

Utredningen om järnvägens organisation

Gunnar Alexandersson
Särskild utredare

Järnvägsgruppens vårseminarium
26 maj 2015

En utredning i två steg

1. En nulägesbeskrivning av järnvägens organisation ***Klar 2 dec 2013***
2. Analys av hur järnvägens organisation kan förbättras

Enligt tilläggsdirektiv (3 april och 19 dec 2014)

***Delredovisning om byggande och underhåll
av infrastrukturen***

16 april 2015

Slutbetänkande

23 december 2015

Koll på anläggningen



DELBETÄNKANDE AV
UTREDNINGEN OM JÄRNVÄGENS ORGANISATION


STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR
SOU 2015:42

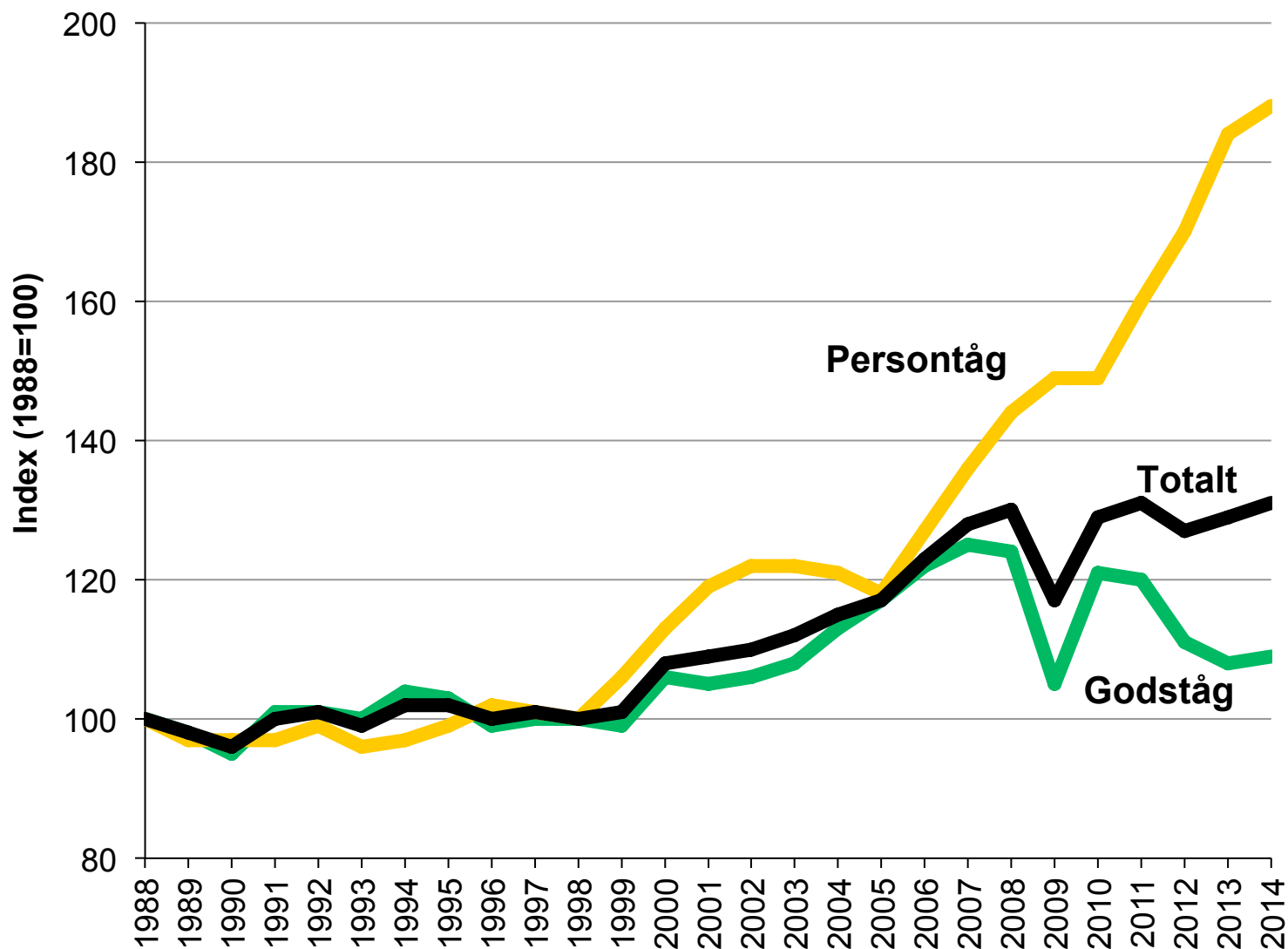
Direktiven för delbetänkandet

- Analysera utvecklingen av underhållsmarknaden, inkl. förutsättningar för spårentreprenörsföretagen att kontinuerligt leverera effektiva tjänster till infrastrukturförvaltarna.
- Utvärdera avtalen mellan Trafikverket och spårentreprenörsföretag, avseende bl.a. 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.

