

Remissvar - Delbetänkandet av Utredningen om järnvägens organisation SOU2015:42 Koll på anläggningen (dnr N2015/3479/TIF)

I delbetänkandet lämnar utredningen en rad förslag som syftar till att utveckla Trafikverkets drift och underhållsarbete. Vi, Svensk Linjebesiktning AB (nedan kallat SLAB) och våra partners Lundgren & Ljung AB (nedan kallat L&L AB), har identifierat flera möjligheter att bistå i utvecklingen av Trafikverkets processer och väljer därför att svara enligt nedan för valda delar av betänkandet. SLAB med partners är inte en officiell remissinstans. Vi har trots det valt att svara med ett remissvar då utredningsledaren i konversation med oss uppmanat oss att göra så.

Vikten av planering

Utredningen påtalar vikten av framtagandet av systemstöd för klara av att upprätta en nationell underhållsplan, att i förväg förlägga servicefönster för det förebyggande underhållet samt att samordna och samplanera de operativa insatserna.

Vi anser att utredningen i stort gör korrekta iakttagelser. Som bas för anläggnings-specifika analyser, prioriteringar samt bedömningar av underhållsinsatser ska finnas en nationell underhållsplan. I de enskilda entreprenadkontrakten ser vi, precis som utredningen, utvecklingsmöjligheter i en ökad samplanering och en högre detaljeringsgrad av vilka delar av banan som efterfrågas. Allt för att trafikledningen ska ha en möjlighet att optimera beläggningen.

Utvecklingen inom driftledningscentralerna har under de senaste decennierna gått mot att automatisera tågvägsläggningen vilket resulterat i färre fjärrtåg- och tågklarare. Den minskade bemanningen har lett till en utarmning av den lokala, bangårdsspecifika, kännedomen. Detta sammanslaget gör att möjligheten till en flexibel tågvägsläggning i syfte att skapa korta utrymmen för besiktning eller underhåll uteblir helt.

Statistiken visar att tågbelastningen i anläggningen ökar varför ett ökat slitage i anläggningen är naturligt, allt ifrån fler växelomläggningar, ökad belastning på kontaktledningstråd till fler antal överfarter per balis. Ett ökat nyttjande av anläggningen borde också rendera i större behov av driftåtgärder. Med ökad belastning på anläggningen och fler intressenter vill vi trycka på vikten av samarbete. Infrastrukturförvaltaren måste åter ta en ledande roll för en utökad samverkan mellan intressenterna i syfte att nyttja och

underhålla anläggningen mest effektivt. Under vissa tidsintervall bör även alternativa transportsätt övervägas för att uppnå bästa effekt.

Vi instämmer med utredningen:

- att framtagandet av övergripande systemstöd för en nationell underhållsplan är av yttersta vikt

Vi förordar:

- att Trafikverket genomför en översyn kring hur samordningen av de olika intressenternas anspråk om tider i spår sker på bästa sätt

Viktiga förutsättningar för kunskap om anläggningen

Trafikverket har enligt utredningen inget övergripande underhållssystem och utredningen anser det därför som viktigt att bygga ett sådant system som på en aggregerad nivå klarar av att återge anläggningens status, när komponentbyte bör eller ska ske samt kan återge en uppskattad kostnad. Utredningen föreslår även att systemet ska byggas utifrån gällande regelverk och verksamhetsbehov samt att gränssnitten för datainsamlingsansvaret ska tydliggöras. Utredningen föreslår att Trafikverkets organisation stärks i syfte att säkerställa tillståndsbesiktning och att en tydlig hemvist i organisationen med ansvar för datainsamling pekas ut.

Vi anser att utredningen gör en korrekt bedömning av det befintliga läget avseende ett övergripande underhållssystem. Vi har svårt att bedöma om det är de befintliga systemen som skall kompletteras, eller om det är mer fördelaktigt att bygga nytt från grunden. Vi vill istället trycka på vikten av att ett underhållssystem tar form. Enligt utredningen pågår det s.k. "ANDA-projektet" som prognostiseras vara klart 2018. Tidsrymden för införandet av systemförändringen kan vara ansevärd, därför bör parallella och mer kortsiktiga åtgärder beaktas. Sådana åtgärder bör bestå i att sätta fokus på besiktningsförfarandet i befintliga kontrakt i syfte att kvalitetssäkra dels datainsamlingen men även hanteringen av insamlad anläggningsinformation. Vi är osäkra på om insamlad data hanteras på likartat sätt inom de olika driftkontrakten varför en kvalitetssäkring av hanteringen föreslås. Att likforma och kvalitetssäkra hanteringen av insamlad data bör utgöra första steget samt ligga till grund för en trovärdig nationell statusbedömning av järnvägsanläggningen. Vidare instämmer vi i att ansvarsgränserna för datainsamling bör klarläggas eftersom det i flertalet kontrakt åvilar entreprenören att genomföra tillståndsbesiktningar inom ramen för gällande funktionsentreprenad.

