regi
Frankrike	Entreprenör	Egen regi/ Entreprenör**	Egen regi**	Egen regi**
Storbritannien	Entreprenör	Entreprenör	Egen regi	Egen regi/ Entreprenör
Schweiz	Egen regi/ Entreprenör	Egen regi/ Entreprenör	Egen regi/ Entreprenör	Egen regi

* Entreprenören är ett dotterbolag till infrastrukturförvaltaren

** Planerad förändring från tidigare användning av entreprenörer

Källa: ProRail, Trafikverket, samt intervjuer.

5 Infrastrukturens utveckling

5.1 Inledning

Under de senaste årens diskussion och uppmärksamhet kring problem med den svenska järnvägen har infrastrukturen och hur den underhålls varit i fokus. Det har också varit en bidragande orsak till att denna utredning tillsatts och mer specifikt efterfrågan på detta delbetänkande. Syftet med detta kapitel är att visa hur infrastrukturen utvecklats över tid i ett antal avseenden, samt måla upp en översiktlig bild över vilka problem som faktiskt föreligger. Detta görs genom en kombination av statistiska och andra uppgifter, tidigare rapporter och redogörelser för en del uppmärksammade händelser. I senare kapitel kommer jag att återkomma till en del av dessa mer i detalj.

5.2 Infrastrukturens användning

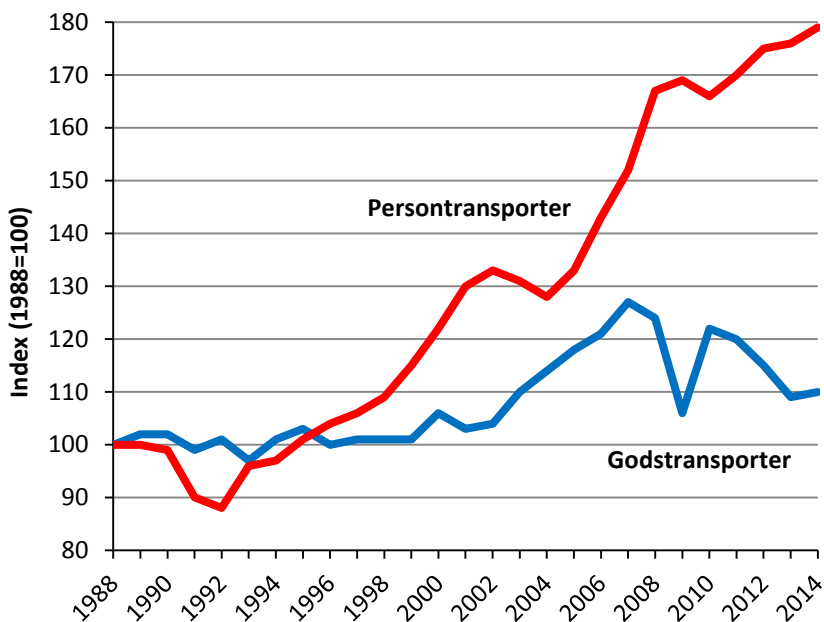
Innan jag redogör för hur järnvägsinfrastrukturen har utvecklats över tid, kan det vara lämpligt att visa på den utveckling som skett vad gäller dess användning. Denna bör man ha i åtanke och ta hänsyn till vid bedömningen av utvecklingen i övrigt.

I figur 5.1 presenteras efterfrågan i form av transportarbetet på järnväg i indexerad form för perioden 1988–2014, på motsvarande sätt som jag redovisade i mitt förra delbetänkande t.o.m. år 2012. För persontransporter anges transportarbetet i personkilometer och för godstransporter i tonkilometer. Som framgår av figuren har persontransporterna fortsatt att öka och har nu nått nivån 12,0 miljarder personkm, en ökning med 79 procent sedan 1988. Godstransporterna, som är mer konjunkturberoende, hade en topp år 2007 som låg 27 procent över 1988 års nivå. Därefter har efterfrågan varierat och efter en svag uppgång under 2014 nått nivån

20,3 miljarder tonkm. Sett över hela perioden är ökningen 10 procent.

Utbudet av tågtrafik kan mätas i form av trafikarbetet i tågkilometer. Denna utveckling redovisas i indexerad form för person- och godstrafiken separat samt också totalt i figur 5.2. I denna syns att ökningen för persontrafiken varit 77 procent (till 113,8 miljoner tågkm) medan godstrafiken, sett över hela perioden, minskat med 12 procent (till 37,0 miljoner tågkm). En del av minskningen kan sannolikt förklaras av att godstågens medellastvikt har ökat, d.v.s. kapaciteten utnyttjas bättre. Det totala trafikarbetet har ökat med 42 procent till 150,8 miljoner tågkm.

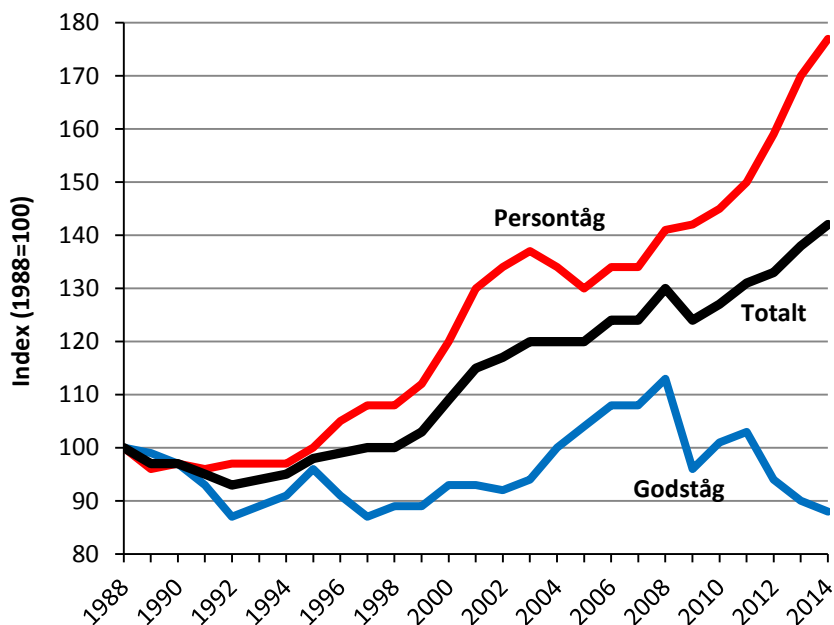
Figur 5.1 Transportarbetets utveckling 1988–2014



Not: Uppgifter för 2014 är preliminära.

Källa: Jakob Wajsman, Trafikverket.

Figur 5.2 Trafikarbetets utveckling 1988–2014



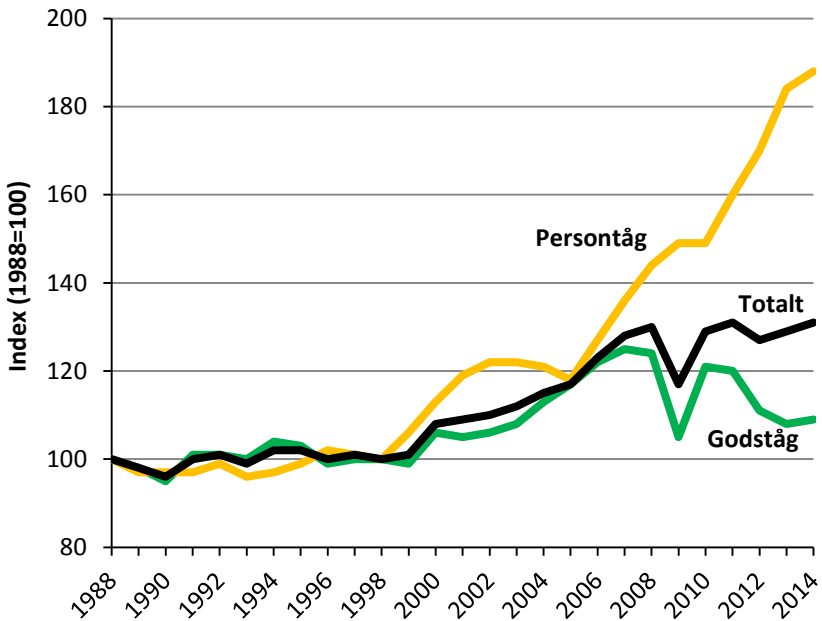
Not: Uppgifter för 2014 är preliminära.

Källa: Jakob Wajsman, Trafikverket.

Infrastrukturens användning kan också illustreras med ett diagram över utvecklingen i bruttotonkilometer (figur 5.3), ett mått som ofta sätts i nära samband med förslitningen av spårinfrastrukturen och därmed utgör underlag för exempelvis banavgifter. (För förslitningen på el- och signalanläggningar har trafikomfattningen betydelse.) Räknat i bruttotonkilometer har persontågen ökat med 88 procent över hela perioden medan godstågen ökat med nio procent, även om ökningen till och med 2007 var 25 procent. Totalt har ökningen varit 31 procent.

Utvecklingen vad gäller transportarbete, trafikarbete och i bruttotonkilometer visar samstämmigt att användningen av järnvägsinfrastrukturen för tågtransporter totalt sett har ökat, särskilt från början av 2000-talet. Därmed har också förslitningen av anläggningen ökat, även om det av materialet inte närmare går att säga var eller i vilka delar.

Figur 5.3 Bruttotonkm 1988–2014



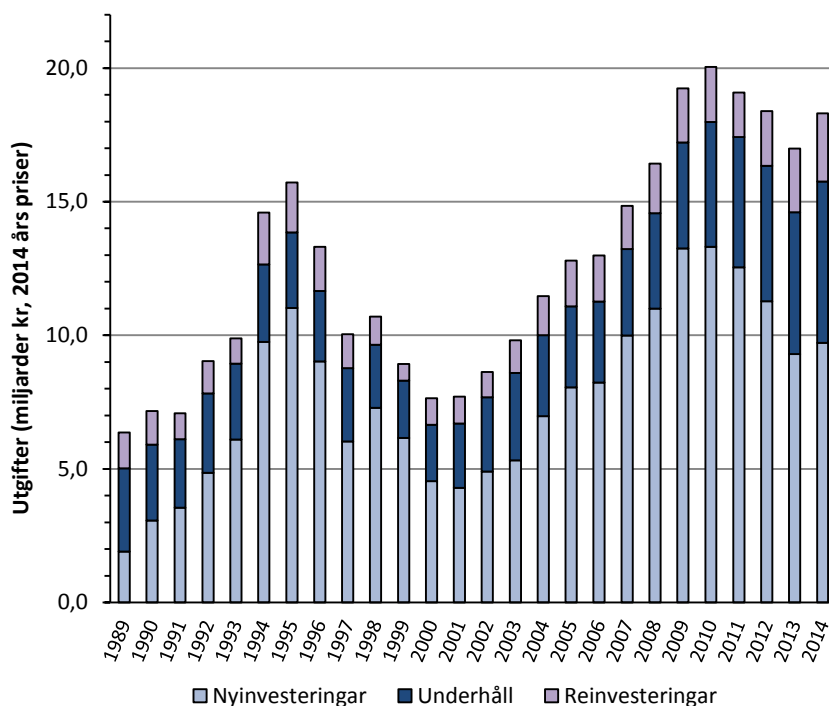
Not: Uppgifter för 2014 är skattade och preliminära.

Källa: Jakob Wajsman, Trafikverket.

5.3 Satsningar på infrastruktur

Ett ofta återkommande argument är att den svenska järnvägen av i dag lider av ett eftersatt underhåll som byggts upp under lång tid p.g.a. otillräckliga anslag. Figur 5.4 ger en bild av vilka medel som faktiskt satsats på den statliga järnvägens infrastruktur i form av de utgifter som Banverket och Trafikverket haft för nyinvesteringar, reinvesteringar samt underhåll under perioden 1989–2014. I detta ingår inte bara anslagen utan också intäkterna från banavgifter. I underhållsdelen ingår också indirekta drifts- och underhållskostnader eftersom det varit svårt att separera dessa över hela perioden. 2014 uppgick dessa kostnader till cirka 1,4 miljarder kronor.

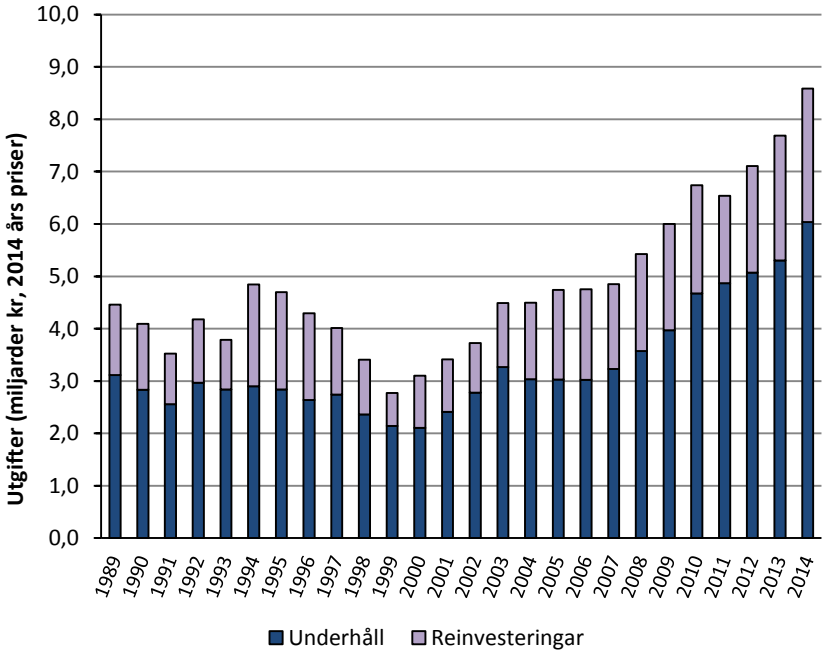
Figur 5.4 Utgifter för nyinvesteringar, reinvesteringar och underhåll 1989–2014



Källa: Trafikverket och egna beräkningar.

Diagrammet visar att de totala spenderade medlen har ökat kraftigt i reala termer sedan 1990-talets början, men att utvecklingen också gått i vågor och att fördelningen mellan nyinvesteringar, reinvesteringar och underhåll varierat under perioden. Om enbart reinvesteringar och underhåll ritas i ett eget diagram (figur 5.5) blir det tydligt att spenderade medel på underhåll sjönk under hela 1990-talet, medan reinvesteringarna minskade efter 1994. Under 2000-talet har det sedan skett kraftiga ökningarna. De särskilt låga nivåerna 1998–1999 kan sannolikt förklaras av att införandet av beställar- och utförarmodellen i Banverket initialt både resulterade i effektivitetsvinster och i en osäkerhet om roller som gjorde att själva beställningarna av en del åtgärder minskade.

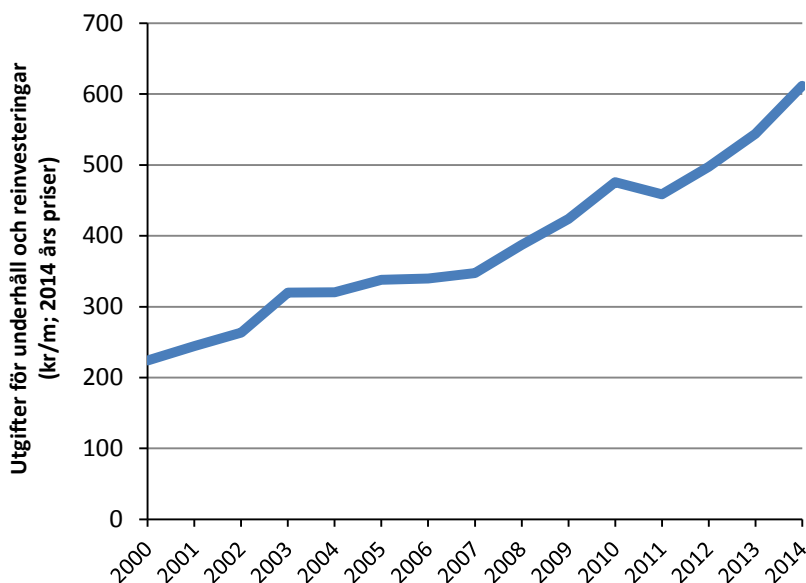
Figur 5.5 Utgifter för reinvesteringar och underhåll 1989–2014



Källa: Trafikverket och egna beräkningar.

För att på något sätt kontrollera om ökningen av spenderade medel påverkats av eventuella förändringar i nätets storlek, har utgifterna under perioden 2000–2014 dividerats med spårlängden. Resultatet, som presenteras i diagram 5.6, visar att utgifterna i kr/m ökat till en nivå som nu är tre gånger högre än år 2000. Att observera är dock att detta är ett grovt genomsnitt som inte säger något om hur pengarna egentligen har fördelats över nätet.

Figur 5.6 Utgifter för reinvesteringar och underhåll fördelat per spårmetrar 2000–2014



Källa: Trafikverket och egna beräkningar.

När det gäller de eftersatta behoven av underhåll och reinvesteringar visar sig detta vara en källa till diskussion och varierande bedömningar. I den kapacitetsutredning för järnvägsnätet som Trafikverket presenterade 2011 ingick en skattning av det uppdämda reinvesteringsbehovet till 8,8 miljarder kronor.¹ Den baserades på principen att varje del av anläggningen som nått sin funktionella livslängd borde ersättas för att undvika störningar och i vissa fall för att möta säkerhetskraven. Det flaggades också för att under de kommande tio åren skulle anläggningsdelar motsvarande 22,8 miljarder kronor nå ett så bristfälligt funktionellt tillstånd att de borde bytas ut. En kritik som framfördes, främst från VTI, var att det för järnvägssektorn saknas en modell för att göra den här typen av bedömningar, och att det inte heller finns en samlad bild av järnvägsnätets standard. Man menade att det utifrån det presenterade

¹ TRV 2011/17304 Järnvägens behov av ökad kapacitet – förslag på lösningar för åren 2012–2021, s. 80.

materialet inte gick att dra några säkra slutsatser om resursbehovet.²

Håkan Westerlund, föreståndare på Bygg- och fastighetsekonomi vid KTH, har pekat på ett antal kriterier som samtidigt bör vara uppfyllda för att det ska vara befogat att prata om förekomsten av ett eftersatt underhåll: underhållsplaner har inte följts (eller saknas), den tekniska standarden är låg i förhållande till nyproduktion, relativt mycket resurser satsas på akut underhåll och insatser kan förväntas återkomma relativt snart, anläggningen kommer att utnyttjas under överskådlig tid (d.v.s. inte läggas ned) och det skulle vara mycket kostsamt att ersätta anläggningen med en ny (Westerlund, 2010, s. 11). Han menar att samtliga dessa kriterier är uppfyllda för den svenska järnvägsinfrastrukturen, men att problemet heller inte är unikt för denna infrastruktur.

Regeringen har i olika omgångar uttalat sig om förekomsten av eftersatt underhåll och dess konsekvenser. I infrastrukturpropositionen hette det att ”både kapacitetsbrister och de störningar som uppstår till följd av ett eftersatt underhåll medför stora samhälls-ekonomiska kostnader och påverkar den svenska ekonomin negativt”.³ I den senaste budgetpropositionen skrev regeringen att ”Sverige har under många år satsat på små resurser på drift och underhåll av järnvägssystemet vilket bidragit till den förseningsproblematik som systemet dras med framför allt vintertid”.⁴ Den här typen av bedömningar har också ofta legat till grund för ökade anslag till drift, underhåll och reinvesteringar av järnvägens infrastruktur.

För att återigen reflektera över utvecklingen i figurerna 5.4 och 5.5, menar jag att det är troligt att nivån på avsatta medel till underhåll och reinvesteringar var för låg under 1990-talet för att vara långsiktigt hållbar, inte minst mot bakgrund av att trafiken ökade kraftigt. Detta sagt även om de stora nyinvesteringarna under perioden kan ha minskat behovet av samtidiga reinvesteringar och underhåll. Det kan också ha funnits ett kvardröjande eftersatt underhåll från 1980-talet. När det gäller dagens nivå blir det betydligt

² VTI, Dnr 2012/0111-13, Remiss Kapacitetsutredningen.

³ Prop. 2012/13:25 Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem, s. 30.

⁴ Prop. 2014/15:1 Budgetpropositionen för 2015, s. 61.

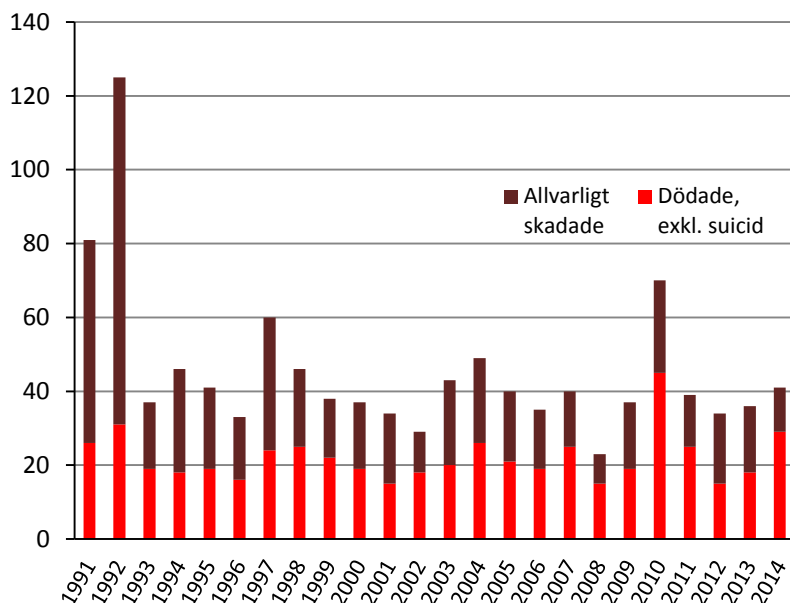
vanskligare att uttala sig och det gäller särskilt avseende storleken på de ackumulerade behoven.

5.4 Säkerhet på järnväg och vid spårarbete

Säkerheten på järnväg kan mätas i termer av antalet dödade respektive allvarligt skadade vid järnvägsdrift, liksom i antalet olyckshändelser. I mitt tidigare delbetänkande redovisade jag uppgifter fram t.o.m. 2012 och här är ambitionen att uppdatera dessa t.o.m. 2014 så långt det är möjligt.

I figur 5.7 redovisas antalet dödade – exklusive självmord – samt allvarligt skadade personer 1991–2014, avseende hela järnvägsnätet. För 2014 finns ännu så länge bara preliminära siffror. Antalet dödade uppgår då till 29 personer, att jämföra med 18 personer 2013. Sammantaget finns ingen tydlig trend, men med tanke på det ökade person- och godstransportarbetet har säkerheten förbättrats sedan början av 1990-talet. Ett avvikande år är 2010.

Figur 5.7 Antalet döda och allvarligt skadade vid järnvägsdrift

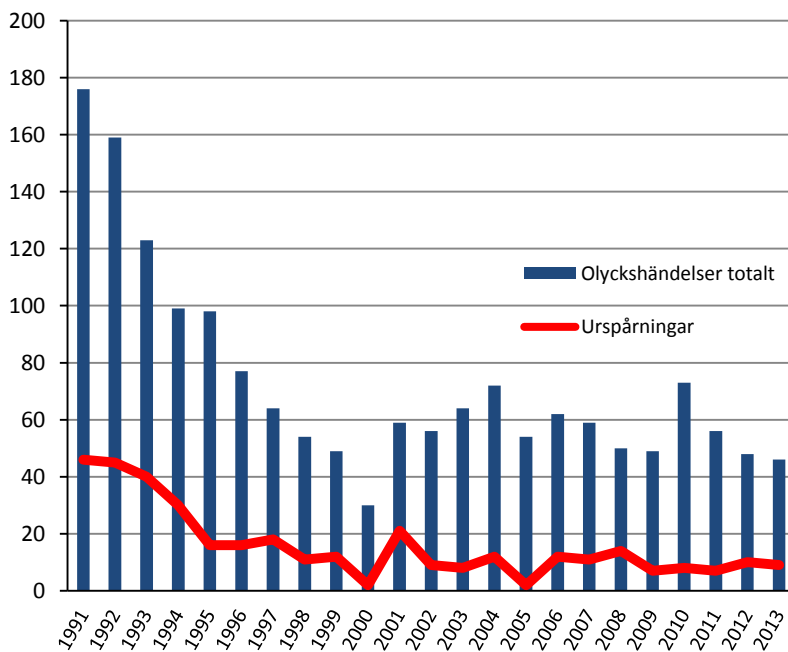


Not: 2014 års uppgifter är preliminära.

Källa: Trafikanalys och Transportstyrelsen.

Olyckshändelser kan vara av flera olika typer. I figur 5.8 redovisas det totala antalet samt den del som klassats som urspårningar vid tågdrift för perioden 1991–2013. Att notera är att det skett vissa definitionsförändringar vad gäller ekonomisk skada. Detta kan i någon mån ha påverkat redovisningen över tid. Ett större problem är dock att en närmare undersökning av statistiken visar att den bara inkluderar händelser som rapporterats av järnvägsföretagen (d.v.s. trafikutövarna) och eventuellt är det enbart de skador som dessa åsamkats som ingår i statistiken. Det innebär att materialet inte inkluderar alla händelser som påverkat infrastrukturen. Trafikverket har en egen redovisning av urspårningar på statens spåranläggningar från 2007 och framåt som placerar antalet urspårningar på en väsentligt (över 20 gånger) högre nivå. Även om man bara räknar med de urspårningar som Trafikverket bedömer som allvarliga blir nivån högre än den som redovisas av Trafikanalys (figur 5.9).

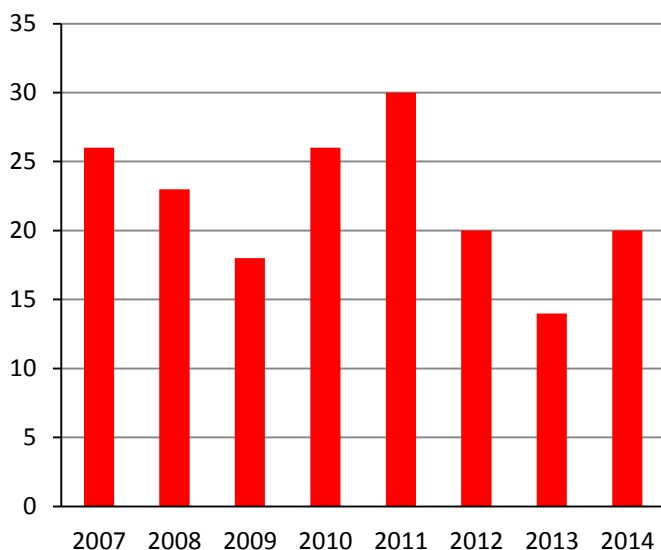
Figur 5.8 Olyckshändelser och urspårningar



Not: Definitionen av olycka har ändrats för det alternativa kriterium som avser en skadas värde, från 12 000 kr (1991–1993) till 100 000 kronor (1994–2006) och till 1,4 miljoner kronor (2007–2012).

Källa: Trafikanalys.

Figur 5.9 Allvarliga urspårningar på statens spåransläggningar (enligt Trafikverket)



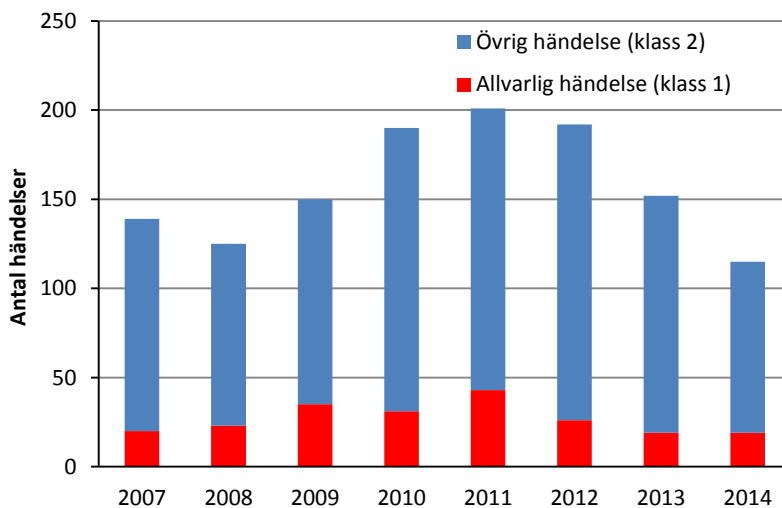
Källa: Trafikverket.

Liksom tidigare har jag också bitt Trafikverket att ta fram separata uppgifter om olyckshändelser relaterade till spårarbeten, bl.a. för att kunna bedöma hur säkerheten i denna del av järnvägsverksamheten utvecklar sig när allt fler åtgärder i anläggningen utförs av externa entreprenörer. I figur 5.10 visas utvecklingen vad gäller allvarliga händelser (tidigare benämnda klass 1) och övriga händelser (tidigare klass 2) för perioden 2007–2014. Tidigare kunde jag konstatera en förhöjning av antalet olyckshändelser åren 2010–2012. En förklaring som då angavs var dels de ökade aktiviteterna i anläggningen, bl.a. i samband med vintrarna 2009–2010 och 2010–2011, men också ansträngningar att öka inrapporteringen av denna typ av händelser. Utvecklingen under perioden 2008–2012 har också uppmärksamats i en rapport från den europeiska järnvägsbyrån, ERA, där Sverige pekats ut som ett av fem länder där det skett en potentiell försämring av säkerheten för järnvägsanställda.⁵

⁵ 2014 Report on the Assessment of Achievement of Safety Targets.

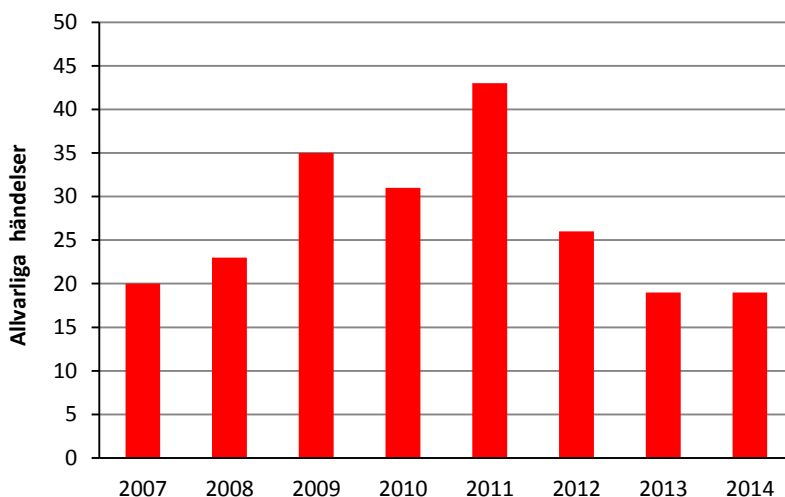
För åren 2013–2014 kan jag nu konstatera att antalet rapporterade händelser totalt sett har minskat. En närmare granskning av enbart de allvarliga händelserna uppvisar en liknande trend (figur 5.11). Detta kan tolkas som att det i vart fall inte skett en utveckling mot en generellt försämrad nivå vad gäller säkerheten i denna verksamhet. Samtidigt är det viktigt att vara fortsatt uppmärksam på utvecklingen framöver.

Figur 5.10 Allvarliga och övriga händelser vid spårarbete



Källa: Trafikverket.

Figur 5.11 Allvarliga händelser vid spårarbete



Källa: Trafikverket.

5.5 Större trafikavbrott

Professor Bo-Lennart Nelldal har i en aktuell studie gjort en särskild granskning av de större trafikavbrott som drabbat gods- och trafikerna på järnväg sedan början av 2000-talet (Nelldal, 2014). I en uppföljande studie åt denna utredning har han också redovisat preliminära uppgifter för 2014 (Nelldal, 2015). Han identifierade 54 större trafikavbrott som sammanlagt varade i 291 dagar (i genomsnitt 4,2 avbrott à fem dagar per år). Över hälften av avbrotten (59 %) varade i mer än två dagar och i 60 procent av fallen medförde avbrotten en omledning av trafiken.

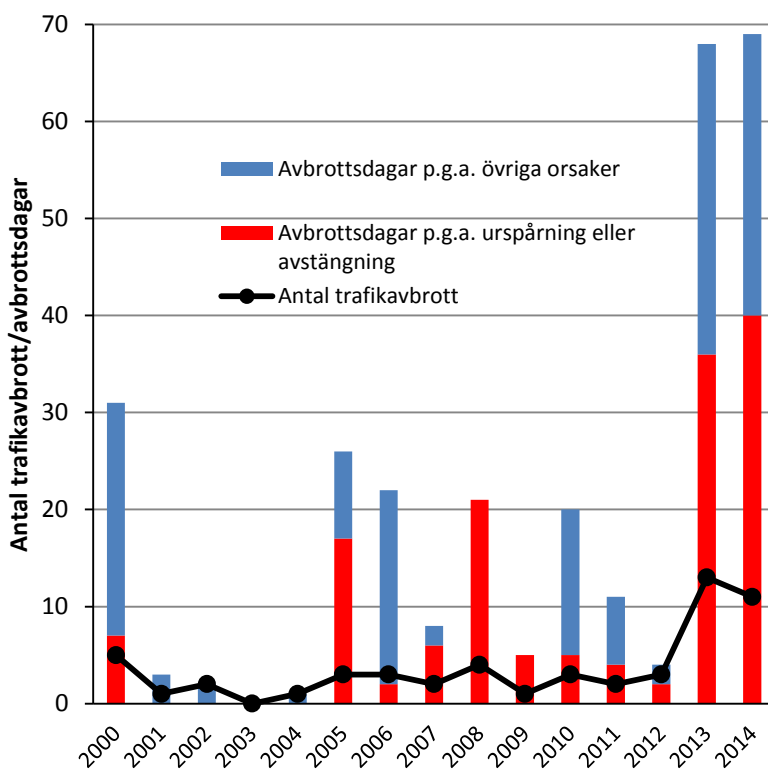
En viktig orsak till trafikavbrotten är urspårningar som står för cirka 50 procent av såväl antalet avbrott som antalet avbrottsdagar (figur 5.12). Särskilt 2013 och 2014 sticker ut i dessa avseenden. Näst vanligaste orsak är väderrelaterade händelser. Ett nytt fenomen på senare år är att banor stängts av helt då de inte bedöms klara fortsatt trafik utan risk för urspårningar.⁶ Viktigt att poäng-

⁶ Avstängningar har i analysen räknats ge upp till 14 avbrottsdagar även om de i praktiken pågått längre.

tera är att trafikavbrott som drabbat persontrafiken inte är inkluderade. Dessa kommer att analyseras i en uppföljande studie.

Nelldal har också undersökt de bakomliggande orsakerna till avbrotten och funnit att 74 procent av avbrottsdagarna hade infrastrukturrelaterade orsaker medan 22 procent var operatörsrelaterade. När det gäller de infrastrukturrelaterade felen är det sannolikt att bättre underhåll och/eller bättre kontroll av banan hade kunnat göra att trafikavbrotten undvikits i åtminstone 19 fall (d.v.s. 35 % av alla avbrott). För 2014 var andelen 55 procent.

Figur 5.12 Större trafikavbrott och avbrottsdagar 2000–2014 (godstrafik)

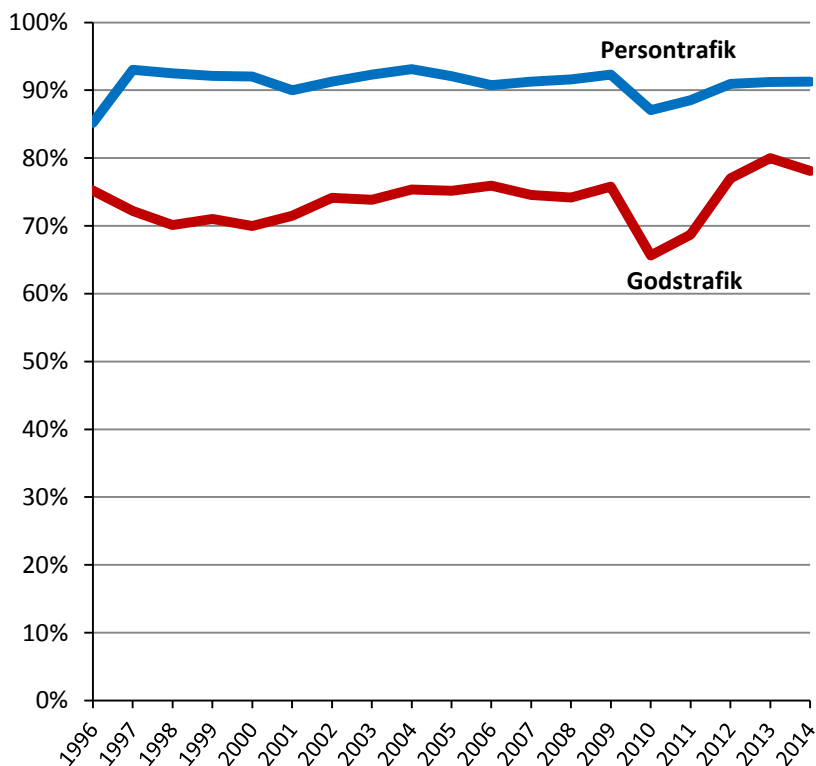


Källa: Nelldal (2014, 2015).

5.6 Punktlighet och robusthet

I mitt förra delbetänkande redogjorde jag för utvecklingen av tågtrafikens punktlighet i ett längre historiskt perspektiv. I figur 5.13 redovisas endast uppgifter för 1996–2014.

Figur 5.13 Punktlighet i person- och godstrafik (andel tåg som ankommer senast 5 min 59 sek från utsatt tid) 1996–2014



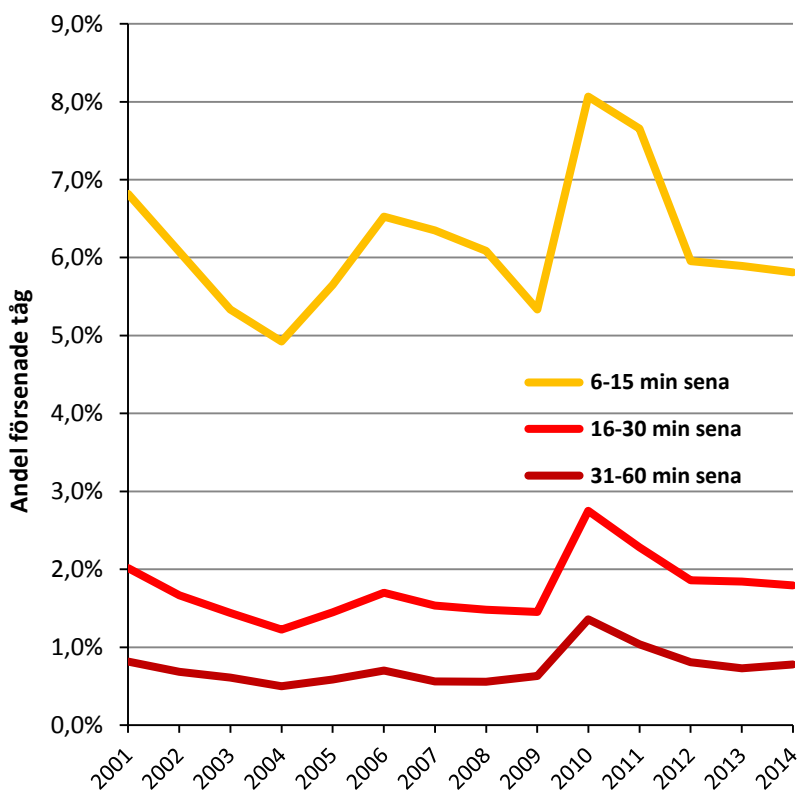
Källa: Trafikverket.

De senaste åren har det inte skett några större förändringar i punktligheten för persontrafiken (en liten förbättring kan noteras 2014), medan godstrafiken 2013 registrerade en förbättring som 2014 övergick i en försämring. För punktligheten ut till kund har, med Green Cargo AB som exempel, läget varit stabilt 2012–2014 med 95 procent punktlighet inom avtalad timme.

Trafikverket har på senare tid, som en del i branschsamarbetet Tillsammans för Tåg i Tid (TTT), också börjat inkludera akut inställda tåg i statistiken över försenade tåg. När detta görs minskar punktligheten med cirka 1 procentenhet för 2014 jämfört med vad som redovisas i diagrammet ovan.

En utvecklad bild över punktligheten kan fås om man också studerar andelen tåg som ankommer mer än 5 min 59 sek efter utsatt tid. I figur 5.14 presenteras andelen persontåg som är upp till 15, 30 respektive 60 minuter sena.

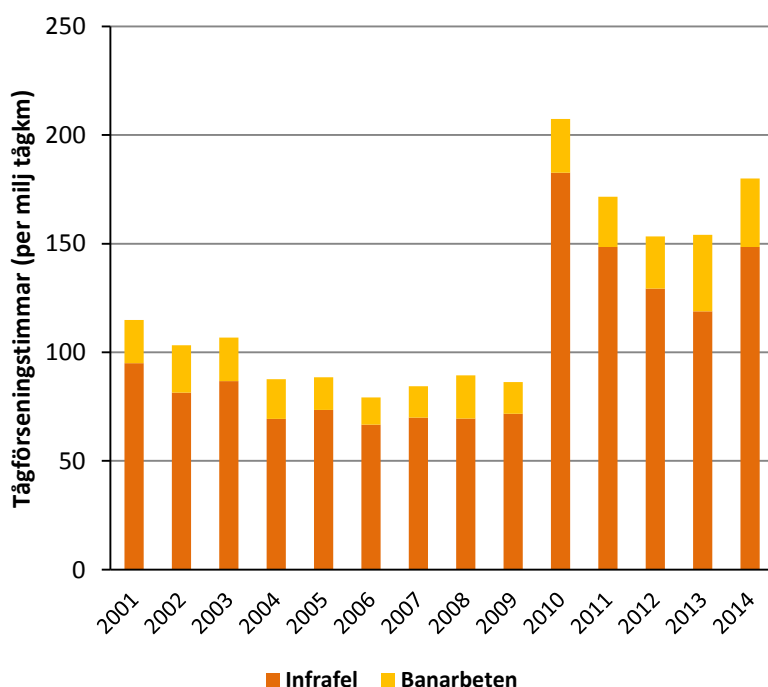
Figur 5.14 Andel tåg som ankommer 15, 30 respektive 60 min från utsatt tid 2001-2014



Källa: Trafikverket.

Trafikverket redovisar också utvecklingen vad gäller robusthet, i termer av det totala antalet tågförsejningstimmar orsakade av fel i anläggningen. Uppgifter för perioden 2008–2014 framgår av figur 5.15, men i detta fall räknat per miljoner tågkm för att ta hänsyn till variationer i trafikarbetet. De höga nivåerna 2010–2011 har brukat förklaras med att delar av nätet inte klarade av påfrestningarna under de relativt stränga vintrarna dessa år, men även efter dessa år har de rapporterade felen blivit kvar på en högre nivå. En del av detta kan dock förklaras av förändrade rapporteringsverktyg och rutiner.

Figur 5.15 Tågförsejningstimmar (per milj tågkm) orsakade av fel i anläggningen 2001–2014



Not: Förändrade rapporteringsverktyg och rutiner från 2010. Från 2012 påverkas uppgifterna även av att fler fel får en orsakskodning än tidigare.

Källa: Trafikverket.

5.7 Uppmärksammade händelser

Under 2013–2014 har ett antal uppmärksammade händelser gett avtryck i media och också i den politiska diskussionen kring järnvägen och järnvägsunderhållet.

I november 2013 spårade ett godståg ur vid Stockholms Södra vilket ledde till stora störningar i trafiken under ett par veckor. Den olyckan ledde till en debatt om underhållet av spåren mellan Stockholms central och Stockholms Södra, men utredningen av olyckan visade till sist att det var ett axelbrott på loket som orsakat urspårningen.⁷ Axelbrottet kunde i sin tur spåras till en sprickbildning som inte upptäckts vid den ultraljudskontroll av axeln som genomförts närmast före olyckan.

I januari 2014 skedde en ny urspårning av ett posttåg i Huddinge, kort efter att ett X2000-tåg rapporterat en smäll vid passage av samma spår. Olycksutredningen⁸ konstaterade att växeln där urspårningen skedde var nedsliten (vilket rapporterats men inte lett till reparation eftersom felet inte bedömts som akut) och slagits sönder av det föregående tåget. Gällande säkerhetsrutiner för avstängning av spåret följdes inte vilket gjorde att posttåget fick köra där och då spårade ur.

