

Till Infrastrukturdepartementet

Yttrande - Remiss - SOU 2020:18 Framtidens järnvägsunderhåll

Remissinstansen diarienummer: I2020/01030/TP

Sammanfattning av ärendet

Betänkandet Framtidens järnvägsunderhåll, SOU 2020:18, utreder hur ett överförande av basunderhåll från Infranord AB till Trafikverket ska kunna genomföras. Det sker genom en analys av Infranords och Trafikverkets verksamhet för järnvägsunderhåll samt en omvärldsanalys. I utredningen konstateras ett antal brister och utifrån dessa kommer utredningen med ett antal förslag.

Betänkandet är nu utskickat på remiss fram till och med den 30 oktober 2020. Östersunds kommun är en av de kommuner som har blivit utvalda att svara på remissen.

I följande del presenteras utgångspunkterna för betänkandet Framtidens järnvägsunderhåll SOU 2020:18, därefter beskrivs betänkandets olika förslag och bedömda konsekvenser. Yttrandet avslutas till sist med Östersunds kommuns synpunkter.

Utgångspunkter för SOU 2020:18 Framtidens järnvägsunderhåll

Utredningen har haft de transportpolitiska målen som utgångspunkt, där det övergripande målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Avsikten har därför varit att utredningens förslag, om de genomförs, ska bidra till en mer robust och tillgänglig järnväg. Förslagen ska även bidra till ett modernt och mer effektivt järnvägsunderhåll och innebära att Trafikverket kan utveckla och stärka sin kontroll av järnvägsunderhållet.

Järnvägsanläggningens tillstånd

Utredningen konstaterar att Trafikverket behöver få bättre kunskap och kontroll på tillståndet i deras järnvägsanläggningar, dess utveckling och effekt av olika åtgärder. Det behövs även kunskap om effekter av att åtgärder inte utförs. Trafikverket ska därför prioritera att införa ny modern teknik för att analyserna tillståndet på järnvägsanläggningen samt ta i drift ett modernt anläggningsregister, som mäter in hela järnvägsanläggningen. Vidare föreslår utredningen att Trafikverket utför den periodiska maskinella tillståndsmätningen av spår och kontaktledningar i egen regi.

Åtgärderna förväntas inledningsvis innebära högre kostnader, men på sikt ger de stora möjligheter till sänkta kostnader.

Utvecklingsprojekt för tillståndsmätning och dataanalys

Utredningen konstaterar att Trafikverket behöver genomföra ett utvecklingsprojekt för tillståndsmätning och avancerad dataanalys. Syftet med detta är att lära sig hur det går att få kontroll på tillståndsutvecklingen i anläggningen med hjälp av modern teknik. Dessutom behöver Trafikverket ta det direkt övergripande ansvaret för att driva på teknikutvecklingen inom järnvägsunderhållet och för att öka takten i införande av modern teknik för tillståndsmätning och analys.

Åtgärderna förväntas inledningsvis innebära högre kostnader, men på sikt ger de stora möjligheter till sänkta kostnader.

Förbättring av produktionsplaneringen

Utredningen konstaterar vidare att med ökande trafikering blir tiden för att utföra underhåll allt mer begränsad. Det är därför vanligt att tiden inte räcker till för att utföra långsiktigt underhåll, vilket leder till att kortsiktiga åtgärder ofta utförs. För att förbättra detta föreslås att Trafikverket och entreprenadföretagen tillsammans bör förbättra produktionsplaneringen av järnvägsunderhållet. Underhållsåtgärder som kan utföras snabbare och till högre kvalitet ska därför stimuleras.

Förslaget innebär inga inledande kostnader och förväntas på sikt innebära lägre underhållskostnader.

Utvecklad upphandling

Det löpande och avhjälpande underhållet har huvudsakligen upphandlats till lägsta pris. Det har orsakat problem i och med att det är svårt att förutse omfattningen. Det finns inte heller alltid tillräckligt med resurser för förebyggande underhåll och att avhjälpa fel inom rimlig tid. Det är dessutom vanligt att en del av personalen byts ut när man byter underhållsföretag då vissa personer följer med sitt företag till ett annat område. Eftersom det vid järnvägen finns en hel del gamla tekniska system som inte är fullständigt dokumenterade finns mycket kunskap hos personalen som då går förlorad. Ibland uppstår även fel som inte kunnat förutses vilket leder till tvister.

