

Infrastrukturdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Yttrande över betänkande SOU:18 Framtidens järnvägsunderhåll

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats att yttra sig över rubricerad remiss.

Utgångspunkten för VTI:s remissvar är utredarens tolkning av sitt uppdrag:

- analysera och föreslå vilka kriterier som bör ligga till grund för urvalet av ett möjligt överförande av basunderhåll till Trafikverket samt lämna förslag på funktioner, volymer och ändamålsenlig geografisk spridning för ett underhåll i Trafikverkets egen regi
- föreslå hur effekter på till exempel kvalitet och kostnader av ett sådant överförande kan utvärderas och följas över tid i förhållande till konkurrensutsatt verksamhet
- föreslå hur Trafikverket kan stärka sin roll som beställare av basunderhåll för järnvägsanläggningen
- föreslå eventuella förändringar i marknadsförutsättningar i syfte att främja konkurrensen
- utvärdera behovet av att Trafikverket äger och förvaltar maskinella resurser för järnvägsunderhåll
- beskriva hur föreslagna förändringar bör genomföras och vilka åtgärder som bör vidtas.

Utredarens huvuduppgift är således inte att belysa för- och nackdelar med att återföra en del av järnvägsunderhållet i egen regi. Detta är i själva verket utgångspunkten för det uppdrag som ges. I stället ska utredaren föreslå hur eller i vilka former detta ska ske.

Betänkandet innehåller emellertid resonemang också med bäring på det lämpliga med att genomföra en del av verksamheten i egen regi eftersom detta sägs öka förändringstakten i branschen. Vi menar att det saknas belägg för denna förmodan. I själva verket finns betänkligheter kring att använda offentlig verksamhet som ett instrument för nytänkande. Inom järnvägssektorn sker dessutom i växande omfattning den tekniska utvecklingen på internationell bas. Det finns därför starka skäl för att infrastrukturhållaren behöver ha en god egen förmåga att medverka i detta utvecklingsarbete, inte minst för att säkerställa att de system som tas fram är anpassade till svenska förhållanden.

Ett annat motiv för egen-regi-verksamhet sägs vara att det krävs viss underhålls-verksamhet i egen regi för att Trafikverket ska kunna vara en god beställare. Man menar att erfarenheter från i stort sett alla industrieföretag visar att det är svårt att upphandla och utveckla affärsmodeller på ett optimalt sätt för en verksamhet som man inte har egen erfarenhet av.

Argumentet återkommer inte sällan i diskussionen kring dessa frågor, men det saknas en systematisk analys av dess korrekthet liksom av relevansen av motivet för infrastrukturunderhåll: I vilken utsträckning kan banunderhåll jämföras med exempelvis underhåll av stora pappers- eller stålbruk? Det är också väl känt att beställarkompetens kan köpas och cirkulationen av personal i branschen är dessutom stor; den som ett år sitter på beställarsidan kan nästa år jobba åt en utförare och vice versa.

Utredningens huvuduppgift är att föreslå kriterier som kan ligga till grund för valet av vilka delar av underhållet som ska överföras i egen regi. Detta hanteras genom att utredaren föreslår att Trafikverkets underhållsverksamhet bör utgöra ett representativt urval avseende hur anläggningen trafikeras, vilken typ av anläggning det är och olika vädersituationer. Med detta som grund föreslås att Trafikverket stegvis ska ta över åtta av de 34 befintliga baskontrakten. Samma motiv ligger till grund för övertagande av ett av kontrakten vardera för underhåll av detektorer, för underhåll av icke linjebunden kraft samt för underhåll av trafikinformationssystemen.

VTI menar att dessa kriterier utgör ett otillräckligt underlag för det förslag som lämnas. I betydande utsträckning beror detta på att utredningen inte tillgodogjort sig den förståelse av upphandlings- och kontraktsfrågor som utvecklats under en följd av år. Följande utgör exempel på frågor som inte belysts eller som saknar en tillfredsställande hantering:

- Vilken betydelse har utformningen av ersättning för utfört arbete för att påverka utförarens incitament att leverera beställd verksamhet, och vilken betydelse har ersättningens utformning för slutkostnaderna för beställd verksamhet?
- Hur hanterar man det generella problemet med balansgången mellan pris och kvalitet?
- Beställare och utförare har olika kunskap om förutsättningarna för den verksamhet som ska utföras. Exempelvis torde en entreprenör som innehaft ett kontrakt under en period ha bättre kunskap om banans faktiska tillstånd än både Trafikverket och konkurrerande anbudsgivare vid en ny upphandling. Förståelsen av dessa informationsasymmetrier kan få stora konsekvenser för verksamhetens kostnader, exempelvis genom att påverka behovet av att göra tilläggsbeställningar för att uppnå efterfrågade effekter.
- Beställarens kompetens om den verksamhet som ska upphandlas är av stor betydelse för slutresultatet. Detta inskränker sig inte till en förståelse av

anläggningarnas tekniska egenskaper. I stället är det nödvändigt att genomskåda konsekvenserna av den affärsmodell som utvecklas. Det räcker därför inte med att ha teknisk kompetens inom organisationen, det krävs också en förståelse av marknaden och dess tänkbara utveckling på sikt.