En särskild granskning i media uppmärksammade 2013 att flera urspårningar skett där brister i anläggningen varit kända i form av besiktningsanmärkningar om fel men inte åtgärdats.⁹ Transportstyrelsen fick med anledning av detta i november 2013 i uppdrag av regeringen – i form av en ändring av regleringsbrevet¹⁰ – att redogöra för hur tillsynen av infrastrukturförvaltares och järnvägsföretags underhållsverksamhet kunde bli mer effektiv och vid behov skärpas. Rapporten presenterades i slutet av mars 2014.¹¹ I den redogör Transportstyrelsen för ett antal förslag till utvecklad och förbättrad tillsynsverksamhet avseende såväl analysarbete som själva tillsynsarbetet.

⁷ Green Cargo pressmeddelande 2014-02-05, Axelbrott orsak till urspårningen vid Södra station.

⁸ TRV 2014/13847 Olycka urspårning tåg 9802 Huddinge 2014-01-07.

⁹ SVT Östnytt 20 november 2013.

¹⁰ N 2013/5432/TE Regeringsbeslut för budgetåret 2013 avseende Transportstyrelsen inom utgiftsområde 22 Kommunikationer.

¹¹ TSJ 2013-2649 Effektivare tillsyn mot infrastrukturförvaltare och järnvägsföretags underhållsverksamhet.

Media har under 2014 uppmärksammat s.k. felräkningar i Trafikverkets underlag till nationell plan, med möjlig effekt på medelstilledningen. I vissa fall har detta dock handlat om att medvetna prioriteringar eller bedömningar gjorts av Trafikverket som lett till att inte alla beräkningar kommit till uttryck i de förslag som presenterats. I slutet av 2014, efter en särskild granskning av olyckor och tillbud, rapporterade flera medier också om bristande rutiner och regelefterlevnad hos Trafikverket när det gäller avstängning, exempelvis när obehöriga vistats i spårområdet.

Den 16 december 2013 stoppade Trafikverket trafiken mellan Mellerud och Billingsfors med hänvisning till järnvägslagens bestämmelse om avstängning utan förvarning i en röjnings- eller nödsituation. Banan ansågs vara i så dåligt skick att säkerheten inte kunde garanteras. Det tillfälliga trafikstoppet skulle vara i åtta månader. Transportstyrelsen riktade i mars 2014 kritik mot Trafikverket vad gäller det sätt som avstängningen skett på.¹² Även om avstängningen i sig kunde vara befogad av säkerhetsskäl, menade Transportstyrelsen att hänvisningen till järnvägslagens regel om röjnings- eller nödsituation inte var korrekt, eftersom eftersatt underhåll inte är en nödsituation i järnvägslagens mening. Vidare pekade Transportstyrelsen på att beslutet om avstängningen kommit dagen efter att tågplanen för 2014 trätt i kraft, att det i första utgåvan av järnvägsnätsbeskrivningen inte gick att utläsa att banan löpte risk att vara avstängd en längre tid, att det var anmärkningsvärt att underhållet blivit så eftersatt att den akuta situationen uppstått, samt att samrådet med Dal Västra Värmlands Järnväg inför avstängningen varit undermåligt. År 2010 meddelade Transportstyrelsen i beslut att Trafikverket från och med JNB 2012 tydligt skulle skilja på information om troliga trafikrestriktioner i generella termer och information om störnings-, nöd- och röjningssituationer. Den gången gällde det sträckan Sunne-Torsby.¹³

På Norra Stambanan mellan Boden och Bastuträsk utlovade Trafikverket i mars 2014 att tidigarelägga ett spårbyte. Detta efter att flera urspårningar och nedsättningar av hastigheten på banan orsakat problem för godstrafikföretag och deras kunder. Senare på

¹² TSJ 2014-101 Tillsynsrapport med anledning av Trafikverkets avstängning av bandel 662 Mellerud – Billingsfors.

¹³ TSJ 2010-883 Beslut.

året, i samband med att regeringens budgetproposition fallit i riksdagen, gjorde Trafikverket en omprioritering av tillgängliga medel för reinvesteringar till Västra Stambanan istället, vilket ledde till kritik bl.a. mot Trafikverkets planering.

5.8 Rapporter och granskningar

Statens haverikommission (SHK) publicerade i november 2014 en temarapport om säkerhet vid arbete i spårmiljö. Rapporten var föranledd av de 28 olyckor och tillbud vid arbete i spårmiljö på statens spåranläggningar som rapporterades till SHK under 2012, och de tre olyckor och tillbud vid spårarbete som SHK utrett sedan 2010.¹⁴ SHK hade i fråga om händelserna under 2010 redan konstaterat att brister i planering av arbetet, avsaknad av riskbedömningar och fel val av skydd bidragit till dessa. Trots tidigare lämnade rekommendationer konstaterar SHK att liknande händelser inträffat även under 2012.

I sin rapport lyfter SHK fram att arbeten direktplaneras i högre utsträckning än vad som är avsett i regelverket vilket kan leda till bristande riskbedömningar och lägre skyddsnivåer under arbetets utförande. SHK konstaterar att säkerhetsfrågor inte utgör en naturlig del i Trafikverkets uppföljning av utförda arbeten. SHK har även uppmärksammat att det förekommit brister i lokalkännedom vid arbete i spårmiljö vilket lett till att fel spårsträckor säkrats. Det är Trafikverket som ska förse entreprenören med information om lokala förhållanden. SHK rekommenderar därför att Transportstyrelsen verkar för att Trafikverket utformar sina regler och rutiner för överföring av lokal information så att det säkerställs att personal med säkerhetskritiska uppgifter har lokalkännedom om den plats där arbetet utförs.

SHK anser vidare att Transportstyrelsen i mindre utsträckning ska basera sin tillsyn på Trafikverkets egenkontroll och att Transportstyrelsen behöver utöka sin tillsyn och i större utsträckning genomföra verifieringar och kontroller. SHK har granskat de krav Trafikverket uppställer i upphandlingar och anser att det är viktigt att personer med kompetens om förutsättningar för arbete i spår-

¹⁴ SHK Slutrapport RJ 2014:05 Säkerhet vid arbete i spårmiljö.

miljö deltar i upphandlingsprocessen så att kraven kan utformas på sätt som inte påverkar säkerheten negativt. SHK lyfter även fram behovet av att Trafikverket följer upp utfallet.

SHK:s slutsats är att det inte går att uttala sig om antalet händelser ökat. Detta p.g.a. brister i tillgänglig statistik och databaser samt att rapporteringsformerna ändrats. SHK efterlyser därför en förbättrad olycks- och tillbudsdatahantering.

Riksrevisionen publicerade 2010 en särskild granskning av Banverkets underhållsverksamhet, med inriktning på underlaget för underhållsåtgärder på medellång och lång sikt.¹⁵ Den ledde till följande slutsatser: att det saknades tillräckliga och tillförlitliga underlag för en effektiv styrning av underhållet av de statliga järnvägarna och att regeringens styrning varit passiv. Riksrevisionen pekade bl.a. på brister i Banverkets information om järnvägarnas tillstånd, en outvecklad analysfunktion, stor osäkerhet om eftersläpande underhållsbehov, samt bristande kunskap om kvalitetseffekter av olika underhållsåtgärder.

I en ny granskning av järnvägstrafiken 2013, med fokus på punktlighet, drog Riksrevisionen slutsatsen att tågförseningar inte enbart kan förklaras av otillräckliga investeringar i nya banor eller i banunderhåll.¹⁶ En effektivare planering och styrning efterlystes. Trafikverkets styrning av banunderhållet pekades ut som otillräcklig, med brister i upphandlingen av entreprenörer som påverkar kvaliteten.

Trafikverkets internrevision har producerat ett flertal granskningsrapporter, bl.a. en om besiktningsverksamheten 2014.¹⁷ Även om besiktningsverksamheten generellt bedömdes fungera tillfredsställande, pekades ett antal bristområden ut på beställarsidan, bl.a. resursplanering, uppföljning av att leverantörer åtgärdar anmärkningar och introduktion av ny personal.

Några olika försök har gjorts att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av problem med järnvägens infrastruktur. McKinsey beräknade de samhällsekonomiska merkostnaderna för gods- och persontrafiken vintern 2010/11 till 2,6 miljarder kronor, varav endast en mindre del avsåg godstrafiken p.g.a. tillgänglig beräknings-

¹⁵ RiR 2010:16 Underhåll av järnväg.

¹⁶ RiR 2013:18 Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder.

¹⁷ TRV 2014/3588 Granskning av besiktningsverksamheten.

metodik. Nelldal (2014) har i sin studie av större trafikavbrott detaljgranskat effekterna för ett företag och kommit fram till att de motsvarar merkostnader på 28 procent av transportkostnaderna (inklusive merkostnader hos operatören). Detta skulle grovt kunna översättas till 1,5 miljarder kronor i merkostnader per år för alla godstransporter i Sverige.

5.9 Sammanfattande reflektioner

Det material som redovisats i detta kapitel utgörs till största delen av uppgifter som kan användas som indikationer eller symptom på hur järnvägens infrastruktur utvecklats över tid och då särskilt under de allra senaste åren. En del av materialet är också inriktat på att identifiera orsaker till vissa problem.

Medan tillgänglig statistik inte ger bilden av en järnvägsverksamhet som kännetecknas av generellt ökande problem med säkerheten, finns det ändå mycket som visar att området är i behov av en genomlysning och att det finns potential för förbättringar. Ett flertal händelser och även tidigare rapporter pekar på brister vad gäller planering och styrning av reinvesteringar och underhåll. Det finns även vissa brister i Trafikverkets riskhantering kopplad till entreprenörer och den verksamhet de utför. Dessutom står det klart att de olyckor som faktiskt sker, bl.a. i form av urspårningar, får stora konsekvenser för tågtrafiken och dess kunder. Inte minst gäller detta godstrafiken, som på senare år varit hårt drabbad av trafikavbrott. Vidare tycks tågförseningar som orsakats av fel i anläggningen kunna vara ett påtagligt problem även under år som inte påverkats av stränga vintrar. Brister i infrastrukturen kan också mer generellt leda till stora samhällsekonomiska kostnader.

6 Kunskap om anläggningen och dess användning

Förslag: Trafikverket bör bygga upp ett underhållssystem, vilket innebär att ta fram systemstöd, metoder och arbetssätt för att ge en aggregerad bild av anläggningen, dess tillstånd, kostnad för att byta komponenter och när så behöver ske, kopplat till användningen av anläggningen.

Trafikverket bör vid uppbyggnad av systemet utgå ifrån verksamhetens olika behov och särskilt identifiera dessa utifrån gällande regelverk.

Trafikverket bör tydliggöra ansvar och metod för insamling och ajourhållande av data. Arbetet bör bedrivas metodiskt och långsiktigt, med en tydlig hemvist i organisationen.

Trafikverket bör förstärka sin organisation för att i egen regi kunna utföra mer tillståndskontroll i form av underhållsbesiktning direkt ute i anläggningen.

6.1 Inledning

Kunskap om anläggningen och tillståndet i den är avgörande för möjligheten att kunna planera, beställa och utföra drift, underhåll och reinvesteringar på ett effektivt sätt.

Kunskapen om anläggningens tillstånd bygger på en kombination av uppgifter som kan samlas in antingen genom direkt observation eller med olika instrument, i vissa fall också med automatisk avläsning. Data om anläggningen (i bemärkelsen uppmätta värden) blir inte kunskap förrän den överförs till, analyseras av och förstås av någon som tar emot uppgifterna. Detta kan vara en person som t.ex. undersöker banan lokalt eller någon som tar emot uppgifterna

centralt. Ett problem kan vara att viss, erfarenhetsbaserad kunskap, kan vara svår att överföra till andra personer, särskilt i en objektiv form. Den kan i stället komma till uttryck i form av en bedömning av ett tillstånd utifrån en individuell uppfattning om att t.ex. en åtgärd bör vidtas inom tre månader eller inom två veckor.

En särskild komplikation vad gäller underhåll av en järnvägsanläggning är att förvaltaren inte bara har att samla in och hantera kunskapen om hur anläggningen faktiskt ser ut, utan också om hur den används, och därigenom måste förstå hur detta påverkar tillståndet över tid. En del av den erfarenhetsmässiga kunskapen, liksom kunskap om hur olika material och komponenter påverkas av användningen, kan systematiseras så att det går att prognosticera anläggningens tillstånd och behovet av underhåll eller reinvestering vid en given tidpunkt.

Trafikverket ansvarar för en järnvägsanläggning som sträcker sig över hela landet, och där förutsättningarna är delvis olika i olika regioner, också vad gäller t.ex. väderförhållanden. Därmed finns också utmaningen att kunna värdera informationen om olika delar av anläggningen och dess behov på ett samlat och enhetligt sätt. En mängd data och bedömningar måste analyseras och vägas samman till en samlad kunskap om anläggningens tillstånd, användning och behov av åtgärder, också med hänsynstaganden till den effekt de får.

Detta kapitel är fortsättningsvis uppdelat i två huvuddelar. I den första delen görs en genomgång av de system, metoder och arbetssätt som är avsedda att samla in information och generera kunskap om anläggningen. I den andra delen redogörs för olika typer av tillståndskontroller i anläggningen. Varje del avslutas med mina sammanfattande bedömningar.

6.2 Underhållssystem

Med underhållssystem menas de systemstöd, metoder och arbetssätt som behövs för att skapa en aggregerad bild av anläggningen.

6.2.1 Anläggningsregister

Trafikverket har i dag flera olika systemstöd för anläggningsdata med stora mängder information. Anläggningsdata för järnväg finns i ett tiotal system hos Trafikverket, som i dag kräver manuell sammanställning för en helhetsbild. Det system som samlar mest anläggningsdata är Baninformationssystemet (BIS). BIS är Trafikverkets datasystem för att lagra och hämta information om banrelaterade anläggningar och händelser. BIS håller information om Trafikverkets anläggning, men också om angränsande spår. Information ur BIS används till en mängd uppgifter, t.ex. projektering av ATC-information med tillhörande utrustning, budgetering (information om anläggningsmassans antal, spårmeter, standard), drift och underhåll/utbyte/uppgradering, trafikanalyser och planering (gångtider/tidtabeller, konflikthantering på spåren), ärendehantering (avtal, specialtransporter, utfört arbete som till exempel spårriktning och spårslipning), statistik och utredningar (årsredovisning, verksamhetsuppföljning, statistiksammanställningar till UIC med flera). BIS är kopplat till en mängd andra system, varav ett urval framgår av figur 6.1.

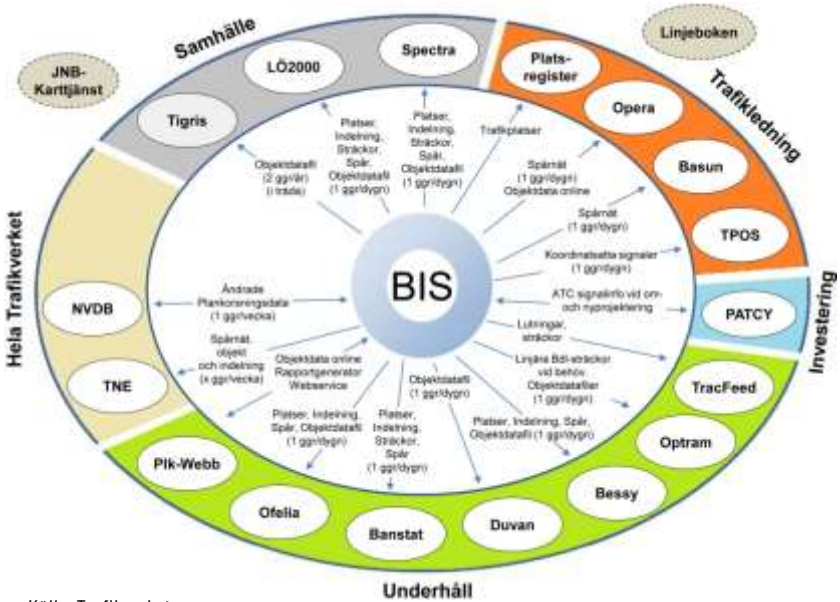
För ett antal anläggningstyper håller BIS information om komponentens ålder på individnivå, men saknar information om åtgärder eller anskaffningsvärde. Ett problem med BIS är att det saknar tidsstämpling. Det innebär att information om hur anläggningen sett ut tidigare inte finns tillgänglig, och att det inte går att få en bild ur BIS hur den kommer att se ut vid en given tidpunkt, exempelvis om två år när inplanerade spårbyten gjorts eller en ny järnväg öppnats. Att använda innehållet i BIS som grund för planering av åtgärder framåt i tiden är därmed mycket svårt.

I Trafikverkets system finns i dag mycket data, men det saknas också data. I systemen finns inte samlad information om t.ex. när och var man bytt växlar eller komponenter som tungor eller tungkraft. Data om trafikmängd finns inte samlad på ett tillräckligt detaljerat sätt trots att trafikbelastning har mycket stor påverkan på behovet av bytestakt och underhåll av komponenter. På en bandel kan en växel ha 250 passerande tåg i hög hastighet under ett dygn, medan en annan växel på samma bandel bara har 10 passerande tåg per dygn i låg hastighet. Eftersom det påverkar underhållsbehovet

och reinvesteringsintervallen är det angeläget att information om trafiken samlas in på rätt detaljeringsnivå.

Sammantaget innebär detta att den omfattande kunskap som myndighetens medarbetare har och informationen i systemstöden inte finns samlade i ett anläggningsregister som ger en helhetsbild och som kan användas för analys av Trafikverket för att bedöma underhållsbehovet på en aggregerad nivå.

Figur 6.1 BIS' koppling till ett urval andra system



Källa: Trafikverket.

6.2.2 Kända brister och nya krav

Att BIS och angränsande system inte kunnat ge information om anläggningen på det sätt som behövs för planering av åtgärder eller av trafiken har varit känt i Banverket och Trafikverket och har uppmärksammats i externa rapporter.

Banverket fick 1998 i uppdrag att ta fram en rapport till regeringen om förutsättningarna att skapa en nationell digital transportdatabas med järnvägsbeskrivande data. I rapporten skriver Banverket att databasen BIS inte uppfyller kravet i nationell standard SS 63 70 04 "Väg- och järnvägsnät begrepps- och tillämp-

ningsmodell”.¹ Ett av kraven i denna är att data ska vara tidsstämplat.

Under arbetet med att analysera förutsättningarna för en trafikslagsövergripande transportdatabas (KombiTIF) redovisade Banverket 2004 bristerna i BIS till departementet.² Där framgick att BIS inte uppfyllde kraven i internationell standard, och därmed behövde utvecklas vad gäller datainsamling och tidsstämpling för att kunna användas för verksamhetens behov.

I juni 2010 presenterade Riksrevisionen sin granskning av underhåll på järnväg.³ Där lyftes fram att historiska data om järnvägssystemet saknades, att tidsstämpling saknades, och att inrapportering av data inte fungerade tillfredställande. Riksrevisionen konstaterade 2012 att det saknas system med strukturerade data för att mäta, värdera och styra framtida underhållsbehov och att redovisningen av dessa behov inte är adekvat. Vidare menade man att bristande uppföljning och avsaknaden av nödvändiga data för uppföljning utgör ett av de allra viktigaste problemen som iakttagits i granskningen.⁴

Att ett underhållssystem saknas och att bedömningen av underhållsbehoven har betydande brister har också iakttagits av Trafikverkets internrevision 2014 och 2015.⁵

SERA-direktivet

I det s.k. SERA-direktivet⁶ finns krav på att infrastrukturförvaltaren ska ha ett anläggningsregister. I artikel 30 om infrastrukturkostnader och redovisning, framgår att ”infrastrukturförvaltare ska upprätta och föra ett register över de tillgångar de är ansvariga att förvalta, vilket ska användas för att bedöma vilken finansiering som krävs för att reparera eller ersätta dessa. Detta ska

¹ GD 98-5842, Förutsättningar för samordning av väg- och järnvägsdata, 1999-08-30.

² Redovisning av uppdrag i Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Banverket m.m. inom utgiftsområde 22 Kommunikationer (rskr. 2003/03:69), M 03-425/TR00, N2002/11974/IR, N2002/12259/BS(delvis), 2004-01-28. Delrapport Geografisk Relaterad Information, 2003-11-06.

³ RiR 2010:16 Underhåll av järnväg.

⁴ RiR 2012:21 Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?

⁵ TRV 2013/59056 Revisionsrapport Styrning av underhåll och TRV 2014/52507 Styrning av underhåll.

⁶ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.

åtföljas av närmare uppgifter om kostnader för förnyelse och uppgradering av infrastrukturen.” Vidare ska ”infrastrukturförvaltare [...] fastställa en metod för hur kostnader ska fördelas mellan de olika tjänstekategorier som järnvägsföretag erbjuder” vilket innebär att kostnaderna måste kunna fördelas mellan t.ex. uppställningsspår och spår för trafik.

Bestämmelsen ska vara implementerad i svensk rätt senast den 16 juni 2015. Detta bör innebära att infrastrukturförvaltare från detta datum ska ha ett anläggningsregister, med tidsstämpling, som också kan kopplas till ekonomisk information om förnyelse och uppgradering, och där en uppdelning som är ändamålsenlig för avgiftsberäkningen bör kunna göras.

I lagrådsremissen med förslag till ändringar i järnvägslagen i anledning av SERA-direktivet föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att ställa krav på ett sådant register och regler om vad registret ska innehålla. I sådana föreskrifter ska då också anges datum för när registret ska vara slutligt upprättat.⁷

6.2.3 Inrapportering av data

För att informationen i ett anläggningsregister ska vara användbar krävs att information och data i systemet är ändamålsenlig, fullständig och uppdaterad. Det behövs en löpande inrapportering på en ändamålsenlig detaljnivå.

Riksrevisionen har tidigare konstaterat brister i inrapporteringen, t.ex. att entreprenörer underlåtit att rapportera utbytta komponenter.⁸

Det verkar vara oklart vem som ansvarar för att data ska samlas in och vilken kvalitet den måste hålla. De system som tillsammans ska kunna ge en helhetsbild över anläggningens tillstånd, trafiken samt fel i anläggningen ägs och förvaltas också av olika enheter och verksamhetsområden inom Trafikverket. Ett övergripande ansvar för att helheten fungerar, och för att verksamheten kan leverera

⁷ Lagrådsremiss, Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde, N2014/2303/MRT(delvis), N2015/RS (delvis).

⁸ RiR 2010:16 Underhåll av järnväg.

den information som krävs för att till exempel bedöma behovet av underhåll, verkar saknas.

I dag styrs kraven på underhållsentreprenörernas inrapportering till Trafikverket av ersättningsvillkoren i kontrakten, och inte till behovet hos Trafikverket av uppgifter om vad som gjorts var och när i anläggningen och till vilken kostnad. Kraven på inrapportering är därför olika från kontrakt till kontrakt. Redovisningen sker mot verksamhetskoder med fördelning på bandelnivå, där anläggningstypen medger rapportering nere på bandelnivå.

Inrapporteringen av vad olika åtgärder kostat är betydelsefull för den ekonomiska redovisningen, för att kunna ge en rättvisande bild av vad medlen använts till och för att det ska gå att visa att det hushålls väl med statens medel. I Trafikverkets redovisning över nedlagda medel för drift och underhåll är redovisningen ibland mer geografiskt övergripande än per bandel, och anges per underhållsområde eller t.ex. underhåll av elnät, utan närmare geografisk precisering. Vad som gjorts och vad det kostat kan med en för övergripande redovisning vara svårt att få en klar bild över.

6.2.4 Metoder och arbetssätt

En fungerande och enhetlig bedömning av underhållsbehovet behöver förutom tillförlitliga och aggregerade anläggningsdata också fungerande metoder och arbetssätt. Metoder, arbetssätt och ansvarsfördelning regleras i Trafikverkets lednings- och styrningssystem.

Trafikverkets övergripande arbetssätt för att identifiera underhållsbehovet i järnvägsanläggningen ska fångas i processen *Samla in och planera*.⁹ Processen har brutits ner i delprocesser. En av dessa heter *Samla in behov och brister*.¹⁰ Processbeskrivning för denna samt beskrivande arbetssätt har emellertid saknats, vilket Trafikverkets internrevision uppmärksammat.¹¹ Trafikverket har ofta rutinbeskrivningar istället för processbeskrivningar, där arbetssättet då istället dokumenteras. Det finns ett antal rutinbeskrivningar, men

⁹ Namnet är ändrat till *Planera åtgärd*.

¹⁰ Namnet är ändrat till *Analysera och utreda nuläge och önskat läge*.

¹¹ TRV 2014/52507 Revisionsrapport Styrning av underhåll.

inte någon som verkar reglera arbetsätt för bedömning av underhållsbehovet.

Trafikverkets internrevision har i sin granskning av styrningen av underhållet funnit att i praktiken verkar arbetet bedrivas enligt informella arbetsätt som syftar till att identifiera underhållsbehov inom järnvägsanläggningen. Dessa arbetsätt kan exempelvis resultera i teknikorienterade underhållsrapporter. De informella arbetsätten har som följd att rapporterna inte fastställs och det är i vissa fall oklart vilket underlag de baserats på samt vad rapporterna ska användas till.¹² Bedömningen blir att materialet tydligare borde sättas i ett sammanhang utifrån teknik, leverans kvalitet och trafikalt perspektiv.

Det är viktigt att bedömningen av underhållsbehovet görs på ett enhetligt sätt inom Trafikverket. Metoder och arbetsätt bör utformas så att det stödjer ett enhetligt arbetsätt. Det är också viktigt att det finns en definierad standard eller funktion som underhållsbehovet kan mätas mot. Vad som menas med standard eller funktion behöver fastställas liksom vem som ansvarar för att fastställa denna. Avvägningar och beslut om standard har naturligtvis en nära koppling till medelstillelsen och de ramar denna ger.

Internrevisionen konstaterar också att Trafikverket saknar styrning för att åstadkomma ett kvalitetssäkrat underlag i form av ett identifierat underhållsbehov på nationell nivå samt att det saknas arbetsätt för att prioritera mellan underhållsåtgärder. Mot bakgrund av de brister som lyfts tidigare av internrevisionen och Riksrevisionen verkar det inte vara frågan om brister som uppkommit nyligen utan som funnits sedan lång tid tillbaka.

När Trafikverket bildades antog generaldirektören Trafikverkets drift- och underhållsstrategi. 2014 lyftes den in i ledningssystemet. Det kan dock vara oklart hur den ska följas upp och omsättas till praktiskt arbete på grund av att den är utformad på en mycket övergripande nivå, vilket internrevisionen uppmärksammat.¹³

¹² TRV 2014/52507 Revisionsrapport Styrning av underhåll.

¹³ TRV 2014/52507 Revisionsrapport Styrning av underhåll.

6.2.5 Pågående förbättringsarbete – projektet ANDA

Inom Trafikverket pågår för närvarande ett arbete med att skapa ett sammanhållet anläggningsregister i projektet AnläggningsData (ANDA). ANDA är ett systemstöd som kommer att ersätta BIS. ANDA kommer också att innehålla anläggningsdata för väg, och därmed ersätta Nationell Vägdatabas (NVDB). Enligt Trafikverket är arbetet prioriterat, och tar sin utgångspunkt i vilka behov myndigheten har snarare än vilken information och vilka system man redan har. Systemet är planerat att sättas i drift 2018.

ANDA-projektet innefattar både ett nytt system för aggregerade anläggningsdata och kravstandarder för upplägg av data. I ANDA-projektet hålls arbetet med systemstödet och ansvaret för arbetsrutinerna ihop.

De övriga datasystem som håller anläggningsdata, samt datasystem som hämtar eller använder information från BIS i dag, och därmed från ANDA 2018, kan också vara i behov av uppdateringar och förnyade arbetssätt när ANDA är på plats för att anläggningsregistret ska uppfylla kraven och vara ändamålsenligt.

Övriga systemstöd och arbetssätt och rutiner för dessa, som behöver anpassas mot ANDA, ligger hos ansvarig del inom Trafikverket för respektive systemstöd. Hur det arbetet fortskrider är avgörande för ett samlat underhållssystem. Enligt Trafikverkets internrevision 2013 bedömdes det vara oklart hur utvecklingen av underhållsystemen såg ut,¹⁴ en slutsats som återkom även vid granskningen ett år senare.¹⁵

Kopplingen till den ekonomiska informationen och strukturen på denna som också behövs för att uppfylla kraven på anläggningsregistret enligt SERA uppfattar jag det som oklart om Trafikverket har inkluderat i arbetet med ANDA eller angränsande system. Ekonomiredovisningssystemet Agresso är uppbyggt för att hantera avskrivningar, och behovet av ekonomisk information utöver detta eller på ett annat sätt har inte kommit till uttryck vid mina kontakter med myndigheten.

¹⁴ TRV 2013/59056 Revisionsrapport Styrning av underhåll.

¹⁵ TRV 2014/52507 Revisionsrapport Styrning av underhåll.

6.2.6 Användning av medel och regeringens styrramverk

Utan tillräcklig kunskap om anläggningen är det osäkert om Trafikverket använder resurserna till underhåll på ett optimalt sätt. Det finns då risk att myndigheten har svårt att leva upp till kraven på en effektiv resursanvändning enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515) och 3 § 1 kap budgetlagen (2011:203). Det blev också Riksrevisionens slutsats i en granskning 2010.¹⁶ Från dåvarande Banverkets redovisning av det eftersläpande underhållsbehovet, menade Riksrevisionen att underlaget för beräkningarna varit otillräckligt på grund av den underliggande verksamhetsstatistiken och att analys och redovisning av densamma var osäker.

2012 konstaterade Riksrevisionen att det inte fanns rättvisande system hos Trafikverket för att mäta, värdera och redovisa anläggningstillgångarna och kapitalstockens utveckling, vilket innebar att regeringen och riksdagen inte har tillgång till adekvata underlag för sina strategiska ställningstaganden.¹⁷ Det framhölls att det försvårar bedömningen av framtida finansieringsbehov för att underhålla infrastrukturstillgångar, med risker för stora framtida påfrestningar på statsbudgeten som följd. Riksrevisionen såg det som en långsiktig risk för de offentliga finanserna.

Riksrevisionen föreslog att regeringen borde ta initiativ till att utveckla ett system för ekonomisk styrning och budgetering av anläggningstillgångar. Syftet borde enligt Riksrevisionen vara att skapa förutsättningar för att med god framförhållning bedöma framtida krav på finansiering av investeringar och underhåll av infrastruktur.

Regeringen gav i februari 2012 ett uppdrag till Trafikverket att införa ett ”gemensamt styrramverk för drift och underhåll”,¹⁸ närmare utvecklat i en bilaga till regeringsbeslutet. Trafikverket skulle återkomma med förslag på hur utvecklingen över tid för transportinfrastrukturen kunde beskrivas vad gäller t.ex. tillstånd, insatser och effekter. Exempelvis skulle detta kunna göras i form av redovisning mot så kallade leveranskvaliteter. Vidare skulle Trafikverket ange vilka metoder och modeller som skulle användas

¹⁶ RiR 2010:16 Underhåll av järnväg.

¹⁷ RiR 2012:21 Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?

¹⁸ N2012/699/TE Uppdrag om införande av ett gemensamt styrramverk för drift och underhåll av väg och järnväg.

för tillståndsbedömningar och effektsamband, samt hur redovisning av informationens tillförlitlighet och datakvalitet kan göras. En genomförandeplan skulle också redovisas. Motiven bakom regeringens beslut angavs vara att skapa bättre förutsättningar för en effektiv resursstyrning, att få ett gott underlag för regeringens beslut om planering och finansiering av infrastruktur, och om en effektivare användning av statens medel.

Regeringen har meddelat riksdagen att styrningen av Trafikverkets drift- och underhållsverksamhet utvecklats genom arbetet med styrramverket, och att Trafikverket med utgångspunkt i uppdraget stegvis kommer att fortsätta arbetet med att införa metoder och verktyg som ska leda till bättre styrning.¹⁹

Trafikverket lämnade sin rapport med förslag till hur redovisningen borde utvecklas till regeringen i december 2012.²⁰ Styrramverket innefattar nu att Trafikverkets rapportering till regeringen sker mot vissa indikatorer, som t.ex. punktlighet, kapacitet, robusthet, användbarhet, säkerhet samt miljö och hälsa. Rapporteringen avser att visa om t.ex. punktligheten och robustheten ökat eller minskat i transportsystemet under redovisningsperioden.

Syftet med styrramverket kan sägas vara att ange på vilken detaljeringsnivå rapporteringen av tillståndet i transportsystemet till regeringen ska göras. Bakomliggande mer detaljerad information och data hos Trafikverket ska därmed inte redovisas till regeringen, utan bara användas som underlag. Styrramverket och vad det innebär är inte färdigutvecklat, utan arbete pågår i samverkan mellan Regeringskansliet (Näringsdepartementet) och Trafikverket.

6.2.7 Sammanfattande bedömning

Ett fungerande och ändamålsenligt anläggningsregister är av fundamental betydelse för att en infrastrukturförvaltare ska kunna ha god kontroll på anläggningens tillstånd och behov. Det saknas alltså hos Trafikverket och jag kan konstatera att insikten har funnits länge att de register som finns inte varit tillräckliga för att möta verksamhetens behov. Trots detta har åtgärder för att komma

¹⁹ Skr. 2012/3:131 s 14 f.

²⁰ TRV 2012/11921 Införande av ett gemensamt styrramverk för drift och underhåll av väg och järnväg.

till rätta med bristerna vidtagits först under senare tid. Det är nu angeläget att ett underhållssystem byggs upp. Anläggningsdata är en grundläggande del i detta, men det krävs också andra systemstöd, metoder och arbetssätt för att skapa en aggregerad bild av anläggningen. Ett anläggningsregister bör byggas upp utifrån en analys av vilka uppgifter som Trafikverket behöver hämta ut.

De krav som måste ställas följer av myndighetens ansvar, vilket framgår i olika regelverk som styr vad myndigheten som infrastrukturförvaltare har för skyldigheter eller annars måste klara av. Till exempel är det troligt att ett anläggningsregister måste kunna användas för att ge information om infrastrukturen för beräkningar och analyser av anläggningens ålder, nedbrytningstakt och användning, prioritering av åtgärder, planering av trafik och banarbeten, för trafikledning, för information som underlag för beräkning av banavgifterna och som underlag för beräkning av medelsbehov i budgetprocessen. Uppgifter bör finnas tillgängliga på en ändamålsenlig detaljeringsnivå.

Systemstöd och uppbyggnad av dessa är en viktig del för förbättring av inrapportering av data. Minst lika viktigt är att ansvar och rutiner för inrapportering och informationshantering har en tydlig organisatorisk hemvist, och att de som är beroende av att kunna använda informationen på ett visst sätt har ansvar och befogenhet att besluta om hela informationskedjan och åtgärder i denna både vad gäller systemstöd, metoder, arbetssätt och rutiner. Det gäller Trafikverkets interna rutiner, och i avtalen mellan Trafikverket och entreprenörerna. Kraven på inrapportering, på vilka uppgifter som ska hanteras och vilken kvalitet de ska hålla, måste beslutas av den som är ansvarig för den information som ska hämtas ut ur systemen.

Genom ANDA-projektet är Trafikverket på väg mot att få ett system för en bättre kunskap om anläggningen på aggregerad nivå. Att detta inte kommer att vara på plats förrän 2018 är i och för sig problematiskt, men jag bedömer att det inte är lämpligt att forcera fram systemet i förtid, eftersom risken då är större att man landar i ett system som inte är ändamålsenligt. Samtidigt är det viktigt att arbetet fortskrider med de hänsyn som krävs också på förändringar i andra system, arbetssätt och rutiner. Jag vill särskilt uppmärksamma behovet av att koppla systemet till den ekonomiska informationen och strukturen på denna, vilket också behövs för att

uppfylla kraven på anläggningsregistret enligt SERA-direktivet. För redovisning av ekonomisk information på ett ändamålsenligt sätt är styrningen av, och rutiner för, inrapporteringen på en ändamålsenlig detaljeringsnivå betydelsefull.

Utvecklingen av ANDA och kringliggande system bör kopplas ihop med Riksrevisionens rekommendationer gällande den ekonomiska redovisningen inom Trafikverket och till Regeringskansliet, liksom eventuella samband med beslutet om styrramverket.

När det gäller styrramverket är det enligt min bedömning viktigt att fokus inte läggs främst på rapporteringsstrukturen, utan också på den bakomliggande kontrollen på anläggningen och de omfattande behov av förändringar som finns för att säkerställa denna.

För att en redovisning ska bidra till en effektiv resursstyrning kan det vara angeläget att kausalsambanden mellan t.ex. ökad eller minskad robusthet eller punktlighet och hur medlen använts tydliggörs. Utan ett sådant redovisat samband kan det t.ex. vara svårt att göra en bedömning av om samma ökade robusthet eller punktlighet kunnat uppnås med mer begränsade resurser.

Till dess ett fungerande anläggningsregister med koppling till ekonomisk information är uppbyggt kan det fortsatt vara en utmaning att bedöma och redovisa framtida behov av underhåll och medelsbehov. Detta kan kräva mycket manuellt arbete.

6.3 Besiktning

Som diskuterats ovan kan information om anläggningen i ett anläggningsregister ge en aggregerad bild av anläggningens tillstånd utifrån kända samband om komponenternas förväntade livslängd och nedbrytning. För de sista 5–7 åren av en komponents förväntade livslängd behövs en kompletterande bedömning baserad på inspektion – eller besiktning – eftersom nedbrytningen då är svårbedömd. I de delar av anläggningen där den förväntade livslängden närmar sig eller redan uppnåtts är den faktiska kontrollen av anläggningen därför särskilt viktig för att kunna bedöma tillståndet i anläggningen. Det är tänkbart att många komponenter i Trafikverkets anläggning befinner sig i detta stadium, och eftersom man inte har tillräckligt god information om ålder, slitage, användning m.m. finns det generellt ett stort behov av besiktning. Besiktning

av anläggningen behöver också göras regelbundet ur ett säkerhetsperspektiv enligt gällande regelverk.

Besiktningar och kontroller kan delas in i huvudtyperna *tillståndsbesiktningar* och *entreprenadbesiktningar*. Tillståndsbesiktningar görs i syfte att kontrollera och övervaka tillståndet i anläggningen, dels av säkerhetsskäl och dels av kunskapsskäl för att kunna bedöma anläggningen ur ett livscykelperspektiv där åtgärder kan väljas efter var i nedbrytningen det är mest effektivt att åtgärda en komponent.

Entreprenadbesiktningar utförs i syfte att bevaka om villkoren i entreprenadkontrakt uppfylls. Alla typer av besiktningar ger information och kunskap om anläggningen. Att de har olika syften kan påverka bedömningen av i vems regi de bör eller inte bör utföras och varför.

Nedan görs ett försök att tydliggöra de olika typerna av besiktning och kontroll. Ett problem i sammanhanget är att det visat sig att det inte tycks finnas någon enhetlig sammanställning över vilka besiktningar och kontroller som Trafikverket utför, hur de görs, av vem och i vilket syfte. Transportstyrelsen har i ett föreläggande om kompletteringar inför förnyelse av säkerhetstillståndet ålagt Trafikverket att redogöra för vilka olika typer av besiktning som finns och vad som styr när respektive besiktning ska användas.²¹

6.3.1 Tillståndsbesiktningar

För att övervaka och kontrollera anläggningen utförs det som hos Trafikverket kallas periodisk tillståndskontroll eller tillståndsbesiktningar. De görs bl.a. i form av så kallad *underhållsbesiktning* respektive *säkerhetsbesiktning*. I dag utförs säkerhetsbesiktning och i vissa fall underhållsbesiktning av anläggningen av den entreprenör som innehar basunderhållskontraktet.

Underhållsbesiktning utfördes tidigare i större utsträckning än i dag. 2005 gjorde Banverket bedömningen att underhållsbesiktning borde ersättas av en tillståndskontroll som Banverket avsåg att utveckla.²² I praktiken innebär det att underhållsbesiktning med en åtgärds horisont på upp till tre år ersattes av säkerhetsbesiktningar

²¹ TSJ 2014-3749 Föreläggande att inkomma med svar om avvikelser.

²² BVH 807.30 Handbok Underhållsbesiktning av banöverbyggnad, s. 5.

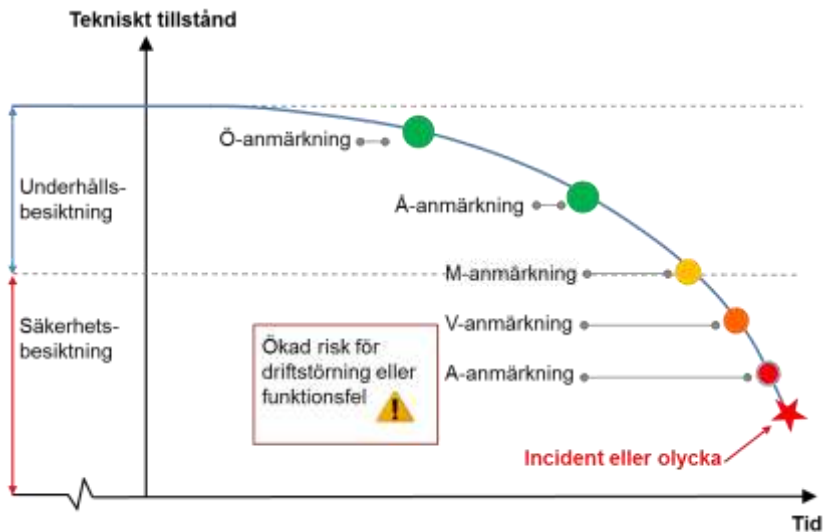
där horisonten istället är sex månader. Sedan 2005 har endast ett tjugotal personer utbildats i underhållsbesiktning vid Järnvägsskolan.

Fokus på sexmånadersperspektivet på anläggningen kan ha medfört att akut felavhjälpning sker i ökad utsträckning och på bekostnad av förebyggande underhåll, till men för ett mer långsiktigt perspektiv och ett livscykelperspektiv på anläggningen.

I Trafikverkets äldre baskontrakt för underhåll ingår inte underhållsbesiktning. I de nyare kontrakten har underhållsbesiktning upphandlats som en del i baskontrakten. I vissa fall har Trafikverket också upphandlat underhållsbesiktning i tilläggskontrakt till de befintliga baskontrakten, och besiktningen utförs då inte av samma entreprenör som har baskontraktet.

I figur 6.2 ges en schematisk bild över hur en anläggnings tillstånd förändras över tid och vilka besiktningssanmärkningar som visar tillståndet i olika stadier av nedbrytningen. En längre diskussion om kopplingen mellan tillståndsvärden och planeringen av underhållet och olika åtgärder i anläggningen återfinns i kapitel 7.

Figur 6.2 Besiktningstyp och anmärkningstyp i olika stadier av en anläggnings tillståndDiagram



Källa: Trafikverket och egen omarbetning.

Underhållsbesiktning

Syftet med underhållsbesiktning är att den ska utgöra ett underlag för planering av åtgärder på medellång sikt för att uppnå kraven på funktion samt optimal teknisk och ekonomisk livslängd.²³

Underhållsbesiktning utförs normalt en gång per år med perspektivet tre år, där besiktningens anmärkningarna **M-anmärkning** bör åtgärdas inom tre månader från besiktningens datum, en **Å-anmärkning** bör åtgärdas inom tre år, och en **Ö-anmärkning** bör åtgärdas någon gång men har ingen bortre rekommenderat tidpunkt. Underhållsbesiktningarna medger ett livscykelperspektiv genom att de har ett fokus på tillståndet för de närmaste tre åren.

För underhållsbesiktning av banöverbyggnad, banunderbyggnad, bangårdsanläggningar, elanläggningar, signalanläggningar och övriga anläggningar finns referens i en handbok²⁴ från

²³ TDOK 2014:0582 Säkerhetsbesiktning, Rutinbeskrivning Kontroll av järnvägsanläggningen.

²⁴ BVH 807.3 Handbok Underhållsbesiktning av banöverbyggnad.

Banverkets tid, medan elkraftsanläggningar och telesystem inte regleras där.

Underhållsbesiktning ska utföras av någon som har nödvändig kompetens, god iakttagelseförmåga, ansvarskänsla och gott omdöme. Besiktningsmän med behörighet för (säkerhets)besiktning av respektive teknikslag kan även utföra underhållsbesiktningarna, även om det inte finns något formellt krav på att underhållsbesiktning ska utföras av behöriga besiktningspersoner.