Bakgrund: infrastrukturens utveckling

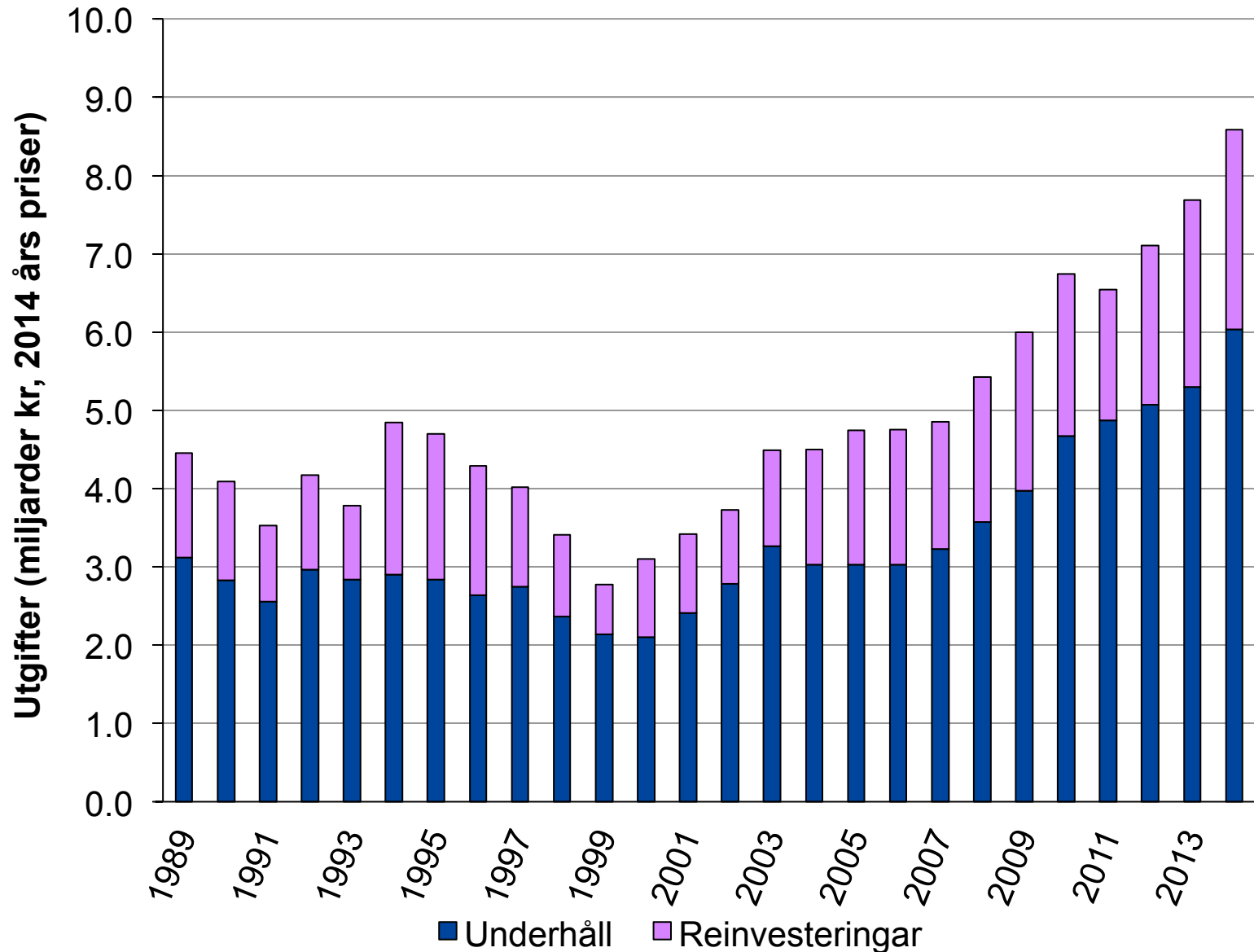
- Användningen av järnvägen har ökat under flera år, vilket påverkar slitaget
- Under stora delar av 1990-talet minskade de spenderade medlen för reinvesteringar och underhåll av järnvägsinfrastrukturen men de har därefter ökat nästan varje år
- Säkerheten på järnväg har inte försämrats i generell mening, men det finns viktiga områden att bevaka och förbättra
- Brister i statistiken gör att det i vissa fall är svårt att uttala sig om tendenser vad gäller vissa händelser
- De händelser och störningar som inträffar får ofta stora konsekvenser, för både person- och godstrafiken
- Tågförseningar orsakade av fel i anläggningen är ett fortsatt problem även under år med mildare vintrar