- En viktig del i beställarkompetensen är att utgå från en klart formulerad strategi som baseras på en förståelse av hur marknaden och tekniken inom området utvecklas. Trafikverket behöver formulera och löpande uppdatera sin bild av denna utveckling oavsett i vilken form som underhållsarbetet genomförs. Detta är också nödvändigt med tanke på utredarens uttalade mål att Trafikverket även ska ha en stark ställning i den tekniska utvecklingen.

Dessa aspekter är särskilt viktiga med tanke på att en central del av utredningens uppdrag består i att skapa förutsättningar för innovationer och nytänkande, förhållanden som påverkas av de exempel på bristande upphandlingskompetens som nu givits.

På sidan 89 anges att viktiga effektsamband mellan anläggningsstatus, åtgärder och framtida utveckling saknas. Här vill vi lyfta fram pågående forskning som behandlar just sådana frågor, nämligen projektet "Samhällsekonomiska prioriteringar som skapar tillförlitliga och attraktiva järnvägstransporter" ([länk](#)).

Utredningen lyfter fram vikten av att planering av banarbetstider förbättras (bland annat i avsnitt 6.5). Detta stöds av UIC-rapporten "Key cost drivers in railway asset management" ([UIC 2015](#)), som även ger förslag på vilka nyckeltal och indikatorer som är lämpliga att använda för uppföljning och utvärdering, dels av underhåll och kostnader, dels för att mäta effekterna på tågtrafiken. Utredningen nämner även pågående initiativ vad gäller att planera för underhållstider med hjälp av så kallade servicefönster. Här finns publicerad forskning ([Lidén, 2018](#)) som visar att optimeringsmetoder för samplanering av servicefönster och tågtrafik kan ge kostnadsbesparingar på 11 – 17 % för underhållet utan att trafik kostnaderna ökar nämnvärt. En nyligen genomförd fallstudie har applicerat dessa metoder inom Bergslagsområdet (rapport under slutförande), där man både lyckats reducera antalet banarbetsveckor (från 7 till 3) och dessutom minska kostnaderna för de trafikpassningar (i form av förskjutningar, omledningar och inställelser) som behöver göras för banarbetstiderna med mer än 10 %.

Avsnitt 8.2.1 i betänkandet syftar till att förbättra koordineringen av banarbeten och tågtrafik, men utan hänvisning till dessa pågående arbeten. Man ger förslag på förbättrad produktionsplanering (i samarbete mellan Trafikverket och entreprenörer) samt utveckling av metoder för kortare tid i spår. Detta är också viktigt, men torde ta längre tid innan de ger resultat. Vi menar att metoder för bättre samordningen med tågtrafik och operatörer av den typ som beskrivits har förutsättningar att omsättas på kort tid.

Utredaren förslår också att prestationsbaserade kontrakt bör utvecklas (8.3.3), helst på formen ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. Det föreslås att ett sådant arbete bör genomföras i samverkan med de största företagen i de olika delarna av

verksamheten. Det anförs dock ytterst litet evidens för att de fungerar bättre. Flera studier (den senaste av Vigren och Pyddoke (2020), Pyddoke (2020)) av prestationsbaserade kontrakt i kollektivtrafiken indikerar att det kan vara svårt att utforma denna typ av avtal på ett sätt som innebär att effekter på avsedda mål nås. Det är därför en grannlaga uppgift att arbeta på detta sätt. Det finns också uppenbara utmaningar med att samarbeta med de största företagen i denna utveckling eftersom det finns en risk för att mindre företag får det svårare att konkurrera. För närvarande vet vi ytterst litet om kostnadsutvecklingen för underhållsarbeten och utvecklingen av antalet avgivna anbud för dessa arbeten.