Manuell säkerhetsbesiktning

Säkerhetsbesiktning definieras som de kontroller som syftar till att fastställa vilka åtgärder som krävs för att upprätthålla de funktioner som har betydelse för trafiksäkerheten.²⁵ En infrastrukturförvaltare är skyldig att ha de säkerhetsbestämmelser som behövs för att trygga en säker verksamhet angående säkerhetsbesiktning.²⁶ Trafikverkets egna bestämmelser om säkerhetsbesiktning finns i särskilda dokument.²⁷

Säkerhetsbesiktning avser kontroll av att anläggningens tillstånd inte medför risk med hänsyn till säkerhet. Säkerhetsbesiktningen har normalt ett sexmånadersperspektiv. Flera olika kategorier av säkerhet kan omfattas. Vid besiktningen bedöms anläggningen utifrån det aktuella tillståndet, och mot risken för att anläggningen inte kommer att kunna uppfylla tänkt funktion fram till nästa säkerhetsbesiktning. Bedömningen avgör om en besiktningsanmärkning ska göras, samt vilka prioriteringsalternativ som ska användas för besiktningsanmärkningen.²⁸ Med tänkt funktion avses troligen de krav på respektive komponent som anges.

Manuell säkerhetsbesiktning upphandlas av Trafikverket som en del i basunderhållskontrakten. Entreprenören tar fram en plan för säkerhetsbesiktningen för varje år. Av den ska framgå när och vilka anläggningar som ska säkerhetsbesiktigas. Planen ska ta hänsyn till kritisk tidpunkt för anläggningarna, till exempel hög temperatur,

²⁵ Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2013:43) om säkerhetsstyrningssystem och övriga säkerhetsbestämmelser för infrastrukturförvaltare, 3 §.

²⁶ TSFS 2013:43 12 § p 4.

²⁷ TDOK 2014:0240 Säkerhetsbesiktning av fasta järnvägsanläggningar, och TDOK 2014:0582 Säkerhetsbesiktning/Kontroll av järnvägsanläggningen, Rutinbesiktning.

²⁸ TDOK 2014:0240 Säkerhetsbesiktning av fasta järnvägsanläggningar, Kap 5.6.

snösmältning, kraftig nederbörd, tjällyftningar, sättningar, erosion och igenslamning av dräneringssystem. Säkerhetsbesiktningar ska samordnas med andra typer av besiktningar/kontroller, och anläggningar efter en viss bansträcka ska besiktigas vid samma tillfälle. Chefen för respektive underhållsområde ansvarar för att årliga säkerhetsbesiktningsplaner tas fram. Projektledare ska följa upp att besiktningar och kontroller är genomförda och korrekt rapporterade, och följa upp besiktningarna i en besiktningsplan för att säkerställa att samtliga planerade besiktningar är genomförda.

Säkerhetsbesiktning ska genomföras mellan en gång vart fjärde år till flera gånger per år beroende på komponent och anläggningsobjektets besiktningsklass. Besiktningsklassen baseras på tonnage och största tillåtna hastighet men ytterligare faktorer så som trafikvolym, ålder på anläggningen, klimat osv ska också vägas in.²⁹ Besiktningsklassen för specifika anläggningsobjekt kan höjas tillfälligt eller permanent. Chefen för ett underhållsområde har ansvar för att rätt besiktningsklass är angiven i BIS. Om det också innebär att göra avvägningar enligt bedömningsgrunderna, och om det innebär att fatta beslut om besiktningsklass framgår inte.

Varje objekts och länks besiktningsklass finns i BIS. Det framgår att den organisatoriska enheten järnvägsdata ansvarar för införande och ändring av besiktningsklass i BIS.

Besiktningsklasserna är fem till antalet, från B1 till B5. Besiktningsklass B5 omfattar banor med högst hastighet och mest transporter. Till exempel ska spårväxel i besiktningsklass B4 och B5 besiktigas sex gånger per år, fyra gånger i klass B3, tre i B2 och en i B1, medan t.ex. signalställverk och linjeblockeringssystem ska besiktigas en gång per år för B1-B5.

Besiktningsanmärkningarna klassificeras enligt fyra prioriteringsalternativ. Anmärkningens allvarlighetsgrad är en rekommendation om när anmärkningen/felet bör åtgärdas.³⁰ Akut anmärkning, **A-anmärkning**, innebär att felet medför en omedelbar risk för olycka eller tågstörning. Felet ska åtgärdas omedelbart, och eventuell avstängning av spår ska också göras omedelbart. **V-anmärkning** ska åtgärdas inom två veckor från besiktningsdatum. **M-anmärkning** ska åtgärdas inom tre månader från besiktningsdatum,

²⁹ TDOK 2014:0582 Säkerhetsbesiktning, Rutinbeskrivning, Kap 5.2.3.

³⁰ TDOK 2014:0240 Säkerhetsbesiktning av fasta järnvägsanläggningar, Kap 5.7.

eller följas på nödvändigt sätt av chefen för underhållsområdet, som kan besluta att åtgärdsdatumet flyttas fram. **B-anmärkning** ska åtgärdas före nästa besiktningstillfälle eller följas på nödvändigt sätt av chefen för underhållsområdet.

Förslag till åtgärdsdatum ska ges, och anmärkningarna får åtgärdas i direkt anslutning till besiktningen. Den som tecknar avtal om underhållskontrakt där säkerhetsbesiktning ingår ansvarar för att det framgår av avtalet att entreprenören ska åtgärda Akut-anmärkning och V-anmärkning. För M- och B-anmärkningar gäller istället att underhållsområdeschefen ansvarar för att de åtgärdas genom egen upphandling eller genom tillägg till det befintliga baskontraktet om de inte redan ingår i det.

Dokumentation av besiktningen, rapportering av avvikelser och prioritet samt förslag på åtgärder ska rapporteras in i Trafikverkets system Bessy (se vidare kapitel 10). Akuta fel ska rapporteras direkt av besiktningsmannen till trafikledningen, som rapporterar vidare till driftledning och dokumenterar det i systemet Ofelia.

För att få utföra säkerhetsbesiktning krävs att besiktningspersonen genomgått utbildning och avlagt prov.³¹ Utbildning och prov krävs för varje teknikslag. En besiktningsperson kan ha behörighet för flera teknikslag.

Säkerhetsbesiktning på starkströmsanläggningar har inget formellt behörighetskrav, men ska utföras av en person med yrkesvana som är väl förtrogen med de anläggningar och föreskrifter som gäller för dessa.

Säkerhetsbesiktning med mätvagn

Så kallad **Oförstörande provning (OFP)** omfattar ultraljudsmätningar för att upptäcka defekter och skador i räler och rälskomponenter på ett tidigt stadium för att undvika rälsbrott. Mätningen utförs med mätvagn, och manuell verifiering av mätningarna görs. Trafikverket upphandlar OFP i ett kontrakt för hela landet. Per-

³¹ TDOK 2013:0195 Behörighet som besiktningsansvarig och som säkerhetsbesiktningsman Underhåll järnväg.

sonal som utför oförstörande provning ska vara behörig,³² enligt Trafikverkets krav för säkerhetsbesiktning av fasta anläggningar.³³

Tillståndskontroll med mätvagn

Utöver den periodiska tillståndskontrollen som utförs genom säkerhetsbesiktningar och underhållsbesiktningar manuellt, kontrolleras och mäts anläggningens tillstånd också med maskiner. Dessa mätningar upphandlas i kontrakt som har hela Trafikverkets anläggning som geografiskt område.

För att kontrollera att inga objekt sticker ut så att de stör eller hindrar lastprofilen för fordonen på banan görs laserbaserad mätning av hinder och framkomlighet, så kallad mätning av **Fast Objekt Mellan Undersökningssektionens och Lastprofilens begränsningslinjer (FOMUL-mätning)**. Mätningen görs också för att kontrollera om det är möjligt för en så kallad specialtransport, det vill säga ett fordon som avviker i höjd eller bredd från de begränsningar som finns i ordinarie lastprofil, att trafikera en viss sträcka.

Tillståndsmätning för spår och kontaktledning med mätvagn omfattar mätningar av bl.a. spår och trådläge. Mätvagnen dras av lok som ägs av Trafikverket.

Det har på senare år skett en teknisk utveckling när det gäller maskinell utrustning och relaterade informationssystem för bedömning av järnvägsanläggningars tillstånd. Det handlar både om särskilda fordon, som t.ex. kan skicka detaljerade bilder och annan information till en central för analys (även i realtid), och särskild utrustning som kan fästas på vanliga tåg. Den här typen av utrustning kan på sikt minska behoven av manuell besiktning och avstängningar. Därmed minskar risken för olyckor med personskador i samband med besiktning och dessutom frigörs tid i spåret för såväl underhållsarbete som ordinarie trafik. Goda erfarenheter av användning av särskilda fordon finns exempelvis från Nederländerna. Luleå Tekniska Universitet har i det pågående projektet ePilot119 undersökt de tekniska möjligheterna att placera särskild mätutrustning på vanliga tåg och i infrastrukturen.

³² TDOK 2014:0107 Banöverbyggnad - Oförstörande provning (OFP) – Kompetenskrav.

³³ TDOK 2014:0240 Säkerhetsbesiktning av fasta järnvägsanläggningar, Kap 4.1.

Företag som erbjuder den här typen av utrustning och analysverktyg har tidigare haft svårt att väcka intresse hos Trafikverket, men nu tycks verket vara inriktat på att mer och mer av tillståndskontrollen framöver ska kunna ske med särskilda maskiner för att minska de manuella besiktningarna.

Övrig manuell besiktning

Vissa sliprar har visat sig ha produktionsfel som medför att de bryts ned. För manuell besiktning av defekta sliprar (DEF-besiktning) har särskild besiktning upphandlats i ett eget kontrakt.

6.3.2 Entreprenadbesiktningar

För att fastställa ingångsvärden och för att följa upp villkoren i entreprenadkontrakten genomförs entreprenadbesiktningar. Trafikverkets underhållsentreprenadavtal bygger på standardavtalen AB04³⁴ och ABT06.³⁵ Standardavtalen förhandlas fram av Byggandets kontraktskommitté, som är partssammansatt av beställare och leverantörer. Både AB och ABT är standardavtal för investeringar, men används även för underhållsentreprenader. Om inget annat avtalats om en viss fråga eller visst villkor, så gäller vad som sägs i standardavtalet. Frågan om att förhandla fram standardavtal särskilt anpassade för underhåll har såvitt jag erfarit inte omhändertagits hos Byggandets kontraktskommitté.

De kontroller och besiktningar som är obligatoriska enligt standardavtalen – slutbesiktning och garantibesiktning – är framtagna utifrån behov och rutiner som följer i ett byggprojekt och regleras därför i AB04 och ABT06. Utöver dessa görs övertagandebesiktning och normerande förbesiktning som är särskilt framtagna utifrån underhållsentreprenadskontraktens behov eftersom det är en befintlig anläggning, och inte nybyggnation, som regleras i kontraktet.

³⁴ Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings-, och installationsentreprenader.

³⁵ Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten.

Övertagandebesiktning

Övertagandebesiktning görs vid övergång till ett nytt underhållskontrakt, vilket innebär att den görs en gång vart femte till vart sjunde år. När övertagandebesiktningen görs har ett och halvt år passerat sedan förfrågningsunderlaget till det upphandlade kontraktet skrevs. Anläggningen kan därmed ha förändrats i flera avseenden. Resultaten från övertagandebesiktningen utgör sedan ingångsvärden för status och funktion i entreprenadavtalet.³⁶

Normerande förbesiktning

Syftet med normerande besiktning är att bedöma om underhålls-entreprenören uppfyllt de krav som Trafikverket ställt i underhållskontraktet när det gäller status och funktion. Besiktningen slår fast utgångsläget i anläggningen för det kommande kontraktsåret.³⁷ Normerande besiktning görs för att kontrollera anläggningens status i förhållande till det som avtalats i kontrakten. Den görs genom stickprovskontroller en gång per år.

Slutbesiktning

Slutbesiktning görs i samband med att kontraktets arbeten avslutas och syftar till att kontrollera att entreprenaden är utförd enligt kontraktets krav. Slutbesiktning regleras i 7 kap 2 § i AB04 och ABT06. Parterna utser gemensamt en besiktningsman, som vanligtvis kommer från ett företag som tillhandahåller sådana tjänster.

Garantibesiktning

Garantibesiktning utförs före utgången av den kortaste garanti-tiden. Syftet med garantibesiktningen är att pröva förekomsten av fel som framträtt under garantitiden, det vill säga fel som vid slutbesiktningen inte märkts eller inte heller bort märkas. Garanti-

³⁶ TDOK 2014:0582 Rutinbeskrivning Kontroll av järnvägsanläggningen, Kap 5.1.4.

³⁷ TDOK 2014:0582 Rutinbeskrivning, Kontroll av järnvägsanläggningen, Kap 5.1.5.

besiktning regleras i 7 kap 3 § i AB04 och ABT06. Parterna utser gemensamt en besiktningsman på samma sätt för slutbesiktningar.

Övriga besiktningar som inte är obligatoriska

Utöver de besiktningar som är obligatoriska enligt AB04 och ABT06 kan någon av parterna i kontraktet påkalla behov av ytterligare besiktningar. **Förbesiktning** görs i första hand på anläggningsdelar som inte är möjliga att besiktiga vid slutbesiktningen. **Särskild besiktning**, som genomförs efter entreprenadtidens utgång, kan avse sådant fel som beställaren har påtalat eller av entreprenadens status i visst avseende. **Efterbesiktning** görs för konstaterande av att fel har avhjälpats. **Överbesiktning** omfattar de frågor som har föranlett denna.

6.3.3 Sammanfattande bedömning

När det gäller olika typer av besiktningar har jag kunnat konstatera att det finns en otydlighet i begreppens innebörd, att innehåll och omfattning varierar mellan entreprenadkontrakten, samt att användning och definition av olika typer av tillståndskontroll tycks vara under utveckling. Det gör det svårare att lämna entydiga förslag och att bedöma konsekvenserna av dessa.

Enligt min mening finns ett tydligt behov av att förstärka tillståndskontrollen och att detta sker genom Trafikverket i egen regi. Syftet är att öka Trafikverkets egen kunskap om anläggningens tillstånd, och att göra detta med en ökad egen närvaro i anläggningen. Den tillståndskontroll jag avser ska ge underlag för bedömning av behov av åtgärder på längre sikt, och medge ett livscykelperspektiv på anläggningen. Därmed blir den en central del för uppbyggnaden av Trafikverkets kunskap om anläggningen och för planering av åtgärder på såväl lång som medellång sikt. Detta är en avgörande del i att ta ansvar för anläggningen och underhållet av den.

Den tillståndskontroll som passar bäst in för dessa syften är den s.k. underhållsbesiktningen, d.v.s. bedömningen av banans tillstånd i ett medellångt perspektiv. Det är en typ av besiktning som tidigare varit regel men i hög utsträckning ersatts av den mer kort-

siktiga säkerhetsbesiktningen och/eller kommit att göras mindre frekvent än tidigare. Det kan ha bidragit till att akut felavhjälpning ökat på bekostnad av det förebyggande underhållet.

En förstärkt tillståndskontroll i form av underhållsbesiktning i egen regi kräver en förstärkt organisation hos Trafikverket, med påverkan på de projektorganisationer som i dag är knutna till entreprenadkontrakten, men sannolikt också andra delar av underhållsverksamheten. Övergången bör ske successivt och förutsätter sannolikt utbildningsinsatser eftersom det förefaller föreligga en brist på tillgänglig personal, även hos entreprenörerna. I sammanhanget kan Trafikverket behöva överväga om reglerna om underhållsbesiktning bör ha föreskriftsform.

En underhållsbesiktning kräver tid i spår. Uppskattningsvis tar en underhållsbesiktning för ett baskontraktssområde åtta till tio veckor att genomföra. Det innebär att det kommer att behövas mer tid i spår. Genom samplanering av olika typer av kontroller bör dessa i så stor utsträckning som möjligt kunna utföras vid samma tillfälle. En följd av en ökad användning av underhållsbesiktning är också att Trafikverket kommer att få ett bättre underlag för planering av åtgärder i banan. Detta kommer i sin tur att göra det lättare för Trafikverket att förutse behov av tid i banan för underhållsarbeten samt av en samplanering av dessa.

Resultatet från underhållsbesiktningarna bör tillsammans med andra data om anläggningen ligga till grund för den underhållsplan som Trafikverket bör ta fram (se vidare i kapitel 7). En tänkbar konsekvens av att tillståndskontroller i ökad utsträckning utförs av Trafikverket är att entreprenörens kännedom om banan och möjlighet att planera åtgärder och behov av besiktning minskar. Jag menar dock att det bör vara Trafikverket som i första hand ska planera åtgärder. Detta ska göras utifrån information om banans tillstånd och önskad standard på olika delar av banan. Dessutom ser jag inget hinder mot att entreprenören är med vid underhållsbesiktningen.

Enligt min bedömning behöver inte säkerhetsbesiktning utföras av Trafikverket i egen regi. Trafikverket behöver successivt bygga upp egen kompetens inom underhållsområdet. Underhållsbesiktning i egen regi bedömer jag vara en betydligt viktigare del i en kunskapsuppbyggnad som ska ligga till grund för Trafikverkets möjligheter att få till en långsiktighet i underhållsplaneringen.

Säkerhetsbesiktningarna är också knutna till A- och V-anmärkningar som basentreprenören har i uppdrag att åtgärda utan särskild beställning från Trafikverket.

Det kan resoneras kring om ett övertagande av underhållsbesiktning skulle kunna ge upphov till stora merkostnader och dubbelarbete i förhållande till entreprenörerna och därför vara olämplig att separera från säkerhetsbesiktning när det gäller vem som utför arbetet. Även om det kommer att bli ökade kostnader (särskilt som det handlar om en förstärkt användning av denna typ av tillståndskontroll) och en viss risk för dubbelarbete alltid föreligger, menar jag att detta är något som får anses vara nödvändigt för att stärka Trafikverkets egen kunskap om anläggningen och förbättra underhållsplaneringen. Jag vill också framhålla att säkerhetsbesiktning och underhållsbesiktning, genom att fokus och tidsperspektiv är så pass olika, redan är att betrakta som separata verksamheter. De anmärkningar som säkerhetsbesiktning fokuserar på är A-, och V-anmärkningar som ska åtgärdas av basentreprenören. När det gäller M-, Å- och Ö-anmärkningar finns kravet att entreprenören stämmer av föreslagen åtgärd med Trafikverket, som ansvarar för att beställa den av entreprenören som har baskontraktet, eller upphandla den separat. De besiktningens anmärkningar som uppmärksammas vid en underhållsbesiktning får entreprenören således inte åtgärda utan avstämning. De kräver därmed redan i dag en särskild bedömning och prioritering från Trafikverkets sida.

Trafikverket har redan i dag, för sju kontrakt, upphandlat underhållsbesiktning från separat entreprenör jämfört med den som utför exempelvis säkerhetsbesiktning, vilket gör att jag inte tror att en separat hantering av underhållsbesiktning skulle innebära stora extra-kostnader.

För övriga konsekvenser i dessa avseenden hänvisar jag till kapitel 12.

7 Planering

Förslag: Trafikverket bör bygga upp systemstöd, metoder och arbetssätt för planering av underhållet.

Trafikverket bör ta fram en nationell underhållsplan baserad på anläggningens tillstånd och användning. Planen bör bygga på en tydlig definition av standard för olika bandelar. Underhållsplanen bör vara underlag för prioritering av underhållsåtgärder och tydliggöra konsekvenser för enskilda banor.

Trafikverket bör tydliggöra ansvarsfördelning och rutiner för beredning av åtgärder i anläggningen från planering till operativt läge, särskilt inom och mellan verksamhetsområdena Planering, Underhåll, Trafikledning och Investering.

Trafikverket bör utvärdera införandet av s.k. servicefönster mot gällande regelverk.

Trafikverket bör utveckla samplaneringen av underhåll, re- och nyinvesteringar för minskad trafikpåverkan.

7.1 Inledning

Planeringen av olika åtgärder i järnvägens infrastruktur påverkas av flera processer och sakförhållanden. Kunskap om anläggningen och dess användning är nödvändig för att bedöma vilka åtgärder som behövs och bör prioriteras. Till detta kommer vilka medel som finns tillgängliga och vilka områden som är föremål för särskilda satsningar, eftersom beslut om infrastrukturens vidmakthållande och utveckling följer av den nationella plan- och budgetprocessen. Vidare måste de åtgärder som ska genomföras samordnas med trafikeringen för tid i spår. I detta kapitel behandlas alla dessa delar. Diskussionen börjar dock mer specifikt i vad jag har definierat som ett viktigt men kanske negligerat område, nämligen vilken standard

som planeringen och genomförandet av åtgärderna i anläggningen strävar efter att upprätthålla.

7.2 Standard på banan

Begreppen ”standard”, ”funktion” och ”kvalitet” används i en mängd dokument och beslut avseende järnväg. I regeringens beslut anges t.ex. upprustning av standard, ursprunglig funktion, och förbättrad standard. Trafikverket använder begreppen tänkt funktion, säkerställd funktion, avtalad funktion, beslutad standard, avsedd standard, bibehållen standard, och avtalad kvalitet.

I den ekonomiska planeringsprocessen för transportinfrastruktur, som är del av den statliga budgetprocessen, används begreppen om standard på en mycket övergripande nivå utan närmare definition. I avtalen med underhållsentreprenörerna om banans standard definieras den som en bana med samma eller färre antal besiktningsanmärkningar per komponent som den hade vid övertagandebesiktningen. Den standard som definieras i förhållande till järnvägsföretagen inför trafikering anges i järnvägsnätsbeskrivningen, och är där konkret i form av t.ex. maxhastighet och maxvikt.

Att begreppen standard, funktion och kvalitet på banan kan ha olika innebörd beroende på i vilka processer de används betyder inte nödvändigtvis att det finns skäl att etablera gemensamma definitioner. En medvetenhet om att det ser ut på detta sätt är dock befogad.

För planering av underhållsåtgärder är det dock definitivt av vikt att det tydliggörs vad som menas med begreppen, och därmed vilken standard som underhållsbehov och åtgärder ska mätas efter och styras mot. I detta avsnitt följer därför en översiktlig bild av de olika processer som på olika sätt omfattar banornas standard och anger den med olika innebörd och på olika detaljeringsnivå, av betydelse för såväl infrastrukturförvaltare som andra aktörer.

7.2.1 Den ekonomiska planeringsprocessen och budgetprocessen

Kapacitetsutredningen

Trafikverket fick 2011 i uppdrag att med utgångspunkt i fyrstegsprincipen och gällande nationella och regionala planer utreda hur transportsystemet kunde utvecklas 2010–2021.¹ Utgångspunkten skulle vara att undersöka om omdisponeringar i befintlig plan kunde bidra till ett effektivare nyttjande av de ekonomiska ramarna fram till 2021. Trafikverket skulle också utreda behovet av ökad kapacitet på järnvägssystemet.

Trafikverket levererade Kapacitetsutredningen till regeringen den 27 april 2012. Delrapporten ”Järnvägens behov av ökad kapacitet – förslag på lösningar för åren 2012–2021” innehåller överväganden för drift, underhåll och reinvesteringar. Delrapporten ”Åtgärdsområden” innehåller resonemang kring så kallade mindre trimningsåtgärder för järnväg.

Inriktningsplanering

I infrastrukturpropositionen Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem, föreslog regeringen att den ekonomiska ramen för drift, underhåll och reinvesteringar under planeringsperioden 2014–2025 skulle vara totalt 86 miljarder. Beloppet innefattar överskottet från det effektiviseringsarbete Trafikverket bedrivit. Intäkter från banavgifter tillkommer utöver detta. Åtgärderna i satsningen inriktades mot de viktigaste transportlederna och sträckor som är betydelsefulla för arbetspendling. Regeringen angav att detta var en höjning med tre miljarder i förhållande till ramen i den befintliga planen, som skulle möjliggöra en upprustning av standarden av det befintliga järnvägssystemet.²

Med riksdagens beslut om infrastrukturpropositionen antogs ramen för planperioden, och blev det tak under vilket Trafikverket får prioritera utifrån de riktlinjer som sedan skulle komma att läggas fast i nationell plan.

¹ N2011/1933/TE Regeringsbeslut Uppdrag för ökad kapacitet i järnvägssystemet.

² Prop. 2012/13:25 Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem, s. 30.

Förslag till nationell plan

Trafikverket lämnade den 16 juni 2013 förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025 till regeringen. Förslaget skickades på remiss av Trafikverket med Regeringskansliet som remissvarsmottagare. Indelningen i de fem bantyperna följer den som gjordes i den tidigare planeringsomgången 2009, och utgör grunden för prioritering av åtgärder och medel. I ”Underlagsrapport – drift, underhåll och reinvesteringar” framgår indelningen, som återges nedan.³

Banor inom storstadsområden omfattar de banor som ligger närmast Stockholm, Göteborg och Malmö. Här dominerar persontrafiken stort och då främst pendeltågstrafiken som transporterar en stor mängd människor till och från arbetet. Även regional- och snabbtågstrafiken är betydande. Vissa banor inom storstadsområdena rymmer även viktiga godsflöden, t.ex. Hamnbanan i Göteborgs som går till Sveriges största containerhamn som är av stor betydelse för näringslivet i Sverige.

Banor som bildar större sammanhängande stråk binder samman viktiga regioner och transportcentra och omfattar järnvägar mellan de större städerna samt Malmbanan från Riksgränsen till Luleå. Här ingår snabbtågstrafiken som är mycket viktig för tjänsteresandet samt viktiga regionaltågsstråk med omfattande arbetspendling över dagen. Dessa banor hanterar dessutom alla de stora godsflödena i Sverige.

Banor för övrig viktig gods- och resandetrafik är stråk som hanterar en stor del godstrafik vilket innebär att kraven är höga på att banornas prestanda i form av bärighet upprätthålls. Utöver detta bedrivs också en omfattande persontrafik med höga krav på punktlighet.

Banor med mindre trafik omfattar mindre godsstråk. Här finns också ett stort antal korta godsjärnvägar som matar till de större godsstråken.

Banor med ringa eller ingen trafik omfattar många banor som inte alls är trafikerade, men även ”timmerbanor” med förhållandevis stor godsvolym. En bana kan vara av stor betydelse för trans-

³ TRV 2012/38626 Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025, Underlagsrapport – drift, underhåll och reinvesteringar, s. 4 f.

porterna till och från en industri, och är därför viktig ur ett lokalt perspektiv.

Det framgår av underlagsrapporten att prioriteringen av medel kommer att medföra en förbättring av standarden i storstäder och större stråk (det uppdämda behovet av underhåll kommer att elimineras respektive halveras), och en försämring av standarden (det uppdämda behovet av underhåll kommer att öka) i kategorin lågtrafikerade banor under planperioden.

Underlagsrapporterna gjordes tillgängliga på Trafikverkets hemsida tillsammans med huvudrapporten, och att de tagits fram som underlag framgår av det remissbrev som Trafikverket skickade ut.⁴ Det är oklart om remissinstanserna uppfattat att underlagsrapporterna skickades ut som en del av Trafikverkets förslag i remissen, och därmed om informationen i dessa nått till exempel järnvägsföretag och transportörer på ett ändamålsenligt sätt. Det är därför tänkbart att det varit svårt för järnvägsföretagen och andra berörda att förstå innebörden av förslaget på ett sådant sätt att de kunnat ta hänsyn till detta i remissvaren.

Beslut om nationell plan

Regeringen fastställde den nationella planen den 8 april 2014. Det gjordes genom ett beslut att fastställa Trafikverkets förslag enligt huvudrapporten, med de ändringar i förslaget som angavs i regeringens beslut.

Enligt den fastställda nationella planen finns en inbyggd prioritering av medel enligt ovan som innebär att på vissa bandelar kommer Trafikverket inte att kunna komma ikapp med det uppdämda behovet av underhåll och på vissa bantyper kommer det att öka. Det betyder att även om Trafikverket skulle veta vilka åtgärder som behöver vidtas kommer de inte att utföras. Bland de bandelar som inte är prioriterade märks vissa matarbanor för godstrafik som kan vara av betydelse för enskilda industrier och transporter.

De ekonomiska ramarna i den nationella planen är ett tak för planperioden som helhet, men den årsvisa fördelningen under perioden samt vad anslaget får användas till preciseras av reglerings-

⁴ TRV 2012/38626.

brevet. Nationell plan är i förhållande till regleringsbrevet att betrakta som ett inriktnings- och prioriteringsdokument.

Budgetpropositionen

I budgetpropositionen föreslår regeringen bl.a. hur statens medel ska användas det nästkommande året. Det redovisas också en prognos för de närmaste tre åren. Anslag och inkomster får inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt.⁵ Anslaget för vidmakthållande av statens infrastruktur får för budgetåret 2015 användas till (vägfrågor är exkluderade i nedanstående uppräknig) trafikledning, drift, underhåll och bärighetsåtgärder på statliga järnvägar, bidrag till anläggningar i anslutning till det kapillära ban-nätet, eftersök av vilt som varit inblandat i sammanstötning med spårbundna fordon samt polisens administrations- och fakturerings-kostnader för detta, eventuella böter till följd av försenat genom-förande av EU-direktiv, betalning av kvalitetsavgifter och forsk-nings- och innovationsinsatser inom transportområdet. Till anslaget följer ett beställningsbemyndigande för Trafikverket att ingå ekonomiska åtaganden som medför behov av framtida anslag till ett angivet högsta belopp för perioden.

Bedömningen av medel görs bl.a. efter budgetutrymmet, och prioritering av åtgärder inom det utrymmet ska göras bl.a. hos Trafikverket efter den inriktning som regeringen beslutat i nationell plan.

Budgetunderlaget

Senast 1 mars varje år lämnar Trafikverket sitt budgetunderlag till regeringen. I budgetunderlaget ska Trafikverket, på samma sätt som övriga myndigheter, redovisa hur myndigheten avser att använda de tilldelade och prognosticerade anslagsmedlen till det som det tilldelats för. Några åskanden eller behov av medel redovisas inte i Trafikverkets budgetunderlag, eftersom den årliga ramen i praktiken bedömts i budgetpropositionen på hösten året innan utifrån hur stort utrymme regering och riksdag bedömt att

⁵ 7 § 9 kap. regeringsformen.

det finns i statens budget för t.ex. drift, underhåll och reinvesteringar. Det utrymmet ska inte basera sig på det bedömda behovet av medel för en viss standard på banan, utan anger ramen under vilken underhållsåtgärderna får prioriteras utifrån riktlinjerna i nationell plan.

Regleringsbrev

Regeringen fastställer varje år myndighetens tilldelning av anslagets storlek i regleringsbrevet till Trafikverket. En myndighet ska använda statens medel för det ändamål som anslaget anger. Under anslagsposten 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* finns anslagsposten 2.1 *Drift, underhåll och trafikledning på järnväg*.

Anslagsposten får användas till trafikledning, drift, underhåll och reinvesteringar på det statliga järnvägsnätet, till samverkan om det gemensamma radiokommunikationssystemet Rakel och abonnemangsavgift för Rakel, utbetalning av kvalitetsavgifter, eftersök av vilt som varit inblandat i sammanstötning med spårbundna fordon samt polisens administrations- och faktureringskostnader för detta, samt till Viltvårdsfonden.

Trafikverket ska prioritera åtgärder från inriktningen som regeringen beslutat i nationell plan. Vid händelser som inte kunnat förutses får Trafikverket överskrida vidmakthållandeanslaget med den av regeringen beslutade anslagskrediten. Krediten räknas då av mot anslaget under nästa budgetår.⁶ Om Trafikverket inte använder hela anslaget under ett budgetår får Trafikverket normalt flytta de pengarna till nästa år, enligt vad regeringen beslutat för Trafikverket om nyttjande av anslagssparandet.⁷

Vid användningen av vidmakthållandeanslaget prioriteras först och främst de utgifter som är mer eller mindre låsta. Trafikledning, kvalitetsavgifter och de entreprenadkontrakt myndigheten redan ingått med stöd av beställningsbemyndigandet tar först sin del av anslaget. Det utrymme som blir kvar blir en "budgetbuffert", där åtgärder med kort varsel kan planeras in eller behöva skjutas på framtiden. Reinvesteringsåtgärder kan göras med korta kontrakt och är därmed de åtgärder som kan upphandlas med förhållandevis

⁶ 8 § anslagsförordningen (2011:223).

⁷ 7 § anslagsförordningen (2011:223).

kort varsel. Vid ökade utgifter i något av de redan befintliga entreprenadavtalen eller vid ökning eller minskning av budgeten genom t.ex. politiska beslut är det därmed reinvesteringsåtgärderna som påverkas i första hand. Anslagskrediten är tänkt att ge utrymme för hantering av oförutsedda kostnadsökningar eller kostnadsminskningar under budgetåret.

Ett exempel på hur reinvesteringsåtgärder kan påverkas med kort varsel ges av turerna kring det planerade spårbytet på Norra Stambanan 2014. Efter flera år av gradvis försämrad standard på banan fattade Trafikverket under våren ett beslut om att tidigare-lägga ett spårbyte. Det byggde delvis på signaler om att det skulle finnas mer utrymme i budgeten. När detta inte materialiserades tvingades Trafikverket att prioritera om mellan olika reinvesteringsåtgärder, vilket ledde till att arbeten på bl.a. Västra Stambanan skulle utföras medan spårbytet på Norra Stambanan sköts på framtiden.

7.2.2 Avtalen med underhållsentreprenörerna

I drift- och underhållsavtalen med entreprenörerna definieras befintlig standard och funktion som ”den standard och funktion som konstateras vid övertagandebesiktning”. Med det menas antal besiktningsanmärkningar och antal fel per komponenttyp. Antal fel per år får inte överstiga antal fel vid kontraktets början. Anledningen till att antal besiktningsanmärkningar och fel används som regleringsmetod i kontrakten är att historik om besiktningsanmärkningar och felstatistik är det underlag Trafikverket har för att kunna beskriva tillståndet i banan gentemot entreprenören.

7.2.3 Järnvägsnätsbeskrivningen

Det järnvägsnät Trafikverket förvaltar beskrivs i järnvägsnätsbeskrivningen (JNB) inför varje tågplan. Syftet är att ange järnvägens standard och villkor för järnvägsföretagen och sökande inför deras ansökan om kapacitet i tågplanen. Av JNB:n framgår förutsättningarna för trafikering.

Processen för JNB:n regleras i järnvägslagen och järnvägsförordningen. Kraven på samråd och publicering viss tid före ansökan och fastställande av tågplan styr tidplanen för fast-

ställande. För tågplan 2016 skickades JNB:n ut på remiss under oktober 2014. Genom samrådsförfarandet ges bl.a. järnvägsföretagen möjlighet att granska förutsättningarna för trafiken under den tågplan JNB:n avser. Villkoren gäller under JNB:ns giltighetstid som omfattar en tågplanperiod, d.v.s. tiden från mitten av december ett år till mitten av december nästa år. Syftet med JNB:n är bl.a. att ge förutsättningar för järnvägsföretag att planera sin trafik och informationen behöver därför vara sådan att företagen kan förlita sig på den.

Med de långa ledtider som gäller kan behov av ändringar i JNB:n uppstå. Information om ändringar ska ske genom avvikelsemeddelanden som skickas ut för samråd. Det kan t.ex. avse ändringar i infrastrukturen som inte hade kunnat förutses när JNB:n publicerades.

I JNB:ns kapitel 3.3 beskrivs infrastrukturen genom indelning i bandelar och stråk, spårtyper, spårvidd, driftplatser och noder. Egenskaper beskrivs, som t.ex. lastprofil, bärförmåga, lutningar, största tillåtna hastighet, maximala tåglängder och kraftförsörjning. Trafikerings- och signalsystem anges, som t.ex. ATC och ETCS. Det innebär därmed en konkret angivelse av en banas standard.

I kapitel 3.4 anges trafikrestriktioner, dels i form av infrastruktur som är reserverad för gods- eller persontrafik enligt 6 kap 3 § järnvägslagen, och dels sträckor med särskilda förutsättningar. Där anges sträckor som har ringa eller ingen trafik, och där Trafikverket vid en eventuell ansökan om att få trafikera banan först besiktigar den för att fastställa banans standard för att därefter meddela vilka trafikförutsättningar och eventuella restriktioner som kommer att gälla. Sträckor med trafikrestriktioner under vissa delar av året anges också. Att det kan innebära att dessa kommer att vara stängda för trafik eller vara kraftigt begränsade när det gäller axellast och hastighet anges.

I JNB:ns bilaga 3.4 anges banstandarddata, bl.a. spårtyp och linjeklass. I bilaga 3.5 anges största tillåtna hastighet och skyltad medelhastighet per sträcka. Bilagorna tas fram av Verksamhetsområde Underhåll, som dock inte fastställer dem. Underlaget till JNB:n beskrivning av infrastrukturen lämnas av enhet järnvägsdata på Verksamhetsområde Underhåll. JNB:n i sin helhet beslutas av enhet Trafik inom Verksamhetsområde Planering. Så vitt jag kan

bedöma är JNB:n därmed det dokument där en konkret standard på en bana fastställs av Trafikverket.

7.2.4 Linjeboken

Linjeboken är en beskrivning av linjen och relevant utrustning utmed banan och anger därmed standard i bemärkelsen vad t.ex. lokföraren måste veta vid trafikeringen. Linjeboken innehåller uppgifter som tåg- och banpersonal behöver i den operativa verksamheten som hastighet, vagnviktstabeller och telefonnummer för kommunikation mellan till exempel lokförare och trafikledningens personal.

Linjeboken bygger på de uppgifter som finns i JNB:n. Den ska innehålla uppgifter om allmänna trafikförutsättningar, lutningar och detaljerad linjebeskrivning. Det är järnvägsföretaget som ansvarar för att sammanställningen av linjeboken är fullständig och korrekt baserat på den information som infrastrukturförvaltaren tillhandahåller.⁸

7.2.5 I det operativa läget

Efter att JNB:n fastställts kan banans standard, t.ex. i bemärkelsen högsta tillåtna hastighet, förändras av olika skäl. Trafikverket beslutar ibland med kort framförhållning om trafikstopp för en viss bana för längre eller kortare tid. Enhetschefen Projektenthet järnväg inom avdelning Underhållsdistrikt är behörig att fatta beslutet om begränsning av järnvägsanläggningens kapacitet eller förmåga p.g.a. brister, vilket enligt Trafikverket framgår i arbetsordningen för Verksamhetsområde Underhåll. Förändringen ska sedan hanteras genom avvikelsemeddelande för JNB.

Vid upptäckt av fel i spår som kräver hastighetsnedsättning ska föraren eller tillsyningsmannen omedelbart kontakta tågklararen. Om föraren eller tillsyningsmannen har meddelat tågklararen att

⁸ 10 § Järnvägsstyrelsens (JvSFS 2008:7) trafikföreskrifter, vilka bygger på Kommissionens beslut EU/2012/757 om teknisk specifikation för driftkompatibilitet avseende delsystemet Drift och trafikledning i järnvägssystemet i Europeiska unionen och om ändring av beslut EG/2007/756, 4.2.1.2.2 och 4.2.1.2.2.1. Detta beslut har nyligen ändrats i vissa delar och kommer att ersättas av en förordning.

platsen med felet kan passeras med 30 km/tim eller högre hastighet ska tågklareraren delge alla berörda färder en order om att den största tillåtna hastigheten är 30 km/tim. Därefter ska tågklareraren meddela infrastrukturförvaltaren. Om föraren eller tillsyningsmannen har meddelat tågklareraren att platsen kan passeras med lägre hastighet än 30 km/tim eller att det inte kan passeras alls ska tågklareraren stoppa trafiken och spärra av spåret. Därefter ska tågklareraren meddela infrastrukturförvaltaren.⁹

Enligt basunderhållskontrakten beslutar entreprenören om vilken hastighetsnedsättning som krävs i respektive fall.

Om risk för fara eller olycka upptäcks på annat sätt avgör tågklareraren vilken åtgärd som vidtas i form av hastighetsnedsättning eller trafikstopp utifrån uppgifter från lokförare, tillsyningsman eller utomstående.

7.2.6 Sammanfattande bedömning

Som har framgått av ovanstående används en mängd olika uttryck, mer eller mindre väldefinierade, för infrastrukturens standard, beroende på i vilken del av planeringsprocessen som infrastrukturen diskuteras. Så vitt jag kan bedöma är det genom JNB:n som en konkret standard på en bana fastställs av Trafikverket.

På vägen dit via inriktningsplanering, nationell plan och anslags-tilldelning är det svårt för såväl järnvägsföretag som transportköpare att få en ändamålsenlig bild av hur standarden på olika banor kommer att se ut. JNB:n visar enbart vad som kan förväntas under en tågplanperiod.

Detta torde medföra svårigheter, särskilt vad gäller den långsiktiga planeringen av underhållet, men också för andra som berörs av hur standarden utvecklas över tid. I avsnitt 7.3.3. återkommer jag till hur detta kan förbättras.

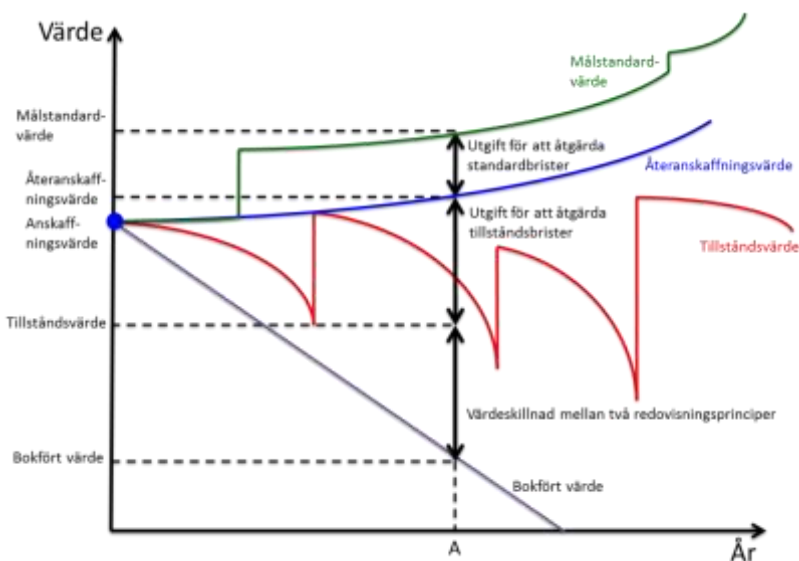
⁹ Järnvägsstyrelsens trafikföreskrifter (JvSFS 2008:7) (JTF), bilaga 6 Fara och Olycka, avsnitt 1.3.

7.3 Planering av underhåll

7.3.1 Livscykelkostnadsperspektivet vid planeringen

När det gäller en effektiv planering av underhåll och reinvesteringar i järnvägens infrastruktur finns det en litteratur som diskuterar detta utifrån modeller för anläggningens värdeförändring över tid i ett livscykelperspektiv (se t.ex. Westerlund, 2010, och Jonsson, 2010). Resonemangen kan illustreras med hjälp av en modell (figur 7.1) som relaterar till vad som redan sagts tidigare i kapitel 6 (och med figur 6.2) om olika typer av besiktningar över en anläggnings livstid.

Figur 7.1 En anläggnings värdeförändring över tid



Källa: Jonsson (2010).

En investering i en anläggning är alltid förknippad med ett visst *anskaffningsvärde*. Anskaffningen av en motsvarande ny komponent får i regel ett successivt högre *återanskaffningsvärde*. Ibland kan det, p.g.a. skärpta krav m.m., också finnas en *målstandard* som är högre än återanskaffningsvärdet. Anläggningen och dess ingående komponenter bryts ned successivt när den används men även av andra orsaker. I början av livscykeln sker detta i regel ganska långsamt för

att sedan accelerera ju äldre och mer belastad anläggningen blir. Det kan uttryckas som att anläggningens *tillståndsvärde* avtar. Enligt modellen finns det en nivå på detta tillståndsvärde där det är optimalt att vidta en underhållsåtgärd. Under denna nivå byggs det upp ett eftersatt underhåll som t.ex. kan innebära att järnvägstrafiken inte kan utföras med rimliga kvalitetsutfästelser gentemot resenärer eller transportköpare. Till sist når man ett *lägsta acceptabla tillstånd*. Under denna nivå kan det finnas säkerhetsproblem eller stora risker för driftavbrott som i sin tur leder till tåg förseningar eller att banan stängs av för kortare eller längre tid. I detta läge kan det också vara så att rivning och nyinvestering blir billigare än omfattande underhållsinsatser.