Bruttotonkm 1988-2014

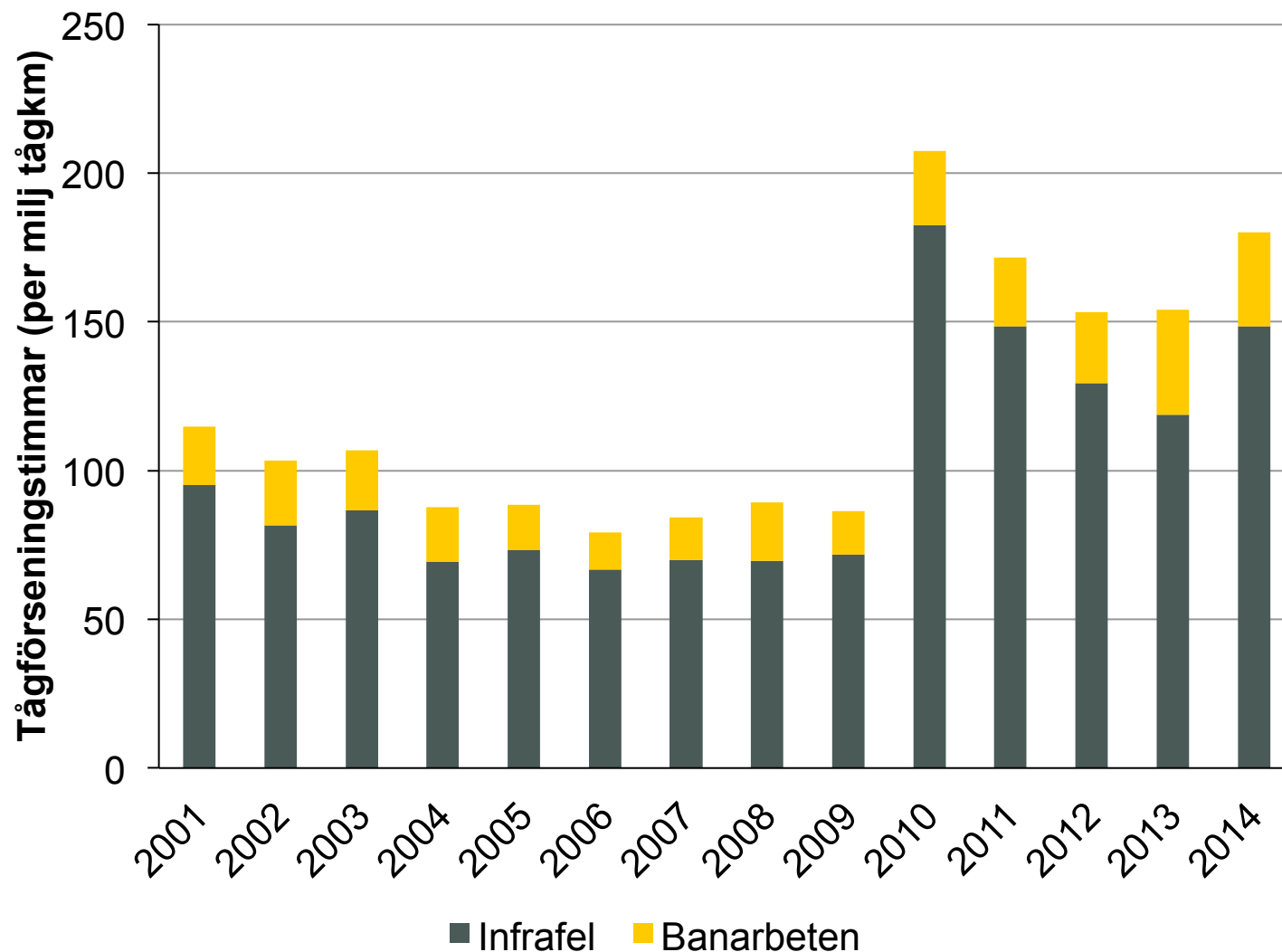


Källa: Jakob Wajsman, Trafikverket. Not: 2014 års uppgifter är preliminära.