Utredningen föreslår därför att det presentationsbaserade kontrakt behöver utvecklas, det bör ske i nära samarbete med entreprenadföretagen. Utöver det behöver bland annat upphandlingar utformas så att det blir möjligt att välja det mest fördelaktiga anbudet ur punktlighetssynpunkt istället för det med lägst pris.

Förslaget innebär inga inledande kostnader och förväntas på sikt innebära lägre underhållskostnader.

För att kunna utföra bättre upphandlingar och vara en bättre beställare konstaterar utredningen att Trafikverket behöver utföra viss underhållsverksamhet i egen regi. Anledningen är att det är svårt att upphandla och utveckla affärsmodeller för en verksamhet som man inte har egen erfarenhet av. Utredningen föreslår därför att Trafikverket därför bör sköta dels den traditionella och löpande underhållsverksamheten samt

bedriva utvecklingsarbete i vissa områden. Utifrån detta föreslås att Trafikverket övertar underhållet på ett antal befintliga bas- och teknikkontrakt.

Egen maskinpool

Utredningen konstaterar att maskinparken som används vid järnvägsunderhåll är gammal samtidigt som det finns behov att utföra åtgärder snabbare och till högre kvalitet. Vidare utgör behovet av tyngre och kapitalkrävande maskiner ett etableringshinder på leverantörsmarknaden för järnvägsunderhåll. För att garantera tillgången till effektiva maskiner för järnvägsunderhåll bör Trafikverket därför utöka sin maskinpark med tyngre maskiner och fordon för järnvägsentreprenader.

Förslagen medför etableringskostnader men utredningen bedömer att dessa kostnader bör ses som en investering för att långsiktigt säkerställa en mer robust och tillgänglig anläggning.

Trafikverkets roll och organisation

Det föreslås att Trafikverkets uppdrag och roll konkretiseras för att skapa starkare drivkrafter mot en mer robust och tillgänglig järnvägsanläggning. För att möta järnvägsbranschens utmaningar bör Trafikverket tillsammans med övriga branschen arbeta för en vision om störningsfri trafik samt samordna järnvägsbranschen.

Utredningen ger vidare förslag på hur underhållsverksamheten kan organiseras och följas upp internt på Trafikverket.

Tidplan

Ett genomförande av de föreslagna åtgärderna skulle teoretiskt kunna påbörjas 2023 när tre befintliga baskontrakt löper ut. Genomförandet skulle därefter kunna ske successivt fram till och med 2026 när övriga kontrakt löper ut. Tidplanen kan behöva justeras, beroende på när beslut om att etablera en underhållsverksamhet i egen regi tas.

Ställningstagande

Utredningen har tillkommit mot bakgrund av problem med förseningar och trafikavbrott. Att detta åtgärdas är viktiga aspekter som kan bidra till att fler personer väljer att åka tåg och kan därmed bidra till en överflytt av både persontransporter från väg och flyg till järnväg. Åtgärderna kan även bidra till en överflytt av godstransporter. Det är positivt för möjligheterna att nå klimatmålen. De föreslagna åtgärder som förväntas bidra till detta är därför positiva.

För Östersunds kommun och Jämtland är järnvägen även viktig för näringslivet, tillgängligheten och för en hållbar tillväxt. Det här gäller både inom den regionala arbetsmarknaden och för att knyta Östersunds kommun och Jämtland närmare resten av landet. Ett väl fungerande järnvägsunderhåll är en av flera förutsättningar för detta, alla åtgärder som bidrar till förbättring av järnvägsunderhållet är därför positiva.

Nedan följer en precisering av Östersunds kommuns synpunkter.

Bättre kunskap om järnvägsanläggningen

Det är positivt om det genomförs åtgärder och utvecklingsprojekt som bidrar till att Trafikverket får bättre kunskap om statusen på och effekter av åtgärder i anläggningen. Förhoppningen är att det kan underlätta för Trafikverket vid bedömningar kring var på järnvägsnätet det förekommer eftersatt underhåll. Det kan förhoppningsvis även underlätta för Trafikverket vid bedömning av vilka ekonomiska resurser verket kräver för att upprätthålla dagens funktionalitet på järnvägsanläggningarna.