I vissa fall kan det vara en medveten strategi att låta en anläggning förfalla så långt som beskrivits ovan. Exempel kan vara om trafiken upphört och avsikten är att banan ändå ska läggas ned eller om en nyinvestering planeras som kommer att leda till högre intäkter genom högre kapacitet eller standard. När detta inte är fallet, innebär modellen att man bör följa principen att planera underhålls- och reinvesteringsinsatserna över tid på ett sådant sätt att det blir väsentligt billigare än att göra akutinsatser när infrastrukturens funktion upphör eller kollapsar (vilket också kan vara förknippat med andra indirekta kostnader).

En annan del i livscykelresonemanget är att underhållsplaneringen bör finnas med redan från början i projekteringen för en ny anläggning. Tanken är att detta kan tillämpas vid en upphandling av en investeringsåtgärd genom att inte bara bedöma den initiala investeringskostnaden utan också inkludera förväntade kostnader för anläggningens framtida underhåll. Det kan i vissa fall motivera en högre investeringskostnad som kanske baseras på användning av dyrare material med längre livslängd och/eller en mer arbetskrävande byggmetod. Genom att göra sådana avvägningar mellan byggnation och underhåll kan totalkostnaden minskas, ett resonemang som återfinns också i Lingegård (2014).

Westerlund (2010, s. 34) förespråkar olika former av långsiktiga OPS- eller koncessionsavtal, där entreprenören utför både investeringen av anläggningen, dess efterföljande underhåll och eventuellt också tar hand om intäkter från användarna, som ett sätt att bygga in hänsynstagandet till livscykelkostnader i ett kontrakt. Den här

typen av resonemang ligger dock utanför ramen för de bedömningar och rekommendationer som görs i detta delbetänkande.

Det är på järnvägsområdet relativt sällsynt att infrastruktur tas ur bruk och läggs ned (och processen för detta är starkt reglerad och utdragen i tiden). Vanligare är att ny infrastruktur tillkommer, vilket leder till nya underhållsbehov. Underhåll av ny infrastruktur kan ibland också vara dyrare allt eftersom ny teknologi med kortare livslängd byggs in.

7.3.2 Planering och prioritering

Som jag har konstaterat i kapitel 6 saknar Trafikverket i dag vad som kallas ett underhållssystem. Stor kunskap och kompetens finns hos Trafikverkets anställda och hos entreprenörerna, men ett samlat system som kan ge en aggregerad bild av tillståndet i anläggningen saknas. Det systemstöd som håller information av infrastrukturen saknar data om historiska och tänkbara framtida tillstånd i anläggningen. Det innebär att Trafikverket inte kan använda en aggregerad bild av tillståndet i anläggningen i dag eller t.ex. inför nästa tågplan vid planering av underhållsåtgärder.

Planeringen av var Trafikverket ska använda tilldelade medel för drift, underhåll och reinvesteringar utgår från den prioritering som beslutats i nationell plan. För underhållsåtgärder är medel också låsta i de befintliga baskontrakten. Reinvesteringar prioriteras efter inriktningen i nationell plan.

I underlagsrapporten till nationell plan 2012 anges att det vid planens framtagande inte fanns etablerade kvantitativa effektsamband mellan tekniskt tillstånd och tågförseningar, och att den dåvarande åtgärdsplanen därför baserades på järnvägens ålder och trafikintensitet, kombinerat med expertbedömningar.

Trafikverket anger i underlagsrapporten att prioritering av åtgärder ska ske genom att Trafikverket först identifierar ett urval av bandelar där behovet av kvalitetsförbättring bedöms som störst. Detta urval baseras då på järnvägens tillstånd i form av infrastrukturellerade förseningstimmar per spårkilometer (2010–2012), och på uppgifter om transportarbetet per spårkilometer för gods- och persontransporter. Det framgår vidare att förslag till lämpliga åtgärder för respektive bandel avgörs i samband med

genomförandet av teknisk-ekonomiska revisioner. Val av åtgärder ska sedan baseras på störst positiv effekt på leveranskvaliteter. Innan de teknisk-ekonomiska revisionerna är genomförda kan dock ett antal åtgärder ändå beskrivas i en ingående åtgärdsplan utifrån expertbedömningar som referens enligt underlagsrapporten.¹⁰

Enligt Trafikverkets internrevision är det ändå oklart hur underhållsåtgärder prioriteras, och det verkar saknas arbetssätt för att prioritera mellan underhållsåtgärder. Det poängteras också att det inte verkar gå att följa en röd tråd mellan identifierat och bedömt underhållsbehov, leveranskvaliteter, utlovad banstandard och andra väsentliga faktorer till åtgärder som sedan tilldelas medel.¹¹

Att det inte funnits tillräckliga riktlinjer inom Banverket för analys och prioritering av underhållsbehoven, och att analys hjälpmedlen var bristfälliga lyftes av Riksrevisionen 2010.¹² Året efter presenterade VTI en rapport (på uppdrag av Trafikverket) om en strategi för utveckling av en samhällsekonomisk analysmodell för drift, underhåll och reinvestering av väg- och järnvägsinfrastruktur (Andersson et al, 2011).

Trafikverkets internrevision har pekat på att det inte verkar finnas ett samlat dokument som motsvarar bilden av en nationell underhållsplan.¹³ Den uppfattningen har också bekräftats via mina kontakter med Trafikverket. I stället finns ett flertal olika dokument för intern användning som tillsammans bildar en *underhållsplanering*. Avdelning planering på Verksamhetsområde Underhåll har leveransansvar för nationell underhållsplan. I leveransansvaret ingår mandatet att fatta alla beslut som berör leveransen. Chefen för Verksamhetsområde Planering har det funktionella ansvaret för nationell underhållsplan. I det funktionella ansvaret ingår mandatet att fastställa styrande och vägledande dokument och processbeskrivningar för det som ansvaret omfattar.

I januari 2015 implementerades en ny organisation inom Verksamhetsområde Underhåll med målet att kraftsamla kring vidmakthållandet av befintlig anläggning, utveckla beställarrollen

¹⁰ Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025, Underlagsrapport – drift, underhåll och reinvesteringar.

¹¹ TRV 2014/52507 Revisionsrapport Styrning av underhåll.

¹² RiR2010:16 Underhåll av järnväg.

¹³ TRV 2014/52507 Revisionsrapport Styrning av underhåll.

och säkra den tekniska kompetensen och det strategiska arbetet kring utveckling av järnvägssystemet. Planeringen av underhåll, som tidigare skett utifrån respektive teknikområde, kommer nu att ha fokus på systemanalys på en aggregerad nivå genom bildandet av avdelning Järnvägssystem. Trafikverket bedömer att förmågan att genomföra underhållsplaneringen utifrån stråk och bandelar i ett nationellt systemperspektiv därmed stärks. Verksamheten renodlas genom att ansvar för underhåll av järnväg respektive väg delas i olika enheter.

7.3.3 Sammanfattande bedömning

De brister som finns i aggregerad kunskap om anläggningens tillstånd samt i rutiner och arbetssätt medför enligt min bedömning att Trafikverket i dag har stora svårigheter med att planera underhållsåtgärderna på ett tillfredställande sätt. Det är också tydligt att det är svårt att göra prioriteringar mellan olika åtgärder.

Planeringen av åtgärder bör utgå från kunskap om anläggningens status och användning, men också från en enhetlig och tydlig deklARATION om vilken standard som t.ex. olika bandelar och komponenter bör hålla. Utgångspunkt för standard i varje enskilt fall bör vara kunskap om anläggningens status och användning, men också om existerande och prognostiserad trafik. I bedömningen bör också ingå att ta hänsyn till om vissa banor med begränsad trafik, t.ex. matartrafik med gods, kan vara av så stor betydelse för enskilda industriers förmåga att få ut sina produkter till stomnätet och på marknaden att de förtjänar en högre prioritering.

Planeringen bör resultera i en nationell underhållsplan som ska kunna utgöra underlag för prioritering av underhållsåtgärder och tydliggöra konsekvenser för enskilda banor.

För att kunna hantera planeringen bör Trafikverket bygga upp systemstöd, metoder och arbetssätt. En tydlig fördelning av ansvar och arbetsuppgifter och rutiner för kontinuerlig beredning av åtgärder i anläggningen är viktig från planering till operativt läge, särskilt inom och mellan verksamhetsområdena Planering, Underhåll, Trafikledning och Investering. Det är troligt att både kompetens och personer redan finns hos Trafikverket, men att resurserna kan användas mer effektivt. Den organisations-

förändring som genomförts inom Verksamhetsområde Underhåll kan komma att medföra betydande förbättringar.

Trafikverkets internrevision har konstaterat att det inte går att följa en röd tråd mellan identifierat och bedömt underhållsbehov, leveranskvaliteter, utlovad banstandard och andra väsentliga faktorer till åtgärder som sedan tilldelas medel. Utan ett redovisat samband mellan hur medlen använts och vad det fått för resultat, kan det vara svårt att redovisa annat än att medlen använts.

Regeringen har framhållit att det är angeläget att redovisningen utvecklas för att bättre beskriva hur satsade medel används och vilken effekt de får järnvägssystemet och dess användare. Jag menar att en nationell underhållsplan kommer att medge en enhetlig bedömning av behov och åtgärder i anläggningen, och kommer därför troligen att underlätta redovisningen av hur statens medel används. Regeringen har pekat på att Trafikverket, inom ramen för styrplanverket, bör fortsätta arbetet med att utveckla effektsambanden, och menar att med mer utvecklade planeringsunderlag som bygger på mer underbyggda antaganden och samhälls-ekonomiska bedömningar så kommer det finnas anledning att ompröva anslagsnivåerna för drift och underhåll utifrån mer långsiktiga antaganden.¹⁴

Det kan också tänkas att en nationell underhållsplan svarar mot de krav som finns i SERA-direktivet om verksamhetsplan. I valda delar bör denna kunna användas som underlag till Nationell plan, och därmed också remitteras på det sätt som krävs att verksamhetsplanen enligt SERA ska göras. Som underlag till Nationell plan och budgetprocessen bör underhållsplanen också kunna bidra till bättre underbyggda beslut om vilka medel som bör satsas på underhåll och reinvesteringar i infrastrukturen och vad olika prioriteringar leder till. Det kan också innebära att bättre hänsyn tas till de långsiktiga underhållsbehoven och dess fördelning över tid.

Närmare konsekvenser finns i övrigt beskrivna i kapitel 12.

¹⁴ Prop. 2012/13:25, Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem, sid. 101 f.

7.4 Tid i spår

Fördelning av tid eller kapacitet i spår bestäms genom den årliga tågplaneprocessen. Tågplanen kan sägas vara en tidtabell för trafik och arbeten på järnvägsanläggningen. Inför tågplan 2014 hade Trafikverket cirka 2 200 ansökningar om tid för banarbeten och 7 200 ansökningar om tid för trafik att behandla. Vid fördelning av kapacitet i banan är utgångspunkten att alla ansökningar ska tillgodoses. Om inte ansökningarna kan samordnas ska förvaltaren förklara en del av infrastrukturen överbelastad och kan då tillämpa ett förfarande med extra avgift och/eller prioriteringskriterier grundande på samhällsekonomisk effektivitet. Det innebär att ansökningar om tid för att utföra transporter och annan trafik i banan samt önskemål om kapacitet för spårarbeten vägs mot varandra om det inte finns utrymme för samtliga ansökningar.

Kapacitetstilldelningsprocessen som Trafikverket har att följa regleras i Järnvägslagen.¹⁵ En infrastrukturförvaltares önskemål om tid för att utföra planerade banarbeten jämförs i princip med ett järnvägsföretags ansökan om kapacitet för att bedriva trafik. Järnvägstrafikens kortsiktiga behov får heller inte stå i vägen för behovet av det långsiktiga vidmakthållandet och utvecklingen av anläggningen. Regleringen avser att skapa balans mellan förvaltarens behov och järnvägsföretagens behov.¹⁶

Det är JNB:n som operatörer och andra trafikorganisatörer utgår ifrån när de ansöker om tider i spår (tåglägen). JNB:n ska upprättas efter samråd med berörda parter vilket innebär att järnvägsföretag och andra organisatörer har möjlighet att föra fram sina synpunkter på innehållet. Ungefär 1,5 år innan tågplanen börjar gälla påbörjar Trafikverket en inventering av större banarbeten. Dessa banarbeten finns med som en förutsättning i JNB:n. Med förutsättning menas att tiden på förhand är uppbokad, och att den därmed inte kan sökas av järnvägsföretagen. För andra banarbeten ska behov anmälas samtidigt som operatörer ansöker om tåglägen för att bedriva trafik d.v.s. under tiden februari till mitten av april. Efter att tågplanen fastställts träder den i kraft den andra lördagen i december varje år och gäller i ett år. De ansökningar om

¹⁵ 6 kap. järnvägslagen (2004:519).

¹⁶ Prop. 2003/4:123 Järnvägslag s. 118 ff.

kapacitet som inkommer efter fastställsedatum behandlas som s.k. ad hoc-ansökningar, vilket innebär att de kan tillgodoses om det finns tillgänglig restkapacitet. Den långa framförhållningen innebär att det finns ett stort behov av att göra justeringar under tågplanens giltighetstid.

Som framgår förekommer ett antal faser från planering till operativt läge vad gäller tid i spår. Processen involverar såväl Trafikverkets verksamhetsområden Investering och Underhåll som Planering och Trafikledning och kräver kontinuerlig och god samordning mellan dessa.

Riksrevisionen har granskat hur järnvägen fungerar utifrån ett antal olika aspekter med betydelse för tågförseningar.¹⁷ I sin rapport framför Riksrevisionen att Trafikverket inte arbetar tillräckligt med ett systematiskt och långsiktigt banunderhåll. I stället för att åtgärda hela tågsträckor sker i för stor utsträckning punktinsatser på olika geografiska platser. Det innebär att trots att avtalat underhåll genomförs finns det svaga länkar i banan som inte underhålls och därmed kan leda till störningar. Tiden för banarbeten räcker ibland inte heller till för att uppfylla krav på kvaliteten för infrastrukturen. För planering av underhållsarbeten är det även av vikt att få återkoppling från trafikledningen om utfallet. Det är också till trafikledningen som lokföraren rapporterar eventuella fel och brister i banan. Av de beskrivningar Trafikverket gett av sin verksamhet har dessa samordningsbehov inte lyfts fram men det är mycket viktigt att de beaktas.

7.4.1 Banarbetsplan och revisionsplanering

Banarbetsplanen ingår i den fastställda tågplanen. I banarbetsplanen beskrivs var och när spårerna är reserverade för trafikpåverkande banarbeten. Där framgår dels de större banarbeten som utgjort en förutsättning för trafikering enligt JNB:n, dels de banarbeten som Trafikverket ansökt om och fått tid för i den årliga tågplaneprocessen. Trafikverket har därutöver infört vad man kallar revisionsplanering, vilket innebär att tågplanen delats in i fyra perioder för att medge detaljplanering av banarbetstider i banarbetsplanen.

¹⁷ RiR 2013:18 Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder.

Denna detaljplanering sker efter att tågplanen trätt i kraft och omfattar underhållsarbeten och deras trafikpåverkan. Planeringen utförs vid revisionsmöten och resulterar i revisionsutskick vid fyra tillfällen per år. Enligt Trafikverket möjliggör revisionsplaneringen en successiv produktionsplanering, med de anpassningar som kan behöva göras av arbete och trafik. Revisionsplanering används för att Trafikverket ska komma överens med operatörer om hur trafikvolymen ska anpassas till banarbete, till exempel genom reduktion och/eller inställelser av tåg.

7.4.2 Banutnyttjandeplan

Banarbetsplanen bryts ned i en banutnyttjandeplan eller produktionsplan som i detalj beskriver kapacitetsbehovet för banarbeten. Av banutnyttjandeplanen framgår även de banarbeten som inte har påverkan på trafiken. För dessa icke trafikpåverkande banarbeten sker ansökan tidigast åtta veckor innan banarbetet påbörjas. Banutnyttjandeplanen (BUP) uppdateras varje vecka och överlämnas i uppdaterat skick till trafikledningspersonalen som använder den i det operativa arbetet.

7.4.3 Entreprenadkontrakt

I entreprenadkontrakten regleras restriktioner vad gäller tid för banarbeten. Där framgår att banarbeten i första hand ska ske enligt avtalade tider i gällande banarbetsplan. Om den tid som entreprenören ansöker om ryms inom banarbetsplanen beviljas ansökan. Om tiden inte ryms inom banarbetsplanen för Trafikverket en dialog med de järnvägsföretag som berörs och söker en lösning. Om ingen överenskommelse kan nå betalar Trafikverket ersättning till järnvägsföretagen för att de flyttar sig, eller till entreprenören om tågtrafiken prioriteras istället.

Vidare regleras ersättning vid hinder av spårtrafik. Entreprenören är enligt avtalet med Trafikverket skyldig att betala ersättning om entreprenören orsakar tågförsening, t.ex. genom att tågfri tid överskrids eller på grund av arbetets utförande.

7.4.4 Trafikeringsavtal

Trafikeringsavtal (TRAV) ska tecknas enligt järnvägslagen.¹⁸ I Trafikverkets TRAV utgör JNB:n en del av avtalshandlingarna, där sjunde kapitlet i JNB:n innehåller de allmänna avtalsvillkoren. Trafikverket ska leverera tåglägen och övriga tjänster enligt beslut om fastställelse av tågplan inklusive bilagor och "tidtabellsbok", körplaner, samt tillägg och ändringar som gäller enligt beslut om kapacitetstilldelning för tillkommande behov och/eller enligt daglig grafisk tidtabell.¹⁹

Tilldelade tider som inte behövs ska avbokas. Av kap. 6.4.1 JNB 2016 framgår hur bokningsavgifter för järnvägsföretag är utformade. Av kap. 7.4.2 framgår att om banarbeten inleds för sent eller planerade banarbeten ställs in och orsaken beror på Trafikverket, ska Trafikverket vid omledning betala avgifter. Av kap 7.4.3. framgår hur ersättning för merkostnader vid ändring av banarbeten beräknas. Där framgår att Trafikverket ska betala ersättning för merkostnader i tågproduktionen som uppstått efter det att tågplanen fastställts, som en följd av att banarbetstiden förlängs, ett nytt banarbete tillkommer, eller av att Trafikverket inte kommer att använda kapacitet som tilldelats för ett banarbete och inte meddelat detta senast tolv veckor innan den dag då arbetet skulle ha påbörjats. Där framgår även vilka kostnader som anses som merkostnader och frist för begäran om ersättning.

7.4.5 Servicefönster

Som framgått av kapitel 5 har trafikeringen på järnväg ökat markant. Det innebär att de s.k. vita tider eller m.a.o. uppehåll i trafik som tidigare funnits och medgett tid för underhållsarbeten numera är i det närmaste obefintliga. Särskilt besvärligt är läget på enkelspårsträckor. För att skapa förbättrade förutsättningar för det förebyggande underhållsarbetet avser Trafikverket därför att införa s.k. *servicefönster*, vilka ska tillämpas från och med tågplan 2016, d.v.s. från och med den 13 december 2015. Servicefönster kan enligt

¹⁸ 6 kap. 22 § järnvägslagen (2004:519).

¹⁹ Kapitel 7.3.1 JNB 2015.

Trafikverket beskrivas som en lucka i tågplanen med tågfri tid som kan användas för att utföra banarbete.

Enligt Trafikverket är målsättningen att hanteringen av servicefönster ska följa ordinarie BUP-hantering. Det innebär att entreprenören ska ansöka om tider i spår inom ramarna för servicefönstren senast 20 dagar innan arbetet ska utföras. Luckan fylls med banarbetsprojekt i revisions- och BUP-skedet och luckan släpps cirka en vecka (5-12 dagar) innan arbetets utförande. Intern hantering av arbetsplaner och dylikt ska sedan vara avklarade så att servicefönsterramarna kan släppas varje tisdag veckan innan den då arbetet ska utföras. När serviceramarna har släppts är endast den tid som kommer att användas för arbete uppbokad. Eftersom Trafikverket behöver minst fem arbetsdagar för att behandla en s.k. ad hoc-ansökan om tågläge har Trafikverket informerat om att den kapacitet som frigörs när servicefönsterramarna släpps istället främst förväntas skapa möjligheter för Trafikledningen att återställa sena tåg och för järnvägsföretag att lösa akuta problem men inte i övrigt kan förväntas medge ledig kapacitet.

Genom servicefönstren kommer Trafikverket att kunna garantera entreprenören tider i spår redan i samband med upphandlingen av ett underhållskontrakt. Därigenom anser Trafikverket att förutsättningarna för anbudsalkylen och produktionsplaneringen av banarbeten blir tydligare.

Trafikverket beskriver servicefönster enligt följande. Servicefönstren är regelbundet återkommande tider enligt årsplan som Trafikverket publicerar i JNB:n varje år och anmäler som behov inför kommande tågplan. Det åligger entreprenören att påbörja dialog med projektledaren för underhållskontraktet om den närmare planeringen av banarbetsveckor, -helger, m.m. När banarbetsplanen är fastställd ansvarar entreprenören för att ansöka om de banarbeten som ska utföras. Trafikverket menar att eftersom servicefönster utgör en lucka i tågplanen är arbeten som utförs inom ett servicefönster inte att betrakta som trafikpåverkande.²⁰ Vidare menar Trafikverket att eftersom man annonserar tider för arbete i spår i god tid vet järnvägsföretagen när anläggningen är öppen för trafikering och när den inte är det.

²⁰ TRV 2014/5749 Tillgängliga tider i spår.

Trafikverket har infört detta förfarande i förfrågningsunderlaget till de sex upphandlingar av underhåll som genomförts under 2014 och i början av 2015.

Inspiration till servicefönster har Trafikverket fått från Nederländerna och Frankrike. I Nederländerna har servicefönster tillämpats sedan 2001/2002 och infördes i samband med ett övergripande växelunderhåll. Anläggningen delades då in i 6 000 arbetsområden som sedan delades in i avstängningsområden för planering av det löpande växelunderhållet. På så sätt skapades förutsebarhet vid tidtabellkonstruktionen. Nätet delades in i trianglar och endast ett ben i taget i varje triangel var avstängt. I det nederländska järnvägsnätet finns omlidningsmöjligheter vilket medför att en avstängning inte innebär nämnvärt längre gångtid för tågen och inte någon större påverkan på trafiken. Erfarenheten från Nederländerna pekar på vikten av att dela in nätet i arbetsområden för att möjliggöra effektivt underhåll och att få med sig järnvägsföretagen och underhållsentreprenörerna på upplägget. Dessa bör föras samman eftersom problem med servicefönster måste lösas av järnvägsföretag och entreprenörer tillsammans.

I Frankrike saknades tidigare klara riktlinjer för kapacitetstilldelningsprocessen vilket ledde till osäkerhet och högröstade diskussioner. RFF, den dåvarande infrastrukturförvaltaren (numera SNCF Réseau i den nya holdingbolagsstrukturen för SNCF), delade därför in nätet i två delar, de tyngst trafikerade delarna och de mer regionala/lokala delarna av nätet. Därefter följde ett omfattande arbete med att klargöra vilket behov av banarbetstider, utan åtskillnad mellan underhålls- och nyinvesteringsarbeten, som fanns på olika sträckningar. Så kallade *strategic work portfolios* togs fram, baserade på en översyn av behoven under sju år. Det tog RFF två år att genomföra denna grundplanering. Arbetet har skett med stor öppenhet, järnvägsföretagen har hela tiden vetat vad som varit på gång. Servicefönster har introducerats och fungerar väl enligt uppgifter inhämtade av Trafikverket.

Samrådsförfarande inför JNB 2016

I en bilaga till JNB:n inför tågplan 2016²¹ har Trafikverket annonserat sina behov av tider för underhåll genom servicefönster. Vid samrådsförfarandet avseende JNB:ns innehåll har ett antal operatörer yttrat sig och efterfrågar analys av effekterna av servicefönster.²² Trafikverket har angett att servicefönstren ska ses som en kapacitetsförutsättning och att skälet till dem är att Trafikverket behöver tillgång till anläggningen under vissa bestämda tider för underhållsåtgärder.

Från operatörshåll har påpekats att ett liknande koncept med strategiska underhållstider testats av Trafikverket i Norrland. Under en treårsperiod bokade Trafikverket in cirka 20 000 timmar/år för underhåll. Inte en enda av dessa tider användes. Underhållet utfördes istället på tider i anslutning till banarbeten och på restkapacitet. Konsekvensen blev fördyrad produktion för godstrafiken p.g.a. svårigheter att få tid på banan. Vidare har operatörer framfört att Trafikverkets plan att endast tio dagar i förväg återlämna oanvända servicefönster innebär att tågoperatören inte kommer att kunna använda det återlämnade läget. Operatörer har även uttryckt oro i fråga om synkronisering av servicefönster mellan olika sträckor och att det finns risk för att mer tid än vad som angetts kommer att låsas i praktiken p.g.a. att det kan ligga flera servicefönster längs en sträcka. Denna problematik kan bli särskilt påtaglig vid långväga transporter.

Trafikverket har bemött detta genom att framhålla vikten av att i förhållande till underhållsentreprenörerna kunna ange vilka tider i spår som finns att tillgå. Av Trafikverkets svar framgår att problemet tidigare inte så mycket varit att operatörer har sagt nej till underhållstider, utan att framförhållningen för banarbeten varit så dålig att utsikterna för att få längre tillgång till anläggningen varit mycket små. Genom servicefönster anger Trafikverket därför behovet i god tid, innan kapacitet för trafiken ens är tilldelad. När det gäller utfallet av försöken med strategiska underhållstider i Norrland instämmer Trafikverket i kritiken och att det inte var det önskade. Servicefönster menar Trafikverket dock är en annan sak

²¹ JNB 2016, Bilaga 4.4 Kapacitetsförutsättningar.

²² TRV 2014/919 Redovisning av samrådssvar, samråd om Järnvägsnätsbeskrivning JNB 2016, s. 28 ff.

och hänvisar till att det är tydligt uttryckt i avtalet med underhålls-entreprenören att tider utanför fönstren kan tilldelas först då fönstren är fullt nyttjade. En av grundprinciperna för servicefönster är att de ska tydliggöra när underhållet behöver kapacitet.

7.4.6 Sammanfattande bedömning

Jag kan konstatera att det är flera behov som ska tillgodoses när tid i spår ska fördelas. Det är viktigt att det finns tid för underhållsarbete eftersom en vidmakthållen bana är en förutsättning för trafik. Samtidigt är en attraktiv trafik beroende av att kunna bedrivas på tider som efterfrågas av resenärer och transportköpare och att metoder, tidpunkter m.m. för olika åtgärder i anläggningen därför väljs som innebär minskad trafikpåverkan. Generellt finns ett behov av att Trafikverket utvecklar samplaneringen av underhåll, re- och nyinvesteringar i detta syfte. Det finns anledning att peka på behovet av förbättrad beredning av åtgärder mellan verksamhetsområdena Planering, Underhåll, Trafikledning och Investering.

När det gäller införandet av servicefönster framgår det inte vilka avvägningar Trafikverket har gjort mellan trafikens behov och det faktiska behovet av tid för att utföra åtgärder i banan. Av såväl det nederländska som det franska exemplet framgår att infrastrukturförvaltaren inför introducerandet av servicefönster lagt ned betydande tid på att bedöma behoven av banarbeten och med det som grund gjort avvägningar mellan åtgärder i bana och trafik. Man poängterar också behovet av att ha järnvägsföretagen och även entreprenörerna med i processen.

Så vitt jag kan bedöma har inte någon utvärdering av tidigare erfarenheter legat till grund för Trafikverkets beslut om införande av servicefönster. Vid det försök med ett liknande koncept som gjorts i Norrland användes ingen av de tider som reserverats för banarbeten. Med tanke på remissvaren inför införandet av servicefönster från förefaller inte järnvägsföretag och entreprenörer ha varit delaktiga i Trafikverkets process från början.

Det är inte klarlagt om tiderna för servicefönster är tänkta att hanteras på samma sätt som större planerade banarbeten, d.v.s. vara en förutsättning inför operatörers ansökan om tid för trafik eller

med andra ord inte ansökningsbar tid. Det framgår inte heller hur de villkor i TRAV om ersättning vid tillbakalämnande av tid i spår för banarbete senare än tolv veckor förhåller sig till planerade servicefönster. Om servicefönstren är att betrakta som inte ansökningsbar tid behöver det klargöras om förfarandet är förenligt med järnvägslagens regler om kapacitetstilldelning.

När EU lagstiftade om marknadsöppning på järnväg och åtskillnad mellan infrastrukturförvaltning och trafik togs regler fram i syfte att balansera infrastrukturförvaltarens och trafikföretagens intressen. Om huvuddelen av allt underhåll läggs in som en förutsättning inför järnvägsföretagens ansökningar av tåglägen har den maktbalansen och de regler som är kopplade till processen i övrigt, som kapacitetsförsörjningsplaner m.m., rubbats.

8 Beställning

Förslag: Trafikverket bör vid upphandling ta större hänsyn till den trafikpåverkan som entreprenörens behov av tid i spår orsakar.

Trafikverket bör, tills en större egen kunskap om anläggningens tillstånd byggts upp, använda utförandentreprenader framför funktionsentreprenader för järnvägsunderhåll.

8.1 Inledning

I dag bygger Trafikverkets beställningar av åtgärder i anläggningen på upphandling i konkurrens, efter att all investerings- och reinvesteringsverksamhet kommit att hanteras på detta sätt från 2001, samtidigt som en gradvis övergång till upphandling även av underhållskontrakt inleddes. Motiven och den gradvisa konkurrensutsättningen beskrivs mer ingående i kapitel 9.

Under de nära 15 år som upphandlingarna har pågått har det skett en del förändringar i sättet att handla upp kontrakt, kontraktens utformning och innehåll m.m. I detta kapitel ges en beskrivning och bedömning av hur arbetet bedrivs i dag, men med vissa tillbakablickar för att också få med den utveckling som skett över tid. Hanteringen av maskiner och material behandlas i särskilda avsnitt.

8.2 Upphandlingsförfarande

Trafikverkets upphandlingar av underhållskontrakt regleras i lagen om upphandling i försörjningssektorn (LUF).¹ En upphandling av ett kontrakt startar med att en projektgrupp tar fram ett förfrågningsunderlag utifrån nationella malldokument som anpassas för de aktuella banor där arbete ska upphandlas. Upphandlingen genomförs av Verksamhetsområde Underhåll. Den information om anläggningens tillstånd som ges i förfrågningsunderlaget utgörs av historik om besiktningens anmärkningar och felstatistik. Kritik finns mot att Trafikverkets förfrågningsunderlag inte innehåller all information anbudsgivaren behöver för att kunna räkna på anbudet. Därmed förskjuts en del av risken från Trafikverket till de kontrakterade entreprenörerna.

Den budgivande entreprenören har, enligt ABT 06,² en undersökningsskyldighet att införskaffa information om anläggningen. För att underlätta detta möjliggör Trafikverket visning av det kommande arbetsområdet under anbudstiden.

Utvärderingen av anbudet för basunderhåll skedde tidigare i större utsträckning enligt principen ekonomiskt mest fördelaktiga anbud, det vill säga inte lägsta pris. Då värderades bl.a. entreprenörens genomförandebeskrivning, organisationsbeskrivning samt etableringsplan. Utvecklingen har dock gått mot att i princip fokusera på lägsta pris som utvärderingskriterium, så länge övriga villkor anses uppfyllda. En anledning som uppgetts är problem med att värdera andra ”mjuka” parametrar, vilket bidrog till att många beslut om vinnande anbud överklagades. Samtidigt är dagens fokus på lägsta pris något som uppfattas som negativt och väcker kritik. Det anses leda till en större risk att entreprenörer väljs som lämnat alltför låga anbud och sedermera får svårt att fullfölja kontrakten. Vidare blir det svårare att ta hänsyn till eventuella skillnader i olika entreprenörers upplägg vad gäller behov av tid i spår för en åtgärd.

I syfte att skapa konkurrensneutralitet mellan potentiella anbudsgivare ställer Trafikverket sällan krav på att en viss maskinell utrustning ska användas i arbetet. Det anses bidra till en minskad

¹ Lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

² Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten.

användning av maskiner som hade kunnat innebära ett snabbare genomförande av arbetet och därmed en minskad trafikpåverkan.

Enligt min uppfattning bör Trafikverket pröva hur myndigheten vid upphandlingar kan ta större hänsyn till behov av tid i spår och därmed för trafikpåverkan, även om detta skulle leda till en fördyring. Om sådana bedömningar leder till slutsatsen att ett effektivt genomförande kräver tillgång till maskiner som inte kan tillhandahållas av flera entreprenörer – och att denna situation inte är övergående och behoven återkommande – bör Trafikverket överväga att själv förfoga över sådana maskiner.

I syfte att stimulera flera företag att lämna anbud har basunderhållsuppdragen indelats i 34 kontrakt. De gäller i regel en eller flera bandelar i ett visst geografiskt område. Trafikverket har förändrat entreprenadområdena från att vara stråkbaserade till att bli ”rundare” i syfte att öka produktiviteten. Kritik har väckts mot uppdelningen på flera underhållsområden inom storstockholmsområdet, i vissa fall också med olika entreprenörer för avhjälpande respektive fel-avhjälpande underhåll i en och samma anläggning. Förutom bas-entreprenadkontrakten handlar Trafikverket upp ett antal nationella kontrakt för en viss typ av underhåll på hela anläggningen, exempelvis räls slipning och kemisk vegetationsbekämpning. Därtill upphandlas underhållsrelaterade åtgärder från ett större antal aktörer för t.ex. trädröjning.

När det gäller reinvesteringar upphandlas dessa i projektform av Trafikverkets verksamhetsområde Investering efter beställning från Verksamhetsområde Underhåll. De projekteras ofta gemensamt med investeringar för att utnyttja synergier. Upphandlingen sker normalt separat men åtgärderna är inplanerade till ett tidsmässigt samordnat genomförande i anläggningen. I vissa fall paketeras investeringar och reinvesteringar i ett samlat projekt som upphandlas som en enhet. Jag menar att upphandling av underhållskontrakt också bör beakta planerade re- och nyinvesteringar i den berörda delen av bannätet så att de samlade arbetena kan planeras effektivt och med så liten påverkan på trafiken som möjligt. Trafikverket uttrycker att det finns en sådan strävan vid planeringen i dag.

8.3 Kontraktens utformning

8.3.1 Kontraktstider, ersättningsformer och incitament

Kontrakten för basunderhåll var till en början treåriga men har senare ändrats till fem år med möjlighet till upp till två års förlängning. Det äldsta kontraktet är från 2008. Kontraktstiderna upplevs av entreprenörer och en del andra som för korta för att kunna styra mot ett mer förebyggande underhåll. Samtidigt vill inte Trafikverket ha för långa avtal, bl.a. med hänsyn till strävan att upprätthålla ett konkurrenstryck vid upphandlingarna. Som jämförelse kan nämnas att SLL Trafikförvaltningen relativt nyligen har övergått till avtal som med möjligheter till förlängning kan vara i nio år. Tioåriga avtalstider är på gång att införas i Nederländerna, med hänvisning till det stora arbete som krävs hos infrastrukturförvaltaren när förfrågningsmaterial ska tas fram.

En utveckling har skett över tid av kontrakten från att vara i första hand s.k. utförandeentreprenader (med relativt hög detaljstyrning både av vad som ska göras och hur det ska göras) till att bli mer av s.k. totalentreprenader med funktionsansvar (med fokus på funktion och prestation snarare än hur funktionen uppnås). Upprätthållandet av anläggningens funktion beskrivs i termer av att antalet besiktningsanmärkningar per anläggningstyp och fel inte får vara fler vid slutet av kontraktstiden jämfört med kontraktstarten. Majoriteten av kontrakten är funktionsentreprenader i dag, även om t.ex. Dr. Johan Nyström vid VTI har pekat på att skillnaden i praktiken mot utförandeentreprenader inte förefaller att vara så stor när man studerar närmare hur kraven på entreprenörerna uttrycks i kontrakten.³

Kontrakten har såväl en fast ersättningsdel som en rörlig del. Jämfört med tidigare finns en större andel rörliga s.k. reglerbara mängder av arbeten med fastställda enhetspriser. Det anses ge mindre risker för entreprenören. Vid funktionsupphandlade kontrakt är det entreprenören som bedömer vilken mängd åtgärder i den rörliga delen som behövs för att behålla anläggningens funktion, men i praktiken tas besluten oftast i samförstånd med Trafikverket under gemensamma byggmöten.

³ Leveranstidningen Entreprenad, 2015-01-29.

Fasta priser gäller i regel för åtgärder som omfattar hela anläggningsmassan, som exempelvis underhåll av signalanläggningar och åtgärdande av A- och V-anmärkningar. Entreprenören har full bestämmanderätt över mängderna. Även för den fasta delen av ersättningen finns ett visst spelutrymme för att hantera överskjutande kostnader när vissa åtgärder blir dyrare än en bestämd beloppsgräns.

Vid ökat slitage p.g.a. ökad trafik finns numera också en särskild ersättningsmodell att ta till. Tidigare saknades detta vilket ledde till en del tvister om vem som skulle stå för resulterande extrakostnader.

Ändrings- Tilläggs- eller Avgående arbeten (ÄTA) är tillkommande uppdrag till basunderhållskontrakten som entreprenören ändå typiskt sett utför inom kontraktets reglering för hantering av dessa. Både Trafikverket och entreprenören kan uppmärksamma åtgärdsbehov som diskuteras vid gemensamma byggmöten varefter Trafikverket prioriterar och tar beslut om beställning.

Ett basunderhållskontrakt omfattar i regel ett antal huvuddokument som anpassas efter varje entreprenad samt närmare 100 dokument som är lika för alla avtal. De viktigaste dokumenten är administrativa föreskrifter, entreprenadkontraktet (som beskriver avtalet, dess omfattning och avtalstekniska frågor), entreprenadbeskrivningen (med en kravbeskrivning) och mängdförteckningen. Mängdförteckningen innehåller entreprenörens totala anbud, uppdelat i priser på fasta och rörliga delar.

Trenden mot mer av funktionskrav i Trafikverkets underhållsavtal följer en internationell utveckling där Nederländerna anses ledande vad gäller denna typ av kontrakt. Funktionerna är där uppdelade på ett flertal olika områden (tillförlitlighet, tillgänglighet, säkerhet etc.) med specificerade krav för vart och ett av områdena. I de rena funktionskontrakten utgörs ersättningen till entreprenören enbart av en fast ersättningsdel, vilket därmed flyttar en stor del av risken till entreprenören (Nilsson och Nyström, 2014). I Finland finns ett större inslag än i Sverige av fast ersättning i kontrakten jämfört med rörlig, men kraven i den fasta delen består av både funktionskrav och utförandekrav. SLL Trafikförvaltningen har i samband med sina senaste upphandlingar gått väsentligt längre (än bl.a. Trafikverket) mot funktionsbaserade kontrakt.

Banverket och senare Trafikverket har experimenterat med flera olika incitamentstrukturer i kontrakten med användning av bonus respektive viten beroende på prestation. Generellt finns en strävan efter att det ska löna sig att förebygga tågstörande fel framför icke-tågstörande fel. I de flesta kontrakt finns någon form av incitament för detta. I Trafikverkets kontrakt inträder också viten om vissa tidsgränser överskrids för att åtgärda fel.

När det gäller kontrakten för reinvesteringar definieras de tekniska kraven i Anläggningskrav Järnväg (AKJ) som ska beställas av åtgärdsansvarig planerare hos verksamhetsområde Planering eller Underhåll, och beslutas av chefen för sektion Utformning inom Verksamhetsområde Underhåll.⁴ Upphandlingen sker antingen som totalentreprenad eller utförandeentreprenad. Vid totalentreprenad ansvarar entreprenören för projektering och val av tekniskt utförande (inom ramen för AKJ). Vid utförandeentreprenad upphandlar Trafikverket projekteringen av ett konsultföretag. Projekteringen används sedan vid upphandlingen av utförandeentreprenaden och styr då hur denna ska utföras. Utförandeentreprenad betraktas som mer lämpad för projekt med högre komplexitet och risk, där det är svårare för entreprenören att beräkna slutkostnaden. Traditionellt har utförandeentreprenaden varit den dominerande modellen men användningen av totalentreprenader har ökat på senare år, bl.a. för att stimulera till ökad produktivitet och innovation (jämför ovan) eftersom entreprenörens kunnande får styra mer.

8.3.2 Funktionsentreprenader och utförandeentreprenader – en fördjupad diskussion

Funktionsbaserade avtal anses ofta mer ”avancerade” och eftersträvansvärda eftersom de ger större frihet åt entreprenören, vilket skulle kunna stimulera till innovationer i form av t.ex. nya metoder för utförande av underhåll och även ge incitament till mer förebyggande underhåll än avhjälpande underhåll (se t.ex. Lingegård (2014) och Famurewa et al (2011)).

⁴ TDOK 2014:0111 Rutinbeskrivning AKJ, Anläggnings specifika krav järnväg.

Ett antal saker är viktiga att poängtera i detta sammanhang. Vilka produkter som tas in i anläggningen är det Trafikverket som bestämmer och styr över genom egna regler. Om Trafikverket beslutar att en ny komponent ska börja användas i anläggningen så testas denna. Det kan i praktiken vara svårt eller i vart fall kostsamt för en entreprenör att introducera nya metoder eller tekniker för tillämpning på det i många avseenden detaljreglerade järnvägsinfrastrukturområdet. En bedömning görs från fall till fall av komponentens eventuella säkerhetspåverkan på anläggningen eller behovet av TSD-kompatibilitet. Transportstyrelsen kan behöva kontaktas.

För det andra måste man komma ihåg att en överflyttning av risk typiskt sett också leder till högre kostnader i ersättning till entreprenören för att kompensera för denna risk. Särskilt problematiskt blir det om riskerna är svårbedömda och potentiellt stora, t.ex. om anläggningen är både sliten och kunskapen om dess exakta tillstånd är osäker. Enligt min bedömning torde det vara väsentligt lättare att använda funktionsbaserade kontrakt när en anläggning är relativt ny och förslitningen är mer förutsägbar. Generellt bör avvägningen mellan funktionsbaserade kontrakt och mer traditionella utförandeentreprenader ske utifrån lämpligheten i det enskilda fallet, bl.a. med hänsyn till anläggningens ålder och därtill hörande risker.

För det tredje noterar jag också att det alltjämt finns exempel på en begreppsförvirring när det gäller vad som är Trafikverkets ansvar och vad som kan avtalas om i ett kontrakt. Att en entreprenör tar ett funktionsansvar i ett underhållsavtal med Trafikverket innebär inte att Trafikverket överlåtit det ansvar för anläggningen till entreprenören som Trafikverket har som infrastrukturförvaltare. Entreprenören ges möjligen en högre grad av frihet i utförandet, i den mån det kan ske inom ramen för de krav som gäller, men ansvaret är fortsatt Trafikverkets. Jag vill i sammanhanget påminna om att Trafikverket är skyldig att ha kontroll på att de entreprenörer som utför arbeten i anläggningen följer säkerhetskraven och har rutiner för riskhantering (se vidare 8.4 nedan).

Även om Trafikverket menar att funktionskrav bör leda till mer förebyggande underhåll, är det en vanlig uppfattning att kontrakten i praktiken ändå styr mest åt avhjälpande underhåll. En anledning kan vara att de delar av funktionen som är relativt lätta att kvantifi-

era (fel eller anmärkningar) i första hand åtgärdas med avhjälpande underhåll eftersom planeringsförutsättningarna som krävs för ett förebyggande underhåll helt enkelt saknas. Undantaget är det förebyggande underhåll som är fördefinierat i kontrakten. I ett äldre kontrakt i Stockholm ligger fokus fortfarande helt på avhjälpande underhåll.

Min bedömning är att det finns en medvetenhet hos Trafikverket om betydelsen av olika kontraktsformer, behoven att utveckla dessa och de utmaningar som finns att hantera. Med tanke på de problem som i dag föreligger med anläggningsdata och data om trafik och osäkerheten kring vad som är önskad standard, bedömer jag dock att möjligheterna att tillämpa mer renodlade funktionsentreprenader i underhållskontrakten är ytterst begränsade. Ett större fokus på utförandeentreprenader kan innebära att Trafikverket anger *vad* eller *att* något ska göras eller rent av inte göras, t.ex. att en viss växel ska bytas ett visst år, och inte ska underhållas mer än till en viss nivå till dess. Detta kan leda till att Trafikverkets kontroll över anläggningens och komponenternas livscykelkostnader ökar. Användandet av funktionsentreprenad, i ordets rätta bemärkelse, förutsätter god kunskap om anläggningen och dess tillstånd och vilken standard den bör ha. Först när Trafikverket har den kunskapen kan det vara aktuellt att överväga funktionsentreprenader. Användandet av funktionsentreprenader bör heller inte bli ett självändamål. Som nämnts ovan är kanske Trafikverkets funktionsentreprenader i praktiken också mer lika utförandeentreprenader när kontraktsvillkoren studeras mer i detalj.