I kapitel 9 diskuteras konsekvenserna av utredningens förslag. Bland annat presenteras kostnadsuppskattningar för etablering av den nya underhållsverksamheten och merkostnader i löpande verksamhet, vilka skiljer sig avsevärt från Trafikverkets uppskattningar – dock utan att redovisa antaganden, underlag och hur uppskattningarna gjorts. Här verkar spekulering stå mot spekulering vilket gör att beslutsunderlaget i just detta avseende är svagt.

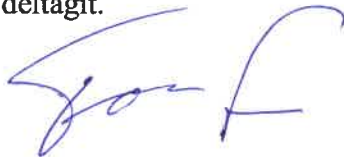
Avslutningsvis pekar också utredaren på behovet att – om förslagen införs – etablera en genomarbetad modell för uppföljning och utvärdering för att säkerställa att omställningen ger önskade effekter. Detta bör ske redan innan förändringen påbörjas. Nollläget måste beskrivas för de mätpunkter som kommer att användas. VTI delar till fullo denna uppfattning som sammanfaller med inriktningen på den forskning inom ämnesområdet som genomförts vid VTI under en följd av år. Det finns emellertid åtminstone två skäl för att en sådan utvärdering inte bör utgöra en integrerad del av Trafikverket.

- Två av de avhandlingar inom ämnesområdet som VTI:s arbete resulterat i baseras på underliggande information om kostnaderna för underhåll av olika bandelar liksom om de tekniska system som installerats respektive den trafik som bedrivs på banorna. Samtidigt som all denna information härrör från Trafikverket har uppgifterna inte kunnat kopplas samman för att smidigt kunna belysa kostnads- och produktivitetens utvecklingen över tid eller för att jämföra olika regioner i detta avseende. En betydande del av avhandlingsprojekten har i stället ägnats åt denna grundläggande sammanställning av uppgifter. Detta vittnar enligt vår uppfattning om att Banverket och sedermera Trafikverket fram till helt nyligen inte haft tillräcklig kompetens för att skapa förutsättningar för dessa analyser.
- Det är uppenbart att systematiska jämförelser mellan verksamhet i egen regi och upphandlat underhåll kan resultera i känsliga slutsatser. Det saknar därför trovärdighet att överlåta sådana uppföljningar till en av parterna i målet. Till detta kommer att en organisation som är oberoende av Trafikverket skulle kunna få uppgifter från entreprenörer och operatörer som dessa annars kan vara tveksamma att dela med sig av.

Utredningen lyfter fram behovet av att ha god kunskap om anläggningen för att kunna bedriva ett samhällsekonomiskt optimalt underhåll. Samma synpunkter framfördes även i SOU 2015:42 *Koll på anläggningen* liksom i många tidigare rapporter. Man hänvisar vidare i avsnitt 6.3 till att Trafikverket anser att "förutsättningar för en mer omfattande och samlad tillståndsbedömning" saknas, något som sägs bero på brister i systemstöden. Detta sägs samtidigt som man drivit ambitiösa systemutvecklingsprojekt (ANDAs) som ännu inte slutförts.

Detta är ett anmärkningsvärt påstående av den myndighet som sedan ett antal år haft ansvar för dessa frågor. Utredningen ger också Trafikverket kritik för detta, men också för att många av de förslag som SOU 2015:42 angav inte har genomförts, främst vad gäller att återta den manuella tillståndsbedömningen – något som Trafikverket själva angett att man vill göra, bland annat i sitt svar till regeringen "Alternativ för framtida organisering av järnvägsunderhållet" (2015-04-01). VTI bedömer att det kan finnas anledning att närmare analysera utvecklingsarbetet på Trafikverket".

I detta ärende har generaldirektör Tomas Svensson beslutat. Senior forskare Roger Pyddoke har varit föredragande. I handläggningen har också t.f. forskningschefen Jan-Erik Swärdh, professor emeritus Jan-Eric Nilsson och forskare Tomas Lidén deltagit.



Tomas Svensson
Generaldirektör

Referenser

Lidén, T., 2018, Concurrent planning of railway maintenance windows and train services, Doktorsavhandling, Linköpings universitet, Tekniska fakulteten.

Pyddoke, R. 2020, Upphandling och kollektivtrafikavtal med incitament: Vilka effekter har de? K2 OUTREACH; 2020:3

UIC, 2015, Key cost drivers in railway asset management.

https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2018/wp5/UIC_Key_cost_drivers_in_RAM.pdf

Vigren, A., 2018, How many want to drive the bus? Analyzing the number of bids for public transport bus contracts, Transport Policy, Vol. 72, 138–147

Vigren, A. and Pyddoke, R., 2020, The impact on bus ridership of passenger incentive contracts in public transport, Transportation Research Part A: Policy and Practice 135, pp. 144-159.