Utvecklad upphandling

Det finns inget som tyder på att den avreglering av järnvägsunderhåll som skett har inneburit en effektivisering av det löpande och avhjälpande underhållet. Upphandling i konkurrens har däremot fungerat bättre för reinvesteringar och nybyggnad.

Även om det skulle gå att visa att Trafikverket har sparat pengar på att upphandla det löpande underhållet så finns det risk att resenärer och godskunder fått betala ett högt pris i form av längre och återkommande förseningar och trafikavbrott. Det är därför positivt om åtgärder för att minimera detta vidtas.

Östersunds kommun konstaterar att utredaren på ett förtjänstfullt sätt analyserat hur underhållet bedrivs i andra länder. Av utförd omvärldsanalys är det två länder som är särskilt intressanta att belysa, nämligen Storbritannien och Nederländerna. I Storbritannien återförstatligades en stor del av underhåll till följd av ett antal stora olyckor och i Nederländerna har underhållet varit konkurrensutsatt i 25 år. I båda dessa länder har utförda åtgärder bidragit till en positiv utveckling för järnvägen.

De är också viktigt att få in incitament i upphandlingar, såsom skett i Nederländerna. På så sätt kan långsiktigt förebyggande underhåll premieras jämfört med kortsiktig felavhjälpning. För att detta ska kunna ske måste ett anläggningsregister byggas upp och metoder för att samla in data utvecklas, vilket också föreslås i utredningen. Även tiden för kontrakten bör förlängas så att inte personal måste bytas för ofta och för att entreprenörerna ska kunna planera mer långsiktigt.

Underhåll på de kontrakt som Trafikverket inte föreslås tas över

Det kan konstateras att även om Trafikverket lyckas få till stånd ett effektivare underhåll i egen regi kvarstår en risk att problem återstår i de områden där underhåll bedrivs av andra än Trafikverket. I det fortsatta arbetet behöver det därför säkerställas att kvaliteten på underhållet inte skiljer nämnvärt på olika banor beroende på om de till exempel sköts av Trafikverket i egen regi eller har upphandlats i konkurrens. Detta för att det inte ska bli en allt för stor för- eller nackdel beroende för tågtrafiken beroende på vilken lösning som gäller för de banor som de respektive tåglinjer trafikerar. Åtgärder för att säkerställa detta behöver därför vidtas.

En lösning skulle kunna vara att allt underhåll bedrivs av Trafikverket i egen regi. Ett sådant förslag behöver däremot värderas utifrån det faktum att utredaren riktar stark kritik mot Trafikverket på flera punkter. Det bör även värderas utifrån att många av de problem som behandlas i utredningen togs upp redan 2015 i samband med SOU 2015:42 "Koll på anläggningen". Alla brister som konstaterades i utredningen har dessutom ännu inte åtgärdats, Trafikverket skulle bland annat skapa ett anläggningsregister till 2018.

För att kunna ta ställning i frågan kan vilken roll som exempelvis det statliga bolaget Infranord ska ha i framtiden behöva analyseras. Ett alternativ skulle kunna vara att Infranord får en roll som statligt bolag utan krav på kortsiktig avkastning. Syftet skulle vara att kunna utveckla underhållet i de utpekade områdena och bygga upp kunskaper för att minimera underhållet i ett långsiktigt perspektiv. I så fall bör det även utredas hur och om kunskap kan överföras från Infranord till de andra bolagen utan att bolagen konkurrerar med varandra.

Vad som är den bästa lösningen för att få ett så bra järnvägsunderhåll som möjligt får utvärderas i det kommande arbetet.

Merkostnader för etablering

Det kan konstateras att Trafikverket och utredarens uppskattningar av merkostnaden för etablering underhåll skiljer sig avsevärt. Skillnaden är även stor vad gäller uppskattningen av den löpande merkostnaden. Skillnaderna ser ut att vara allt för stora för att de ska kunna utgöra tillräckligt underlag för beslut. Det bör därför övervägas om en annan part ska ta fram en kostnadsberäkning för detta.

Utvärdering av banunderhållet

Utredningen föreslår att utvärdering av banunderhållet sker hos Trafikverket. Utvärderingen borde kunna ske av en utomstående myndighet som till exempel Transportstyrelsen. Forskning och utveckling om underhåll bör samtidigt förstärkas och där har Trafikverket redan en utvecklad verksamhet. Det är också viktigt att internationella erfarenheter tas till vara till exempel genom det Europeiska forskningsprogrammet Shift2Rail. Kunskapsöverföring behövs också på mer operativ nivå.