Att Trafikverket i ökad utsträckning bör ange *vad* eller *att* något ska göras, innebär inte att Trafikverket ska styra *hur* det ska göras på en mer detaljerad nivå än vad som krävs t.ex. inom ramarna för säkerhetstillståndet. Därför bör Trafikverkets styrande dokument för *hur* arbetet ska utföras vara så tydliga att inga oklarheter råder om gränsdragningen mellan Trafikverkets respektive entreprenörens ansvar. Att Trafikverket tar ett ökat ansvar betyder också att Trafikverket även fortsatt och i ökad utsträckning bör ta till vara den kunskap som entreprenören har vid utformningen av de styrande dokumenten om hur arbetet ska utföras.

En relaterad fråga är om det kan finnas behov av att Trafikverket ser över sina regler för hur arbetet i anläggningen ska utföras. Jag

har förstått att det handlar om en stor mängd regler och som i vissa fall anses onödigt preskriptiva eller på annat sätt hindrade. Det är naturligtvis inget som hindrar Trafikverket från att se över dessa regler. Det ingår i myndighetens ansvar att se över att de regler och rutiner man förfogar över är ändamålsenliga och kostnadseffektiva. Om det handlar om en förändring i verksamheten kan dock regler om riskanalys och även krav i TSD behöva beaktas.

8.4 Trafikverkets beställarroll

En del i Trafikverkets beställarfunktion är att bidra till att skapa bättre fungerande marknader inom bygg- och anläggningssektorn. Anläggningssektorn har länge ansetts vara präglad av bristande produktivitet och konkurrens. Trafikverket, i kraft av sin storlek på marknaden och genom sitt agerande i form av val av entreprenadformer, utformning och storlek på kontrakt (årligen 30 miljarder i kontrakt inom investerings- och underhållsverksamhet) kan bidra till ökad produktivitet. Trafikverket har i uppdrag att redovisa produktiviteten för drift-, underhålls- och byggåtgärder inom det egna ansvarsområdet till regeringen varje år.⁵

Trafikverket har uttryckt att man strävar efter en *renodling* av sin roll som beställare. Begreppet renodlad beställare används ofta och i många sammanhang, men någon entydig definition verkar inte finnas. Med renodlad beställare kan menas att man ska vara en beställare av varor och tjänster snarare än en utförare, men också att man i allt högre utsträckning ska beställa funktionalitet snarare än färdiga tekniska lösningar.⁶ Det interna arbetet med beställarrollen i Trafikverket omfattar hela myndigheten och samordnas av det s.k. produktivitetskontoret enligt ett uppdrag från generaldirektören.

Även om specialisering och renodling i sig kan leda till effektivitetsvinster menar jag att det är viktigt att denna strävan efter att beställa funktionalitet istället för utförande inte får ske på bekostnad av bedömningar av vad som är lämpligast, t.ex. för kostnadseffektiviteten, i det enskilda fallet. Vidare måste det göras bedöm-

⁵ Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket, 4 § 1 p.

⁶ TRV 2014/5251 Revisionsrapport Renodlad beställarroll.

ningar som tar hänsyn till effekter i ett längre perspektiv och insikter om vad som krävs utifrån Trafikverkets grundläggande uppdrag som infrastrukturförvaltare och förvaltningsmyndighet. Det innebär också, som jag angett tidigare, att ansvaret för anläggningen inte kan avtalas bort. Det handlar inte om att ”låna ut anläggningen” till entreprenörer under den tid kontrakten löper. Trafikverket har fortsatt ansvar för anläggningen. Detta ansvar omfattar att säkerställa att åtgärder avseende riskhantering som vidtas av Trafikverkets entreprenörer övervakas.

När det gäller ekonomisk effektivitet bör Trafikverket inte minska på krav på inrapportering av utförda åtgärder på den detaljeringsnivå som myndigheten behöver för kontroll över anläggningen och budgetredovisning även om entreprenören getts frihet i val av utförande i ett funktionsentreprenadavtal, och även om det kan medföra en administrativ kostnad i avtalet. Problem kan uppstå om renodlingen leder till att personal eller andra resurser, t.ex. utrustning eller maskiner går förlorade som gör att Trafikverket får en försämrad förmåga att leva upp till sina åtaganden i framtiden.

8.5 Maskiner

Fram till början av 2000-talet hade varje bandistrikt inom Banverket hand om de arbetsmaskiner och fordon som användes för den operativa förvaltningen av infrastrukturen. Större arbetsmaskiner som användes i utförande av mer storskaliga underhålls- och investeringsprojekt förvaltades däremot av den s.k. Industridivisionen. När Banverket Produktion bildades hade man en egen maskinpool som dock blev en del av den samlade pool som uppstod när Industridivisionen 2008 fusionerades med Banverket Produktion.

Bolagiseringen av Banverket Produktion genomfördes så att det resulterande Infranord AB också fick ta över samtliga maskiner och fordon som fanns inom Banverket Produktion. Det har bidragit till att Infranord i vissa avseenden inledningsvis kan hävdas ha haft ett de facto-monopol eller långtgående försprång på den svenska marknaden beträffande utförandet av vissa uppgifter. Det gäller exempelvis tillstånds- och säkerhetsmätning med särskilda mätvagnar för Oförstörande Provning (OFP) som ägs av Infranord,

storskaligt kontaktledningsbyte med ett speciellt trådbyteståg, markundersökningsmaskiner eller maskiner för FOMUL-mätning som avläser banans egenskaper beträffande fritt utrymme för utförande av olika typer av transporter (speciellt för möjligheter att genomföra specialtransporter eller åtgärder för att göra sådana möjliga). Infranord kan också anses ha konkurrensfördelar genom att ha fått överta samtliga ballastvagnar som fanns inom Banverket, d.v.s. sådana vagnar som används för att frakta och lossa ballast på plats efter spåret. Företaget fick också överta dragfordon, inte minst diesellok, som är viktiga att ha tillgång till när arbetet måste utföras i ett strömlöst spår. Det ska läggas till att Banverket Produktion åtminstone inledningsvis skulle upplåta maskiner och fordon till andra entreprenörer, en skyldighet som försvann när Infranord bildades. Med tiden har det dock utvecklats en väl fungerande marknad för diesellok, både med och utan förare.

Trafikverket förfogar i dag endast över två snöslungor och en snösmältningsmaskin men har för avsikt att köpa in ytterligare två snöslungor och en maskin för snösmältning. Anledningen till att Trafikverket valt att hålla sig med denna typ av maskiner har sagts vara att de påverkar konkurrensförhållandena i och med att behovet av dem är större inom vissa delar av landet. Ett kanske viktigare skäl är enligt min uppfattning att sådana maskiner snabbt och effektivt ska kunna omlokaliseras till de delar av landet där särskilda snöröjningsinsatser är påkallade.

Jag kan konstatera att Trafikverket i olika skeden har övervägt om man mer generellt bör anskaffa egna maskiner och fordon som skulle kunna användas av olika entreprenörer. Dessa överväganden har av naturliga skäl hittills gjorts med utgångspunkt från att allt underhålls- och annat arbete ska upphandlas. Delvis har övervägandena föranletts av att Infranord övervägt eller genomfört försäljning av maskiner eller fordon. Bl.a. har man uppmärksammat att det vore olyckligt om vissa större maskiner eller ballastvagnar skulle försvinna från användning på den svenska underhållsmarknaden om Infranord skulle minska sitt innehav till vad som kan anses effektivt i förhållande till företagets verksamhetsvolym. Det kan i sammanhanget nämnas att Infranord också använder sina maskiner och fordon på den norska marknaden.

Trafikverkets policy har hittills varit att fortsatt verka som beställare utan tillgång till egna fordon. Man bedömer också att

entreprenörerna kan säkerställa att man, genom att äga eller hyra maskiner eller fordon, har möjlighet att utföra underhålls- och andra arbeten på ett tillfredsställande sätt. Från entreprenörerna har anförts att man tror på en utveckling där viktiga maskiner, inklusive den personal som behövs för att hantera dessa på ett effektivt sätt, i allt större utsträckning kommer att anlitas av entreprenörerna från särskilda företag, en utveckling i linje med vad som ägt rum inom annan anläggningsverksamhet och -förvaltning.

Trafikverket överväger dock fortsatt om det finns anledning att anskaffa vissa maskiner eller fordon för att underlätta utveckling av mångfald inom underhållsmarknaden, bl.a. genom att minska tröskeln för att etablera eller utveckla sig som underhållsentreprenör på den svenska järnvägsmarknaden. Som har antytts redan i avsnitt 8.2 ovan menar jag att det kan vara befogat att Trafikverket, som ett kontinuerligt inslag i verkets analysverksamhet, fortsatt överväger och omprövar hittills gjorda ställningstaganden avseende maskinell utrustning om det kan anses vara nödvändigt för att utveckla effektiviteten på marknaden för olika åtgärder på järnvägsanläggningarna. Av betydelse är också hur Trafikverkets samarbete med andra förvaltningar utvecklas, inledningsvis den norska med vilka man försöker utveckla kompetenskrav som är gemensamma för Sverige och Norge – ett led i utvecklingen av större rörlighet på en gemensam marknad för banunderhåll.

Betydelsen av Infranords särskilda fördelar när staten valde att utsätta allt underhålls- och annat banarbete för konkurrens kan på sikt påverkas av ett antal faktorer. I den mån Infranord avyttrat äldre arbetsmaskiner och fordon till mindre aktörer inom marknaden bör detta kunna bidra till viss utveckling av konkurrensen. Strukton Rail AB, som är det näst största företaget på underhållsmarknaden, har inom den egna koncernen tillgång till en europapool av maskiner. VR Track Sweden AB bör också i viss utsträckning kunna använda maskiner från det finska moderbolaget. En del trafikutövare har föreslagit att Trafikverket i sina upphandlingar skulle kunna ställa större krav på entreprenörerna att samordna och samutnyttja sina maskiner.

Intresset av att använda större och mer specialiserade maskiner som tillfälligtvis används i Sverige påverkas också av hur underhålls- och andra åtgärder kan samlas och inplaneras i paket som kan ligga till grund för en mer storskalig och effektiv verksamhet.

8.6 Materialservice

Järnvägsspecifikt material köps i dag in av Trafikverket Materialservice och cirka 11 000 artiklar ingår i sortimentet. Listor över material som är tekniskt godkänt att användas i anläggningen tas fram av specialister och försörjningsplaner tas fram av särskilda inköpare. Anledningen till att Materialservice hanterar detta är att Trafikverket önskar ha kontroll över artiklarna och räknar med att det kommer att finnas sådant behov i trettio år med hänsyn till nationella tekniska lösningar. Man vill också uppnå stordriftsfördelar i inköpen och skapa lika villkor för entreprenörerna på marknaden. Materialet finns i lager eller för leverantören avropa enligt ramavtal. Att Trafikverket hanterar materialet medger en effektiv logistikverksamhet. I dag finns försörjningsplaner för 85 procent av volymen.

Tanken är dock att marknaden på sikt i högre grad ska kunna försörja sig själv, men övergången måste ske successivt.

Trafikverket äger slipers, räls, transformatorer och växlar från det att de anskaffas till att de blir en del av anläggningen. Verket tar därmed fullt ansvar för kostnaderna att dimensionera och hålla lager för dessa typer av större anläggningskomponenter. I verkets ansvar ingår också att lagervålla begagnade komponenter som tas till vara i samband med reinvesteringar och andra åtgärder i anläggningen. Annat järnvägsspecifikt material köper entreprenörerna av Trafikverket. Entreprenörerna äger sedan materialet och fakturerar Trafikverket för detta.

När det gäller avhjälpande underhåll finns särskild beredskap i form av s.k. entreprenadlager. Beredskapen innebär krav på högst 30 minuters inställetid till olika försörjningspunkter med direkt leverans till de spåranläggningar som behöver åtgärdas.

Jag bedömer att ansvarsfördelningen mellan Trafikverket och entreprenörer vad gäller material är väl avvägd i den situation som i dag gäller på entreprenadmarknaden. Vissa brister, t.ex. behovet av bättre brist-, begagnat- och reservdelshantering, har påpekats av internrevisionen⁷ men är under åtgärdande inom Trafikverket.

⁷ TRV 2014/52507 Revisionsrapport Styrning av underhåll.

9 Utförande

Förslag: Trafikverket bör tills vidare fortsätta att anlita externa entreprenörer för järnvägsunderhåll.

Trafikverket bör, som ansvarig infrastrukturförvaltare, även fortsatt själv kunna avgöra om egen regi eller utförande med externa entreprenörer är att föredra, utifrån vad som bedöms vara mest ändamålsenligt och effektivt i det enskilda fallet, exempelvis med hänsyn till förutsättningar för reell konkurrens.

9.1 Inledning

Utförandet av åtgärder på järnvägsanläggningen kan i ekonomiska termer beskrivas som ett klassiskt val mellan att bedriva verksamheten i egen regi eller genom köp av tjänster från externa entreprenörer på en marknad. Det finns för- och nackdelar med båda modellerna och viktiga förutsättningar att ta hänsyn till. I fallet med Trafikverkets underhållsverksamhet blir det ofrånkomligt att utgå från den utveckling i form av konkurrensutsättning som skett över tid, hur marknaden utvecklats, ser ut i dag och kan förändras i framtiden, bedömningar av kostnadseffekter (inklusive transaktionskostnader) och andra effekter, erfarenheter i andra länder, samt sist men inte minst vilka konsekvenser som är förknippade med en förändring i valet av organisationsmodell utifrån dagens tillstånd. Dessa områden kommer att behandlas i detta kapitel. Det finns också kopplingar att göra till en del av de förutsättningar som påvisats i tidigare kapitel.

Med andra ord går det inte att göra valet mellan egen regi eller externa entreprenörer till ett förutsättningslöst beslut baserat på situationen i mitten av 1990-talet, då Banverket ännu inte infört någon beställar-utförarmodell. Järnvägssystemet har förändrats

avsevärt sedan dess och den utvecklingen är i väsentliga delar irreversibel. Vad som finns att förhålla sig till är situationen här och nu, den utveckling som pågår i Sverige och i EU, och vad som bör göras nu och på längre sikt för att ta tillvara förbättringsmöjligheter och förändra situationen till det bättre.

9.2 Marknaden och dess utveckling

Den svenska marknaden för utförande av olika typer av åtgärder i järnvägsanläggningen kan grovt delas in efter olika beställare av den här typen av tjänster. Här utgör givetvis Trafikverket en mycket viktig aktör, men det finns också andra infrastrukturförvaltare som har en betydande verksamhet utlagd på entreprenad. Trafikverkets ställning är dock sådan att förändringar som initieras där vad gäller utförandet kan påverka också andra infrastrukturförvaltare, exempelvis vad gäller valmöjligheter på marknaden.

En bedömning av marknaden kan i vissa fall också innebära ett behov av att analysera skillnader mellan olika typer av arbeten (t.ex. investeringar, reinvesteringar, förebyggande underhåll och avhjälpande underhåll) samt mellan olika delar av anläggningen (t.ex. bana, el, signal och tele).

9.2.1 Banverkets och Trafikverkets upphandlingar

2001 tog dåvarande Banverket ett beslut om att all investerings- och reinvesteringsverksamhet skulle upphandlas i konkurrens. Redan tidigare hade externa entreprenörer anlåtats i betydande utsträckning för delar av denna verksamhet. Samma år togs också ett beslut om att börja med upphandling av drift- och underhållskontrakt (efter en testupphandling av Hamnbanan i Göteborg 1999 som Banverket då nyligen övertagit från Göteborgs Hamn). Syftet var att "få mer järnväg för pengarna" genom att via konkurrensutsättning effektivisera såväl beställarverksamheten som den egna utförarorganisationen Banverket Produktion (som bildats 1998). Förebilden var en motsvarande utveckling för drift och underhåll av vägar som Vägverket genomgått under 1990-talet. Det fanns behov av en leverantörsmarknad och målet var ett mindre antal

entreprenörer som täckte hela landet och tog stöd av lokala eller regionala underentreprenörer.

Banverkets beslut innebar att en mycket stor del av järnvägsanläggningen som tidigare varit stängd för arbeten för externa entreprenörer, gradvis öppnades upp. Enligt den ursprungliga planen skulle allt järnvägsunderhåll vara upphandlat 2007. Även om konkurrensutsättningen gick förhållandevis snabbt reviderades tidsplanen 2004–2005 till att allt underhåll skulle vara upphandlat 2011. I januari 2010 bildades det statliga bolaget Infranord genom en bolagisering av Banverket Produktion inför etableringen av Trafikverket. Trafikverket fortsatte med upphandlingarna och i november 2013 var slutligen det sista underhållskontraktet konkurrensupphandlat (med kontraktstart i slutet av 2014). Av dagens 34 kontrakt avser 26 områden som upphandlats minst två gånger. Av dessa 26 har två kontraktstart under 2015. Ett fåtal kontrakt har hunnit upphandlas tre gånger.

Under årens lopp har det skett ett antal in- och utträden på marknaden, med koppling till såväl upphandlingar som förvärv. Det privata svenska företaget Swedish Rail Systems (SRS) vann det allra första kontraktet som upphandlades av Banverket. 2003 förvärvades företaget av den brittiska koncernen Carillion. Både SRS och Carillion hade sedan tidigare kontrakt åt andra infrastrukturförvaltare än Banverket. Carillion Rail nådde som mest en marknadsandel på 4,8 procent (eller 9,0 % av det som då var upphandlat) innan företaget i sin tur förvärvades av brittiskägda Balfour Beatty Rail AB år 2007.

Svensk Banproduktion AB bildades i oktober år 2000 som ett helägt dotterbolag till det landstingsägda Storstockholms Lokaltrafik AB. Redan under år 2002 började bolaget att delta i upphandlingar av externa uppdrag åt bl.a. Banverket och vann också underhållskontrakt på Dalabanan från juni 2003. Från den 1 januari 2003 skedde en förändring i ägarbilden genom att det holländska företaget Strukton Railinfra köpte en aktiepost motsvarande 60 procent och därmed indirekt etablerade sig på den svenska marknaden. Under 2007 förvärvades återstående 40 procent av aktierna och samtidigt skedde en namnändring till Strukton Rail AB. Strukton hade därmed en marknadsandel på drygt 12 procent (eller 17 % av det som upphandlats). 2013 blev det klart att Strukton Rail också förvärvade Balfour Beatty Skandinaviens hela verksamhet.

Balfour Beatty hade som mest cirka 15 procent (eller 16,5 % av det som upphandlats) av marknaden 2010.

Både Balfour Beattys förvärv av Carillion Rail och Strukton Rails förvärv av Balfour Beatty anmäldes för prövning till Konkursverket som godkände affärerna.

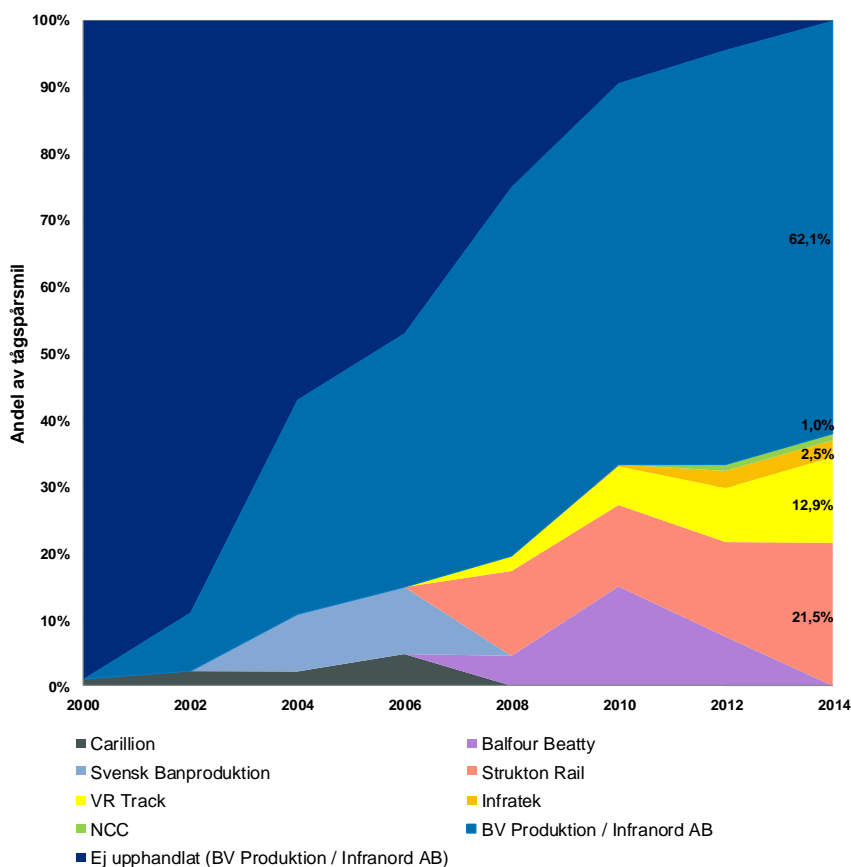
Finska VR Track Oy etablerade 2009 en filialverksamhet i Sverige och vann kontrakt för underhåll av Malmbanan från april 2009 och för Mittbanan, Ådalsbanan samt delar av Norra Stambanan från juni 2011. I april 2012 ombildades verksamheten till VR Track Sweden AB.

Infratek, ett norskt företag som 2009 startade i Sverige genom att köpa delar av Fortum, kom in som underhållsentreprenör åt Trafikverket från 2010.

Byggkoncernen NCC AB vann ett kombinationskontrakt för väg- och järnvägsunderhåll från september 2012. Järnvägsdelen av kontraktet bedrivs med Infranord som underentreprenör.

Figur 9.1 visar utvecklingen vad gäller de olika underhållsentreprenörernas marknadsandelar över tid, samtidigt som diagrammet också illustrerar hur en allt större andel av egen regi-verksamheten hos Banverket Produktion och sedermera Infranords verksamhet konkurrensutsattes.

Figur 9.1 Konkurrensutsättning och underhållsentreprenörernas marknadsandelar 2000–2014



Noter: Figuren överdriver kontinuiteten i förändringarna av marknadsandelarna över tid (särskilt vid in- och utträde) eftersom den bara innehåller uppgifter för vartannat år. Uppgifter för Carillion Rail samt Banverket Produktion är skattade för åren 2000 och 2002.

Källa: Trafikverket.

Man kan konstatera att Banverket Produktion och dess efterföljare Infranord AB i stor utsträckning har lyckats försvara sina uppdrag i samband med upphandlingarna. Infranord AB är alltså den dominerande aktören med 62,1 procent av marknaden räknat i tågspårsmil. Därefter kommer två större företag i form av Strukton Rail AB med 21,5 procent och VR Track Sweden AB med 12,9

procent följt av Infratek med 2,5 procent och slutligen NCC AB med 1,0 procent. I figur 9.2 återges var i landet de olika entreprenörerna är verksamma genom underhållskontrakt åt Trafikverket (per oktober 2014). Det finns också tre nationella kontrakt som täcker hela landet. Dessa kontrakt innehas i dag av Speno International SA (räls slipning), Bayer AB och Utetjänst (kemisk vegetationsbekämpning). Företagen anlitar i stor utsträckning också underentreprenörer. Infranord har i dag 50 och Strukton 80 underentreprenörer (varav vissa eventuellt kan vara gemensamma).

NCC är det enda företag som varit med om att vinna kontrakt för både vägunderhåll och järnvägsunderhåll, men använder som tidigare nämnts Infranord som underentreprenör för järnvägsverksamheten. Detta indikerar att det varit svårt (eller möjligen saknats intresse) för entreprenadföretagen på vägområdet att bygga nödvändig kompetens för att också kunna sköta järnvägsunderhåll.

Figur 9.2 Karta över var Trafikverkets entreprenörer är verksamma

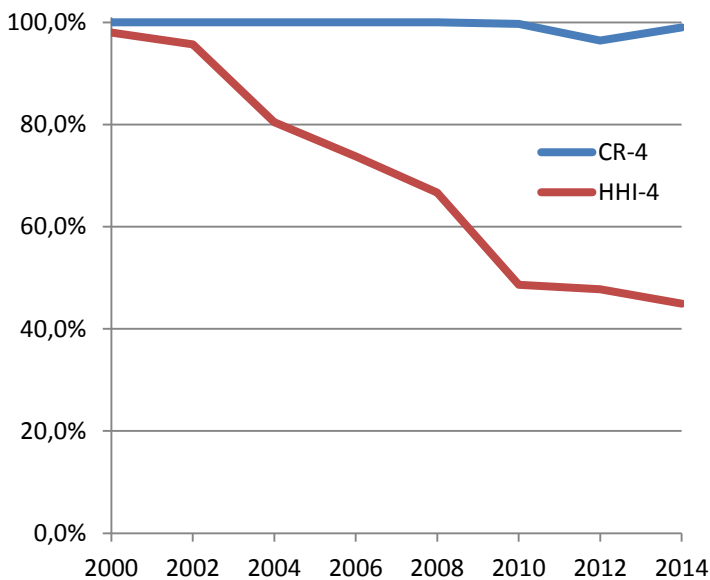


Noter: I Stockholm Mitt (rosa på kartan) är Infranord entreprenör för avhjälpande underhåll medan Strukton är entreprenör för förebyggande underhåll.

Källa: Trafikverket.

Ett sätt att bedöma konkurrenssituationen på marknaden är att studera marknadskoncentrationen i entreprenörsledet (figur 9.3). Det är lätt att konstatera att de fyra största företagen (Concentration Ratio 4, CR-4) tillsammans kontrollerar nära 100 procent under hela perioden och koncentrationen tycks dessutom ha ökat efter 2012. Om man istället använder sig av det alternativa Herfindahl-Hirschman Index (HHI), som beräknas genom att addera kvadraterna på marknadsandelarna, får man en mer nyanserad bild av förändringen över tid.¹ Som framgår av figuren sjunker indexet under hela perioden, vilket pekar på en minskad marknadskoncentration, även om HHI-4-värdet på 45 procent i slutet av 2014 fortfarande visar att marknaden är relativt starkt koncentrerad. Diagrammet visar också att minskningen planat ut efter 2010. Viktigt att komma ihåg är att vi alltjämt här bara tittar på den del av underhållsmarknaden som styrs av Trafikverkets upphandlingar.

Figur 9.3 Marknadskoncentration i entreprenörsledet 2000–2014

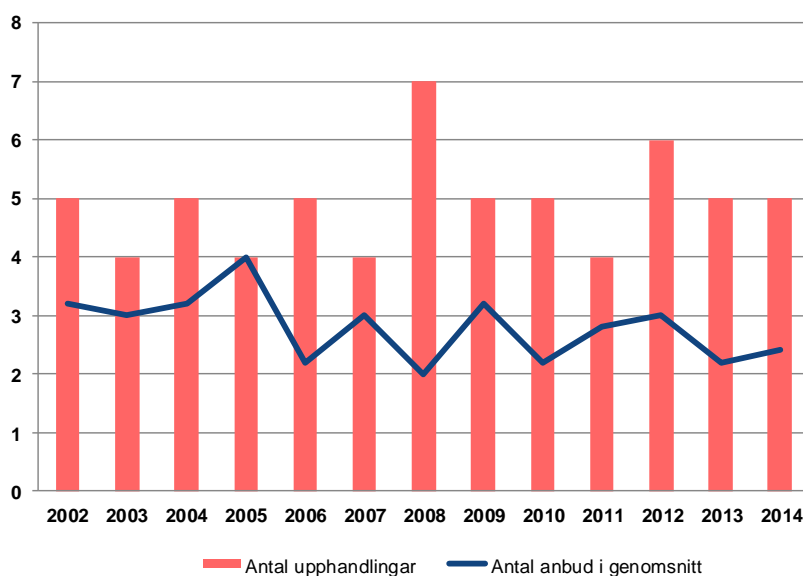


Källa: Trafikverket, samt egna beräkningar.

¹ Indexet är bättre än det vanliga koncentrationsmättet på att ta hänsyn till skillnader mellan de ingående företagens marknadsandelar, eftersom det ger mer tyngd åt större företag.

I figur 9.4 redovisas antalet upphandlingar av kontrakt per år som gjorts av Banverket/Trafikverket från 2002 och framåt. I samma diagram anges också antalet bud i genomsnitt. Antalet upphandlingar har i regel pendlat mellan fyra och fem per år. Antalet anbud i upphandlingarna är relativt få, mellan två och tre stycken i genomsnitt. Jag har försökt undersöka om det finns betydande lokala skillnader i faktisk konkurrens mellan olika delar av landet. Utifrån den information som finns verkar inte den geografiska spridningen av antalet anbud vara särskilt uttalad. Möjligen sticker Region Mitt ut med färre anbud än genomsnittet. Där har Banverket/Trafikverket bara fått in ett anbud på Norra stambanan vid två upphandlingar samt på Ostkustbanan vid en upphandling. När det gäller skillnader i pris mellan olika anbud finns ingen sammanställning gjord, men det har sagts förekomma stora skillnader vilket skulle kunna tyda på att entreprenörerna fortfarande genomgår en läroprocess.

Figur 9.4 Antal upphandlingar och genomsnittligt antal anbud 2002–2014



Källa: Trafikverket och Kristofer Odolinski, VTI.

9.2.2 Andra infrastrukturförvaltare och en skattning av totalmarknaden

Jag har genom kontakter med de större infrastrukturförvaltarna vid sidan om Trafikverket kunnat konstatera att dessa i regel också upphandlar underhållstjänster från externa entreprenörer, men att det finns betydande skillnader i kontrakt och arbetssätt jämfört med Trafikverket. Infranord, Strukton och Infratek är betydande leverantörer även på denna del av marknaden (tabell 9.1).

Tabell 9.1 Huvudentreprenörer 2014 åt några större infrastrukturförvaltare vid sidan om Trafikverket

Infrastrukturförvaltare	Huvudentreprenörer
A-train AB	Infratek
Inlandsbanan AB	Infranord AB
Jernhusen AB	Infranord AB Infratek
SLL Trafikförvaltningen	Infranord AB Strukton Rail AB
Öresundsbrokonsortiet	Infranord AB

A-Train AB har haft sammanlagt tre avtalsperioder sedan trafikstarten 1999 och har hela tiden anlitat Infratek som entreprenör (om än tidigare i andra skepnader med andra namn: Birka respektive Fortum). Vid den senaste upphandlingen inkom också anbud från Strukton och Infranord. För A-Train har det inte varit självklart att bedriva underhållsverksamheten med hjälp av externa entreprenörer. Inför den senaste avtalsperioden gjordes analyser som visade att det skulle kunna vara lika effektivt att bedriva verksamheten i egen regi. Även fortsättningsvis kommer detta alternativ att tas i beaktande.

Inlandsbanan AB är inne på sin femte upphandlade avtalsperiod sedan övertagandet av förvaltningen 1993 och har haft sammanlagt fyra olika entreprenörer. SRS vann det första kontraktet för perioden 1993–1998 följt av Carillion Rail 1998–2003 och Balfour Beatty 2003–2007. Infranord har därefter haft de två senaste kontrakten.

SLL Trafikförvaltningen anlitar sedan 2012 såväl Strukton som Infranord för olika lokalbanor i Stockholm. Strukton har också

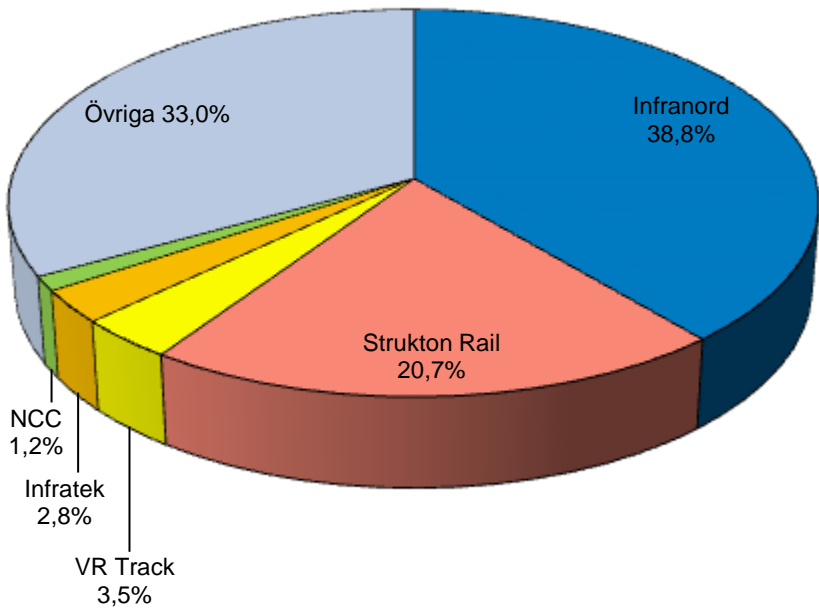
kontraktet på underhåll av tunnelbanan. Vid de upphandlingar som genomförts har man som regel haft 2–4 anbudsgivare.

Öresundsbrokonsortiet har upphandlat underhållet med Infranord som entreprenör. Jernhusen AB anlitar Infranord och Infratek som entreprenörer.

Baserat på information från Trafikverket och dessa större infrastrukturförvaltare kan omsättningen på marknaden för järnvägsunderhåll och reinvesteringar skattas till cirka 7,9 miljarder kronor. Av dessa utgör Trafikverkets kontrakt cirka 90,7 procent. Marknadsandelarna mellan olika entreprenörer fördelas enligt Figur 9.5. I tillägg till de stora företag som redan nämnts inkluderas då också ett mycket stort antal andra aktörer. Bara för Trafikverkets del handlar det om cirka 900 företag (inklusive mindre bolag och fastighetsägare).

Lönsamheten i branschen är i regel svag när det gäller de största entreprenärföretagen, medan många underentreprenörer tycks klara sig bättre. Av de fyra största var det bara Strukton Rail och VR Track som 2013 kunde uppvisa positiva rörelsemarginaler (8,3 % respektive 1 %).

Figur 9.5 **Marknadsandelar på "totalmarknaden" för järnvägsunderhåll och reinvesteringar 2014**



När det gäller antalet anställda i branschen har det varit svårt att få tag på tillförlitliga uppgifter. Trafikanalys publicerar visserligen en tidsserie med vad som kallas för "personal för banarbeten", men den tycks inte inkludera alla entreprenörer. Uppgifter från 2010 (bildandet av Trafikverket) och framåt går inte alls att jämföra med tidigare uppgifter.

Genom kontakter med Föreningen Sveriges Järnvägsentreprenörer (FSJ) har jag fått uppgifter om att de fyra största företagen har cirka 4 000 anställda, varav 2 700 verksamma i järnvägsunderhåll och 1 100 i projekt. De omsätter sammanlagt cirka 7 miljarder kronor. Sedan tillkommer cirka 25 företag som underentreprenörer, mestadels verksamma i projekt, och med en sammanlagd omsättning på 600 miljoner kronor.

9.2.3 Sammanfattande bedömning av marknadssituationen

Marknaden för järnvägsunderhåll är i huvudsak oligopolistisk och Infranord är fortfarande en dominerande aktör, men utvecklingen över tid har ändå gått mot ett ökande antal verksamma företag och marknadskoncentrationen har minskat i den del som Trafikverket upphandlar. I vart fall fyra företag kan leverera tjänster inom järnvägens samtliga teknikområden. Det finns också ett stort antal mindre företag som anlitas av Trafikverket eller som underentreprenörer åt de större företagen. Även om Trafikverket är beroende av några stora leverantörer för att underhållet ska fungera, har Trafikverket en mycket större marknadsmakt i sin roll som köpare än någon annan aktör på marknaden. Trafikverket är den klart dominerande infrastrukturförvaltaren, och den enda som finns representerad över hela Sverige, men ett antal andra infrastrukturförvaltare fungerar också som viktiga köpare av järnvägsunderhåll och reinvesteringar.

I en nyligen utgiven Seko-rapport² menar konsulten Bengt Jäderholm att underhållsmarknaden bl.a. är för ”tunn” för att fungera som den är tänkt och att förväntningarna om att bolagiseringen av Banverket Produktion skulle attrahera fler aktörer inte har realiserats. Jag kan konstatera att upphandling av underhåll på järnväg har pågått sedan mer än 20 år tillbaka (Inlandsbanan) och i 15 år för den del av infrastrukturen som nu förvaltas av Trafikverket. Det finns definitivt fortfarande flera svagheter på denna marknad, men min sammanfattande bedömning är att det i dagsläget, och med hänsyn till den utveckling vi sett över tid, inte går att säga att marknaden *generellt* är allt för svag för att medge en fungerande konkurrens. Det kan föreligga geografiska skillnader och hur uthållig konkurrensen kommer att vara på sikt beror i högsta grad på faktorer som behandlas i andra delar av detta betänkande.

² Ny syn på järnvägsunderhållet.

9.3 Effekter av konkurrensutsättningen

Effekterna av att Banverket började handla upp underhållskontrakt har utvärderats i flera olika omgångar, både internt och externt. Banverket genomförde under åren efter att konkurrensutsättningen startade flera uppföljningar av enskilda kontrakt. 2008 gjorde man för första gången en totalgenomgång av utvecklingen 2001–2007 på samtliga bandelar, både konkurrensutsatta och icke konkurrensutsatta.³ Resultaten visade på lägre kostnader för konkurrensupphandlade kontrakt. De låga prisnivåerna ansågs samtidigt vara en källa till sämre kvalitet i banhållningen i och med att nödvändiga åtgärder inte alltid utfördes (p.g.a. dålig specificering i avtalen) och medförde också en dålig affärsrelation med entreprenörerna. Kvalitetsutvecklingen vad gäller punktlighet, fel och besiktningsanmärkningar m.m. kunde inte kopplas till konkurrensutsättningen. En kortare inställetid i kontrakten kunde konstateras men inte en kortare felavhjälpningstid. En generell tendens till ett ökat antal olyckor och tillbud kunde skönjas men förklarades av ökande trafik och inte av konkurrensutsättningen.

I ett av Trafikverksutredningens delbetänkanden (SOU 2009:24)⁴ gjordes ett försök att skatta kostnadseffekterna av konkurrensutsättningen av drift och underhåll. Slutsatsen blev att kostnaden var minst 25 procent lägre än före konkurrensutsättningen samtidigt som kvaliteten var densamma och säkerheten var fortsatt hög.

Kristofer Odolinski på VTI har som en del i ett pågående avhandlingsarbete gjort den hittills mest omfattande studien av konkurrensutsättningens effekter på kostnaderna, med data på bandelnivå från 1999 till 2011 (Odolinski och Smith, 2014). Studien har utformats för att ta hänsyn till utvecklingen vad gäller trafikvolymer, väder och egenskaper hos banan som t.ex. genomsnittsålder och kvalitetsklass. Slutsatsen blir att konkurrensutsättningen har sänkt kostnadsnivån med cirka 11 procent. Samtidigt redovisas att kvaliteten inte har försämrats vad gäller mätbara storheter som antalet C-fel, vilka snarare har minskat.⁵ Däremot har det inte varit

³ Uppföljning av Banverkets drift- och underhållskontrakt. Slutrapport 2008-10-16.

⁴ De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden.

⁵ Detta gäller för de 131 bandelar (av ca 260) där en analys av trenden 2002-2012 varit möjlig.

möjligt att undersöka eventuella effekter på förseningstimmar p.g.a. bristande dataunderlag.

Det kan också finnas negativa kostnadseffekter av övergång till upphandling i konkurrens. En del så kallade transaktionskostnader kan tillkomma eller öka när fler gränssnitt introduceras i verksamheter som tidigare bedrivits i egen regi. Exempel på detta kan vara ökade administrativa kostnader hos beställaren och kostnader för att räkna på och lämna anbud hos entreprenörerna. De senare har i olika studier av offentlig upphandling beräknats till cirka 1–2 procent av varje budgivares anbudssumma (se t.ex. Bergman och Stake, 2013). Det kan också förekomma transitionskostnader, d.v.s. temporära övergångskostnader. Exempel kan vara att anställda förlorar sina arbeten eller får försämrade arbetsvillkor, liksom att tidigare monopolister får avveckla utrustning som förlorat sitt ekonomiska värde. I den studie som Odolinski och Smith (2014) publicerat om effekterna av konkurrensutsättningen kan det hävdas att entreprenörernas kostnader för att delta i upphandlingar fångas upp eftersom dessa kostnader bör vara inkluderade i anbuden.⁶ Däremot inkluderas inte alla de administrativa kostnader som uppstår hos Trafikverket för att göra upphandlingar, skriva avtal och följa upp entreprenörernas arbete. Med hjälp av de administrationskostnader för underhåll som finns tillgängliga på nationell nivå för perioden 1999–2012 har Odolinski dock gjort en fördelning på kontraktsområden och i en ny ekonometrisk skattning kunnat konstatera att de tidigare redovisade resultaten vad gäller konkurrensutsättningens kostnadseffekter inte påverkas när dessa administrativa kostnader inkluderas.

Om man trots detta vill lyfta fram tillkomsten av vissa administrativa kostnader (då jämfört med tiden före införandet av beställar-utförarmodellen och bildandet av Banverket Produktion) har Trafikverket bedömt att de uppgår till cirka 1 procent av kontraktsvolymer. När det gäller transitionskostnader kan det konstateras att de typer som nämnts ovan sannolikt har varit aktuella i åtminstone något skede, men det har inte gått att skatta

⁶ Ett motargument kan vara att endast den vinnande budgivarens transaktionskostnader inkluderas. Samtidigt måste alla budgivare på ett eller annat sätt få täckning för såväl vinnande som förlorande anbud över tid, vilket därmed borde påverka utvecklingen av kontraktskostnaderna. Med tanke på att Odolinski och Smith (2014) studerat just en längre tidsperiod kan det därför vara rimligt att anta att dessa transaktionskostnader inkluderats.

deras effekt. Ett särskilt problem är bristen på tillförlitliga uppgifter om förändringar vad gäller antalet anställda.

En del andra konsekvenser som konkurrensutsättningen fört med sig bör också beaktas i detta sammanhang. Upphandlingar och inträdet av nya entreprenörer har inte varit utan problem. Liksom är fallet i många andra offentligt upphandlade verksamheter har förlorande budgivare ibland överklagat besluten, vilket lett till betydande juridiska kostnader. Banverket Produktion har också anklagats för att ha vunnit vissa kontrakt genom underprissättning av sin egen verksamhet. Konkurrensverket granskade ett par upphandlingar för att undersöka detta närmare men fann inte stöd för sådana misstankar. Trafikverksutredningens förslag att bolagisera Banverket Produktion motiverades dock delvis med behovet att undanröja misstankar om såväl underprissättning som korssubventionering.

I några fall har den kontrakterade entreprenören inte kunnat fullfölja sitt uppdrag. Volkerweiss Nordic AB, som i konkurrens vunnit ett uppdrag avseende Svealandsbanan, tvingades 2009 hoppa av innan kontraktperioden skulle påbörjas, p.g.a. ett beslut om att likvidera företaget. Därmed fick en ny upphandling göras.

I september 2010 trädde ett femårsavtal mellan Trafikverket och Balfour Beatty i kraft för järnvägsunderhåll i Västra Götalands län. Under den vinter som därpå följde ökade entreprenörens kostnader för snöröjning och det uppdagades en växande oenighet om hur avtalet skulle tolkas. Balfour Beatty menade att man hade rätt till särskild ersättning för de merkostnader som uppkommit. I den förhandling som följde valde slutligen Trafikverket i juli 2011 att lösa ut Balfour Beatty i förtid från avtalet (från sommaren 2012) till en kostnad av 125 miljoner kronor, vilket skulle täcka merkostnader och utebliven vinst. Detta ledde bl.a. till kritik mot regeringen för hur budgeterade medel till underhållsåtgärder använts.

En liknande tvist mellan Trafikverket och Strukton resulterade i augusti 2014 i en överenskommelse där Strukton fick 131 miljoner kronor för det extra arbete som utförts på Södra stambanan under de sex år som två kontrakt pågått.

Ovanstående exempel utgör enstaka fall som är svåra att kostnadsberäkna i förhållande till hela kontraktsvolymen eftersom de är utspridda över tiden. Det är också troligt att en del av dessa kost-

nader även hade uppkommit i egen regi, eftersom de haft sitt ursprung i yttre omständigheter som föranlett att mer resurser behövt satsas i anläggningen alldeles oavsett vem som utfört arbetena. Även om vi skulle anta att merkostnaderna för de omförhandlade avtalen med Balfour Beatty och Strukton till hälften var att betrakta som tillkommande kostnader p.g.a. upphandling, skulle de på sin höjd uppgå till 0,7 procent av den totala kontraktsvolymen under den aktuella perioden.