Vår övertygelse, som bygger på vår egen erfarenhet inom andra infrastrukturbranscher, är att det krävs opartiskhet och transparens varför datainsamlingen skall utföras av en från underhållsentreprenören oberoende besiktningsfunktion. Vi ser det som viktigt att infrastrukturförvaltaren uppfattas som den part som både äger och ansvarar för tillståndskontroll med tillhörande åtgärdsanalys. Vi kan inte svara på i vilken utsträckning det krävs förstärkningar i Trafikverkets organisation däremot ser vi det som viktigt att uppdraget är helt skilt från den upphandlade underhållsentreprenören. Vi förordar att en oberoende konsult handlas upp och menar att arbetet ska genomföras i nära samarbete mellan beställare och upphandlad konsult i syfte att nå bästa resultat.

Vi instämmer med utredningen:

- att ansvarsgränserna för datainsamling bör klarläggas

Vi förordar:

- att utveckla en kvalitetssäkrad insamling och hantering av anläggningsinformation
- att införa en säkerhets- och underhållsbesiktning som genomförs av en oberoende besiktningskonsult

Entreprenadkontrakten

Utredningen anser att Trafikverket generellt ska göra en avvägning mellan totalentreprenader med ett funktionsåtagande för anläggningen och generalentreprenad för ett rent utförande beroende på det enskilda objektets förutsättningar. Utredningen anser att Trafikverket i allt för stor utsträckning har undermålig kontroll av anläggningens status och menar därför att totalentreprenader med ett funktionsåtagande bör undvikas. Utredningen belyser också vikten av att redan i upphandlingsskedet ta hänsyn till den trafikpåverkan som driftentreprenaden medför.

Vi anser att det kan finnas goda skäl att ha en strategi med en mix av total- resp. generalentreprenader. Valet av entreprenadform ska göras utifrån det enskilda objektets förutsättningar varför en utveckling av båda formerna måste fortsätta. Vi anser dock, av två anledningar, att driftkontrakt i första hand bör tecknas som generalentreprenader. Den första anledningen utgörs av det faktum att med en totalentreprenad med ett funktionsansvar har beställare/byggherre ytterst begränsade möjligheter att påverka vad som faktiskt utförs i anläggningen. "Pilla inte på något som inte redan är sönder" kan då utgöra en filosofi där trafik- och säkerhetsbesiktning med inkluderad felrättning är ett arbetssätt som systematiskt ersatt det förebyggande underhållsarbetet. Beställarens fokus ligger på funktion och mäts på antalet besiktningsanmärkningar samtidigt som beställaren, genom totalentreprenaden med funktionsansvar, lagt över ansvaret för besiktningar och inrapportering av besiktningsanmärkningar på entreprenören. Beroende på hur incitamenten i totalentreprenadkontrakten uppfattas kan det gynna entreprenören att hålla nere antalet inrapporterade fel och besiktningsanmärkningar. Volymen inrapporterade fel utgör en del i beställarens möjlighet att bedöma entreprenörens förmåga att utföra sitt åtagande. Vi ser det som positivt om den som genomför trafik- och säkerhetsbesiktningar inte har intresse i utfallet av inrapportering eller inrapporterade anmärkningars åtgärder. Som tidigare nämnts menar vi att ansvaret tydliggörs kring anläggningsansvaret samtidigt som våra erfarenheter från andra infrastruktursegment gör att vi förordar en opartisk besiktning och datainsamling vilket, enligt vår bedömning, inte torde vara förenligt inom ramen för entreprenadformen totalentreprenad.

