

Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Er referens
I2020/01030/TP

Diarienummer
Utr. 2020/36
Datum
2020-10-28

Trafikanalys yttrande över SOU 2020:18 Framtidens järnvägsunderhåll

Trafikanalys tillstyrker i stora delar utredningens förslag men lämnar dels övergripande synpunkter, dels synpunkter på specifika förslag.

Övergripande synpunkter

Trafikanalys konstaterar att många av de iakttagelser om Trafikverkets förutsättningar för att sköta underhåll såsom tillgång till underlag för planering och utveckling av verksamheten, tillgång till en konkurrensutsatt marknad, tillgång till nödvändiga maskiner för utförande av arbetet och tillgång till rätt kompetens under årens lopp har påtalats flera gånger, inte minst i delbetänkandet Koll på anläggningen (SOU 2015:42)¹. I yttrandet över delbetänkandet instämde Trafikanalys i flera av de iakttagelser som gjorts och framhöll vidare att det är av stor betydelse att Trafikverket utvecklar sina tekniska system och kunskap om anläggningarna.

Trafikanalys konstaterar att utredaren adresserar de påtalade bristerna men att tillräcklig analys saknas inom flera viktiga områden, vilket i sin tur innebär att utredarens förslag i vissa delar är svagt underbyggda. De viktigaste iakttagelserna Trafikanalys gjort i dessa avseenden är:

- Bristande analys av vilka marknadshinder som föreligger för en mer konkurrensutsatt marknad där produktiviteten ökar: utredningen nämner skalfördelar, maskin- och kompetenstillgång, men möter enbart delvis dessa hinder i förslagen (se vidare nedan).
- Bristande analys av förutsättningar för ökad produktivitet: utredaren har fokuserat sin analys på tillgång till ny teknik, medan andra marknadsförutsättningar lämnats därhän. Detta framgår särskilt tydligt i ljuset av Riksrevisionens senast publicerade granskning av järnvägsunderhåll² där det uppmärksammas att 74 procent av underhållsprojekten drabbas av kostnadsökningar.
- Bristande analys av framtida utmaningar: utredaren uppmärksammar att trafiken på järnvägsnäten ökar, särskilt i och mellan storstadsregioner, men analyserar

¹ Yttrande över delbetänkandet Koll på anläggningen (SOU 2015:42). Trafikanalys diariernr. Utr. 2015/33.

² Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelser. Riksrevisionen 2020:17.

inte i övrigt hur underhållsvolymer kan komma att förändras över tid och hur detta i så fall påverkar förutsättningarna för skötsel av det framtida underhållet.

- Svagt fokus på andra faktorer: utredaren har mycket kort analyserat framtidens järnvägsunderhåll ur ett beredskapsperspektiv. Hållbarhetsperspektivet saknas i princip helt.

Trafikverket ska prioritera ny modern teknik och ett anläggningsregister

Utredaren föreslår att Trafikverket i betydligt högre utsträckning än vad som skett hittills prioriterar att ny modern teknik införs dels för tillståndsmätning av järnvägsanläggningen, dels för avancerad dataanalys. Ett anläggningsregister ska också prioriteras och utredaren öppnar för att inköp och anpassning av ett befintligt system kan vara av vikt. Trafikanalys tillstyrker båda förslagen och menar att det är av stor vikt att Trafikverket har tillgång till de informationshanteringsverktyg som möjliggör en bättre sammanhållen översyn av underhållsbehov.

Trafikanalys menar dock vidare att det, särskilt när det gäller frågan om anläggningsregister, är ett behov som lyfts och uppmärksammas under lång tid men med bristande resultat. Utredaren borde därför ha specificerat hur den prioritering som anges ska ske. Det arbete med ANDA som hittills genomförts sägs ha pausats på grund av kvalitetsbrister. Det är anmärkningsvärt att ett så pass omfattande arbete, som pågått under en längre tid i en för Trafikverket central del, nu hamnat i denna situation. Utredaren har inte analyserat skälen till detta och därmed saknas underlag för bedömning av hur en sådan situation kan undvikas i framtiden. Utredaren nämner en viss kortsiktig utgiftsökning, men har inte närmare specificerat omfattningen av denna heller. Därmed har utredaren inte gett tillräckligt underlag för regeringens styrning av myndigheten. Utredaren borde ha specificerat hur just detta arbete ska utvecklas. I betänkandet föreslås att Trafikverket "...i betydligt högre utsträckning än idag" behöver ställa krav på och stimulera effektivare produktionsmetoder. Trafikanalys gör ingen annan bedömning än utredaren men konstaterar att det inte utrets varför Trafikverket inte har uppnått den nödvändiga nivån tidigare. Kvarstår de hinder som lett till den nuvarande situationen på myndigheten?

Även Riksrevisionen lyfter i sin granskningsrapport³ att Trafikverket saknar datamässiga förutsättningar i form av ett anläggningsregister för att kunna bedriva effektiva upphandlingar. Som nämndes ovan har utredaren dock inte granskat kostnadsutfall för projekten, vilket innebär att utredaren inte heller tagit ställning till frågan om produktiviteten skulle kunna ha varit bättre än det faktiska utfallet (som är blygsamt) med en bättre projektstyrning från Trafikverkets sida.⁴

Som framgår av Riksrevisionens granskningsrapport så har kostnadsökning skett både för de projekt som drivs av Trafikverkets regioner och för de projekt som genomförs i

³ RiR 2020:17

⁴ Frågan lyfts dock av utredaren på s. 143 i betänkandet, men han avstår ifrån att redovisa överväganden om vilka mekanismer som hindrat utvecklingsarbetet tidigare och vilka mekanismer som kan borga för en bättre utveckling i framtiden.

entreprenadform. Kostnadsfördyringen innebär i sig därmed inte ett argument för eller emot konkurrensutsättning av underhåll. Men det bör dock framhållas att det saknas en analys av andra förutsättningar, utöver de system- och datamässiga som kan ha påverkat Trafikverkets styrning av underhållsverksamheten. Dessa kan till exempel handla om andra administrativa förutsättningar vid myndigheten. En fråga som exempelvis måste ställas är hur kostnadsutvecklingen för arbetet med upphandlingar sett ut och hur kostnaderna för denna verksamhet kan komma att påverkas i framtiden i takt med ett ökat underhållsbehov.