Utgifter för reinvesteringar och underhåll av järnvägen



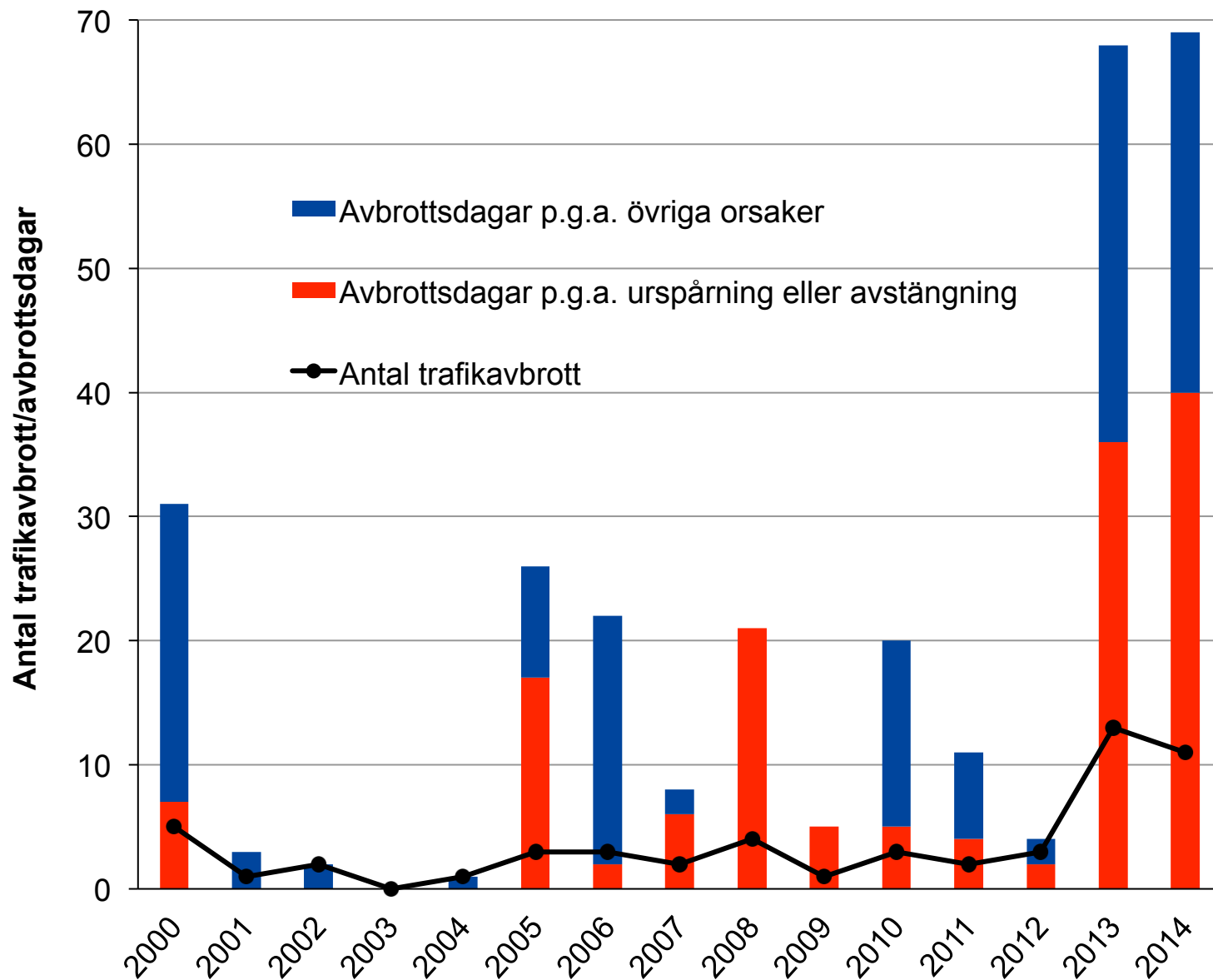
Tågförseningstimmar (per milj tågkm) orsakade av fel i anläggningen 2001–2014



