

Infrastrukturdepartementet

[Kopia till]

Remissvar SOU 2020:18 Framtidens järnvägsunderhåll

Sammanfattning

Trafikverket arbetar kontinuerligt med att utveckla verksamheten och välkomnar därför den genomlysning av verksamheten som utredaren har genomfört. Trafikverket instämmer i huvudsak i utredarens problembeskrivning samt delar av förslagen till förbättringar.

Marknaden för järnvägsunderhåll är under fortsatt utveckling och det finns sannolikt en stor utvecklingspotential både hos Trafikverket som beställare och hos entreprenadföretagen. Detta visar inte minst exempel inom andra delar av Trafikverkets verksamhet och exempel från andra länder. För att denna utveckling ska fortgå är det dock av stor vikt att det finns tydliga, stabila och långsiktiga förutsättningar för marknaden.

Trafikverket instämmer inte i utredarens förslag till omfattning av en egenregiverksamhet. Trafikverket menar att utredaren inte kunnat lägga fram fakta eller fört ett sådant resonemang att det tillräckligt säkert går att utesluta allt för negativa effekter på marknaden. Ska den stora ambitionshöjningen under planperioden ge önskad effekt är det också avgörande att förutsättningarna för marknaden är stabila.

Trafikverkets bedömning är att andra upplägg kan leda till de förbättringar utredaren pekar på, dvs ett ökat lärande och accelererad utveckling av Trafikverkets förmåga som infrastrukturförvaltare och beställare. Genom maximalt ett till två områden i egen regi, alternativt genomförande av underhållsarbeten med ett annat gränssnitt, kan konkurrensen fortsatt utvecklas. Dessutom är Trafikverkets bedömning att kostnaden för ett överförande av verksamheten till egen regi är betydligt större och tiden betydligt längre än vad utredaren bedömt.

Trafikverket anser att en bred samverkan mellan järnvägsbranschens alla aktörer är en förutsättning för att järnvägen ska fungera så att den är säker och möter behoven hos medborgare och näringsliv. De samarbeten som finns håller på att fördjupas och utvecklas, exempelvis avseende kompetensförsörjning. Trafikverket instämmer inte i ett sektorsuppdrag som utredaren föreslår, eftersom ett sådant uppdrag skulle riskera skapa en otydlighet i samarbetet mellan branschens aktörer.

Kommentarer till utredarens förslag

Bättre kunskap om anläggningen

Trafikverket håller med utredaren att det saknas optimala förutsättningar för att styra underhållsverksamheten då Sveriges järnvägsinfrastruktur i grunden är föråldrad och historiskt underfinansierad. Det finns dessutom generella svårigheter att kvalitativt analysera data och prediktera tillståndsutveckling i komplexa och föråldrade anläggningar där trafiken har ökat mycket över tid.

Information om anläggningens tillstånd och dess utveckling är centralt för en effektiv förvaltning av järnvägsanläggningen. Tillämpning av ny, modern teknik ger förutsättningar för bättre kunskap och kontroll. Det är en komplicerad process att införa ny teknik i verksamheten då arbetssätt och regelverk i grunden måste anpassas. Dessutom krävs en djupare analys för att klargöra hur mycket extra resurser som behövs för att ta ett större tekniksprång.

Trafikverket och dess föregångare förfogar över ett flertal utvecklade it-system och register där järnvägsanläggningens olika komponenter är digitalt definierade och där entreprenören registrerar informationen från bland annat utförda besiktningar och underhållsåtgärder. Arbetet har pågått i Trafikverket för att ersätta dessa it-system och register med ett mer enhetligt system. Trafikverket fortsätter att utveckla hanteringen av anläggningsinformationen genom att flytta fokus från projektmål till verksamhetens gemensamma mål via programstyrning som säkrar processer, arbetssätt, kompetens och verksamhetens behov. Bland annat möjliggör detta att mindre projekt kan hämta hem de nyttor som olika typer av digitala tvillingar ger. Ett exempel är att varje fysisk åtgärd entreprenören gör i anläggningen på ett tydligare sätt än idag knyts till digitala tvillingar så att Trafikverket har bättre möjligheter att prediktera och prioritera underhållsmedel utifrån till exempel ett stråk, en region eller på hela det nationella järnvägssystemet. Implementeringen av detta planeras att starta 2021.