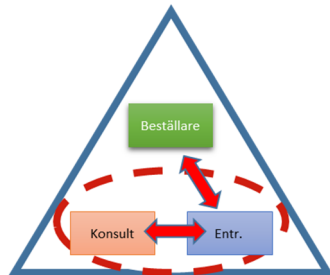
För att förtydliga skillnaden mellan Totalentreprenad och Generalentreprenad vill vi visa på figurerna nedan men samtidigt övergripande förklara i text.

Totalentreprenader karaktäriseras av att entreprenören själv utför, eller låter för egen räkning utföra, projekteringen. Beställaren har som underlag vanligen lämnat ifrån sig någon form av enklare handlingar, där krav på den tänkta funktionen framgår, men inte exakt hur något skall vara. Entreprenadformen kallas ibland p.g.a. detta för funktionsentreprenad. Det standardavtal som gäller för totalentreprenader är ABT (Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten).

Utförandeentreprenader karaktäriseras av att beställaren utfört projekteringen (tar fram bygghandlingar såsom ritningar och beskrivningar). Ofta stödjer konsult med adekvat

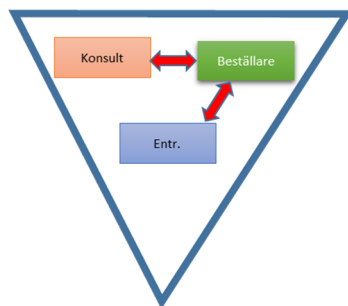
spetskompetens i processen för framtagandet av bygghandlingar. Därefter upphandlas en entreprenör som åtar sig att utföra arbetet som framgår av handlingarna. Ersättningsformerna är vanligen att entreprenören utför arbetet till ett fast pris eller på s.k. löpande räkning. Om entreprenören anlitar underentreprenörer kallas han eller hon normalt generalentreprenör. Beställaren är då ansvarig för konstruktionen, och entreprenören enbart för att utförandet blir i linje med av beställaren tillhandahållna handlingar. Det standardavtal som gäller för utförandeentreprenader är AB (Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader).

Ansvarsförhållandena inom Totalentreprenader med funktionsansvar (ABT 06)



Beställaren handlar upp entreprenör som i sin tur köper konsult och styr därmed både besiktning och utförande.

Ansvarsförhållande inom Generalentreprenader (AB 04)



Beställaren handlar upp konsult som bistår i framtagandet av vad som ska utföras.

Beställaren handlar upp entreprenör som utför vad som beställts.

Vi föreslår en Pilotstudie med oberoende besiktning av anläggningen i syfte att ge Trafikverket möjligheten till att kvalitetssäkra datainsamling och utreda om även analys av insamlad data kan utgöra ett sätt att bättre få en överblick av anläggningens status. Att pröva och utvärdera nya arbetssätt är också i enlighet med vad Statskontoret föreslår i sitt remissvar (2015-06-18) på denna utredning. Vårt förslag ska inte förväxlas med den tredjepartsbesiktning som i vissa kontrakt redan handlats upp. Denna tredjepartsbesiktning avser att kontrollera om entreprenörens åtgärder är korrekt utförda, det vill säga Trafikverket har handlat upp en utökad kontroll av entreprenörens egenkontroll.

I det fall Pilotstudien faller ut med önskat resultat och arbetsmetodik anammas har också ett nytt segment inom ramen för drift och underhållsentreprenader för järnvägssektorn utvecklats. Syftet är inte att öka kostnadsvolymen utan vi förordar en ändrad entreprenadform där tillståndskontrollen och eventuella prioriteringar fortsättningsvis beslutas av beställaren men där underlag arbetas fram genom en upphandlad besiktningskonsult. Här bereds också beställaren att agera med en annan tyngd i gemensamma planerings- och samverkansfrågor genom att åter vara en reell aktör.