Sammantaget bedömer jag att problemen av den typ som redovisats ovan inte har varit mer uttalade på denna marknad än på andra marknader med betydande inslag av offentlig upphandling. De pekar på behovet av upphandlingskompetens, kunskap om anläggningen och vikten av tydliga avtalsvillkor i kontrakten.

Ett grovt försök att skatta de mätbara kostnadseffekter (såväl positiva som negativa) som jag redovisat i detta avsnitt landar i en nettoeffekt på 9,3 procent i minskade kostnader till följd av konkurrensutsättningen, vilket för perioden 2001–2013 skulle motsvara en besparing på cirka 3,2 miljarder kronor. Viktigt att poängtera är att detta bara handlar om *mätbara kostnadseffekter*. I tillägg till detta kan det säkerligen också finnas andra kostnadseffekter som är svårare att värdera, liksom andra effekter som inte i första hand kan uttryckas i monetära termer. I båda fallen kan det dock handla om såväl positiva som negativa effekter.

På en välfungerande marknad med effektiv konkurrens stimuleras aktörerna inte bara till en hög kostnadseffektivitet utan också till innovationer. Det kan också finnas en positiv effekt i form av en överföring av erfarenheter från entreprenörers relationer med andra avtalsparter. Några exempel på innovationer som lyfts fram är snabbare processer för ned- och uppmontering av ställverk, nya metoder för växelbyte och förändrad utplacering av snöröjningsredskap för kortare responstid. Överföring av erfarenheter från andra kunder (inklusive utländska metoder) har varit av mindre betydelse, kanske p.g.a. Trafikverkets dominerande roll på marknaden. På det sätt som upphandlingar görs (med fokus på lägsta pris) och med de regler för säkerhet och godkända metoder som råder minskar också utrymmet för alternativa innovativa lösningar (vilket diskuterats tidigare bl.a. i jämförelsen mellan funktions- och utförandeentreprenad).

I och med att upphandling nu har genomförts för alla bandelar, och de resulterande kontrakten innebär att entreprenörerna i regel har mycket små marginaler (vilket för övrigt också visar att de inte gör några övervinster i avtalen med Trafikverket) är det tänkbart att de direkta kostnadseffekterna av konkurrensupphandling är mer eller mindre uttömda. Fortsatt konkurrensutsättning kan bidra till en kontinuerlig effektivisering som kan ge ytterligare kostnadsreduktioner eller i vart fall (om marknaden är uthållig) ett konkurrenstryck som bidrar till att inte driva upp kostnadsnivåerna mer än den allmänna prisutvecklingen. Det finns redan i dag några företag som deltagit i upphandlingar men ännu inte vunnit något kontrakt. En tillkommande faktor är vad som händer på den internationella (i första hand europeiska) marknaden. Det är inte otänkbart att fler utländska företag intresserar sig för den svenska marknaden och (i den mån regelverk m.m. tillåter det) kan erbjuda ny kompetens och nya typer av lösningar.

En annan viktig faktor att ta hänsyn till, som påverkar marknadens storlek och intresset bland entreprenörerna, är givetvis också ambitionerna i anslagstilldelningen vad gäller infrastrukturens vidmakthållande och utveckling.

9.4 Utländska erfarenheter

I Storbritannien innebar den snabba omstruktureringen av järnvägssystemet 1993–1997 bl.a. att den separerade infrastrukturhållaren Railtrack privatiserades 1994. Railtrack konkurrensutsatte också underhållet genom att anlita externa entreprenörer, vilket inledningsvis gav utslag i sänkta kostnader. Processen gick mycket fort och innebar att många anställda inte stannade kvar i sektorn utan pensionerades eller sades upp. Därmed försvagades bl.a. inspektionsverksamheten och en stor del av humankapitalet med kunskap om anläggningen gick förlorad. I flera år verkade Railtrack också för att minska sina kostnader genom att kraftigt reducera medlen avsatta för underhåll.

Efter ett par mycket svåra olyckor (bl.a. Hatfield år 2000) kollapsade Railtrack. Oron över den bristande kvaliteten på spåren ledde till en kraftig ökning av medlen till infrastrukturen och att den nya infrastrukturförvaltaren Network Rail (fortfarande privat

men med statligt garanterade skulder och utan utdelning av eventuella vinster), tog tillbaka underhållet i egen regi. Processen inleddes 2003 och tog 6–8 månader. En av de större underhålls-entreprenörerna valde självmant att lämna över sin verksamhet till Network Rail. Entreprenörerna som blev kvar i branschen valde att istället fokusera på reinvesteringsarbeten m.m.

Network Rail har byggt upp omfattande system för att samla in och analysera information om anläggningens tillstånd som underlag för olika åtgärder och räknas i dag som en ledande aktör vad gäller *asset management*. En stor del av insamlingen sker alltså manuellt genom personer som bokstavligen vandrar längs spåren, och därmed betar av hela nätet på 32 000 km åtminstone varannan vecka. Ett betydande arbete pågår med att föra in ny teknik för mätning och rapportering.

I Nederländerna genomfördes en övergång från att utföra underhåll och reinvesteringar i egen regi (via enheten NS InfraService) till att använda externa företag redan 1998, men till en början lades kontrakten ut på tre olika aktörer utan egentliga inslag av konkurrens: Strukton Rail, BAM Rail och Volker Rail. En separering av infrastrukturförvaltningen hade inletts 1995 men var inte fullt institutionellt genomförd förrän 2003 då ProRail bildades genom sammanslagning av några tidigare NS-divisioner. Från 2007 inledde ProRail en gradvis konkurrensutsättning av underhållskontrakten, som sedermera lett till att två nya företag kommit in på marknaden: Asset Rail och Spitzke. Strukton Rail är fortfarande en dominerande aktör med cirka 40 procent av marknaden.

ProRail har konstaterat att det varit en lång och delvis smärtsam process att övergå till att bli en beställare av åtgärder i infrastrukturen, bl.a. för att man inledningsvis negligerade betydelsen av att ha en systematiserad och detaljerad kunskap om anläggningens tillstånd. Den har man nu byggt upp i form av databaser med information om anläggningens tillstånd, information om avvikelser, tidsåtgång för avhjälpande och antal påverkade tåg. Fortfarande finns saker att förbättra på detta område. Konkurrensen har lett till sänkta kostnader men alla kontrakt har inte upphandlats ännu. Olika typer av kontrakt har använts över tid. ProRail anses nu ha kommit mycket långt med att etablera rena funktionsentreprenader istället för utförandeentreprenader.

9.5 Externa entreprenörer eller egen regi?

När man fokuserar på de mätbara effekterna av att underhållsverksamheten övergått från egen regi till upphandling i konkurrens från externa entreprenörer, blir det i huvudsak en bedömning av kostnadseffekter. Den sammanvägda bedömningen visar då att kostnaderna har reducerats utan att det går att påvisa en försämrad kvalitet. Detta gäller även när man tar hänsyn till ökade transaktionskostnader, som annars skulle tala för alternativet egen regi. Väl att märka är dock att det kan finnas flera andra, ibland svåråttbara effekter att ta hänsyn till, av såväl positiv som negativ karaktär. En del av de problem som kommer upp till diskussion handlar om att vissa förhållanden blottlagts genom övergången till externa entreprenörer, snarare än att de är orsakade av övergången i sig. I tidigare kapitel har några sådana tagits upp, som bristande kunskap om anläggningen, bristande planering m.m.

Utifrån de erfarenheter som gjorts i Sverige liksom i andra länder går det inte att säga entydigt att fördelarna med att bedriva järnvägsunderhåll i egen regi alltid uppväger nackdelarna eller fördelarna med att använda externa utförare. Det omvända gäller också: användning av externa utförare behöver inte nödvändigtvis vara bättre än egen regi. Vad som däremot går att uttala sig generellt om är att flera andra saker förefaller att ha väsentligt större betydelse för ett effektivt underhåll än organisationsformen (som t.ex. kunskap om anläggningen och planering av åtgärder) och att dessa kan hanteras framgångsrikt såväl när utförandet av underhållet sker i egen regi som med externa entreprenörer. Det visar också de erfarenheter som gjorts i Storbritannien och Nederländerna.

9.5.1 Fokus i dag och den närmaste framtiden

Som har framkommit i tidigare kapitel befinner sig Trafikverket i dag i en situation där det saknas en samlad kunskap om anläggningens tillstånd och användning, vilket kraftigt försvårar möjligheterna till en effektiv och långsiktig planering av underhåll och andra åtgärder. Jag har pekat på att Trafikverket bör förstärka sin organisation i syfte att i egen regi utföra tillståndskontroll i form av underhållsbesiktning och förstärka leveranskontrollen (se vidare

kapitel 10) av entreprenörernas verksamhet. I kombination med åtgärder som möjliggör en systematiserad information om anläggningen på aggregerad nivå och tillhörande förändringar i metodik och arbetssätt, läggs grunden för framtagandet av en nationell underhållsplan.

Det är ett stort arbete som behöver vidtas för att genomföra dessa åtgärder och komma till rätta med bristerna. Ingenting talar för att en samtidig förändring i form av att Trafikverket skulle utföra hela eller delar av underhållet i egen regi skulle bidra till att komma till rätta med de problem som identifierats. Mot bakgrund av detta, och en samlad bedömning av de andra erfarenheter som gjorts av konkurrensutsättningen, menar jag därför att Trafikverket tills vidare bör fortsätta att upphandla utförandet av externa entreprenörer. I ett längre perspektiv kan andra bedömningar komma att spela in, vilket utvecklas i 9.5.2 nedan.

Seko menar i sin rapport om järnvägsunderhållet⁷ att en överföring av besiktningens verksamhet till Trafikverket gör det naturligt att också överföra utförandet av det avhjälpande underhållet, utifrån resonemanget att den som upptäcker ett fel med fördel direkt kan åtgärda det själv. Baserat på de kontakter jag haft med olika aktörer i branschen menar jag att denna slutsats bygger på en allt för förenklad bild av hur järnvägsunderhållet utförs i dag. Det är inte nödvändigtvis rationellt eller ens möjligt att den som besiktigar exempelvis ett spår har med sig den utrustning som behövs för att åtgärda mer än de allra enklaste felen. Beslut om att en besiktning ska övergå i ett avhjälpande underhåll måste dessutom alltid involvera trafikledningens bedömning av trafikläget och överväganden om en förlängd eller senarelagd avstängning. I den processen kan också en entreprenör med rätt utrustning ha gott om tid att komma på plats.

Det är också viktigt att komma ihåg att (som redovisats i kapitel 6) den typ av besiktning som jag menar bör skötas av Trafikverket främst ska användas för att bygga upp kunskap om anläggningens tillstånd för att möjliggöra framtagningen av en underhållsplan. Detta styr vilken typ av anmärkningar som hamnar i fokus och när och hur de åtgärdas.

⁷ Ny syn på järnvägsunderhållet.

I Sekos rapport används vidare ett fortsatt kedjeresonemang som går ut på att om egen-regi-verksamheten inkluderar det avhjälpande underhållet kommer strävan efter ett effektivt resursutnyttjande att innebära att även delar av det förebyggande underhållet och reinvesteringarna ska bedrivas i egen regi. Enligt min mening är detta resonemang allt för generaliserande och inte tillämpligt på hela Trafikverkets verksamhet.

9.5.2 Trafikverkets frihet under ansvar

Trafikverket har som infrastrukturförvaltare det grundläggande ansvaret för infrastrukturen, vilket bl.a. inkluderar ett ansvar för att utförandet av underhållet sker på ett effektivt och säkert sätt. En viktig komponent i den svenska förvaltningen är myndigheternas fristående ställning och långtgående befogenheter att besluta om hur de egna uppgifterna ska lösas.⁸ Inom de ramar som avgränsas av gällande regelverk har myndigheterna mandat att bedriva verksamheten effektivt och på ett sätt som hushållar med statens medel.⁹ Myndigheterna har en skyldighet att fortlöpande utveckla verksamheten, ska hela tiden pröva ändamålsenligheten i de regler som styr verksamheten, och redovisa förslag även till författningsändringar om befintliga regler inte längre skulle visa sig ändamålsenliga enligt myndighetens bedömning.¹⁰ Myndigheten har således en långtgående skyldighet att ta ansvar för sin verksamhet och även för ändamålsenligheten i den lagstiftning och det regelverk under vilken myndigheten bedriver sin verksamhet.

Mot bakgrund av detta menar jag att Trafikverket har mandat att inom ramen för en effektiv verksamhet själv bedöma om utförande bör ske i egen regi eller med externa entreprenörer. Detta mandat gäller i den utsträckning som regeringen inte beslutat något annat i styrningen av sin myndighet, eller riksdagen genom beslut om lag som annars skulle inskränka myndighetens mandat.

En rad olika omständigheter i tid och rum kan påverka vilken lösning som är mest effektiv och ändamålsenlig (t.ex. anläggningens tillstånd och användning och konkurrenssituationen

⁸ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 35.

⁹ 3 § myndighetsförordningen (2007:515)

¹⁰ 9 kap 2 § i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

lokalt), och den kunskap som behövs för att göra sådana bedömningar är det i första hand infrastrukturförvaltaren som besitter. I det läge som Trafikverket i dag befinner sig i finns inte den kunskap och de system som krävs för att göra dessa bedömningar. I ett längre perspektiv, när Trafikverket byggt upp den kunskap som behövs, kan det dock uppstå ett läge där det i något fall bedöms som mer effektivt att utföra visst underhåll i egen regi. Då menar jag att Trafikverket bör ta detta i beaktande. Eftersom ett sådant övervägande bör utgå från vad som är mest effektivt och ändamålsenligt för Trafikverket ser jag ingen negativ ekonomisk inverkan på Trafikverket.

Min bedömning är att situationen främst torde uppstå vid ett marknadsmisslyckande lokalt, d.v.s. att ingen reell konkurrens föreligger. För att undvika denna situation bör Trafikverket även fortsätta att utveckla upphandlings- och kontraktsformer.

Att Trafikverket i ett längre tidsperspektiv skulle kunna (i betydelsen både ha mandat och förmåga) välja mellan egen regi eller externt utförande (kopplat till de krav det ställer på alla inblandade) borde inverka fostrande på såväl Trafikverket som entreprenörerna. En del aktörer har framfört att detta skulle skapa en osäkerhet på marknaden och en otydlighet om vad som gäller. Jag menar dock att detta inte skapar en större osäkerhet för aktörerna än vad som kännetecknar andra konkurrensutsatta marknader. Eftersom min bedömning dessutom är att en faktisk tillämpning av utförande i egen regi sannolikt kommer att vara en begränsad företeelse, kan jag inte heller se att detta skulle få stora effekter i form av en krympt marknad. Här menar jag att förutsättningarna att verka på marknaden i mycket högre utsträckning kommer att påverkas av hur anslagen för underhåll och andra åtgärder utvecklas över tid.

Jag vill också poängtera att jag inte menar att Trafikverket bör bygga upp en egen-regi-verksamhet att ha i beredskap. En eventuell framtida egen-regi-verksamhet bör heller inte fungera som en uppdragsverksamhet eller konkurrera om uppdrag åt andra infrastrukturförvaltare.

Eftersom ansvaret som infrastrukturförvaltare också regleras i SERA-direktivet måste det verifieras att direktivets bestämmelser inte inskränker mandatet att utföra besiktning eller underhåll i egen regi eller genom upphandling. I dag finns endast bestämmelser som

anger att det måste vara infrastrukturförvaltaren, och inte ett järnvägsföretag, som beslutar om tilldelning av tåglägen och om avgifter.¹¹ Vidare ska infrastrukturförvaltaren inom ramen för de specifika regler staten fastställer ha ansvaret för sin egen ”förvaltning, administration och interna kontroll.”¹²

Direktivet, som ska vara införlivat den 16 juni 2015, är under omförhandling inom ramen för det lagstiftningspaket som kallas det fjärde järnvägspaketet. I EU-kommissionens förslag till ändring av direktivet ska infrastrukturförvaltaren ”ansvara för utveckling, drift och underhåll av järnvägsinfrastruktur i ett nät”, där utveckling omfattar ”nätplanering, finansierings- och investeringsplaner samt byggande och uppgraderingar av infrastrukturen.” Underhåll omfattar ”förnyelse av infrastrukturen och övriga verksamheter för förvaltning av tillgången.” Min bedömning är att förslaget i sin nuvarande form inte inskränker mandatet för infrastrukturförvaltaren åt endera hållet.

9.5.3 Inget generellt övertagande av underhåll

Som ett alternativ till mina förslag ovan har jag också gjort en bedömning av vad ett väsentligt mer långtgående förslag – om ett generellt övertagande av underhållet i egen regi – skulle innebära för Trafikverket, entreprenörsmarknaden och andra infrastrukturförvaltare. En viktig del av denna analys bygger på information från Trafikverket.

Enligt Trafikverkets bedömning skulle ett utförande i egen regi av de arbeten som i dag upphandlas inom ramen för baskontrakten och tilläggskontrakten, nationella kontrakt, samt övrigt underhåll (DEF-besiktning, tillståndsmätning för spår och kontaktledning samt manuell periodisk tillståndskontroll) innebära att cirka 2 430 årsarbetskrafter med en verksamhetsvolym på totalt cirka 3,6 miljarder kronor tas in i Trafikverket. Ett övertagande omfattar inte underentreprenörerna, som fortsatt antas upphandlas.

Trafikverket bedömer att de årliga kostnaderna skulle öka med cirka 400–450 miljoner kronor per år på grund av förlorat konkurrenstryck och samordningsförluster med reinvesteringsåtgärder

¹¹ Direktiv 2012/34/EU, artikel 7 1, 2 st. a) och b).

¹² Direktiv 2012/24/EU, artikel 4.2.

hos entreprenörerna. De årliga kostnaderna skulle samtidigt minska med cirka 150–200 miljoner per år på grund av att entreprenörernas vinstmarginal, entreprenadbesiktningar och overheadkostnader inte längre betalas.

Övergångskostnaderna uppskattas av Trafikverket till mellan 600 och 1 200 miljoner kronor för rekrytering och utbildning av ny personal, maskinkostnader, förnyelse av IT-system, chefsrekryteringar, extra konsulttjänster inom ledning, revision och juridik, information, marknadsföring, omskytning med mera.

Ett generellt övertagande av underhållet i egen regi skulle också få konsekvenser för andra infrastrukturförvaltare. Den marknad som de i dag använder för upphandling av underhåll skulle försvinna och det finns risk för att de skulle bli beroende av Trafikverket för sina underhållsbehov. De större infrastrukturförvaltare som jag studerat vid sidan om Trafikverket upphandlar alla i dag underhåll och reinvesteringar för sammanlagt cirka 740 miljoner kronor per år.

Det finns också andra omständigheter att ta hänsyn till som pekar mot att det inom en förutsebar framtid inte är praktiskt genomförbart för Trafikverket att göra den här typen av långtgående övertagande.

Trafikverket kommer under de närmaste åren, förutom att utveckla ANDA, även att byta trafikledningssystem och kapacitetsplaneringssystem. Detta inkluderar omfattande förändringar av arbetssätt och metoder som påverkar stora delar av organisationen och kräver omfattande tid och resurser. I detta läge skulle ett övertagande av underhållsverksamheten i egen regi innebära stora negativa konsekvenser för hela verkets förmåga att fungera som organisation.

Den sammantagna bedömningen är med andra ord att ett övertagande av hela underhållet i egen regi varken är effektivt eller praktiskt genomförbart.

10 Uppföljning och återkoppling

Förslag: Trafikverket bör utveckla systemen för rapportering av besiktningssmärkningar och genomförda åtgärder som en del i utvecklingen av ett underhållssystem.

Trafikverket bör utveckla metoder och arbetssätt för uppföljning av effekter av åtgärder och på trafik.

Trafikverket bör uppmuntra till dialog mellan entreprenörer och järnvägsföretag.

Trafikverket bör förstärka sin organisation för att förbättra leveranskontrollen av entreprenörernas arbete.

Trafikverket bör följa upp entreprenörernas kompetens och behörighet och att reglerna för riskhantering följs.

10.1 Inledning

Uppföljning och återkoppling kan avse många olika delar av underhållsverksamheten, ske på flera nivåer och koppla tillbaka till flera av de tidigare leden i processkedjan, inte minst kunskapen om anläggningen och planeringen av åtgärder.

I flera avseenden återkommer jag i detta kapitel därför till förhållanden som delvis belysts redan i tidigare kapitel, men som här diskuteras närmare med lite annat fokus. Exempel på detta är besiktningssverksamheten och insamlingen av statistik och andra uppgifter. Ett särskilt område som presenteras är uppföljningen av entreprenörernas arbete och kompetenser, liksom Trafikverkets riskhantering.

10.2 System för registrering och återkoppling

Trafikverket och entreprenörerna använder flera system avsedda för att samla in uppgifter om besiktningens anmärkningar, fel och genomförda åtgärder med koppling till underhållsverksamheten. Bland dessa märks Bessy, Ofelia och Rufus.

Bessy är ett system som används vid besiktningar av Trafikverkets fasta järnvägsanläggningar. Upptäckta brister i anläggningen och kritiska värden som observerats vid underhållsbesiktning, säkerhetsbesiktning, extrainsatta besiktningar, oförstörande provning och spårlägesmätningar lagras i Bessy. Åtgärd av anmärkningar rapporteras också.¹

Ofelia registrerar akuta fel som dels upptäcks vid besiktning men även av spårentreprenörer och trafikledning. Om en lokförare upptäcker ett fel längs sträckan är denne skyldig att rapportera detta till tågledningen som rapporterar felet i Ofelia. I Ofelia rapporteras även när åtgärden är slutförd och vad det egentliga felet är.²

RufusOnline är ett system där entreprenören kan gå in och rapportera alla åtgärder som genomförs i anläggningen. Under 2015 kommer en uppgradering av systemet att introduceras som gör det möjligt för entreprenören att åtgärdsrapportera ärenden som kommit in via både Bessy och Ofelia och därmed ska det bara bli ett system som används för att rapportera åtgärder i.³

Trafikverkets internrevision har pekat på att registerhållningen i Bessy brister.⁴ Rekommendationen är bl.a. att säkerställa effektiv registerhållning i Bessy och att tydliggöra ansvaret för detta. En observation som gjorts är att det i Bessy förekommer att prioriteringsklass försvunnit vilket kan innebära en säkerhetsrisk om A- och V-anmärkningar därmed inte blir åtgärdade. I en granskning av Transportstyrelsen⁵ framgår att det inte går att utläsa *vem* som gjort besiktningens anmärkningar i systemet. En annan rapport av Trafikverket pekar avseende Bessy på att det råder otydlighet kring vem som är informationsägare och kravställare och att det bör

¹ TDOK 2014:0582 Kontroll av järnvägsanläggningen, rutinbeskrivning.

² TDOK 2014:058 Kontroll av järnvägsanläggningen, rutinbeskrivning.

³ Nyheter för Ofelia, Bessy, Rufus och Besiktningensplan, Trafikverket nyhetsbrev #1 2015.

⁴ TRV 2014/3588 Granskning av besiktningens verksamheten.

⁵ TSJ 2014-3749 Beslut om föreläggande att komma in med svar på avvikelser.

tydliggöras vem som ansvarar för vad för att säkerställa rätt informationskvalitet. Detta görs enligt förslag i rapporten lämpligast genom granskning och uppföljning av registrerade anmärkningar.⁶

Det har också uppmärksammats att Bessy och Ofelia inte har någon koppling till varandra och att Rufus inte används i granskade entreprenadkontrakt trots att det anges att systemet ska tillämpas. Med den nära förestående uppgraderingen av RufusOnline förefaller det vara möjligt att flera av dessa brister åtgärdas.

Vid akut felavhjälpning i järnvägsanläggningen behöver entreprenören meddela Trafikverket hur arbetet fortlöper. När en bandriftsledare (eller motsvarande) hos Trafikverket tillkallat en entreprenör för felavhjälpning ska denne i vissa fall (t.ex. när felet bedöms störa trafiken eller kan komma att göra det) ringa till driftledningscentralen vid fyra tillfällen för att rapportera om läget, definierat utifrån olika steg i felavhjälpningen.

Det behöver utvecklas heltäckande effektsamband och verktyg för samhällsekonomisk värdering av järnvägsunderhåll, särskilt effektsamband mellan åtgärder och påverkan på förseningar, liksom effekter på livscykelkostnader. En grundförutsättning för detta är att det går att få ut tillförlitlig information om anläggningen. Som har uppmärksammats tidigare kan detta vara svårt vad gäller vissa uppgifter. SHK har pekat på brister i tillgänglig statistik och databaser som gör att det t.ex. inte går att uttala sig om antalet händelser ökat. SHK efterlyser därför en förbättrad olycks- och tillbudsdatahantering. Jag har själv (i kapitel 5) konstaterat att rapporteringen av antalet urspårningar i den del av järnvägsanläggningen som Trafikverket förvaltar skiljer sig (med betydligt fler registrerade händelser) från den officiella statistik som presenteras av Trafikanalys (baserat på Transportstyrelsens uppgifter) för hela järnvägsnätet. I detta fall kan det handla om skillnader i metod, men i andra saknas kanske uppgifterna helt och hållet eller kräver omfattande handpåläggning för att tas fram.

Det finns behov av förbättringar i Trafikverkets system för rapportering av besiktningsanmärkningar och för genomförda åtgärder, även om det pågår ett förbättringsarbete på detta område. Effekter av faktiskt genomförda åtgärder (och relaterade kost-

⁶ TRV 2013/31664 Underhålls- och reinvesteringsbehov kontaktledning.

nader) är svåra att bedöma. Jag har tidigare konstaterat att sådan information inte samlas in på ett systematiskt sätt. System för rapportering av besiktningssanmärkningar och genomförda åtgärder behöver därför utvecklas som en del i utvecklingen av ett underhållssystem (se kapitel 6).

10.3 Hantering av anmärkningar och leveranskontroll

En fråga som väckts är hur de rapporterade anmärkningarna i Bessy och i andra system hanteras och värderas av Trafikverket. Beträffande mindre fel, s.k. C-fel, visar mätresultat att dessa ofta accelererar och blir urspårningsfarliga fel. Detta indikerar att entreprenören inte sätter in rätt åtgärd eller att beställaren inte beställt underhållsåtgärd. Analyser från mätresultat bör därför förbättras hos beställaren så att rätt underhållsåtgärder sätts in.⁷

Trafikverkets internrevision har också konstaterat att mätdata från mättåg visar exempel på fel som återkommer vid nästkommande mätning, vilket antyder att de inte åtgärdas. Därmed finns en risk att mindre allvarliga fel utvecklas till urspårningsfarliga fel.⁸ I vissa fall anses problemet bero på att entreprenören inte hittar felet p.g.a. användning av andra ”kartor” jämfört med Trafikverket.

Något som uppmärksammas är att vid besiktning av en anläggning kan en besiktningsman inte se vilka anmärkningar som gjorts vid föregående besiktning och får inte heller ”släcka” eventuella anmärkningar som inte längre bedöms vara giltiga. Det gör att även om den senast gjorda besiktningen är den som anses visa status för anläggningen, kan många äldre anmärkningar ligga kvar. För att få bort dessa krävs handpåläggning av Trafikverkets projektledare.

Trafikverket har i en egen rapport från 2013 identifierat behov av förbättringar i avvikelserapportering i underhållsentreprenader, uppföljning och redovisning av resultaten för besiktningssamheten samt hanteringen av inrapporterade fel.⁹

Tågoperatörer har i flera fall pekat på exempel när underhåll som skulle vara utfört (och betalats) inte har blivit utfört. Tydligast

⁷ TRV 2014/3588 Revisionsrapport Granskning av besiktningssamheten.

⁸ TRV 2013/9634 Revisionsrapport Nationellt underhåll.

⁹ TRV 2013/92996 Trafikverkets förbättringsarbete med att åtgärda inrapporterade fel.

i Stockholmsområdet är detta när det gäller snöröjning. Man saknar också analyser av effekter av olika åtgärder.

Under 2012 utförde Trafikverket en intern revision för att granska den egna styrningen och kontrollen avseende nationellt underhåll, liksom säkerställandet att krav i underhållskontrakt uppfylls. Av rapporten framgår att entreprenörerna inte tagit till sig alla krav i kontrakten vilket möjligen beror på kompetens- eller resursbrist och att Trafikverket brustit i uppföljning, möjligen av samma orsak. I en annan internrapport om styrningen av underhåll lyfts det bl.a. fram att systematisk uppföljning av kontraktskrav saknas.¹⁰ Vid en särskild granskning av besiktningens verksamhet 2014¹¹ har internrevisionen vidare funnit att det saknas systematisk uppföljning av besiktning och utförda åtgärder. Det framgår av intervjuer med projektledare, projektingenjörer och underhållsingenjörer att beskrivningar av de arbetsuppgifter som ingår i respektive funktion saknas trots att sådana har efterfrågats under en långre tid av såväl berörda funktioner som internrevisionen.

Enligt Trafikverkets styrande dokument ansvarar projektledaren för att uppföljningar genomförs och att resultat återkopplas till berörda. Internrevisionen konstaterar att Trafikverket har ett ansvar att följa upp sitt säkerhetsarbete och att när det gäller besiktning av anläggningen är uppföljningen koncentrerad till de byggmöten och produktionstekniska möten projekten har med sina leverantörer. I rapporten anges att ”I stort sett ingen av projektledarna eller projektingenjörerna är ute i anläggningen för att kontrollera att leverantören gör ett kvalitativt bra arbete. Man säger sig inte ha tid med uppföljningar, eftersom arbetssituationen med att styra kontraktet med de få stödresurser man har att tillgå har gjort att detta inte är möjligt.”¹²

Leveranskontrollen, det vill säga uppföljningen av utfört arbete vid t.ex. byggmöten, uppföljning och kontroll av besiktningens anmärkningar och fel i IT-systemen och hur dessa har eller ska åtgärdas, är en viktig del i Trafikverkets ansvar för uppföljning av underhållet.

¹⁰ TRV 2013/59056 Revisionsrapport Styrning av underhåll.

¹¹ TRV 2014/3588 Revisionsrapport Granskning av besiktningens verksamhet.

¹² TRV 2014/3588 Revisionsrapport, Granskning av besiktningens verksamhet, s. 20.

Trafikverket har under 2014 förstärkt leveransuppföljningen med konsulter som stödjer projektledningen med att i fält kontrollera att entreprenören har följt sitt åtagande. De kontrollerar genomförda besiktningar och underhållsarbeten genom stickprov.

Ett annat exempel på pågående förbättringar av leveransuppföljning är underhållsområde Stockholm/Öst som bedrivit försök med ett nytt arbets sätt med tillståndskontroll. Arbets sättet innefattar en annan prioritetsklassning och samtliga funna fel dokumenteras och fotograferas. I samband med detta har besiktningarna funnit brister som borde ha fångats in vid den ordinarie säkerhetsbesiktningen som utförts av annan entreprenör. När oberoende kontrollant avropats har det i flera fall visat sig att entreprenören inte åtgärdat anmärkningar som beställts av projektledaren även om Trafikverket har fakturerats för arbetet.

Inom underhållsområde Väst har försök gjorts med tredjeparts-kontroller. Internrevisionen konstaterar dock att rutin för hur kontrollerna ska gå till och hur avvikelser ska rapporteras saknas. Vidare framgår att besiktningarna som intervjuats vid granskningen inte följt upp sitt arbete i fält, vare sig av sin egen organisation eller av Trafikverket.¹³

I Stockholm har tågoperatören Stockholmståg tagit initiativ till att etablera en närmare direkt dialog mellan trafikutövare och underhållsentreprenörer, vilket sedermera lett till ett mer systematiskt planeringssamarbete mellan trafikutövare, Trafikverkets underhållsplanering, trafikledning och berörda underhållsentreprenörer. Ett liknande exempel kan hämtas från SLL Trafikförvaltningen. I de funktionsavtal som Trafikförvaltningen nu har med sina underhållsentreprenörer för lokalbanorna har nära kontakter mellan trafikutövare och underhållsentreprenörer blivit en naturlig del i uppföljningsarbetet.

Trafikverket behöver, som en del i ett underhållssystem, metoder och arbets sätt för att följa upp effekter av vidtagna åtgärder i banan. Genom att utvärdera och följa upp utfallet kan kunskap återföras till kommande val av åtgärder och avtalsutformning. Det kan t.ex. visa sig att användande av viss maskinell utrustning inte är optimal eller direkt olämplig ur livscykelkostnads perspektiv. Även effekter på trafiken bör följas upp, bl.a. när det gäller

¹³ TRV 2014/3588 Revisionsrapport Granskning av besiktningens verksamhet

val av maskinell utrustning för att utföra arbetet, men även avseende val av metod m.m. i syfte att ge kunskap om vad som är mest effektivt ur ett trafikpåverkande perspektiv. Det nödvändiggör nära samverkan mellan verksamhetsområdena Underhåll, Trafikledning och Planering. Kontinuerlig och nära samverkan och dialog även mellan järnvägsföretag och entreprenörer kan vara värdefull i detta sammanhang och skapa förståelse för varandras verksamhet och villkor. En bra dialog kan underlätta särskilt när oförutsedda händelser inträffar.

Att inkomna anmärkningar inte leder till faktiska åtgärder tycks vara ett betydande problem och det föreligger brister i leveranskontrollen av entreprenörernas arbete. Här menar jag att Trafikverket måste ta en betydligt mer aktiv roll, där en kombination av mer egen personal och i vissa fall tredjepartskontroller behövs för att säkerställa att beställda åtgärder faktiskt utförs. Som nämnts ovan har Trafikverket redan inlett ett arbete med att förstärka leveranskontrollen med hjälp av konsulter. Jag menar att som ett led i att ha en kontinuerlig uppföljning av entreprenörernas arbete bör Trafikverket sträva efter att i större utsträckning ha egen personal för detta.

10.4 Kompetens och behörighet

10.4.1 Kompetenskrav och behörighet

För att få utföra arbete i spårmiljö uppställer lagstiftningen vissa krav. Av järnvägslagen¹⁴ framgår att de som är sysselsatta i en infrastrukturförvaltares verksamhet ska ha god kännedom om de förhållanden, föreskrifter och villkor som gäller för verksamheten och som berör deras arbetsuppgifter. Arbetsuppgifter av betydelse för säkerheten får endast utföras av den som med hänsyn till yrkeskunnande, hälsotillstånd och personliga förhållanden i övrigt anses lämplig. Ett annat krav är att infrastrukturförvaltaren ska ha ett säkerhetsstyrningssystem. Detta ska omfatta förfaranden som säkerställer att de som utför säkerhetsrelaterade arbetsuppgifter, vilket inkluderar anlitade entreprenörer, är lämpliga och har rätt

¹⁴ 2 kap. 3 § järnvägslagen (2004:519).

kompetens för sina uppgifter.¹⁵ I Järnvägsstyrelsens trafikföreskrifter (JTF) anges funktioner med arbetsuppgifter av betydelse för säkerheten och vilka arbetsuppgifter som omfattas.¹⁶ Hälsokraven framgår av föreskrifter,¹⁷ och gäller bl.a. för den som ska utföra arbeten i spåranläggningar eller bedöma spåranläggningar med avseende på tekniska funktioner. Det finns krav på utbildning, bl.a. när det gäller att bedöma det trafiksäkerhetsmässiga tillståndet hos spåranläggningar med avseende på tekniska funktioner.¹⁸

Infrastrukturförvaltare ska ta fram kompletterande bestämmelser till JTF för de som utför säkerhetsrelaterade arbetsuppgifter bl.a. arbete i spår.¹⁹ Dessa bestämmelser granskas av Transportstyrelsen.

Trafikverket har regler som innehåller krav på kompetens för operativa säkerhetsfunktioner.²⁰ Behörighet får den som uppfyller kraven och de är beroende av vilken uppgift som ska utföras. Det gäller t.ex. den som ansvarar och planerar för egen och andras aktiviteter i spårområde och samordning av skydds- och säkerhetsfrågor på arbetsplatsen, tågvarnare, skydds- och säkerhetsplanerare, operatör av tunga spårgående arbetsredskap och personer som tjänstgör i områden med visst trafikeringsystem, som tillsyningsman för A-, L- och E-skydd, växling m.m. Trafikverket har även ett antal styrande dokument där krav på behörighet för olika besiktningmän framgår.²¹

¹⁵ Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2013:43) om säkerhetsstyrningssystem och övriga säkerhetsbestämmelser för infrastrukturförvaltare, 7 § 3 p och 6 § 1 stycket.

¹⁶ Järnvägsstyrelsens trafikföreskrifter (JvSFS 2008:7).

¹⁷ Järnvägsinspektionens föreskrifter (BV-FS 2000:4) om hälsoundersökning och hälsotillstånd för personal med arbetsuppgifter av betydelse för trafiksäkerheten med ändring genom TSFS 2013:50.

¹⁸ Järnvägsinspektionens föreskrifter (BV-FS 2000:3) om utbildning för personal med arbetsuppgifter av betydelse för trafiksäkerheten.

¹⁹ Järnvägsstyrelsens föreskrifter (JvSFS 2008:8) om järnvägens säkerhetsbestämmelser vad gäller trafik och arbeten på spår.

²⁰ TDOK 2014:0230 Kompetenskrav för operativa trafiksäkerhetsfunktioner.

²¹ TDOK 2013:0195 Behörighet som besiktningansvarig och som säkerhetsbesiktningssman, bil. 4, TDOK 2014:0240 Säkerhetsbesiktning av fasta anläggningar, bil 5, BVS 807.50 Besiktning bananläggning, bil. 6, BVS 1807.22 Kompetenskrav för kontrollbesiktning av bananläggning, bil. 7.

Register över behörigheter

Trafikverket har till helt nyligen haft ett system ”Järnvägarnas funktion för personcertifiering” (JPBS) som gett möjlighet att kontrollera egen och extern personals behörigheter, genomförda fortbildningar och hälsokontroller. Cirka 15 000 personer är registrerade i systemet. Trafikverket beslutade den 18 november 2014 att systemet med verkan från och med den 1 april 2015 inte längre ska användas för hantering av behörigheter.²² För egen personal ska information registreras i systemet Behörigheter (BR) och Trafikverket ska inte längre registrera behörigheter för entreprenörens personal. JPBS med tillhörande databas avvecklas från och med den 31 mars 2015. Beslutet är fattat i avvaktan på att projektet skandinavisk infrastrukturkompetens (SIK) levererat kompetensdatabas och infört nya rutiner för bedömning av kompetenser för behörigheter utfärdade av Trafikverket. Av beslutet framgår att hänvisningar till JPBS i Trafikverkets regelverk ska ”slopas” och regelverket anpassas så att det framgår att entreprenörerna själva ska hålla reda på personalens behörigheter. I det dokument benämnt riskhantering med handlingsplan som upprättats den 18 december 2014 och som kompletterar beslutet framgår att risken med att entreprenörer själva måste kunna styrka den egna personalens behörighet bedöms som låg. Det anges vidare att Trafikverkets arbetsplatskontrollanter inte använder informationen i JPBS för behörighetskontroller.²³

Det framgår inte tydligt vilken kontakt som förevarit med entreprenörerna i denna fråga, i vilken mån de har egna system för registrering av behörigheter eller hur lång tid som kan behövas för att inrätta sådana system. Det framgår inte heller på vilket sätt Trafikverket avser att kontrollera entreprenörers behörighet. Jag kan konstatera att beslutet att inrätta systemet fattades 2003 av dåvarande Banverkets generaldirektör efter en riskanalys i samband med förberedelser inför konkurrensutsättning av underhållet.²⁴ Riskanalysen visade att det behövdes ett sätt att säkerställa att de som arbetar på den infrastruktur som Banverket förvaltade hade rätt kompetens för de uppdrag de genomförde.

²² TRV 2014/91581 Beslut Hantering av behörigheter, 2014-11-18

²³ TRV 2014/91581 Riskhantering med handlingsplan, 2014-12-18.

²⁴ B03-3975/OR20 Beslut, Inrättande av järnvägarnas funktion för personcertifiering.

I det styrande dokument Trafikverket reviderat med beslutsdatum 15 mars 2015 i samband med Transportstyrelsens omprövning av säkerhetstillståndet finns fortfarande en hänvisning till JPBS.²⁵ Det anges att riktlinjen är avsedd att användas vid upphandling av trafiksäkerhetsuppgifter och som underlag vid uppföljning av entreprenadverksamhet. Riktlinjen innehåller en hänvisning till JvSFS 2007:2 som ersatts av TSFS 2013:43. Jag konstaterar att det styrande dokumentet har beslutats av Verksamhetsområde Planering medan beslutet att upphöra med JPBS fattats av Underhåll. Detta visar på behov av samordning och informationsutbyte mellan verksamhetsområden vad gäller styrande dokument. Informationen om att JPBS ska läggas ned finns på Trafikverkets hemsida²⁶ där fördelarna med systemet även beskrivs. Jag noterar också att dokumentet hänvisar till föreskrifter som inte längre gäller.

När det gäller kontrollen av att den personal som utför olika åtgärder i anläggningen har rätt behörighet menar jag att det inte räcker att ställa detta som krav vid kontraktskrivande utan att det också måste följas upp på ett systematiskt sätt. Det är därför viktigt att Trafikverket har ett metodiskt arbete för detta.

10.4.2 Trafikverkets säkerhetsstyrning

För att förvalta järnvägsinfrastruktur och driva anläggningar krävs att infrastrukturförvaltaren har ett säkerhetstillstånd. Infrastrukturförvaltaren har ansvaret för säker drift av anläggningen och ska inrätta ett säkerhetsstyrningssystem för att uppfylla detta ansvar.²⁷ Den närmare omfattningen av säkerhetssystemet framgår av föreskrifter och EU-reglering. Ytterst avser kraven att säkra att infrastrukturförvaltaren vidtar åtgärder för att hantera alla de risker som verksamheten ger upphov till. Säkerhetsstyrningssystemet ska därför omfatta processer, förfaranden, tekniska, driftsmässiga och organisatoriska åtgärder för riskhantering. Det omfattar riskhantering bl.a. vid underhåll och materielförsörjning och anlitande av entreprenörer.

²⁵ TDOK 2014:0230 Kompetenskrav för operativa säkerhetsfunktioner.

²⁶ www.trafikverket.se/jp

²⁷ 3 kap 3 § och 2 kap 5 § järnvägslagen (2014:519)

För att så tidigt som möjligt upptäcka avvikelser i tillämpningen av ett styrningssystem ska en process för övervakning även av anlitate entreprenörer och deras riskhantering användas. Vidare finns krav på att de som är sysselsatta i infrastrukturförvaltarens verksamhet ska ha god kännedom om de förhållanden, föreskrifter och villkor som gäller för verksamheten och som berör deras arbetsuppgifter.²⁸ Det innebär att det ska finnas förfaranden för fördelning av ansvar, arbetsuppgifter och befogenheter för de som leder, utför eller kontrollerar arbete som påverkar säkerheten och hur dessa ska samråda och samarbeta. I den vägledning som tagits fram av Europeiska järnvägsbyrån framgår att genom säkerhetsstyrningssystemet ska infrastrukturförvaltaren uppnå sina verksamhetsmål och att det i dagens ständigt föränderliga och komplexa järnvägsmiljö är särskilt viktigt att infrastrukturförvaltaren kan visa att den uppfyller sina skyldigheter i fråga om säkerheten.²⁹ Om infrastrukturförvaltaren inte har de förfaranden på plats som krävs för att trygga en säker verksamhet kan säkerhetstillståndet komma att återkallas.³⁰

Omprövning av säkerhetstillstånd

Säkerhetstillståndet ska omprövas när verksamheten genomgår en väsentlig förändring och därutöver minst vart femte år. Infrastrukturförvaltaren är skyldig att meddela sådana förändringar som kan leda till en omprövning av tillståndet till Transportstyrelsen. Transportstyrelsen har nyligen avslutat sin femårsrevidering av Trafikverkets säkerhetstillstånd, vilken föregåtts av en omfattande skriftväxling. Vid omprövningen har Transportstyrelsen upptäckt brister vad avser Trafikverkets kontroller av extern personals kompetens och behörighet samt brister avseende roll- och ansvarsfördelning mellan Trafikverket och anlitate entreprenörer. Trafikverket har ett stort antal styrande dokument för besiktningsprotokoll. Transportstyrelsen har uppmärksammat att det i de besiktningsprotokoll man tagit del av finns ett antal besiktningsanmärk-

²⁸ 2 kap 3 § järnvägslagen.

²⁹ Tillämpningsvägledning för utformning, införande och användning av ett säkerhetsstyrningssystem för järnväg, ERA.