Omfattning av vad som ska mätas behöver analyseras. En förstudie avseende automatiserad mätning av järnvägsinfrastruktur genom innovationsupphandling är påbörjad. Förstudien syftar till att öka kunskapen om nutid och framtid inom automatiserad mätning av järnvägsanläggningen. Resultatet av studien kommer att ge ett beslutsunderlag till att genomföra en innovationsupphandling. Ett alternativ kan vara att köpa utveckling som ett uppdrag inom ramen för ordinarie basunderhåll. Oaktat alternativ så ger Trafikverkets nya affärsstrategi generellt möjlighet till innovation och utveckling. Trafikverket bör inte enskilt utveckla egna tekniska lösningar då marknaden bättre kan driva utveckling och innovation. Detta genom att leverantören är en aktör på en större marknad och därigenom exempelvis snabbare kan fånga upp utvecklingsinitiativ, attrahera utvecklingskapital och standardisera lösningar.

Rätt tid för järnvägsunderhållet

Trafikverket instämmer i stora delar av utredarens resonemang om att tillsammans med entreprenörsmarknaden utveckla planeringen av vad som skall göras när och hur. I rapporten "Långsiktig underhållsplan avseende genomförande av järnvägsunderhåll, (Regeringsuppdrag I2019/02972/TP)" beskriver Trafikverket åtgärder för att utveckla planeringen, bland annat att involvera entreprenörerna i större utsträckning i den strategiska dialogen. Gemensamt verktyg för produktionsplanering implementeras successivt i kontrakten med start hösten 2020. Det är också viktigt att utveckla regelverk och arbetssätt så att anläggningens underhållsbehov tillgodoses. Bland annat införs underhållsprogram som tydligare beskriver vilka åtgärder som skall genomföras och till vilken kvalitet, vilket även underlättar uppföljningen för beställaren. Trafikverket håller med om att modellen som används i Nederländerna är bra, det vill säga att utgå från behovet av banarbetstider och optimera dem i relation till behovet av tågtrafik. Svensk lagstiftning behöver förändras för att möjliggöra detta. Trafikverket har i sitt remissvar avseende 4:e järnvägspaketet bland annat lyft fram behov av en annan tolkning och tillämpning avseende hur banarbeten hanteras i tågplaneprocessen (kopplat till SERA-direktivet artikel 53). En sådan tolkning och tillämpning torde möjliggöra en liknande hantering som i Nederländerna.

Trafikverket arbetar kontinuerligt med att utveckla och tydliggöra krav samt incitament i upphandlingar för att stimulera effektivare produktionsmetoder.

Utvecklad upphandling i konkurrens

För att bibehålla intresset och öka attraktiviteten för järnvägssektorn är det viktigt med en tillräcklig stor volym för marknaden att verka på. Dessutom håller Trafikverket med utredaren om att det är mycket viktigt för marknaden att det skapas stabila långsiktiga förutsättningar.

Vidare tycker Trafikverket det är positivt att utredaren anser att det är viktigt att fortsätta upphandla underhållet och att nya affärsstrategin är ett bra verktyg för det. Marknaden är under utveckling. Det finns en stor utvecklingspotential för att uppnå en större mognad. Affärsstrategin har fokus på innovation och utveckling och möjliggör att välja rätt affärsupplägg utifrån det uppdrag som ska utföras samt marknads förutsättning att leverera.