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

Källa: Trafikverket

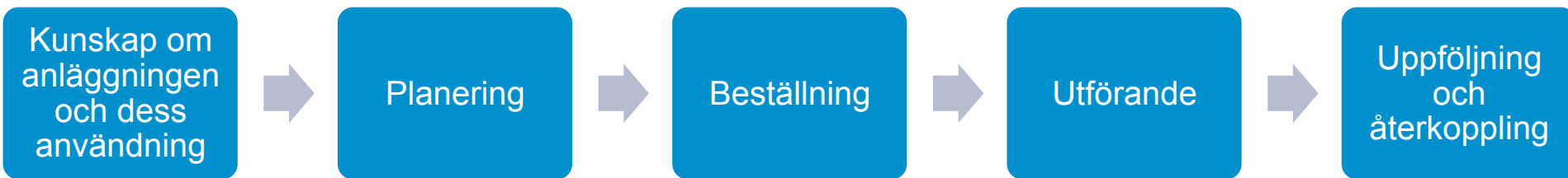
Större trafikavbrott och avbrottsdagar 2000-2014 (godstrafik)



Källa: Nelldal (2014, 2015)

Modell för analysen

- En schematisk bild av processkedjan för järnvägsunderhåll används som modell för att sortera iakttagelser och analysera nyckelfrågorna i utredningsuppdraget



- En projektgrupp knuten till utredningen, med representanter från berörda parter, har visat en stor samstämmighet vad gäller identifiering av problem och utmaningar

Kunskap om anläggningen

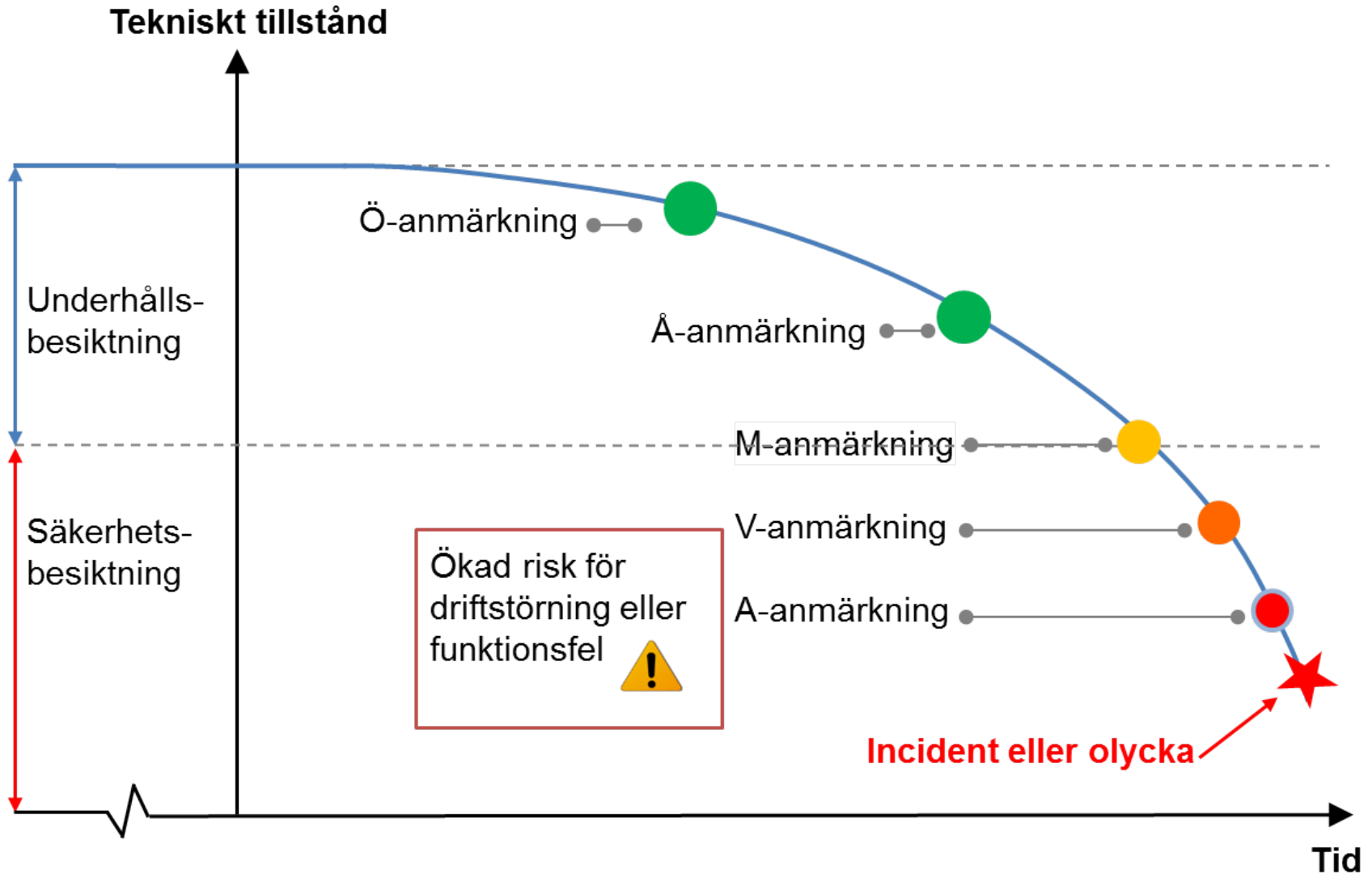
- Kunskap om anläggningen och dess användning är den mest centrala delen i ett fungerande system för planering och utförande av underhåll och andra åtgärder i järnvägsanläggningen.
- Trafikverket saknar i dag ett ändamålsenligt anläggningsregister och tillhörande system för att skapa sig en aggregerad bild över järnvägsanläggningens tillstånd, användning och behov.
- Insikten om bristerna i befintliga system har funnits länge. I dag görs betydande utvecklingsinsatser men det kommer att dröja åtminstone till 2018 innan det nya systemet för anläggningsdata, ANDA, är på plats.
- Ökad tillståndskontroll av anläggningen i form av underhållsbesiktning är nödvändig för att bygga upp den kunskap om anläggningen som Trafikverket behöver ha som infrastrukturförvaltare.