³⁰ 8 kap 5 § järnvägslagen.

ningar som inte åtgärdats. Av Transportstyrelsens beslut framgår att Trafikverket inte själv haft kännedom om att besiktningens anmärkningarna inte åtgärdats då beslut om detta fattats av entreprenör utan vare sig riskbedömning eller information till Trafikverket. Transportstyrelsen beslutade den 10 mars 2015 att bevilja Trafikverket säkerhetstillstånd, men beslutet är villkorat. Villkoret innebär att Trafikverket senast den 1 juni i år ska visa att en riskbedömning alltid ska göras och vara underlag vid beslut att inte åtgärda besiktningens anmärkningar i tid.³¹

Transportstyrelsens tillsyn

Transportstyrelsen utövar tillsyn över att infrastrukturförvaltare efterlever järnvägsregleringen.³² I början av 2014 utförde Transportstyrelsen en säkerhetstillsyn av Trafikverkets trafikledning då brister vad gäller kännedom om styrande dokument uppmärksammades. Personalen visste inte var de skulle hitta de dokument de berördes av.³³ Trafikverket hade som svar på frågan hänvisat till två styrande dokument som det vid revision visat sig att personalen inte känt till trots att de gällt i drygt ett år. Vid revisionen framkom även olikheter i hur föreskrifter efterföljs, brister i kunskap om innehållet i och åtkomst till styrande dokument och avsaknad av arbetsbeskrivning för tågklararerarinstruktörer. Trafikverket förelades att bl.a. ta fram arbetsbeskrivningar och att redogöra för hur verket följer upp att personalen känner till vilka bestämmelser som gäller och att de tillämpas på samma sätt i organisationen. Trafikverket har i svar angett att en länksamling upprättats i ett digitalt arbetsrum på intranätet, att en instruktion som stöd för operativ personal ska tas fram och att ansvariga chefer ska kontrollera att personalen tagit del av och förstått innehållet i instruktionen.³⁴

Sedan en tid pågår en säkerhetsrevision där Transportstyrelsen granskar om Trafikverket har ett fungerande system för säkerhets-

³¹ TSJ2014-2590 Beslut Säkerhetstillstånd infrastrukturförvaltare, 2015-03-10.

³² 8 kap. 1 § järnvägslagen (2004:519).

³³ TSJ 2014-51 Begäran om komplettering av svar på Transportstyrelsens föreläggande mot Trafikverkets Trafikledning.

³⁴ TRV 2014/3686 Begäran om komplettering till vårt svar på Transportstyrelsens föreläggande mot Trafikverkets trafikledning.

styrning och besiktning av infrastrukturen. Denna granskning utgör en separat granskning och omfattas inte av den nyligen avslutade omprövningen av säkerhetstillståndet. I samband med revisionen har Transportstyrelsen intervjuat Trafikverkets projektledare och entreprenörer. Eftersom Transportstyrelsen har funnit avvikelser har Trafikverket förelagts att svara på dessa. Av beslutet framgår att Trafikverket inte kunnat visa hur man kontrollerar behörigheten hos de entreprenörer och underentreprenörer som anlitas för olika typer av besiktningar. Trafikverket har inte heller kunnat beskriva hur man kontrollerar att anlita personal utför de uppdrag de anlitas för. Vidare framgår att Trafikverket inte kunnat redogöra för vilka olika besiktningar som tillämpas och hur det är styrt när respektive besiktning ska utföras. Transportstyrelsen noterar att mer än tio olika typer av besiktningar nämnts utan att någon kunnat beskriva deras innehåll. Transportstyrelsen har även noterat att det finns cirka 600 personer med behörighet att skriva besiktningssamtycken i Bessy men endast 200 utbildade besiktningssmän. Transportstyrelsen konstaterar också att Trafikverket har en stor mängd styrande dokument som rör besiktningar. Ingen av de intervjuade personerna kände till samtliga dokument och flera av dem var helt okända.³⁵

Trafikverkets riskhantering

Trafikverkets internrevision har granskat verkets riskhantering. Av granskningen av det nationella underhållet 2013 framgick att ett systematiskt arbetssätt för riskhantering saknades, att kännedomen om Trafikverkets riktlinjer för riskhantering var låg bland projektledare och att de som intervjuats inte fått utbildning eller anpassad information om riskhantering. Rapporten lyfte även fram behoven av en effektiv kommunikation mellan Verksamhetsområde Underhåll och Trafikledning avseende planering och genomförande av tillståndsmätning.³⁶ Granskningen ledde till att Trafikverket tog fram en ny rutin som beskriver ett gemensamt arbetssätt för riskhantering.

³⁵ TSJ2014-3749 Föreläggande att komma in med svar om avvikelser.

³⁶ TRV 2013/9634 Revisionsrapport Nationellt underhåll.

I internrevisionens granskning 2014 av hur trafiksäkerhetsansvaret efterlevs framgår att det inte finns något som tyder på att Trafikverket i upphandlingar har säkerställt att åtgärder för riskhantering som vidtagits av deras entreprenörer också övervakas i enlighet med förordningen.³⁷ Detta är något som även Statens haverikommission påtalat i sin temarapport om arbete i spårmiljö.³⁸ När det gäller dokumentstyrning konstaterar internrevisionen att när nya dokument tas fram eller revideras måste detta bli känt för alla som berörs, inom Trafikverket och hos entreprenörerna. De entreprenörer som intervjuats har haft svårt att hitta nyttegivna dokument och/eller ändringar. Ett antal dokument som inte införts på tillfredsställande sätt anges i rapporten. Dessa dokument ingår i Trafikverkets säkerhetsstyrningssystem och ska tillämpas. Ett antal avvikelser mellan vad som anges i de styrande dokumenten och utförande av åtgärder efter besiktning listas i rapporten. Rekommendationen är att säkerställa införandet av nya och ändrade dokument.³⁹

Trafikverkets interna föreskrifter om riskhantering⁴⁰ och interna styrning och kontroll⁴¹ nämner riskhantering kopplad till hot, möjligheter och inträffade händelser. Även störningar, avbrott och olyckor omnämns. Det framgår vidare att ”det övergripande målet för Trafikverkets riskhantering är att bedöma samt - på ett relevant och kostnadseffektivt sätt - behandla och kontrollera de hot, möjligheter och inträffade händelser som kan påverka Trafikverkets förutsättningar och måluppfyllnad.”⁴² Det finns ingenting angivet om det verksamhetsmål i fråga om säkerhet som Trafikverkets uppgift som infrastrukturförvaltare för järnvägen grundar sig på. Den riskhantering som följer av kraven på Trafikverkets säkerhetsstyrningssystem kan inte sägas framgå med tydlighet trots att några i sammanhanget relevanta författningar anges i referenslistan. Jag kan vidare konstatera att kraven på att Trafikverket har ett system för riskhantering och en metod för övervakning av entreprenörers verksamhet framgår av lagstiftning. Av Trafikverkets egen gransk-

³⁷ TRV 2014/97897 Revisionsrapport, Efterlevnad av trafiksäkerhetsansvar.

³⁸ SHK Slutrapport RJ 2014:05.

³⁹ TRV 2014-3588 Revisionsrapport, Granskning av besiktningens verksamhet.

⁴⁰ TDOK 2010:18, Trafikverkets interna föreskrifter om riskhantering, version 2.0.

⁴¹ TDOK 2010:163 Trafikverkets interna styrning och kontroll, version 3.0

⁴² TDOK 2019:18, s. 3

ning framgår dock att Trafikverket inte tillämpat gällande EU-lagstiftning.

Som en del i Trafikverkets säkerhetsstyrningssystem ingår en rutinbeskrivning för författningsbevakning och efterlevnadskontroll.⁴³ Av den framgår att varje chef inom sitt leveransområde svarar för att medverka till att identifiera ny och förändrad författning, analysera betydelsen för verksamheten och informera medarbetarna om dess betydelse och påverkan på verksamheten. Det kan medföra en risk för otydlighet i fråga om vem som är ansvarig och därmed säkerställer att de som arbetar i verksamheten har nödvändig kunskap om gällande regler. För att hålla sig ajour med den reglering som tas fram i EU behövs någon form av bevakning. Av internrevisionens rapport framgår att det är oklart om den redovisning av EU-arbete som finns tillgänglig i ledningssystemet är ändamålsenlig utifrån verksamhetens behov.

Den granskning av Trafikverkets verksamhet som vidtagits såväl av internrevisionen som av Statens Haverikommission och Transportstyrelsen ger en bild av brister i kunskapen om riskhantering i organisationen. Även hanteringen av beslut kopplade till nedläggningen av behörighetsregistret JPBS vittnar om brister i detta avseende och tycks delvis böttna i otydlighet vad gäller ansvar kopplat till den lednings- och styrmodell som Trafikverket tillämpar. Sammanfattningsvis anser jag att Trafikverket bör utveckla sin riskhantering, vilket innefattar styrande dokument, metoder och arbetssätt för att skapa tydlighet kring denna. Det inkluderar också att följa upp entreprenörernas kompetens och behörighet och att reglerna för riskhantering följs.

⁴³ TDOK 2010:9 Rutinbeskrivning för författningsbevakning och efterlevnadskontroll.

11 Trafikverkets ledning och styrning

Förslag: En genomlysning av Trafikverkets ledning och styrning bör göras. Den bör ta sin utgångspunkt i myndighetens uppdrag som infrastrukturförvaltare utifrån gällande regelverk. Genomlysningen bör ge underlag för en förändring av myndighetens interna ledning och styrning vad avser förtydligande och fördelning av ansvar, mandat och arbetsuppgifter.

Det kan övervägas om regeringens styrning av myndigheten bör utvecklas för att bli tydligare och mer ändamålsenlig.

I mitt uppdrag ingår att utvärdera och analysera behov av åtgärder för att Trafikverket ska ta det samlade ansvaret för underhållet, och vilka åtgärder som krävs för att säkerställa Trafikverkets kunskap om statens järnvägsinfrastruktur.

I föregående kapitel har jag redovisat de brister och förbättringsområden jag funnit, och också vilka åtgärder jag rekommenderar. I en del av dessa avseenden har Trafikverket påbörjat ett förbättringsarbete.

Vissa typer av brister verkar återkomma. Frågor som berör flera verksamhetsområden, och som därför kan behöva en tydlig ansvarsfördelning samt samordning och beredning, förefaller myndigheten ha svårt att hantera på ett effektivt eller enhetligt sätt.

Styrande dokument och strategier utgår ibland från vagt definierade begrepp eller är uttryckta på en så övergripande nivå att de kan vara svåra att tillämpa i det faktiska arbetet. Den underhållstrategi som generaldirektören beslutade om när Trafikverket bildades och som nu ingår i Trafikverkets ledningssystem är ett exempel. Det finns också styrande dokument som i vissa fall beskriver verksamheten på ett sätt som gör det svårt att få en bild

av vem som gör vad och vem som är ansvarig. Det har t.ex. varit svårt att få en enhetlig beskrivning av vilka besiktningar som används och vad de innebär, liksom var ansvaret ligger för vilken standard som gäller för banans skick.

Vissa grundläggande styrdokument verkar också saknas trots att de gäller frågor som borde vara av stor betydelse för myndigheten. Till exempel har det saknats en beskrivning av hur underhållsbehovet ska bedömas.

Trafikverkets internrevision återkommer till frågorna om att medarbetare och chefer har svårt att hitta i de styrande dokumenten, inte känner till dem eller inte kan utläsa vem som har ansvar för vad.

Ansvar i organisationen beskrivs i termer av leveransansvar och funktionsansvar. Jag har kunnat konstatera att det kan uppstå problem med hur ansvaret ska hanteras när dessa olika ansvarstyper och delansvar interagerar, samt när olika delar av organisationen är ansvariga för leveranser eller processer som är beroende av andra delars leveranser.

Det är enligt min mening viktigt att ansvar, mandat och arbetsuppgifter är tydliggjorda på en ändamålsenlig nivå för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt och för att myndigheten ska kunna ta sitt ansvar som infrastrukturförvaltare. Särskilt viktigt är detta i en stor organisation.

Trafikverket är en förvaltningsmyndighet som är infrastrukturförvaltare för statens järnvägsanläggning. Det medför att verksamheten i stor utsträckning är styrd av regelverk. Det är därför viktigt att se till att regelverken tagits i beaktande vid fördelning av ansvar och i utförande av uppgifter. Kännedom om vilket ansvar myndigheten har och på vilket regelverk det baserar sig verkar ibland kunna förbättras, särskilt när det gäller regelverk som bestäms genom EU-samarbetet.

Det finns anledning att betrakta de problem som jag uppmärksammat här, vad gäller frågor som rör Trafikverkets ansvar som infrastrukturförvaltare för järnvägen, som tecken på brister i övergripande ledning och styrning inom myndigheten. Av dessa skäl rekommenderar jag en genomlysning av ledning och styrning av Trafikverket. Denna bör göras oavsett vilka eventuella större förändringar i Trafikverkets eller järnvägens organisation som kan bli aktuella att föreslå senare.

Genomlysningen bör ge underlag för en förändring av myndighetens interna ledning och styrning vad avser förtydligande och fördelning av ansvar, mandat och arbetsuppgifter. Den bör inte begränsas till Verksamhetsområde Underhåll eftersom Trafikverkets uppdrag som infrastrukturförvaltare för järnväg omfattar mer än detta verksamhetsområde. Den bör därför även omfatta andra verksamhetsområden, centrala funktioner och andra styr- och ledningsfunktioner.

Avslutningsvis kan jag konstatera att vid styrningen av Trafikverket verkar det i dag ligga ett stort fokus på målstyrning mot de transportpolitiska målen, och betydligt mindre på de konkreta uppgifter som åligger verket som infrastrukturförvaltare. Det finns då en risk att myndighetens kärnverksamhet, en effektiv och ändamålsenlig förvaltning av anläggningen, får en lägre prioritet än den bör ha. Det kan också övervägas om regeringens styrning av myndigheten bör utvecklas för att bli tydligare och mer ändamålsenlig.

12 Konsekvensanalyser

12.1 Inledning

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet.¹ Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska kommittén föreslå en finansiering.

Här redovisar jag konsekvenser av de förslag i delbetänkandet som omfattas av reglerna för konsekvensanalys. De flesta av förslagen i betänkandet rör sådant som redan i dag ligger inom Trafikverkets ansvar. Då hanteras de inte här. I vissa fall har Trafikverket redan inlett arbete med att vidta åtgärder kopplade till förslagen. För dessa betraktar jag finansieringen som löst. Övriga åtgärder bedömer jag ryms inom befintlig ram då de ingår i Trafikverkets grundläggande uppgift som infrastrukturförvaltare och därmed inom det befintliga ansvaret.

Analys och överväganden kring förslagen finns också i respektive kapitel.

Inget av förslagen innebär en direkt påverkan på kostnader eller intäkter för kommuner, landsting eller enskilda.

Förslagen påverkar så vitt jag kan bedöma inte den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

¹ 14 § i kommittéförordningen (1998:1474).

12.2 Förslagen

12.2.1 Förstärkning av Trafikverkets organisation

Jag föreslår att Trafikverket bör förstärka sin organisation för att i egen regi kunna utföra mer tillståndskontroll i form av underhållsbesiktning i anläggningen, och för att förbättra leveranskontrollen av entreprenörernas arbete.

Tillståndskontrollen ger underlag för bedömning av behov av åtgärder i ett längre perspektiv, och underlättar ett livscykelperspektiv på anläggningen. Syftet med mitt förslag är att möjliggöra förbättrad kunskap om anläggningen och därmed bättre planering av underhåll och åtgärder på såväl kortare som längre sikt. Denna förstärkning kommer att innebära att Trafikverkets kostnader ökar något på kort sikt. På längre sikt är det dock min bedömning att Trafikverkets totala kostnader kommer att reduceras genom att besparingarna från ett effektivare underhåll kommer att väga upp merkostnaderna. Dessutom kommer anläggningen att bli mer tillförlitlig och reducera störningarna för tågtrafiken.

Jag vill framhålla att förslaget även innebär att Trafikverket bör ta fram arbetsätt och enhetliga metoder kopplade till definierade standarder och mått. Bedömningen av behovet måste ske på ett enhetligt sätt inom Trafikverket för att en aggregerad bild av tillståndet ska kunna fastställas och användas som grund för effektiv planering av åtgärder i hela landet.

Förändringar i utförande av underhållet kan medföra att Trafikverkets säkerhetstillstånd behöver kompletteras. Vid en förändring av organisatorisk art som kan påverka underhållsprocesser måste Trafikverket genomföra en riskanalys.² Utförande av underhållsbesiktning i egen regi kan betraktas som en ändring av organisatorisk art som kan påverka underhållsprocesser. Vid en väsentlig förändring av organisationen måste en anmälan alltid göras till Transportstyrelsen.³

² Kommissionens Genomförandeförordning (EU) nr 402/2013 om den gemensamma säkerhetsmetoden för riskvärdering och riskbedömning och om upphävande av förordning (EG) nr 352/2009, som ersätter nu gällande förordning (EG) nr 352/2009 den 21 maj 2015.

³ 3 kap. 9 § Järnvägslagen (2004:519).

Jag har inte bedömt om mina förslag innebär en sådan förändring som kräver en anmälan till Transportstyrelsen från Trafikverket.

Manuell underhållsbesiktning i egen regi

Trafikverket bör förstärka sin organisation för att i egen regi kunna utföra mer tillståndskontroll i form av underhållsbesiktning direkt ute i anläggningen. Förstärkningen bör ske successivt. Skälet till ett successivt införande är att inga kontrakt bör rivras upp och att det kan finnas brist på personer med rätt behörighet.

I dag upphandlar Trafikverket manuell underhållsbesiktning för cirka 30 miljoner kronor per år varav 20 miljoner omfattas av basunderhållskontrakten (13 stycken) och 10 miljoner som komplement till tidigare kontrakt (sju stycken). Underhållsbesiktning utförs inte vid alla underhållsområden. Det gäller särskilt de äldre kontrakten. Jag menar att samtliga underhållsområden bör omfattas av regelbundna underhållsbesiktningar.

För att utföra manuell underhållsbesiktning i egen regi uppskattar jag att Trafikverket behöver rekrytera mellan 50–100 årsarbetskrafter, främst besiktningspersoner men även t.ex. signaltekniker och elektriker. Vidare behövs enligt min bedömning fem årsarbetskrafter för tillkommande chefer. I dag utför enligt Trafikverket en tekniker underhållsbesiktning under omkring 10–20 procent av sin arbetstid, och resten för annan verksamhet hos entreprenören. Min bedömning är att det bör vara möjligt att arbeta med underhållsbesiktning på heltid. Det är annars rimligt att anta att även förstärkning av andra arbetsuppgifter inom både behovsbedömning, planering och uppföljning kan rymmas inom arbetstiden.

De ökade kostnader för besiktning med egen personal som förslaget innebär för Trafikverket kan uppskattas till 50–100 miljoner kronor per år. Samtidigt bedömer jag att kostnaden minskar med 10 miljoner per år för de underhållsbesiktningar som upphandlats i tilläggskontrakt, och med 20 miljoner i baskontrakten. Det är dock svårt att bedöma hur många personer som fortsatt kommer att behövas hos entreprenörerna eftersom en besiktningsperson även utför annat arbete än besiktning. Eftersom övertagandet måste ske

successivt kommer kostnaderna att öka successivt under de närmaste åren. Det är också möjligt att omstruktureringar och förändringar av arbetssätt inom Trafikverket kan medföra att kompetens och personer nyttjas mer effektivt i verksamheten, vilket kan minska behovet av rekrytering och frigöra resurser för att utföra underhållsbesiktning i egen regi.

De tekniker som kan utföra underhållsbesiktningar finns i dag i huvudsak hos entreprenörerna. Om dessa anställs av Trafikverket kommer entreprenörerna att behöva rekrytera för att kunna utföra arbete enligt baskontrakten. Trafikverket bedömer att det inte finns tekniker att tillgå på marknaden i den omfattning som skulle behövas. Även fortsatt kommer entreprenörer att behöva ha egna besiktningspersoner och det innebär att det inte går att räkna med att kostnaderna i underhållskontrakten minskar i motsvarande mån som Trafikverket bygger upp sin organisation för att utföra underhållsbesiktning. Om en rekrytering av entreprenörernas tekniker medför kostnadsfördyringar hos entreprenören vid utförande av underhållet kan det medföra högre kostnader för underhållskontrakten.

Ökad leveranskontroll

Jag föreslår att Trafikverket bör förstärka sin organisation för att förbättra leveranskontrollen av entreprenörernas arbete.

I dag arbetar totalt cirka 70–80 årsarbetskrafter hos Trafikverket med basunderhållsentreprenaderna. Det innefattar 32 projektledare, 35 projektingenjörer, fem nationella samordnare, samt inköpare, jurister och underhållsområdesansvariga chefer.

Leveranskontrollen, det vill säga uppföljningen av utfört arbete vid t.ex. byggmöten, uppföljning och kontroll av besiktningsanmärkningar och fel i IT-systemen, och hur dessa har eller ska åtgärdas, bör stärkas genom att Trafikverket ökar antalet egen personal som arbetar med dessa uppgifter. Trafikverket har under sommaren 2014 förstärkt leveransuppföljningen med cirka 50 konsulter (28 årsarbetskrafter) som stödjer projektledningen med att i fält kontrollera att entreprenören har följt sitt åtagande. De kontrollerar genomförda besiktningar och underhållsarbeten genom stickprov.

Trafikverket har gjort bedömningen att därutöver behövs en förstärkning med tio årsarbetskrafter för leveransuppföljningen. Den förstärkning av leveransuppföljningen som Trafikverket upphandlat under 2014, med det planerade tillägget på tio personer, bedömer jag som tillräcklig. Min uppfattning är dock att Trafikverket bör se till att kontinuerlig leveransuppföljning sker med egen personal. Det antas inte leda till högre kostnader jämfört med att anlita konsulter.

Dessutom innebär förslaget att Trafikverket kommer att kunna leverera en mer robust och pålitlig järnvägsanläggning för tågtrafiken.

Påverkan på kostnader för staten

Trafikverkets förvaltning av statens järnvägsanläggning finansieras under utgiftsområde 22, Kommunikationer. Drift, underhåll och reinvesteringar finansieras med anslag 1.2 Vidmakthållande och med intäkter från banavgifter.

Fördelning av kostnader mellan t.ex. egna anställda respektive konsulter beslutar myndigheten själv över. Det gäller även fördelningen mellan kostnader för anställda och utförda åtgärder, det vill säga t.ex. basunderhållskontrakt och reinvesteringar. Det innebär att en kostnadsökning på grund av fler egna anställda, och även eventuellt högre kostnader i kontrakten till följd av att entreprenörerna behöver fler personer för utförande av uppdragen, hanteras genom att volymen åtgärder i basunderhållskontrakt eller reinvesteringar under befintligt anslag minskar med motsvarande belopp. Vilka effekter detta kan få i form av t.ex. en minskning av reinvesteringstätigheter är oklart. Dels för att behov av medel vid en successiv förstärkning är svåra att uppskatta, och dels för att Trafikverkets eventuella utrymme som inte är låst i befintliga kontrakt under vidmakthållandeanslaget med stöd av beställningsbemyndigandet inte finns tillgängligt på den detaljeringsnivån.

Min bedömning är dock att förslaget om en successiv förstärkning av antalet personer som arbetar med tillståndsbedömning ryms inom befintlig ram samt att förslaget på sikt kommer att höja Trafikverkets totala kostnadseffektivitet.

12.2.2 Nationell underhållsplan

Jag föreslår att Trafikverket bör ta fram en nationell underhållsplan, och att Trafikverket ska bygga upp systemstöd, metodik och arbetssätt för att få en aggregerad bild av tillståndet i anläggningen och för planering av underhållet.

En nationell underhållsplan ska medge en enhetlig bedömning av behov och åtgärder i hela anläggningen. Det kommer troligen att innebära att redovisningen av hur statens medel används blir tydligare. Det kan också tänkas att en nationell underhållsplan i valda delar kan användas som underlag till nationell plan, och därmed tydliggöra effekterna för enskilda banor. Underlaget skulle även kunna användas vid framtagande av järnvägsnätsbeskrivningen.

Jag vill framhålla att mitt förslag om framtagande av nationell underhållsplan har fokus på systemstöd, metoder och arbetssätt. En tydlig fördelning av ansvar och arbetsuppgifter har betydelse för ett enhetligt arbetssätt och gemensamma bedömningsgrunder. Det är troligt att både kompetens och lämpliga personer redan finns hos Trafikverket, och att ett förändrat arbetssätt kan leda till effektivisering av verksamheten. I detta har jag även vägt in att organisationen förstärks. En nationell underhållsplan kan leda till ett bättre underlag för bedömning av de faktiska behoven av medel för vidmakthållandet av anläggningen i förhållande till givna standarder.

Påverkan på kostnader för staten

Det främsta underlaget för en aggregerad bild av underhållsbehovet, och därmed till en underhållsplan, arbetar Trafikverket redan med inom ramen för ANDA-projektet, där både upphandling av nytt datasystem och framtagande av arbetsrutiner ingår. En utveckling av angränsande systemstöd, metoder och arbetssätt omfattar flera av Trafikverkets verksamhetsområden och kommer att vara nödvändig. De närmare kostnaderna för detta har inte varit möjliga att bedöma.

Enligt min mening ligger det i Trafikverkets befintliga uppdrag som infrastrukturförvaltare för det järnvägsnät som tillhör staten att ha ändamålsenlig kunskap om anläggningen på en aggregerad nivå och att ha en nationell underhållsplan baserad på denna kunskap. Eftersom framtagande av en nationell underhållsplan och

systemstöd, metoder och arbetsätt för planering av underhållet redan kan anses ligga i Trafikverkets uppdrag bör det finansieras inom ramen för befintliga anslag för myndigheten.

12.2.3 Trafikverkets ledning och styrning

Jag föreslår att en genomlysning av Trafikverkets ledning och styrning bör göras. Genomlysningen bör ge underlag för en förändring av myndighetens interna ledning och styrning vad avser förtydligande och fördelning av ansvar, mandat och arbetsuppgifter. Den bör ta sin utgångspunkt i myndighetens uppdrag som infrastrukturförvaltare utifrån gällande regelverk. Den bör inte begränsas till Verksamhetsområde Underhåll eftersom Trafikverkets uppdrag som infrastrukturförvaltare för järnväg omfattar mer än detta verksamhetsområde. Den bör därför även omfatta andra verksamhetsområden, centrala funktioner och andra styr- och ledningsfunktioner.

Hur en genomlysning bör göras har jag inte tagit ställning till, och därmed inte heller till finansieringen.

Referenser

- Andersson, M., Nyström, J., Odolinski, K., Wieweg, L. och Wikberg, Å. (2011), Strategi för utveckling av en samhälls-ekonomisk analysmodell för drift, underhåll och reinvestering av väg- och järnvägsinfrastruktur, VTI rapport 706, Stockholm
- Banverket (1998), *Årsredovisning 1997*
- Banverket (1999), *Årsredovisning 1998*
- Banverket (2003) *Beslut Inrättande av järnvägarnas funktion för personcertifiering, B03-3975/OR20, 2003-12-08*
- Banverket (2008), *Uppföljning av Banverkets drift- och underhållskontrakt. Slutrapport 2008-10-16*
- Bergman, M. och Stake, J. (2013), Budspridning och transaktionskostnader inom offentlig upphandling, *Ekonomisk Debatt*, 2013:1, s. 32-37
- Europeiska Järnvägsbyrån (2010), *Ett systembaserat angreppssätt, Tillämpningsvägledning för utformning, införande och användning av ett säkerhetsstyrningssystem för järnväg, Version 1.0, 2010-12-12*
- Europeiska Kommissionen (2012), *Beslut 2012/757/EU om teknisk specifikation för driftskompatibilitet avseende delsystemet ”Drift och trafikledning i järnvägssystemet i Europeiska Unionen” och om ändring av beslut 2007/75/EG, 4.2.1.2.2 och 4.2.1.2.1.*
- Europeiska Kommissionens förordning (EU) nr. 1078/2012 *om en gemensam säkerhetsmetod för övervakning som ska tillämpas av järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare efter erhållande av säkerhetsintyg eller säkerhetstillstånd, samt av enheter som ansvarar för underhåll*

- Europeiska Kommissionens förordning (EU) nr. 1299/2014 *om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD) avseende delsystemet Infrastruktur i Europeiska unionens järnvägssystem*
- Europeiska Kommissionens förordning (EU) nr. 1301/2014 *av den 18 november 2014 om teknisk specifikation för driftskompatibilitet (TSD) avseende delsystemet Energi i unionens järnvägssystem*
- Europeiska Kommissionens Genomförandeförordning (EU), 402/2013/EU *om den gemensamma säkerhetsmetoden för riskbedömning*
- Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/49/EG, *av den 29 april 2004, om säkerhet på gemenskapens järnvägar, artikel 3i*
- Europaparlamentets och Rådets direktiv 2012/34/EU, *av den 21 november 2012, om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde*
- Famurewa, S.M., Juntti, U. och Kumar, U. (2011), *Performance Based Railway Infrastructure Maintenance: Towards Achieving Maintenance Objectives*, i Galar, D, Parida, A., Schunnesson, H. & Kumar, U. (red), MPMM 2011:Maintenance Performance Measurement & Management: Conference Proceedings, s. 233–240
- Green Cargo (2014), *Axelbrott orsak till urspårningen vid Södra station*, pressmeddelande 2014-02-05
- Jonsson, B. (2010), *Effektiv Samhällsekonomisk och kundfokuserad styrning och kontroll av transportinfrastruktur [Transport Asset Management]*, TRITA – FOB – Rapport 2010: 1, KTH, Stockholm
- Järnvägsinspektionens föreskrifter (BV-FS 2000:3) *om utbildning för personal med arbetsuppgifter av betydelse för trafiksäkerheten*,
- Järnvägsinspektionens föreskrifter (BV-FS 2000:4) *om hälsoundersökning och hälsotillstånd för personal med arbetsuppgifter av betydelse för trafiksäkerheten med ändring genom TSFS 2013:50*
- Järnvägsstyrelsens trafikföreskrifter (JvSFS 2008:7)
- Järnvägsstyrelsens föreskrifter (JvSFS 2008:8), *om järnvägens säkerhetsbestämmelser vad gäller trafik och arbeten på spår*

- Leveranstidningen Entreprenad (2015), *VTI granskar Trafikverket*, 2015-01-29, <http://www.entreprenad.com/kategorier/alla/vti-totalentreprenader/>
- Lingegård, S. (2014), *Integrated Product Service Offerings for Rail and Road Infrastructure, Linköping Studies in Science and technology, Dissertations, No. 1613*
- Nelldal, B.-L. (2014), *Större trafikavbrott vid Sveriges järnvägar 2000–2013 och dess effekter på transportkunderna*, KTH, Stockholm
- Nelldal, B.-L. (2015), *Större trafikavbrott vid Sveriges järnvägar – preliminär redovisning för 2014*, KTH, Stockholm
- Nilsson, J.-E. & Nyström, J. (2014), *Mapping railways contracts – the case of Netherlands, Finland and UK*, VTI notat 27A-2014
- Odolinski, K. och Smith, A.S.J. (2014), *Assessing the cost impact of competitive tendering in rail infrastructure maintenance services: evidence from the Swedish Reforms (1999 to 2011)*, CTS Working Paper 2014:17, Stockholm
- Prop. 2003/4:123 *Järnvägslag*
- Prop. 2009/10:10 *Ändrad verksamhetsform för Banverkets enhet Banverket Produktion*
- Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*
- Prop. 2012/13:25 *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*
- Prop. 2014/15:1 *Budgetpropositionen*
- Regeringsbeslut, *Uppdrag för ökad kapacitet i järnvägssystemet*, N2011/1933/TE, 2011-03-10
- Regeringsbeslut, *Uppdrag om införande av ett gemensamt styrramverk för drift och underhåll av väg och järnväg*, N2012/699/TE, 2012-02-09
- Regeringsbeslut, *för budgetåret 2013 avseende Transportstyrelsen inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*, N2013/5432/TE, 2013-11-28
- Regleringsbrev *för budgetåret 2015 inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*, 2014/5371/TE, 2014/5334/KLS (delvis), 2014/1042/TE, 2014-12-22

- Riksrevisionen (2010), *Underhåll av järnväg*, RiR 2010:16, Stockholm
- Riksrevisionen (2012), *Statens satsningar på transportinfrastruktur - valuta för pengarna?* RiR 2012:21
- Riksrevisionen (2013), *Tågförseningar - orsaker, ansvar och åtgärder*, RiR 2013:18
- Seko, *Ny syn på järnvägsunderhållet*, rapport utgiven i november 2014, Stockholm
- Statens Haverikommission (SHK), *Slutrapport RJ 2014:05 Säkerhet vid arbete i spårmiljö*
- Sveriges Riksdag, *Lag 2007:1092 om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster*
- Sveriges Riksdag, *Järnvägslagen 2004:519*
- SVT, *Östnytt 20 november 2013*
- Swedish Standards Institute, 2001, SS-EN 13306, *Underhåll - Terminologi*
- TDOK 2010:18, *Trafikverkets interna föreskrifter om riskhantering, version 2.0*
- TDOK 2010:163, *Trafikverkets interna styrning och kontroll, version 3.0*
- TDOK 2011:365, *Arbetsordning VO Trafikledning, 2014-06-01*
- TDOK 2013:0195, *Behörighet som besiktningsansvarig och som säkerhetsbesiktningsman*
- TDOK 2014:0107, *Banöverbyggnad - Oförstörande provning (OFP) - Kompetenskrav, version 1.0*
- TDOK 2014:0111, *Rutinbeskrivning AKJ, Anläggnings specifika krav järnväg,*
- TDOK 2014:0230, *Kompetenskrav för operativa trafiksäkerhetsfunktioner*
- TDOK 2014:0240, *Säkerhetsbesiktning av fasta järnvägsanläggningar*
- TDOK 2014:0582, *Säkerhetsbesiktning, Rutinbeskrivning Kontroll av järnvägsanläggningen*
- Trafikverket (2014a), *Järnvägsnätsbeskrivning 2015*
- Trafikverket (2014b), *Redovisning av samrådsvar, samråd om Järnvägsnätsbeskrivning JNB 2016, 2015-03-03*

- Trafikverket (2015), *Järnvägarnas funktion för personcertifiering*, www.trafikverket.se/jp
- Trafikverkets Nyhetsbrev #1 2015, *Nyheter för Ofelia, Bessy, Rufus och Besiktningssplan*
- Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2013:43), *om säkerhetsbestämmelser och övriga bestämmelser för infrastrukturförvaltare*
- Transportstyrelsen (2014a), *Effektivare tillsyn mot infrastrukturförvaltare och järnvägsföretags underhållsverksamhet*, TSJ 2013-2649, 2014-03-24
- Transportstyrelsen (2014b), *Tillsynsrapport med anledning av Trafikverkets avstängning av bandel 662 Mellerud – Billingsfors*, TSJ 2014-101, 2014-03-28
- Transportstyrelsen (2014c), *Föreläggande att inkomma med svar om avvikelser*, TSJ 2014-3749, Borlänge, 2014-12-16
- Transportstyrelsen (2014d), *Beslut om föreläggande*, TSJ 2014-3749
- Transportstyrelsen (2014e), *Begäran om komplettering av svar på Transportstyrelsens föreläggande mot Trafikverkets trafikledning*, TSJ 2014-51
- Transportstyrelsen (2014f), *Begäran om kompletteringar avseende er infrastruktur*, TSJ 2014-2590
- TRV 2012/63556, *Organisering av underhåll av den svenska järnvägsinfrastrukturen*
- TRV 2012/11921, *Rapport Slutredovisning Regeringsuppdrag. Införande av ett gemensamt styrramverk för drift och underhåll av väg och järnväg.*
- TRV 2012/38626, *Underlagsrapport – drift, underhåll och reinvesteringar, Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025*
- TRV 2012/71130, *Revisionsrapport Efterlevnad av ansvar trafik-säkerhet järnväg*
- TRV 2013/9634, *Revisionsrapport Nationellt underhåll*
- TRV 2013/31664, *Underhålls- och reinvesteringar behov kontaktledning*
- TRV 2013/32684, *Revisionsrapport Implementering av arbetsordningen*
- TRV 2013/47432, *Revisionsrapport Ledarskap*

- TRV 2013/57644, *Revisionsrapport Efterlevnad av trafiksäkerhetsansvar*
- TRV 2013/59056, *Revisionsrapport. Styrning av underhåll*
- TRV 2013/92996, *Trafikverkets förbättringsarbete med att åtgärda inrapporterade fel*
- TRV 2014/3588, *Granskning av besiktningsverksamheten,*
- TRV 2014/3686, *Begäran om komplettering till vårt svar på Transportstyrelsens föreläggande mot Trafikverkets trafikledning,*
- TRV 2014/5251, *Revisionsrapport Renodlad beställarroll,*
- TRV 2014/5749, *Tillgängliga tider i spår*
- TRV 2014/13847, *Olycka urspårning tåg 9801 Huddinge 2014-01-07*
- TRV 2014/52507, *Revisionsrapport. Styrning av underhåll*
- TRV 2014/97897, *Efterlevnad av trafiksäkerhetsansvar*
- VTI (2012), *Remiss Kapacitetsutredningen, Dnr 2012/0111-13*
- Westerlund, H. (2010), *Underhållsproblematik i den svenska transportinfrastrukturen*, utdrag ur CDU Rapport 2009:1, KTH, Stockholm, 2010-12-08

Kommittédirektiv 2013:46

Järnvägens organisation

Beslut vid regeringssammanträde den 8 maj 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av järnvägens organisation. Syftet med översynen är att föreslå förbättringar av järnvägssystemets organisation som på bästa sätt möter framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem. Översynen för-
anleds bl.a. av riksdagens tillkännagivande om att en utredning om järnvägssystemets organisation bör genomföras.

Utredaren ska bl.a.

- på grundval av en funktionell beskrivning av järnvägssystemet redogöra för fördelningen av ansvar och uppgifter på järnvägsområdet och för hur ansvaret och uppgifterna förhåller sig till varandra,
- inventera och redogöra för potentiella förbättringsområden där åtgärder bör kunna vidtas för att bättre möta framtidens behov av ett effektivt och hållbart transportsystem, och
- utifrån regeringens kommande tilläggsdirektiv föreslå förändringar som kan leda till förbättringar av järnvägens funktionssätt.

Uppdraget ska genomföras i två steg. Det första steget – uppdraget att göra en funktionell beskrivning av järnvägssystemet samt att inventera potentiella förbättringsområden – ska redovisas senast den 15 oktober 2013. I det andra steget, som ska föregås av ett till-

äggsdirektiv, ska utredaren analysera hur järnvägens organisation kan förbättras.

Datum för slutredovisning kommer att framgå av tilläggsdirektiven.

Riksdagens tillkännagivande

Riksdagen tillkännagav för regeringen i december 2012 som sin mening vad trafikutskottet anfört om att en utredning bör genomföras om järnvägssystemets organisation för att utvärdera de förändringar som skett inom järnvägsområdet och överväga hur järnvägssystemet på bästa sätt bör organiseras för att möta framtidens behov av ett effektivt och hållbart transportsystem (bet. 2012/13:TU2, rskr. 2012/13:119). En sådan utvärdering bör, enligt riksdagen, påbörjas snarast och beakta pågående och planerade utredningar och utvärderingar. Med hänsyn till frågans samhällsbetydelse menar riksdagen att utredningsarbetet bör ske i former som medger ett parlamentariskt deltagande.

Stora förändringar av järnvägens organisation de senaste 25 åren

Järnvägen har en stor och betydelsefull roll i det svenska transportsystemet och väl fungerande transporttjänster med tåg är viktigt för att uppnå transportpolitisk måluppfyllelse. Aldrig tidigare har så många transporter skett med tåg som i dag räknat i absoluta tal. I relativa tal står järnvägen för åtta procent av allt persontransportarbete. Motsvarande andel för godstransporter på järnväg är 23 procent.

Under det senaste kvartssekklet har politiken på järnvägsområdet resulterat i att stora förändringar genomförts av järnvägens organisation. Två huvudsakliga processer ligger bakom detta. För det första har riksdagen i en mängd olika steg beslutat om att förändra organisationen i syfte att utveckla järnvägens funktionssätt och effektivitet. För det andra har EU:s vision om ett gemensamt europeiskt järnvägsområde inneburit att EU-rätten kommit att ställa allt mer långtgående krav på järnvägens organisation inom unionen.

Från en sammanhållen organisation till uppdelning av ansvar och roller

Startåret för den moderna reformeringen av den svenska järnvägen brukar sättas till 1988. Då separerades järnvägsinfrastrukturen från trafiken och andra funktioner. Det året bildades myndigheten Banverket, vars uppgift var att ta det fulla ansvaret för investeringar och underhåll av järnvägsinfrastrukturen. Statens järnvägar omvandlades till ett järnvägsföretag som betalade banavgifter för att få använda spåren. Under 1990-talet överfördes även andra funktioner, såsom tågtrafikledningen, från Statens järnvägar till Banverket. Sedan april 2010 har Trafikverket till uppgift att vara infrastrukturförvaltare för det statliga järnvägsnätet.

Separeringen av infrastrukturen från trafiken i kombination med att trafikhuvudmännen (numera regionala kollektivtrafikmyndigheter) fick ansvar för trafiken på de så kallade länsbanorna, resulterade i att tilldelningen av avtal om allmännyttig regional persontrafik konkurrensutsattes. År 1993 började även staten konkurrensutsätta upphandlingar om viss interregional tågtrafik. Statens järnvägar fick alltså i allt högre utsträckning konkurrera med andra järnvägsföretag om att få bedriva trafik som kräver offentlig ersättning.

Under andra halvan av 1990-talet ledde riksdagsbeslut fram till att Statens järnvägar sålde flera sidoverksamheter till järnvägstrafiken, exempelvis spedition, busstrafik, färjetrafik och hotellverksamhet. År 2001 genomfördes en separering och bolagisering av de kvarvarande verksamheterna, vilket resulterade i ett antal fristående företag, däribland SJ AB (persontrafik), Green Cargo AB (godstrafik) och Jernhusen AB (järnvägsstationer och andra fastigheter).

En annan viktig reform – öppningen av godstrafikmarknaden för konkurrens – genomfördes 1996. För persontrafik på järnväg avskaffades SJ AB:s kvarvarande företrädesrätt i en stegvis process under flera år, vilket innebar en realiserad marknadsöppning med konkurrens på spåren på det järnvägsnät som förvaltas av staten från slutet av 2011.

Parallellt med ökad konkurrensutsättning och separering av verksamheter har det också skett en regelutveckling och organisatoriska förändringar för att hantera trafiktillstånd, tillsyn och säkerhet. Redan i samband med Banverkets bildande etablerades

Järnvägsinspektionen, som sedermera övergick i Järnvägsstyrelsen 2004 och i Transportstyrelsen 2009.

Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde

Med målsättningen att inrätta en inre järnvägsmarknad, för att på så sätt försöka skapa effektivare och mer kundanpassade transporttjänster, fastställdes redan tidigt i EU-lagstiftningen de grundläggande principerna för att förbättra järnvägarnas effektivitet genom att gradvis öppna marknaderna, inrätta oberoende järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare samt låta dessa omfattas av separata redovisningar. Sedan 1990-talet har dessa principer gradvis omsatts i praktiken, inte minst genom antagandet av tre på varandra följande EU-lagstiftningspaket.

EU:s första järnvägspaket antogs 2001 och syftade bland annat till att öppna marknaden för internationella godstransporter på järnväg på ett utpekad nät av linjer från 2008. Det andra järnvägspaketet antogs 2004 och syftade främst till att förbättra järnvägs-säkerheten och driftskompatibiliteten samt att tidigarelägga och fullborda marknadsöppningen för godstrafik på järnväg. Det tredje järnvägspaketets viktigaste åtgärder var att öppna marknaden för internationell persontrafik, att införa ett europeiskt lokförarkörkort och att reglera passagerarrättigheter.

I november 2012 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (SERA-direktivet), som reviderar det första järnvägspaketet. Direktivet ska vara införlivat i nationell rätt senast den 16 juni 2015.

Kommissionen offentliggjorde den 30 januari 2013 sitt förslag till det så kallade fjärde järnvägspaketet. I paketet ingår förslag om öppet tillträde till persontrafikmarknaden i alla medlemsstater och ett krav på upphandling genom ett konkurrensutsatt anbuds-förfarande när det allmänna anlitar någon för att utföra den offentligt finansierade kollektivtrafiken på järnväg. Vidare föreslår kommissionen att infrastrukturförvaltare ska utföra sina uppgifter oberoende från järnvägsföretag, dvs. att förvaltning av infrastrukturen och bedrivandet av tågtrafiken ska separeras. Paketet innehåller

även flera förslag till förändringar i de tekniska och säkerhetsstyrande regelverken.