Det har tilldelats nya ekonomiska medel från regeringen avsett för drift och underhåll av järnvägsanläggningen. Från chefer inom Trafikverket har det framställts i media att det är oklart hur detta tillskott ska nyttjas. För att hushålla med de tilldelade medlen på bästa sätt menar vi att "mer av samma" inte är en framgångsfaktor. För att fördela tilldelade medel på ett korrekt sätt krävs prioritering av insatserna. Utfallet och verkan i anläggningen beror till

stor del på beslutsunderlaget om anläggningens tillstånd, något som hela tiden återkommer. Vi föreslår därför en Pilotstudie som tar utgångspunkt i att säkerställa anläggningens status utifrån gällande föreskrifter. Studien ska syfta till att genomföra trafik- och säkerhetsbesiktning av anläggningen, rapportera in insamlade data samt bistå i analysförfarandet av den insamlade informationen. Studien bör, rent geografiskt, knytas till något av de befintliga driftskontrakten och bör omfatta ca 10% av de befintliga kontrakten. Målet med studien måste vara att efter utvärdering kunna applicera arbets sättet för samtliga drift- och underhållskontrakt.

Vi instämmer med utredningen:

- att drift- och underhållsentreprenaderna tillsvidare bör handlas upp i form av Generalentreprenad.

Vi förordar:

- att Trafikverket utvecklar ett nytt marknadssegment, "oberoende trafik- och säkerhetsbesiktning".
- att Trafikverket snarast tillsätter en Pilotstudie som tar sin utgångspunkt i oberoende trafik- och säkerhetsbesiktning.
- att Trafikverket bryter ut trafik- och säkerhetsbesiktning samt kvalitetssäkring av insamlad anläggningsdata ur befintliga kontrakt till förmån för Pilotstudien.

Reflektion

För att på makronivå kunna sammanställa ett kvalitetssäkrat underlag för bedömning och prioritering av olika drift- och underhållsinsatser anser vi att grunden måste läggas i det dagliga arbetet på individnivå. Det arbetet ska ha sin utgångspunkt i Trafikverkets gällande regelverk där fokus sätts på respektive bandels status. Huruvida "ANDA-projektet" kommer att leverera vad som nu efterfrågas för aggregerad nivå kan vi inte svara på. Genom att likforma besiktningsförfarandet över landets drift- och underhållskontrakt erhålls ett kvalitetssäkrat underlag i syfte att säkerställa anläggningens status på ett sätt som idag inte är möjligt eller uppnås. Som tidigare nämnts förordar vi en oberoende besiktningsform där besiktning och utförande kontraktuellt är skilt från varandra.

Med det som utgångspunkt kommer även entreprenadformen för drift- och underhållskontrakt att behöva ses över. Vi anser att Totalentreprenader med funktionsansvar inte är den form som ger infrastrukturförvaltaren rätt förutsättningar till insikt om anläggningens status i drift- och underhållsentreprenaderna. Vi förstår vikten av planering, ser möjligheterna till utveckling i samplanering och utökad samverkan mellan Beställare, Konsult och Entreprenör där vi förordar beställaren som samordnande. Vidare anser vi att genom förändrat fokus från funktion till drift- och underhållsinsatser som för anläggningen föreskrivs finns goda förutsättningar att nå en godtagbar funktion, de enskilda insatserna ger funktion.

På sikt menar vi att införandet av en oberoende besiktning medför en ny marknad där befintliga totalentreprenader delas upp till förmån för infrastrukturförvaltarens möjlighet till kontroll över anläggningsstatus. Vi föreslår att snarast tillsätta en Pilotstudie för att initialt påvisa att förändrat arbets sätt i besiktningsförfarandet och hanteringen av insamlad data ger en utökad möjlighet till bedömning anläggningens status. Syftet är också att kunna bistå i arbetet om vilka driftinsatser som skall prioriteras. Ett på sikt övergripande mål måste vara att nationellt likställa och säkra hanteringen av anläggningsinformation i syfte att på aggregerad nivå kunna göra korrekta prioriteringar.

Som utblick och referens kan vi nämna att Skanova 2008 valde att teckna avtal med en opartisk besiktningssoprenör, SLAB, helt skild från åtgärdsoprenörerna. Tidigare köpte man besiktning och åtgärder från samma oprenör. Sedan 2008 har vi tillsammans utvecklat affärsmodellen med fokus på säkerhet, kvalitet och ekonomi. SLAB har blivit Skanovas förlängda arm i nätet för att säkerställa att rätt åtgärd till korrekt kostnad utförs.

I detta ärende har Jan Kluge, styrelseordförande i SLAB:s moderbolag Sequent Secondo AB beslutat. Håkan Lundgren och Anders Ljung från L&L AB har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Michael Eriksson, VD i SLAB deltagit.

Sollefteå 15-09-14

Michael Eriksson