Kunskap om anläggningen

Förslag i urval

- Trafikverket bör bygga upp ett underhållssystem, vilket innebär att ta fram anläggningsregister, systemstöd, metoder och arbetssätt för att ge en aggregerad bild av anläggningens tillstånd, kostnad för att byta komponenter och när så behövs, 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 förstärka sin organisation för att i egen regi kunna utföra mer tillståndskontroll i form av underhållsbesiktning direkt ute i anläggningen.

Besiktningstyp och anmärkningstyp i olika stadier av en anläggnings tillstånd



Planering

- 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. En sådan skulle kunna 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.

Planering

Förslag i urval

- 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, 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.
- Trafikverket bör utvärdera införandet av s.k. servicefönster mot gällande regelverk.
- Trafikverket bör utveckla samplaneringen av underhåll, re- och nyinvesteringar för minskad trafikpåverkan.

Beställning

- 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.
- 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.
- Funktionsentreprenader får inte vara ett sätt att överlåta *ansvaret* för anläggningen till en entreprenör.

Beställning

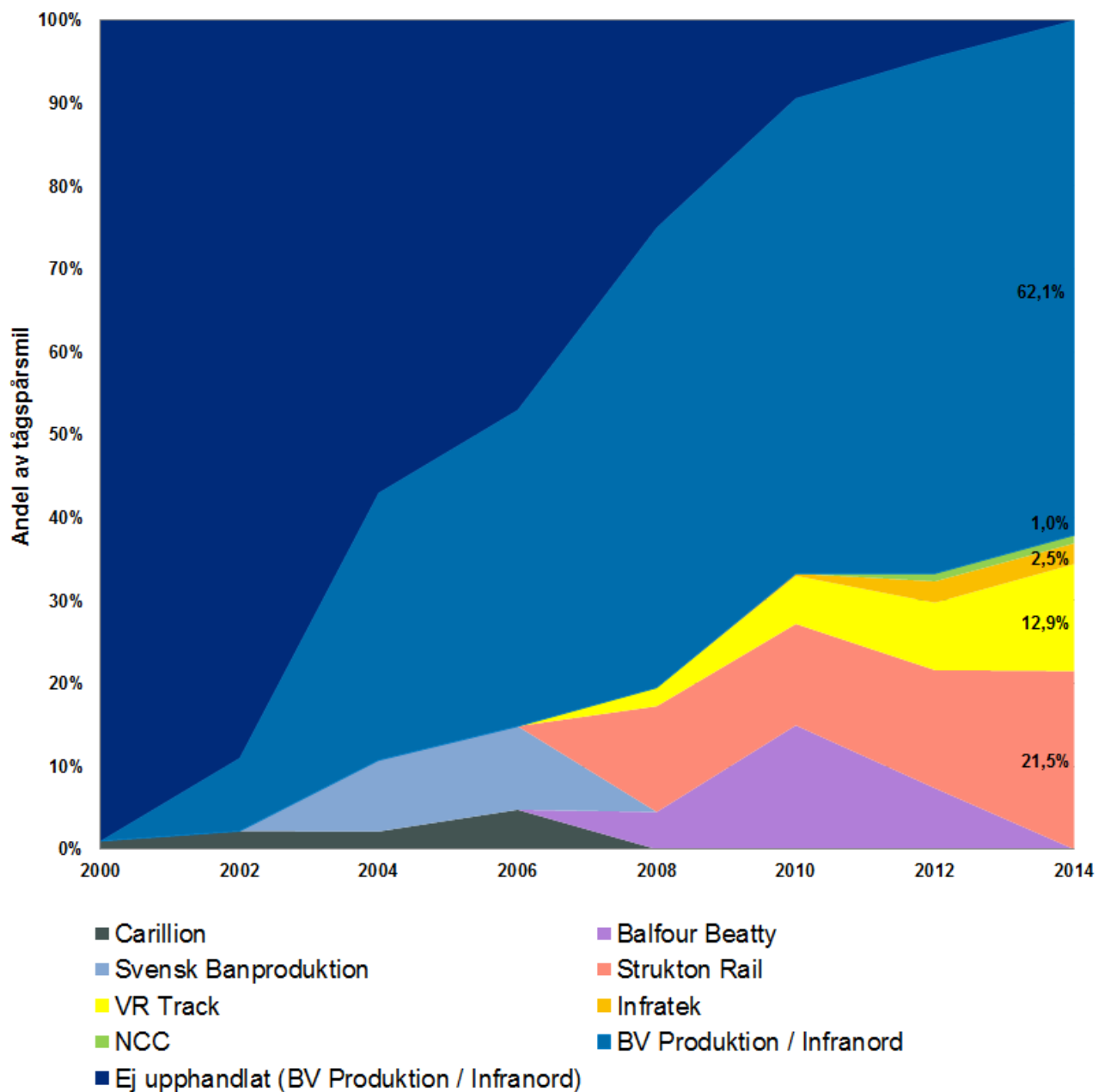
Förslag

- 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 utförande-entreprenader framför funktionsentreprenader för järnvägsunderhåll.

Utförande

- Sedan början av 2000-talet har Banverket/Trafikverket gradvis konkurrensupphandlat utförandet av järnvägsunderhållet.
- Marknadskoncentrationen har minskat över tid och även om antalet anbud i upphandlingarna är relativt få kan man inte säga att marknaden generellt är alltför svag för att medge en fungerande konkurrens.

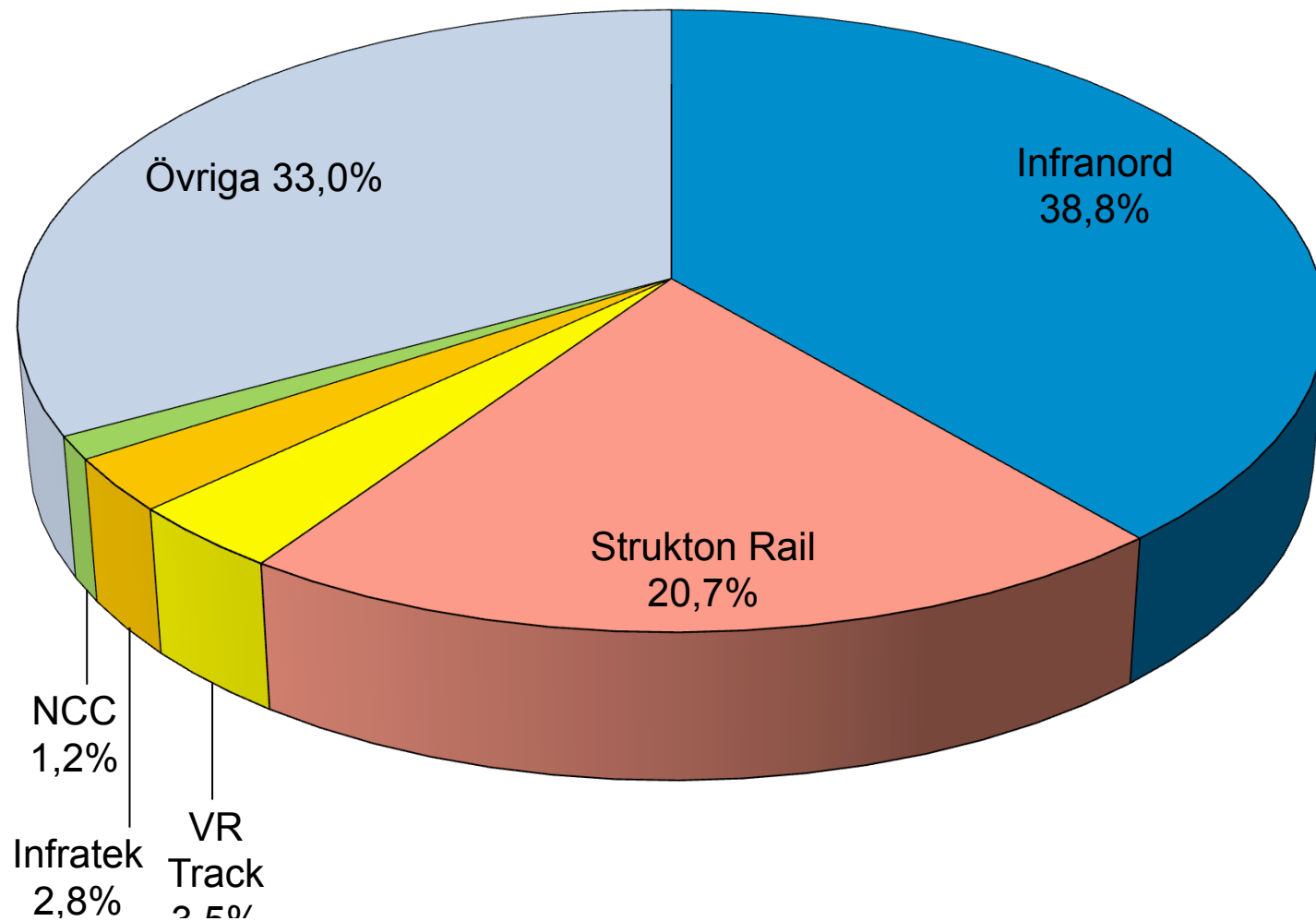
Konkurrens- utsättning och underhållsentre- prenörernas marknadsandelar 2000–2014