Utvecklad upphandling i konkurrens

Utredaren föreslår en rad olika åtgärder för att förbättra utfallet av upphandling i konkurrens och stimulera en god nivå av konkurrens på marknaden. Trafikanalys tillstyrker utredarens förslag i dessa delar med följande förbehåll:

- Det är inte tydligt varför det krävs en representativ andel projekt i egen regi. Utredaren anger att det är viktigt med geografiskt sammanhängande områden av effektivitetsskäl, men tydliggör inte varför typ av trafikering, anläggning och vädersituationer måste förutsätta någon form av underhåll i egen regi. Varför utgick analysen inte ifrån ett effektivitetsperspektiv: dvs. vid vilken typ av anläggning, trafikering och vädersituation är det mer eller mindre fördelaktigt med underhåll i egen regi?
- Om underhållsvolymer bedöms öka – vad talar för att föreslå en begränsad utökning av underhåll i egen regi? Är en tillfredsställande marknadssituation (ur konkurrensperspektiv) en absolut förutsättning för en sådan begränsning?
- Utredaren tar upp en begränsad del av de medel och mekanismer som Trafikverket förfogar – eller kan förfoga – över som kan bidra till en utveckling av konkurrensen. Det är oklart vilka ytterligare medel och mekanismer som Trafikverket förfogar över som kan säkerställa en önskad utveckling. Frågan måste ställas om insatserna för att förverkliga en tillfredsställande marknadssituation motsvarar den nytta det skulle medföra. Trafikverket har under flera år bedrivit ett aktivt arbete för att få in fler anläggningsentreprenörer på marknaden.

När det gäller utredarens förslag om att lägga verksamheten i en oberoende resultatenheter så gör Trafikanalys ingen annan bedömning än utredaren men vill understryka att fokus också bör ligga på den upphandlande delen av verksamheten inom myndigheten så att upphandlingskompetensen – men även intern styrning och kontroll av verksamheten – utvecklas och blir bättre. Detta kan bidra till en minskad risk för kostnadsökning i projekten (i förhållande till budget). Trafikanalys menar att förslaget i Riksrevisionens granskning om att ta fram en rutin för systematisk inrapportering av köpta mängder och dess kostnader inom ett kontrakt bör genomföras.

En maskinpool i Trafikverkets regi

Trafikanalys instämmer i utredarens förslag om att en maskinpool i Trafikverkets regi bör inrättas. Det kan dels leda till en mer effektiv användning av maskiner, dels leda till ett undanröjande av marknadshinder för mindre leverantörer. Utredaren lyfter också fram möjligheten till teknikutveckling som ett sådant uppdrag skulle kunna medverka till.

Trafikanalys vill här särskilt lyfta att arbetsmaskiner är en av de fordonsgrupper där utvecklingen vad gäller utsläpp av växthusgaser har varit mindre lyckosam från ett klimatpolitiskt perspektiv.⁵ Trafikanalys menar att en maskinpool i Trafikverkets regi skapar förutsättningar för introduktion av ny och mindre klimatbelastande teknik på marknaden. Leverantörerna uppgav i Naturvårdsverkets undersökning att riskaversion är en viktig anledning till att utvecklingen går långsamt.⁶ Med en maskinpool i Trafikverkets regi överflyttas en del av denna risk till Trafikverket, vilket kan ha långsiktigt positiva effekter. Trafikanalys menar därför att ett uppdrag om att inrätta en maskinpool bör förenas med krav på att gynna tekniska innovationer som bidrar till minskad klimatpåverkan och ökad hållbarhet.

Styrning och utvärdering av verksamheten

Trafikanalys konstaterar att det valda begreppet "sektorsuppdrag" är olyckligt då det kan sammanblandas med det tidigare sektorsansvaret. Trafikanalys menar att det hade varit lämpligare om utredaren föreslagit ett tydligare alternativ för regeringens styrning av myndigheten genom att överväga olika alternativ såsom exempelvis förtydligande i myndighetens instruktion, ett särskilt uppdrag eller utökat återrapporteringskrav i myndighetens regleringsbrev.

Trafikanalys instämmer i utredarens bedömning att det är viktigt att styrka myndighetens interna styrning och kontroll av verksamheten, vilket exempelvis skulle kunna genomföras av den befintliga internrevisionen. När det gäller främjandeuppdraget så bedömer Trafikanalys att detta borde kunna skötas inom ramen för Trafikverkets ordinarie verksamhet.

Trafikanalys ställer sig vidare tveksam till lämpligheten i att inrätta en analysfunktion inom myndigheten som ska utvärdera verksamheten, även om denna hålls organisatoriskt och resursmässigt åtskild inom myndigheten. Uppgiften att utvärdera skulle kunna läggas på annan extern organisation.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Mattias Viklund efter föredragning av Elisa Abascal Reyes.

Mattias Viklund

⁵ Naturvårdsverket 2018: Arbetsmaskiners klimat- och luftutsläpp. Redovisning av ett regeringsuppdrag om kartläggning och förslag för minskade utsläpp. Rapport 6826. April 2018.

⁶ Naturvårdsverket 2018.