Trafikverket instämmer i förslaget att utveckla modellen "prestationsbaserade kontrakt" tillsammans med marknaden. Trafikverket anser att detta bäst utvecklas inom ramen för upphandlad verksamhet. Modellen kan mycket väl börja utvecklas inom projektet "Samverkan hög". Parallellt med den tekniska utvecklingen (teknik för tillståndsbedömning och analys) kan även en etappvis utveckling av modellen "prestationsbaserade kontrakt" genomföras.

Ett mindre antal uppdrag med ett annat gränssnitt där Trafikverket genomför planering och koordinering i egen regi och upphandlar resterande delar är fullt möjligt för att bidra till att utveckla marknaden samt skapa ett ökat lärande. Trafikverket har föreslagit detta till utredaren som en alternativ åtgärd för att möta problembeskrivningen i utredningsdirektivet.

Trafikverket instämmer i att krav och metoder för utvärdering av anbud fortsatt behöver utvecklas, för att bättre nyttja möjligheten att välja det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet i stället för det med lägsta pris.

Trafikverket ser positivt på förslaget att undersöka möjligheterna att förenkla och tydliggöra avtal för järnvägsunderhåll tillsammans med infrastrukturförvaltare och entreprenadföretag. Bland annat är regelverket mer omfattande inom järnvägssektorn än i anläggningsbranschen varför det är viktigt att tydliggöra kraven. I en sådan eventuell utredning måste en analys genomföras avseende hur de nuvarande avtalen tillämpas.

Trafikverket har en uppförandekod som betonar det förhållningssätt som gäller inom Trafikverket och i kontakterna med avtalsparter och samhället i övrigt. Leverantörer och andra avtalspartners ska följa uppförandekoden och använda de principer som framgår i den. Det är en självklarhet att anlitate företag fullföljer sina arbetsrättsliga skyldigheter, vilket inkluderar underleverantörer. Kontinuerlig uppföljning av sociala krav under kontraktstiden är väsentligt för att säkerställa efterlevnad. Trafikverket har en modell med syfte att systematisera uppföljningen av sociala krav och att säkerställa särskilt fokus på riskfyllda kontrakt.

Järnvägsunderhåll i Trafikverkets regi

Trafikverket instämmer inte i förslaget om omfattningen av egenregiverksamheten. Trafikverket menar att det finns risk att utredaren underskattat de negativa effekterna på marknaden och på samhällsekonomin med den föreslagna volymen egenregiverksamhet. Trafikverket håller dock med i utredarens slutsats att underhåll i begränsad omfattning i någon form av egen regi kan bidra till ett ökat lärande att accelerera utvecklingen av Trafikverkets förmåga som infrastrukturförvaltare och beställare. Trafikverkets bedömning är att 1-2 områden i egen regi räcker för att uppnå detta. Den av utredaren föreslagna omfattningen riskerar att ge en negativ marknadspåverkan som även kan påverka investeringsverksamheten. Trafikverket anser att det finns stora osäkerheter med ett omfattande övertagande av basunderhåll i egen regi då detta riskerar att öka kostnaderna för de järnvägsspecifika arbetena i sin helhet. Utredarens förslag innebär en så stor andel egenregiverksamhet, såväl till antal områden samt omfattning av egna resurser, att hela järnvägsmarknaden, underhåll och byggande, kan komma att påverkas negativt. I en tid med stora ambitionshöjningar på järnvägen är en sådan radikal strukturuomvandling dessutom mycket olämplig.

Teknik- och metodutveckling inom järnvägsunderhåll behöver stärkas och påskyndas genom samverkan mellan myndigheten och leverantörer. Trafikverket delar utredarens slutsats att detta inte är något som automatiskt blir bättre genom underhåll i egen regi. Utveckling av ny teknik och bättre metoder för underhåll av järnväg sker idag nästan uteslutande av bolag som verkar på en global marknad. För att svensk järnväg ska få del av denna utveckling krävs att Trafikverket som infrastrukturhållare och upphandlande myndighet skapar rätt förutsättningar via olika typer av utvecklade affärsmodeller.