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

Marknadsandelar på "totalmarknaden" för järnvägsunderhåll och reinvesteringar 2014



Utförande

- De vetenskapliga studier som finns visar på kostnadsfördelar med konkurrensutsättningen. När mätbara s.k. transaktionskostnader inkluderas minskar kostnadseffekterna, men nettot är alltjämt betydande (ca 9%).
- 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.

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.

Utförande

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

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.

Uppföljning och återkoppling

- Trafikverkets system för rapportering av besiktningssanmärkningar och för genomförda åtgärder behöver förbättras. Effekter av faktiskt genomförda åtgärder (och relaterade kostnader) är svåra att bedöma eftersom sådan information inte samlas in på ett systematiskt sätt.
- 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 och kunskapsuppbyggnad 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.

Uppföljning och återkoppling

Förslag

- Trafikverket bör utveckla systemen för rapportering av besiktningsanmärkningar 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.

Trafikverkets ledning och styrning

- Vissa typer av brister hos Trafikverket verkar återkomma. Frågor som berör flera verksamhetsområden, och som därför kan behöva en tydlig ansvarsfördelning, samordning och beredning, förefaller myndigheten ha svårt att hantera på ett effektivt eller enhetligt sätt.
- Trafikverkets verksamhet är i stor utsträckning styrd av regelverk som behöver tas i beaktande vid fördelning av ansvar och i utförande av olika uppgifter. Kännedom om vilket ansvar myndigheten har och på vilket regelverk det baserar sig verkar kunna förbättras, särskilt när det gäller det som bestäms genom EU-samarbetet.
- 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.

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.

Det fortsatta utredningsarbetet

Sedan september 2014 har en stor del av arbetet i utredningen bedrivits i nio delprojekt med tillhörande arbetsgrupper (med totalt ett 80-tal personer involverade)

Övergripande/sammanfattande analyser:

1. **Järnvägens framtida utveckling**
2. **Rollfördelning och samordning inom järnvägssektorn**

Funktionsanalyser/fördjupningsområden:

3. **Persontransporter inkl. fordonsfrågorna**
4. **Godstransporter inkl. fordonsfrågorna**
5. **Kapacitetstilldelning och trafikledning**
6. **Järnvägens fastighetsförsörjning och sidotjänster**
7. **Byggnad och underhåll av infrastrukturen**
8. **Reglering, tillsyn och uppföljning**
9. **Statistik och periodisk uppföljning**

Lägesrapport

- Ett stort antal utredningspunkter kvar att hantera
- En hel del material redan insamlat men mycket återstår
- Flera pågående externa uppdrag på väg att leverera underlagsrapporter
- Planering och prioriteringar av det återstående arbetet pågår

Tack!

Särskild utredare:

Gunnar Alexandersson

gunnar.alexandersson@regeringskansliet.se

Sekreterare i utredningen:

Åsa Tysklind

Helena Andersson

Lars Hellsvik

Utredningens webbplats:

www.sou.gov.se/jarnvagensorg