De nuvarande rollerna på järnvägsområdet

De två nu beskrivna förändringsprocesserna har i grunden förändrat järnvägens organisation. Järnvägssystemet består nu av ett antal aktörer med olika ansvar, befogenheter och uppgifter. Den övergripande uppdelningen är enligt följande.

- Järnvägsföretagen erbjuder transporttjänster till resenärer och godstransportköpare genom sitt utbud av trafik.
- Infrastrukturförvaltarna, varav Trafikverket är helt dominerande, erbjuder infrastrukturkapacitet till marknaden.
- Transportstyrelsen utfärdar godkännanden av tillstånd för infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag samt utför tillsyn och marknadsövervakning.
- De regionala kollektivtrafikmyndigheterna i respektive län upphandlar allmännyttig regional persontrafik med tåg. Trafikverket ingår avtal om viss interregional tågtrafik.
- Dessutom finns aktörer som erbjuder nödvändiga tjänster till järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare. Exempel är tillverkare av fordon och infrastruktur, förvaltare av andra anläggningar än infrastruktur såsom stationshus samt företag som utför reparationer, underhåll och service av järnvägsfordon och infrastruktur.

Transporttjänsternas kvalitet behöver förbättras ytterligare

Järnvägens kunder har stora och berättigade krav på att de transporttjänster som erbjuds med tåg ska vara av god kvalitet och successivt förbättras. Medborgare och näringsliv efterfrågar i allt högre utsträckning transporttjänster med tåg som är flexibla, punktliga, pålitliga och även i övrigt av god kvalitet. Regeringen har sedan 2009 vidtagit ett flertal åtgärder för att förbättra situationen för transporter med tåg. Syftet har varit att förbättra såväl järnvägsinfrastrukturens status som marknadens funktionssätt. Exempel på åtgärder är

- öppning av marknaden för kommersiell persontrafik i syfte att låta alla järnvägsföretag erbjuda attraktiva tjänster,
- att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har fått möjlighet att organisera allmännyttig regional kollektivtrafik på järnväg över en eller flera länsgränser,
- kraftigt ökade resurser till den statliga järnvägsinfrastrukturen, vilket syftar till att öka kapaciteten och robustheten, och
- förbättrade styrningsmetoder inom Trafikverket och mellan regeringen och Trafikverket avseende drift, underhåll och nyinvesteringar i fråga om den statliga järnvägsinfrastrukturen.

Uppdraget att göra en nulägesbeskrivning av järnvägens organisation

Mot bakgrund av de senaste decenniernas organisationsförändringar finns det behov av att tydligt beskriva och förklara hur järnvägssystemet är organiserat i Sverige. Utredaren ska därför göra följande:

- På grundval av en funktionell beskrivning av järnvägssystemet redogöra för fördelningen av ansvar och uppgifter på järnvägsområdet samt deras inbördes relation.
- Beskriva utvecklingen av järnvägens organisation i Sverige sedan 1988. Beskrivningen ska inkludera motiven för de viktigaste besluten under denna period och förklaring av de viktigaste begreppen (bl.a. vertikal separering, omreglering, marknadsöppning och privatisering) med betydelse för järnvägens organisation.
- Kartlägga EU-rätten på järnvägsområdet och vilket utrymme som finns för nationella beslut om järnvägens organisation.
- Inventera och redogöra för potentiella förbättringsområden där åtgärder bör kunna vidtas för att bättre möta resenärernas och godstransportköparnas behov av ett effektivt och hållbart transportsystem.

Uppdraget att analysera hur järnvägens organisation kan förbättras

En översyn behövs efter 25 år av stora förändringar

Efter de stora förändringar som genomförts inom järnvägsområdet det senaste kvartsseklet finns det ett tydligt behov av att låta göra en översyn av hur väl järnvägssystemet är organiserat – såväl i sin helhet som i enskilda delar. Eftersom järnvägen är ett komplext system – där ett flertal funktioner behöver fungera såväl enskilt som i samverkan med varandra – krävs en sådan översyn av järnvägssystemet i dess helhet.

Det svenska järnvägssystemet står inför ett antal utmaningar såsom att tillhandahålla infrastrukturkapacitet av tillräcklig omfattning och kvalitet, att få företaget att vilja investera i järnvägssektorn, att skapa dynamiska marknader och att åstadkomma nödvändig samverkan mellan berörda aktörer. Regeringen anser att det finns påtagliga behov av att identifiera åtgärder som ytterligare skulle kunna förbättra järnvägens funktionssätt.

Utredaren ska därför utifrån regeringens kommande tilläggsdirektiv föreslå förändringar som kan leda till förbättringar av järnvägens funktionssätt. I den utsträckning utredaren lämnar förslag som påverkar gällande rätt ska fullständiga författningsförslag, som är i överensstämmelse med EU-rätten, lämnas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska göra sina konsekvensbeskrivningar utifrån de transportpolitiska målen.

När det gäller uppdraget att beskriva den historiska utvecklingen på järnvägsområdet ska utredaren utifrån tidigare gjorda studier redogöra för effekterna för konsumenterna, näringslivet och samhällsekonomin.

Utredaren ska i sina konsekvensbeskrivningar när det gäller den andra delen av utredningsuppdraget särskilt fokusera på de konsekvenser för järnvägssystemets slutkunder – varuägare och resenärer – som bedöms följa av utredningens förslag. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det offentliga, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också

bedöma vilka konsekvenser förslagen får för det kommunala självstyret. Utredaren ska även bedöma vilka konsekvenser förslagen får för företag.

Samråd och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska genomföras utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, regionala och lokala aktörer som kommuner och landsting, näringslivet och övriga intressenter.

Utredaren ska ta del av svensk och internationell forskning och utvecklingsarbete om järnvägens organisation.

Utredaren ska vidare beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom EU. Det gäller särskilt

- Regeringskansliets arbete med passagerarrättigheter,
- Regeringskansliets arbete med genomförandet av det reviderade fördraget om internationell järnvägstrafik från 1999 (COTIF) och en översyn av motsvarande civilrättsliga reglering av inrikes person- och godstransporter,
- Regeringskansliets arbete med införlivande av Europaparlamentet och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (SERAdirektivet),
- Trafikanalys utvärdering av lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och marknadsöppningen för persontrafik på järnväg,
- Regeringskansliets styrningsprojekt avseende drift och underhåll av den statliga transportinfrastrukturen,
- Riksrevisionens granskningar som är relevanta för utredarens uppdrag och som är utförda sedan 2009, samt
- förhandlingarna om det så kallade fjärde järnvägspaketet i Europaparlamentet och rådet.

En utredning i två steg

Utredaren ska genomföra sitt uppdrag i två steg. Det första ska omfatta *uppdraget att göra en nulägesbeskrivning av järnvägens organisation*. Det deluppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2013. I anknytning till den första redovisningen ska utredaren anordna ett remissmöte till vilken bland andra riksdagsledamöter och järnvägssektorns intressenter ska bjudas in. Det andra steget kommer att föregås av att regeringen beslutar om tilläggsdirektiv som närmare kommer att precisera *uppdraget att analysera hur järnvägens organisation kan förbättras*. Regeringen kommer att beakta utredarens övergripande problemlösningsförslag i deluppdraget och de synpunkter som framkommer vid remissmötet vid beslut om tilläggsdirektivet.

Datum för slutredovisning kommer att framgå av tilläggsdirektiven.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2014:52

Tilläggsdirektiv till Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2014

Sammanfattning

I dessa kommittédirektiv preciserar regeringen uppdraget till utredaren som har till uppdrag att göra en översyn av järnvägens organisation (dir. 2013:46). Utredaren ska, utöver det som omfattas av de ursprungliga direktiven, också utföra uppdraget i enlighet med dessa direktiv. Utredaren ska utföra uppdraget inom områdena järnvägens framtida utveckling, rollfördelning och samordning inom järnvägssektorn, transporttjänster av god kvalitet på en öppen marknad, användning och tilldelning av kapacitet, byggande och underhåll av infrastrukturen, tillgång till tjänster samt reglering, tillsyn och uppföljning.

Precisering av uppdraget att analysera hur järnvägens organisation kan förbättras

Regeringen beslutade den 8 maj 2013 att en särskild utredare ska göra en översyn av järnvägens organisation (dir. 2013:46). Syftet med översynen är att föreslå förbättringar av järnvägssystemets organisation som på bästa sätt möter framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem. Utredningen har antagit namnet Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02). Uppdraget ska enligt de ursprungliga direktiven genomföras i två steg. I tilläggsdirektiv (dir. 2013:88) ändrade regeringen datum för när den första

delen av uppdraget senast Dir. 2014:52 skulle redovisas till den 4 december 2013. Utredaren överlämnade den 2 december 2013 delbetänkandet *En enkel till framtiden?* (SOU 2013:83).

Utredaren har i delbetänkandet inventerat och redogjort för potentiella förbättringsområden där åtgärder bör vidtas för att i större utsträckning möta resenärernas och godstransport köparnas behov inom ramen för ett effektivt och hållbart transportsystem. Regeringen anser att utredningens delbetänkande förstärker bilden av att det finns möjligheter att förbättra järnvägens funktionssätt och skapa förutsättningar för att transportkunderna ska kunna erbjudas bättre och effektivare transporttjänster med tåg.

Det andra steget av uppdraget preciseras med dessa tilläggsdirektiv. Uppdraget avser järnvägssystemet i alla delar av landet. Utredaren ska, utöver det som omfattas av de ursprungliga direktiven, också utföra uppdraget i enlighet med dessa direktiv.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2015.

Järnvägens framtida utveckling

Järnvägen utgör en viktig del av det svenska transportsystemet, där såväl samhällsköpta persontransporter som kommersiella persontransporter och godstransporter har viktiga uppgifter att fylla. Behoven av olika typer av tågtransporter kan komma att förändras beroende av en mängd omvärldsfaktorer. Det är viktigt att systemet utformas så att det ytterst är transportkundernas efterfrågan som driver utvecklingen, samtidigt som vederbörlig hänsyn tas även till samhällets övergripande behov. Beslut av EU, riksdagen, regeringen och dess myndigheter som avser åtgärder om infrastruktur, marknadsreglering och andra styrmedel bör fattas utifrån övergripande mål avseende järnvägens roll, samtidigt som det lämnas utrymme för marknadsstyrda initiativ att utveckla järnvägen. Det finns av dessa skäl behov av att analysera framtids-trender och skissa på olika scenarier för utvecklingen.

- Utredaren ska därför redogöra för olika scenarier för framtida behov av järnvägstransporter som del av transportsystemet och tydliggöra övergripande vägvalsfrågor.

Rollfördelning och samordning inom järnvägssektorn

Uppdelningen av det svenska järnvägssystemet har resulterat i att olika aktörer fått ansvar för olika funktioner, t.ex. infra-struktur-förvaltning och utförande av tågtrafik. Dessutom har det utvecklats nya marknader med produkter och tjänster som behövs vid utövandet av dessa funktioner. Sektorns aktörer består av statliga, kommunala och privata organisationer. Mångfald och konkurrens mellan olika leverantörer har i många fall bidragit till positiva effekter, som en mer effektiv produktion och attraktivare transporttjänster. Det är emellertid väsentligt att uppmärksamma att uppdelningen av det tidigare integrerade järnvägssystemet drivit utvecklingen mot en ökad specialisering hos de olika företagen, där övergripande systemkunskap ibland har gått förlorad. Problem kan uppstå om gränssnitten mellan olika aktörers ansvarsområden inte är tillräckligt tydliga. Även om det i Sverige redan sker omfattande samverkan och samarbete mellan sektorns aktörer menar regeringen att det finns behov av att stärka samarbetet inom branschen. Annars finns risk för problem i utförandet av olika funktioner och i olika processer som är väsentliga för en fungerande dialog och samverkan mellan aktörerna i sektorn och för ett för brukarna väl fungerande järnvägssystem.

Det finns mot den bakgrunden skäl att göra en översyn av rollfördelningen inom sektorn och en analys av behovet av att förbättra incitamenten till frivilliga samarbeten eller att, vid behov, ställa ökade krav på organisationerna att samarbeta i vissa frågor.

Vidare är det av stor betydelse att branschens aktörer har tillgång till tillräcklig kompetens för att järnvägssektorn ska kunna utföra de olika uppgifterna på ett tillfredställande sätt. Om så inte skulle vara fallet, behöver det undersökas om det går att vidta åtgärder för att förbättra tillgången till rätt kompetens. Det är även fortsatt sektorns aktörer som i huvudsak ska ansvara för och finansiera kompetensförsörjningen.

Även när gränssnitten är tydliga och det finns fungerande samarbeten kan det uppstå nya s.k. transaktionskostnader på grund av det ökade antalet aktörer. Det är väsentligt att bedöma dessa kostnaders storlek, överväga hur de kan minimeras, och sätta dem i relation till de effektivitetsvinster som specialisering och ökad konkurrens har inneburit i sektorn.

En viktig del i järnvägens förmåga att fungera och bli effektivare handlar också om att säkerställa att långsiktiga och i vissa fall för sektorn strategiska frågor, som t.ex. kräver aktiv samordning mellan järnvägens aktörer, blir föremål för en gemensam beredning och ett beslutsfattande som grundas i en helhetssyn. Exempel på sådana sektorsövergripande frågor kan vara stora teknikskiften som införandet av det nya signalsystemet ERTMS, markanvändning, regelutveckling inom EU samt kompetensförsörjning och utbildningsfrågor. Regeringen menar att det kan finnas anledning att närmare utreda om det finns ett behov av att etablera en funktion för beredning av sådana frågor och i så fall olika former för detta. Det är i sammanhanget viktigt att redovisa bedömningar av för- och nackdelar med en sådan funktion.

Järnvägssektorn präglas av en relativt stor andel statligt ägda företag. Green Cargo AB, Infranord AB, Jernhusen AB och SJ AB ska alla agera på kommersiella villkor. Det finns skäl att kartlägga för- och nackdelar med det statliga ägandet på den nu öppna järnvägsmarknaden, och särskilt frågan om de statliga företagens verksamhetsmål innebär en risk för störningar i marknadens funktions-sätt.

Utredaren ska därför

- föreslå hur ett förtydligande av roller och ansvarsområden inom sektorn kan åstadkommas,
- utvärdera hur tidigare och pågående samarbetsprojekt mellan sektorns aktörer har fungerat,
- föreslå hur sektorns aktörer kan motiveras till, eller vid behov omfattas av ökade krav på utvecklade former för samarbete, inklusive i kommersiella relationer, i syfte att skapa förutsättningar för effektivisering av viktiga funktioner och processer,
- utreda behovet av att etablera en funktion för en samordnad beredning av en del långsiktiga och strategiska frågor som kräver ett aktivt deltagande av järnvägens aktörer och lämna förslag till olika former för detta och vilka frågor som i så fall bör omfattas av en sådan beredning,

- utreda behovet av att vidta åtgärder för att, inom ramen för nuvarande nivå på det offentliga åtagandet, förbättra förutsättningarna för att sektorns aktörer ska ha tillgång till rätt kompetens,
- bedöma storleken på tillkommande transaktionskostnader i förhållande till effektivitetsvinster,
- analysera de statliga företagens roll och ställning på marknaden och hur det statliga ägandet påverkar förutsättningarna att utveckla väl fungerande marknader.

Transporttjänster av god kvalitet på en öppen marknad

De olika delmarknaderna för tågtrafik har stegvis öppnats de senaste decennierna. Det saknas, enligt regeringen, skäl att ifrågasätta den huvudsakliga inriktningen vad gäller reglering av marknadstillträdet. I jämförelse med monopolsituation leder en öppen marknad som regel till att tjänsterna utformas på ett sätt som bättre svarar mot den efterfrågan resenärer och varu-ägare har. Genom en fortsatt utveckling av regelverk och andra styrmedel ska marknaderna för gods- respektive persontransporter med tåg fortsatt ges möjlighet att utvecklas positivt.

Marknaden för godstrafik på järnväg har varit öppen i närmare två decennier. Efter en stark period under 2000-talet fram till 2007 följde en kraftig nedgång i samband med den finansiella krisen 2009. Därefter skedde en snabb återhämtning, men sedan 2010 har godstransportarbetet med tåg minskat något, även om marknadsandelen varit relativt stabil. Det finns sannolikt potential för en fortsatt utvecklad godstrafik på järnväg och anledning att analysera faktorer och relaterade åtgärder som, med utgångspunkt i befintlig infrastruktur, kan bidra till att realisera denna.

Marknaden för persontrafik på järnväg kan delas in i samhällsköpta persontransporter och kommersiella persontransporter. Samhällsköpt persontrafik har upphandlats i konkurrens sedan början av 1990-talet. Utbud och efterfrågan har utvecklats påtagligt starkt i över 20 års tid. Marknaden för kommersiell persontrafik på järnväg öppnades 2010. Redan efter några år går det att konstatera att ny trafik uppstår, vilket ökar utbudet för resenärerna.

Lönsamheten inom den svenska järnvägsbranschen har generellt sett varit låg under senare år. Dessutom menar branschföreträdare att det finns risk för ytterligare kostnads-höjningar, bl.a. med anledning av införandet av det nya signal-systemet ERTMS, Trafikverkets aviserade anpassning av banavgifterna till gällande EU-direktiv och merkostnader föranledda av nya EU-regler. Det finns därför behov av att närmare analysera effekterna av avgiftshöjningar och andra kostnadsökningar med beaktande av konkurrensytorna mot andra trafikslag. I denna del ska hänsyn tas till det pågående uppdraget till Statens väg- och transportforskningsinstitut att ta fram och uppdatera kunskapsunderlag om trafikens samhälls-ekonomiska kostnader för alla trafikslag.

Det är viktigt att följa de olika delmarknaderna för tågtransporter och bedöma hur de utvecklas, och vid behov lämna förslag till åtgärder som kan leda till förbättrade förutsättningar.

Assistans (även kallad ledsagning) är för många personer med funktionsnedsättning nödvändigt för att de ska kunna resa med tåg. Sedan flera år tillbaka är stationsförvaltare och järnvägsföretag ålagda enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer att i samband med tågresor tillhandahålla assistans vid bemannade järnvägsstationer till personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet. Det är angeläget att analysera hur väl nuvarande system för assistans fungerar och om det finns behov av åtgärder för att bättre möta brukarnas behov, med fortsatt beaktande av kostnadseffektivitet.

Den persontrafik som tillhandahålls på kommersiella villkor, dvs. som inte upphandlas av kollektivtrafikmyndigheter, är en viktig del av all persontrafik med tåg. Det finns anledning att särskilt beakta gränssnittet mellan avtalad och kommersiell trafik i syfte att studera hur goda förutsättningarna är för en positiv utveckling av den kommersiellt organiserade trafiken. Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i befintlig infrastruktur analysera potentialen för utvecklade godstransporter på järnväg och identifiera faktorer som stöttar en positiv utveckling, avseende t.ex. gångtider, punktlighet, tillförlitlighet, marknadsanpassning och information,

- analysera effekterna av avgiftshöjningar och andra kostnadsökningar med beaktande av konkurrensytorna mot andra trafikslag,
- utvärdera hur väl ansvariga aktörer organiserar och utför assistans för personer med funktionshinder och nedsatt rörlighet samt vid behov och inom ramen för vad som följer av gällande EU-direktiv föreslå åtgärder, t.ex. ett alternativt, för berörda parter kostnadseffektivt, sätt att organisera verksamheten,
- utreda om förutsättningarna för långsiktigt bärkraftig kommersiellt organiserad persontrafik är tillfredställande i förhållande till upphandlad trafik, samt vid behov föreslå åtgärder.

Användning och tilldelning av kapacitet

Även om kapaciteten på järnväg är en begränsad resurs finns flera sätt att öka den tillgängliga kapaciteten utan att det behöver innebära stora infrastruktursatsningar. Det kan handla om mindre insatser som t.ex. att köra längre godståg, men också om hur järnvägsföretagen genom sina fordonsinvesteringar kan bidra till att minska järnvägens kapacitetsproblem.

Utredaren har uppmärksammat att det finns ett antal avtal ingångna mellan staten och kommuner där mer eller mindre formaliserade kapacitetsutfästelser har gjorts. Det finns skäl att försöka åstadkomma en högre grad av stringens i dessa överenskommelser så att förutsättningarna för de mer kortsiktiga kapacitetsupplåtelseprocesserna blir tydligare än vad som i dag tycks vara fallet. I ett beslut 2012 med uppdrag åt Trafikverket att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (dnr N2012/6395/TE, N2012/6434/TE) anger regeringen riktlinjer och utgångspunkter som bör gälla vid medfinansiering av statlig transportinfrastruktur. Det finns skäl att ta fram förslag för hur principerna ska kunna preciseras på järnvägsområdet med anledning av järnvägens speciella krav på planering av trafik inom ramen för en begränsad kapacitet.

Ramavtal om infrastrukturkapacitet mellan trafikorganisatörer eller järnvägsföretag tillämpas ännu inte i Sverige. Fördelar och

nackdelar med introducerandet av ramavtal mellan infrastrukturförvaltare och sökande av tågägen bör analyseras och erfarenheter från andra EU-länder tas till vara.

De prioriteringskriterier som Trafikverket i dag tillämpar vid fördelning av kapaciteten för en kommande tågplanepериод, menar utredaren inte räcker till. Kapacitetstilldelningsprocessen ska vara transparent och bygga på ekonomiska styrmedel och prioriteringskriterier som leder till en effektiv användning av järnvägsinfrastrukturen.

Prioriteringskriterier, knapphetsprissättning och trängselavgifter bör utvecklas och användas som inslag i fördelningsprocessen. I ett utvecklingsarbete bör det samtidigt övervägas hur tågägen kan differentieras i fråga om attraktivitet så att trafikorganisations- eller järnvägsföretag får möjlighet att uttrycka betalningsvilja för olika kvalitetsnivåer. Likaså bör avgifter införas som hindrar överbokning av eller för sent återlämnande av tågägen som inte behöver utnyttjas. Regeringen anser att det är betydelsefullt att göra en genomlysning av Trafikverkets pågående arbete med att utveckla kapacitets-tilldelningsprocessen, inklusive arbetet med att använda styrande avgifter som inslag i processen. Utredaren bör tillsammans med infrastrukturförvaltare, trafikorganisations- och järnvägsföretag följa och analysera utvecklingen av kapacitetstilldelningsprocessen och system för tillämpning av ekonomiska styrinstrument som inslag i den. Det kan även finnas behov av att vidareutveckla ekonomiska styrmedel för bättre kapacitetsutnyttjande och kvalitet i utförandet av olika järnvägstjänster.

Att det finns en rimlig möjlighet för järnvägsföretag och trafikorganisations- att få tillgång till fordon är centralt för att marknaden ska fungera tillfredställande. En fråga för vidare analys är därför om det finns skäl för staten att vidta åtgärder, som inte inbegriper ett utvidgat statligt fordonsinnehav, i syfte att underlätta för fordonsförsörjningen. En särskild fråga i detta sammanhang är om kommunalt ägda fordon kan och bör kunna hyras ut till kommersiella företag.

Utredaren ska därför

- analysera hur det med begränsade insatser i infra-struktur och fordon är möjligt att öka kapaciteten i järnvägsnätet och föreslå åtgärder för att insatserna ska realiseras i högre utsträckning,

- kartlägga förekomsten, innebörden och konsekvenser av överenskommelser mellan staten, kommuner och landsting eller företag om exempelvis medfinansiering av infrastruktur, lång- eller kortsiktiga kapacitetsutfästelser, samt avtal som staten slutit med andra infrastrukturförvaltare, och föreslå förtydliganden relaterade till principer för medfinansiering av statens järnvägs-infrastruktur,
- kartlägga hur ramavtal om infrastrukturkapacitet används i andra medlemsstater inom EU och analysera behov av eventuellt införande av sådana avtal på det statliga järnvägsnätet,
- ta ställning till om Trafikverkets arbete med att utveckla prioriteringskriterier, ekonomiska styrinstrument och tåglägesprodukter, kan leda till en mer transparent kapacitetstilldelningsprocess och effektivare användning av spåren,
- bedöma vilka övergripande problem som finns med fordonsförsörjning, och kartlägga potentialen för en effektivare fordonsanvändning, både vad gäller i dag oanvända fordon och fordon som används i de regionala trafikmyndigheternas verksamhet.

Byggande och underhåll av infrastrukturen

Närmare 90 procent av den totala svenska järnvägsinfrastrukturen ägs och förvaltas av staten. Det statliga ägandet av järnvägsnätet utgör därför ett viktigt styrmedel för att åstadkomma bra transporttjänster med tåg. Verksamheten att utveckla och underhålla infrastrukturen behöver utföras effektivt.

Regeringen anser att den huvudsakliga inriktningen ska vara att drift och underhåll av statens järnvägsanläggning av effektivitetsskäl bör utföras av externa företag i konkurrens. Banverket och senare Trafikverket har mot den bakgrunden gått från att sköta det mesta av underhållet på järnväg till att enbart anlita externa företag. Bolagiseringen och bildandet av Infranord AB var en viktig del i denna process. Anlitandet av externa utförare fråntar inte Trafikverket ansvaret för förvaltningen av anläggningen.

Eftersom Trafikverket är fullständigt dominerande som beställare på marknaden för spårunderhållstjänster är det betydelsefullt att studera hur denna marknad utvecklas. I delbetänkandet menar

utredaren att marknaden präglas av särskilda utmaningar. Säsongsvariationer och anslagsförändringar kan resultera i en mycket ojämn efterfrågan på underhållsentreprenörernas tjänster.

Utredaren menar att renodlingen av Trafikverkets beställar-roll har bedrivits på ett sådant sätt att det finns uppenbara risker för att kunskapen om den egna anläggningen successivt avtar. Regeringen anser att det är absolut nödvändigt att Trafikverket liksom varje annan infrastrukturförvaltare har tillräcklig kunskap om anläggningen. Detta påkallar att utredaren bedömer om åtgärder behöver vidtas, och i så fall vilka, för att säkerställa att Trafikverket besitter den kunskap som är nödvändig för att kunna fullgöra infrastrukturförvaltningen i alla tidsperspektiv – från långsiktig planering till operativ tågföring.

Utredaren bör i sina överväganden särskilt beakta de speciella systemegenskaper som gäller för järnvägen då underhållsarbete och annat arbete ska utföras på eller i direkt anslutning till trafikerad bana. All trafik liksom annan aktivitet som sker på spåren måste vara planerad. Det måste finnas möjlighet att på kort sikt omplanera banarbeten om tågen ska kunna komma fram i tid. Det finns behov av snabba och effektiva åtgärder i dialogen mellan trafik- och anläggningsansvariga inom en infrastrukturförvaltare och de som utför underhållsarbete på spåret. Underhållsavtal mellan Trafikverket och externa entreprenörer måste därför utformas så att nödvändig flexibilitet för att kunna omplanera banarbeten säkerställs. Det är angeläget att i det fortsatta utredningsarbetet utvärdera och analysera de avtal som nu råder mellan Trafikverket och externa entreprenörer utifrån dessa aspekter.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågan om avvägningen mellan internt och externt bedriven underhålls- och besiktningssamhet. En särskild aspekt som bör belysas och utvärderas är de idéer om s.k. tredjepartsbesiktning som avhandlats av Utredningen om driftskompatibilitet och järnvägssäkerhet i betänkandet Järnvägssäkerhet – Kan en annan fördelning gynna en marknadsdriven utveckling? (SOU 2010:100).

Införandet av det nya signalsystemet ERTMS innebär stora utmaningar och kräver stora insatser från många parter. Trafikverket har fått uppdraget att ta ett helhetsansvar för planeringen och införandet av ERTMS. Uppdraget ska utföras i nära samarbete med företrädare för utrustningsindustrin, järnvägsföretag och

andra trafikorganisatörer. Det är av utomordentlig vikt att införandet sker på ett sådant sätt att förutsättningarna att utföra tågtrafik inte försämras.

Utredaren ska därför

- analysera utvecklingen av underhållsmarknaden, inklusive förutsättningarna för spårentreprenörsföretagen att kontinuerligt leverera effektiva tjänster till infrastrukturförvaltarna,
- utvärdera avtalen mellan Trafikverket och spårentreprenörsföretagen, bl.a. avseende möjligheten att ta hänsyn till behov av omplanering av banarbeten för att säkerställa trafikens framkomlighet,
- utvärdera om åtgärder behöver vidtas för att säkerställa Trafikverkets kunskap om statens järnvägsinfrastruktur,
- utreda behovet av (tredjeparts)besiktning av infra-struktur, och vid behov föreslå regler för detta,
- ta ställning till Trafikverkets arbete med planeringen och införandet av ERTMS med särskilt beaktande av att undvika uppkomsten av nya inträdeshinder på marknaden.

Tillgång till tjänster

Det är uppenbart att terminaler och terminaltjänster liksom depåverksamhet måste utvecklas i harmoni med utvecklingen av järnvägens huvudinfrastruktur. Olika utvecklingsinsatser inom huvudinfrastrukturen riskerar annars att inte få den effekt som uttryckts i mål och antaganden i riksdagens och regeringens ställningstaganden. Utredaren redogör i delbetänkandet för att många intressenter har uttryckt att det råder oklarheter vad gäller ansvar och rättigheter i förhållande till dessa anläggningar och relaterade funktioner.

Vidare finns det enligt utredaren många som har synpunkter på att anläggningar i vissa fall är felaktigt placerade från logistiksynpunkt liksom att det saknas en strategisk markplanering. Den fortsatta utredningen bör innefatta överväganden om hur järnvägens behov av mark för terminaler och depåer ska säkerställas i samverkan med kommunerna i deras fysiska planering. Dessutom

finns skäl att analysera hur marknaden för tillhandahållande av terminal- och depåtjänster kan bidra till järnvägstrafikens utveckling i samarbete med de andra trafikslagen. Detta inkluderar att särskilt beakta Jernhusen AB:s utveckling av terminal- och depåverksamheterna, där också frågan om mångfald och konkurrens inom sidoverksamheterna bör värderas som ett inslag i effektiviseringen av järnvägs-sektorn.

Förvaltningen av infrastruktur och andra anläggningar är ibland delad mellan Trafikverket som infrastrukturförvaltare och Jernhusen AB eller något annat företag som förvaltare av övriga anläggningar. Denna situation säkerställer att trafik-företagen kan få tillgång till spåren och, om säkerheten så tillåter, själva få utföra tjänster i form av lastning och lossning av gods, driftunderhåll av fordon m.m. utan att behöva anlita de företag som tillhandahåller tjänster inom terminal- eller depåområden. En uppdelning av förvaltningsansvaret för spår-anläggningar, inklusive så kallade anslutningsspår, och övriga anläggningar kan emellertid försvåra en effektiv utveckling av terminal- och depåområden om det brister i samordningen mellan förvaltarna. Utredaren bör överväga hur en mer samlad förvaltning av spår och övriga anläggningar kan åstadkommas utan att det inskränker trafikföretagens möjlighet att välja i vilken omfattning de vill köpa terminal- och depåservice eller utföra verksamhet själva.

Utredaren ska därför

- föreslå hur järnvägens behov av mark för bl.a. terminaler och depåer ska säkerställas i samverkan med kommunerna i deras fysiska planering och vilka villkor som bör vara uppfyllda innan statliga järnvägsfastigheter, mark eller anläggningar får upplåtas eller överlåtas,
- analysera lämpligheten i att inom Jernhusen AB hålla samman järnvägens allmänna fastighetsförvaltning med dess aktiva terminal- och depåförvaltning samt ta ställning till om delar av Jernhusen AB:s terminal- och depåverksamhet bör avskiljas för att åstadkomma ökad mångfald och konkurrens,

- ta ställning till om en mer samlad förvaltning av spår, övriga terminalanläggningar och terminalservice bör etableras och hur den i så fall ska organiseras för att också medge trafikutövare och fordonsansvariga att själva, eller via av dem upphandlade tjänstetillhandahållare, utföra relaterad verksamhet.

Reglering, tillsyn och uppföljning

Regelutvecklingen på järnvägsområdet har varit betydande de senaste decennierna. EU-rätten har vartefter blivit mycket omfattande och påverkar nu alla områden inom järnvägssektorn. Inom ramen för EU-rätten finns fortfarande utrymme, om än begränsat, för regler i nationella författningar. Förslagen i det s.k. fjärde järnvägspaketet kommer, om de antas, att ytterligare minska utrymmet för nationella regler. För att Sverige ska kunna öka möjligheterna att påverka utvecklingen av EU-regler så att dessa blir lämpliga för svenska förhållanden krävs ett långsiktigt, proaktivt och kunnigt arbete av flera parter. Det är regeringen som är ansvarig för EU-arbetet och det är därmed relevant att studera hur regeringen tillsammans med berörda parter ska kunna stärka svenska intressen bättre framöver.

Det finns även ett generellt behov av att följa och reflektera kring den vidare utvecklingen av såväl nationell som internationell reglering, tillsyn, marknadsövervakning och övriga roller inom järnvägsområdet.

Regeringen anser att det är viktigt att Transportstyrelsen utvecklar sin roll att vara tillsyns- och säkerhetsmyndighet på järnvägsområdet. Även myndighetens roll i marknadshänseende behöver utvecklas. Det inkluderar bl.a. arbetet med tillsyn av kapacitetstilldelningsprocessen.

Det är tydligt att det finns behov av att utveckla tillgången till kvalitetssäkrad statistik för olika ändamål. Uppgifterna krävs för beslut om åtgärder inom järnvägsområdet. Det är även väsentligt att allmänheten får korrekt information om hur järnvägssystemet fungerar och hur den stora mängd offentliga medel som går till järnvägssystemet används. Vidare påverkar statistik och tillgången till information möjligheten för marknadens aktörer att göra korrekta bedömningar och våga ta affärsmässiga beslut.

Utredaren ska därför

- föreslå hur Sveriges insatser i regelutveckling kan stärkas, främst inom EU, bl.a. i syfte att säkerställa att fortsatt harmonisering bidrar till utvecklingen av ett effektivt järnvägssystem,
- analysera formerna för och innehållet i Transportstyrelsens olika roller inom järnvägsområdet samt bedöma behov av att ge myndigheten ett stärkt och förtydligt mandat i syfte att verka för transport-politisk måluppfyllelse,
- kartlägga den befintliga statistiken och andra uppgifter hos olika aktörer i sektorn,
- föreslå hur behovet av statistik för kunskaps- och beslutsunderlag kan säkras.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i enlighet med de ursprungliga direktiven genomföra uppdraget utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, regionala och lokala aktörer som kommuner och landsting, näringslivet och övriga intressenter.

Utredaren ska föreslå tidplan för genomförande av föreslagna åtgärder och fortsatt nödvändigt utvecklingsarbete.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2015.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2014:160

Tilläggsdirektiv till Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 19 december 2014

Ändring av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 8 maj 2013 att en särskild utredare skulle göra en översyn av järnvägens organisation (dir. 2013:46). Syftet med översynen är att föreslå förbättringar av järnvägssystemets organisation som på bästa sätt möter framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem. Utredningen har antagit namnet Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02).

Uppdraget ska enligt de ursprungliga direktiven genomföras i två steg. Det första steget innebar att utredaren inventerade och redogjorde för potentiella förbättringsområden där åtgärder bör vidtas för att i större utsträckning möta resenärernas och gods-transportköparnas behov inom ramen för ett effektivt och hållbart transportsystem.

I tilläggsdirektiv (dir. 2013:88) ändrade regeringen datum för när den första delen av uppdraget senast skulle redovisas till den 4 december 2013. Utredaren överlämnade den 2 december 2013 delbetänkandet En enkel till framtiden? (SOU 2013:83).

Det andra steget av uppdraget preciserades av regeringen i tilläggsdirektiv som beslutades den 3 april 2014 (dir. 2014:52). Uppdraget skulle, enligt tilläggsdirektiven, redovisas senast den 30 juni 2015. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 23 december 2015.

I dessa tilläggsdirektiv ändras uppdraget på flera sätt. Utredaren ska, utöver det som omfattas av de ursprungliga direktiven, också utföra uppdraget i enlighet med dessa direktiv.

Uppdraget ska delredovisas

Utredaren ska delredovisa vissa frågor om byggande och underhåll av infrastrukturen. I syfte att påskynda utvecklingen inom järnvägsunderhållet ska utredaren senast den 31 mars 2015 lämna en lägesrapport avseende hittills utfört arbete med att

- analysera utvecklingen av underhållsmarknaden, inklusive förutsättningarna för spårentreprenörsföretagen att kontinuerligt leverera effektiva tjänster till infrastrukturförvaltarna,
- utvärdera avtalen mellan Trafikverket och spårentreprenörsföretagen, bl.a. avseende möjligheten att ta hänsyn till behov av omplanering av banarbeten för att säkerställa trafikens framkomlighet,
- utvärdera vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa Trafikverkets kunskap om statens järnvägsinfrastruktur,
- utvärdera och analysera behov av åtgärder för att säkerställa att Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare tar det samlade ansvaret för utförande och uppföljning av underhållet,
- särskilt utreda förutsättningarna för Trafikverket att utföra besiktning och kontroll av järnvägsanläggningen.

Byggande och underhåll av infrastrukturen

Avsnittet *Byggande och underhåll av infrastrukturen* i de ursprungliga direktiven ändras enligt följande.

Regeringens mål är att Sverige ska ha EU:s lägsta arbetslöshet år 2020, samtidigt som sysselsättningsgraden ökar. Ett robust, säkert och effektivt transportsystem med god kapacitet, bl.a. avseende järnväg, är en förutsättning för jobb, grundläggande tillgänglighet och hållbar utveckling i hela Sverige. En väl fungerande järnväg är också viktig för att minska klimat- och miljöpåverkan. Ett effektivt och modernt transportsystem bidrar till att Sverige ska kunna bli

ett mer miljömässigt hållbart samhälle. En jämfört med i dag bättre fungerande järnväg bidrar också till att nå regeringens mål om en ökad andel kvalificerad industriproduktion i Sverige.

Regeringen ser ett behov av att öka de resurser som är avsatta för underhåll av statens järnvägsanläggning. Vidare bedömer regeringen att det även krävs ändringar i främst järnvägsunderhållets organisation för att järnvägen i Sverige ska kunna börja fungera bättre än i dag.

Närmare 90 procent av den totala svenska järnvägsinfrastrukturen ägs och förvaltas av staten. Det statliga ägandet av järnvägsnätet utgör därför ett viktigt styrmedel för att åstadkomma väl fungerande transporttjänster med tåg. Verksamheten att utveckla och underhålla infrastrukturen behöver utföras effektivt och med hög kvalitet.

Banverket och senare Trafikverket har gått från att sköta det mesta av underhållet på järnväg till att enbart anlita externa företag. Bolagiseringen av delar av Banverket genom bildandet av Infranord AB var en viktig del i denna process. Anlitandet av externa utförare fråntar inte Trafikverket ansvaret för förvaltningen av anläggningen. Det är mot den bakgrunden viktigt att Trafikverket, som har uppdraget att vara infrastrukturförvaltare för den statliga järnvägsanläggningen, på ett ändamålsenligt sätt tar det samlade ansvaret för kontroll och utförande av underhållet. Detta bör inte minst göras genom att myndigheten skaffar sig bättre kunskap om järnvägsanläggningens tillstånd.

Eftersom Trafikverket är fullständigt dominerande som beställare på marknaden för spårunderhållstjänster är det betydelsefullt att studera hur denna marknad utvecklas. I delbetänkandet En enkel till framtiden? (SOU 2013:83) menar utredaren att marknaden präglas av särskilda utmaningar. Säsongsvariationer och anslagsförändringar kan enligt utredaren resultera i en mycket ojämn efterfrågan på underhållsentreprenörernas tjänster.

Utredaren menar att renodlingen av Trafikverkets beställarroll har bedrivits på ett sådant sätt att det finns uppenbara risker för att kunskapen om den egna anläggningen successivt avtar. Liknande synpunkter har även framförts av Riksrevisionen i rapporten Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder (RiR 2013:18) och av Statens Haverikommission i rapporten Säkerhet vid arbete i spår-miljö (RJ 2014:05).

Regeringen anser att det är nödvändigt att Trafikverket liksom varje annan infrastrukturförvaltare har tillräcklig kunskap om anläggningen. Detta påkallar att utredaren bedömer om åtgärder behöver vidtas, och i så fall vilka, för att säkerställa att Trafikverket besitter den kunskap som är nödvändig för att kunna fullgöra infrastrukturförvaltningen i alla tidsperspektiv – från långsiktig planering till operativ tågföring.

Utredaren bör i sina överväganden särskilt beakta de speciella systemegenskaper som gäller för järnvägen då underhållsarbete och annat arbete ska utföras på eller i direkt anslutning till trafikerad bana. All trafik liksom annan aktivitet som sker på spåren måste vara planerad. Det måste finnas möjlighet att på kort sikt omplanera banarbeten om tågen ska kunna komma fram i tid. Det finns behov av snabba och effektiva åtgärder i dialogen mellan trafik- och anläggningsansvariga inom en infrastrukturförvaltare och dem som utför underhållsarbete på spåret. Underhållsavtal mellan Trafikverket och externa entreprenörer måste därför utformas så att nödvändig flexibilitet för att kunna omplanera banarbeten säkerställs. Det är angeläget att i det fortsatta utredningsarbetet utvärdera och analysera de avtal som nu råder mellan Trafikverket och externa entreprenörer utifrån dessa aspekter.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågan om avvägningen mellan internt och externt bedriven underhålls- och besiktningens verksamhet. En särskild aspekt som bör belysas och utvärderas är de idéer om s.k. tredjepartscertifiering som avhandlats av Utredningen om driftskompatibilitet och järnvägssäkerhet i betänkandet Järnvägssäkerhet – Kan en annan fördelning gynna en marknadsdriven utveckling? (SOU 2010:100).

Införandet av det nya signalsystemet ERTMS innebär stora utmaningar och kräver stora insatser från många parter. Trafikverket har fått uppdraget att ta ett helhetsansvar för planeringen och införandet av ERTMS. Uppdraget ska utföras i nära samarbete med företrädare för utrustningsindustrin, järnvägsföretag och andra trafikorganisatörer. Det är av utomordentlig vikt att införandet sker på ett sådant sätt att förutsättningarna att utföra tågtrafik inte försämras.

Utredaren ska därför

- analysera utvecklingen av underhållsmarknaden, inklusive förutsättningarna för spårentreprenörsföretagen att kontinuerligt

leverera effektiva tjänster med hög kvalitet till infrastrukturförvaltarna,

- utvärdera avtalen mellan Trafikverket och spårentreprenörsföretagen, bl.a. avseende möjligheten att ta hänsyn till behov av omplanering av banarbeten för att säkerställa trafikens framkomlighet,
- utvärdera om åtgärder behöver vidtas för att säkerställa Trafikverkets kunskap om statens järnvägsinfrastruktur,
- utvärdera och analysera behov av åtgärder för att säkerställa att Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare tar det samlade ansvaret för utförande och uppföljning av underhållet,
- särskilt utreda förutsättningarna för Trafikverket att utföra besiktning och kontroll av järnvägsanläggningen,
- utreda behovet av (tredjeparts)certifiering av infrastruktur, och vid behov föreslå regler för detta,
- ta ställning till Trafikverkets arbete med planeringen och införandet av ERTMS med särskilt beaktande av behovet att undvika uppkomsten av nya inträdeshinder på marknaden.

(Näringsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöreköp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del II. [38]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?
[27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsu-
mentvaror som innehåller kemikalier.
[30]
Ett effektivare främjandeförbud i
lotterilagen. [34]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]
Lösöreköp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet
i Sverige. Strategi och åtgärder för säker
information i staten. [23]

- En ny säkerhetsskyddslag. [25]
Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalag. [39]
Stärkt konsumentskydd på
bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]

Kulturdepartementet

- Begravningsclearing. [26]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015.
Kontroll, dokumentation och finansie-
ring för ökad säkerhet. [11]

Näringsdepartementet

- Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi
för en konkurrenskraftig jordbruks-
och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella
tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital
kompetens. [28]
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]
Koll på anläggningen. [42]

Socialdepartementet

- Mer gemensamma tobaksregler.
Ett genomförande av tobaks-
produkt direktivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett
ändamålsenligt klagomålssystem
i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slutna
vård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring.
Del 1 + 2. [21]

Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]
Systematiska jämförelser. För lärande i
staten. [36]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]
En yrkesinriktning inom teknik-
programmet. [29]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]