Marknaden är fortfarande under utveckling och det tar tid att skapa en långsiktig hållbar marknad både för beställare och leverantör. Trafikverkets nya affärsstrategi ger ökade möjligheter att uppnå en långsiktighet genom bland annat samarbete med marknaden om affärsupplägg.

Etablera underhåll i Trafikverket

Trafikverket instämmer i att eventuella områden för egenregiverksamhet bör startas upp när befintligt kontrakt löper ut. Att avsluta kontrakt i förtid är oklokt precis som utredaren anser. Hur Trafikverket ska organisera verksamheten bör dock utredas och beslutas av Trafikverket.

Trafikverket anser inte att utredarens tidplan är realistiskt genomförbar ur ett praktiskt och kvalitativt perspektiv med hänsyn tagen till den stora omfattningen. Att starta upp en ny verksamhet tar tid bland annat på grund av att myndigheten måste bygga upp en ny kompetens. Trafikverket bedömer att en fullt implementerad egenregiverksamhet i den omfattning utredaren föreslår skulle komma att ta närmare dubbelt så lång tid, 10 till 12 år. Detta för att säkerställa en god kvalitet, ett lärande för myndigheten samt hantera den förändrade marknadsbilden för entreprenörerna.

En maskinpool i Trafikverkets regi

Trafikverket arbetar med att se över sitt tillhandahållande av tyngre maskiner och fordon för järnvägsentreprenader i syfte att i hela järnvägssystemet förbättra vinterberedskapen och vid behov säkerställa lokresurser avseende evakuering av passagerare och röjning av tåg ur funktion.

Trafikverket ser ett behov av att fortsätta utreda maskinbehov för att utveckla kris- och beredskapsfunktioner samt säkerställa att järnvägsanläggningen kan återställas effektivt efter omfattande olyckor och skador. Det bör även grundligare utredas i dialog med marknaden hur maskintillhandahållande kan sänka etableringshindren för mindre och presumtiva leverantörer av basunderhåll.

Mobilisering av järnvägsbranschen

Trafikverket anser att en bred samverkan mellan järnvägsbranschens alla aktörer är en förutsättning för att järnvägen ska fungera så att den är säker och möter behoven hos medborgare och näringsliv. De samarbeten som finns kommer att fördjupas och utvecklas. Dessutom arbetar Trafikverket tillsammans med branschen för att förtydliga och utveckla de gränssnitt som finns i alla affärsrelationer genom till exempel bättre entreprenadkontraktupplägg och kvalitetsavgifter. Trafikverket instämmer inte i att ett sektorsuppdrag som utredaren föreslår tillför något till detta samarbete utan riskerar snarare en otydlighet.

Trafikverket ska, enligt regleringsbrev för budgetåret 2020, redogöra för vilka åtgärder som myndigheten avser att vidta för att avhjälpa brister i den långsiktiga kompetensförsörjningen inom järnvägssektorn. Två utredningar pågår, i samverkan med branschen, som är inriktat på branschens attraktivitet samt utbildning.

Effekterna måste utvärderas

Trafikverket instämmer i att uppföljning och analys av all typ av verksamhet är en förutsättning för en effektiv styrning och förbättringar av verksamheten.

Kunskapsspridning om underhållsverksamheten sker lämpligast via Trafikverkets experter och beställare samt de kontrakterade entreprenörerna.

Övriga synpunkter

Trafikverket bedömer att kostnaderna för de olika förslagen i utredningen blir högre än vad som anges i betänkandet. Utredaren bedömer kostnaden för etablering till hälften av vad Trafikverket bedömt samt löpande merkostnader till en fjärdedel av Trafikverkets bedömning.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Lena Erixon. Föredragande har varit Agneta Wargsjö, central funktion Strategisk Utveckling. I den slutliga handläggningen har också Håkan Äijä, verksamhetsområde Underhåll samt Fredrik Rosendahl, central funktion Inköp och logistik deltagit. Samråd har skett med Trafikverkets styrelse och ledningsgrupp.

Lena Erixon
Generaldirektör