Mobilisering av järnvägsbranschen

En förebild för utredningens förslag om att Trafikverket bör ta initiativ till att mobilisera järnvägsbranschen och arbeta för en kultur och för en nollvision för störningar i tågtrafiken är nollvisionen för olyckor på vägarna. Det är visserligen ett mål som är mycket svårt att uppnå men ändå ett mål som man måste sträva efter.

Det skulle även kunna jämföras med säkerhetsarbetet inom flygbranschen. För att ett flygplan ska kunna flyga säkert så får det inte förekomma några fel. Därför är såväl flygplanens tekniska utförande, underhållsrutiner och den operativa verksamheten helt inriktad på att de inte ska kunna förekomma några stoppande fel i luften. Järnvägen som tekniskt system är redan mycket

säkert men samma synsätt skulle kunna genomsyra verksamheten så att det också skulle bli punktligt.

Utredaren föreslår att Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att i relevanta delar samordna järnvägsbranschen. Det finns redan en organisation för branschsamverkan TTT – Tillsammans för Tåg i Tid inom JBS (järnvägsbranschens samarbetsorganisation). Detta medför att det möjligtvis inte behövs något nytt projekt för detta. Det kan istället bli en del av den ordinarie verksamheten. Verksamheten bör då också ske på mer operativ nivå av dem som direkt kan påverka punktligheten.

Maskinpool

Det är positivt att det inrättas en central maskinpool som står till alla underhållsföretags förfogande. I dag har dessa maskiner inte alltid använts effektivt utan snarare setts som ett konkurrenshinder. En del maskiner har till och med skrotats. Maskinparken behöver dock förnyas och nya metoder utvecklas. Om Infranord inte konkurrerar med de andra bolagen skulle de kunna handha denna maskinpool.

ÖSTERSUNDS KOMMUN

Kommunledningsförvaltningen

Yttrandet skickas till infrastrukturdepartementet per mail till i.remissvar@regeringskansliet.se med kopia till peter.kalliopuro@regeringskansliet.se. Kopia skickas även till Region Jämtland-Härjedalen per mail till jennie.berglund@regionjh.se

§ 45

Dnr 00363-2020

Remiss - SOU 2020:18 Framtidens järnvägsunderhåll

Regeringen beslutade den 21 mars 2018 att utreda hur ett överförande av järnvägsunderhåll från Infranord AB till Trafikverket ska kunna genomföras. Uppdraget utökades genom ett tilläggsdirektiv den 8 augusti 2019.

Uppdraget har resultatet i betänkandet Framtidens järnvägsunderhåll, SOU 2020:18. Utredningen baseras på allt basunderhåll som Trafikverket handlar upp. I utredningen analyseras bland annat Trafikverkets verksamhet och marknaden för järnvägsunderhåll. Det genomförs dessutom en omvärldsanalys.

Utifrån analyser och identifierade brister lämnar utredning ett antal förslag som ska syfta till att bidra till en mer robust och tillgänglig järnväg och att Trafikverket utvecklar och stärker sin kontroll av järnvägsunderhållet. Förslagen ska även bidra till ett modernt och mer effektivt järnvägsunderhåll.

Betänkandet är utskickat på remiss fram till och med den 30 oktober 2020. Östersunds kommun är en av ett fåtal kommuner som har blivit utvald att svara på remissen.

Finans- och ledningsutskottets beslut

Finans- och ledningsutskottet antar kommunledningsförvaltningens förslag till yttrande, daterat 5 oktober 2020, över Remiss – SOU 2020:18 Framtidens järnvägsunderhåll.

Underlag för beslut

- Kommunledningsförvaltningens förslag till beslut 2020-10-05
- Yttrande - Remiss - SOU 2020:18 Framtidens järnvägsunderhåll
- Remiss av betänkande SOU 2020:18 Framtidens järnvägsunderhåll
- SOU 2020:18 Framtidens järnvägsunderhåll

Beslutet skickas till

- Infrastrukturdepartement per mail till i.remissvar@regeringskansliet.se med kopia till peter.kalliopuro@regeringskansliet.se
- Mark- och exploatering, David Engström
- Region Jämtland-Härjedalen, jennie.berglund@regionjh.se

Yttrandet ska skickas med beslutet.