

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Er referens
N 2015/3479/TIF

Diarienummer
Utr. 2015/33
Datum
2015-09-10

Yttrande över delbetänkandet Koll på anläggningen (SOU 2015:42)

Trafikanalys har anmodats att lämna synpunkter på delbetänkandet *Koll på anläggningen* (SOU 2015:42). Vi redovisar våra synpunkter under ett antal rubriker och anger vilka kapitel som faller under respektive rubrik.

A. Övergripande synpunkter

Mot bakgrund av slutsatserna i delbetänkandet och tidigare erfarenheter från Trafikanalys utvärderingsverksamhet, instämmer vi i bedömningen att Trafikverket nu bör fokusera på kärnverksamheten: att förvalta och utveckla infrastrukturen. Vi gör inte någon annan bedömning än utredaren angående att situationen inte skulle förbättras av underhåll i egen regi (kap. 9).

Trafikanalys delar utredarens uppfattning att det i rådande läge inte vore till fördel att sluta anlita externa entreprenörer för järnvägsunderhåll. Däremot finns det stor anledning att vidta åtgärder för att försäkra sig om att planering, drift och underhåll av järnvägssystemet utförs med hög kvalitet och på ett sätt som bidrar till ett samhällsekonomiskt effektivt järnvägssystem.

B. Trafikverkets beställarroll (kap. 4, 6, 8)

Standardavtal för underhåll bör utvecklas

I betänkandet framgår att Trafikverkets underhållsentreprenadavtal bygger på standardavtalen AB04 och ABT06 som är framtagna för investeringar i byggbranschen (sid. 93). Betydande insatser av jurister krävs för att justera varje avtal. Har inget annat avtalats om en fråga gäller standardavtalet. Det torde vara en tids- och kostnadsbesparing att ta fram ett eget standardavtal, eftersom Trafikverket kommer att upphandla underhåll under all överskådlig framtid och i princip är den enda köparen på marknaden. Vad är anledningen till att Trafikverket inte tar fram egna standardavtal för järnvägsunderhåll?

Tid i spår bör beaktas vid bedömning av anbud

Trafikanalys instämmer i utredarens bedömning att Trafikverket bör pröva hur myndigheten kan ta större hänsyn till behov av tid i spår och därmed för trafikpåverkan (sid. 127) när olika anbud vägs mot varandra. Detta bör rimligtvis ske genom att kostnaderna för den trafikpåverkan som ett arbete innebär beräknas och att de sammantagna kostna-

derna för varje anbud beräknas. Trafikanalys har tidigare påpekat att då trafik och underhåll konkurrerar om spårutrymme finns inte offentliga faktaunderlag som beskriver hur Trafikverket prioriterat.¹

Regelöversyn pågår redan

Utredaren uttrycker en önskan att Trafikverket ser över sina regler (sid. 132f). Trafikanalys vill här påminna om att Trafikverket själva har initierat en översyn av sina regelportföljer, där branschen bjuds in att utveckla regelverket. Det är ett utvecklingsprojekt som Trafikverket kallar "Anpassat regelverk".

Utförande- eller funktionsentreprenad

Det är viktigt att kontrakten mellan Trafikverket och entreprenörerna tydligt anger vad parterna kommit överens om. För att det ska vara möjligt är det viktigt att Trafikverket har goda kunskaper om anläggningarnas tillstånd och att anbudsgivare ges tillfälle att undersöka anläggningen. Utredningen föreslår att Trafikverket ska använda utförandeentreprenader framför funktionsentreprenader, samt i kontrakt i ökad utsträckning ange vad som ska eller inte ska göras. Utredningen pekar samtidigt på att skillnaden mellan kontraktstyperna i praktiken inte förefaller vara så stor när det gäller kraven på entreprenörerna (sid. 128). Utredningen hade gärna fått utveckla resonemanget vidare här och beskriva på vilket sätt kraven skiljer sig åt. Utredaren beskriver inte bakgrunden till varför Trafikverket har valt att i stor utsträckning använda funktionskontrakt. Trafikanalys vill därför påminna om Produktivitetskommitténs förslag till Trafikverket att öka mängden funktionsupphandlingar för att möjliggöra en ökad innovationsgrad och produktivitet i anläggningsbranschen.

Positivt med längre kontrakt

I utredningen anges att bl.a. entreprenörerna upplever att kontrakt är för korta för att leda till ett mer förebyggande underhåll (sid. 128). Samtidigt vill Trafikverket inte ha för långa avtal bl.a. för att upprätthålla konkurrenstryck vid upphandlingarna. Detta kan förklaras av Trafikverkets arbete med att öka konkurrensen vid upphandlingar, som i sin tur baseras på uppdraget om att verka för ökad produktivitet i anläggningsbranschen och Produktivitetskommitténs förslag om att Trafikverket bör öka konkurrensen vid upphandlingar.² Längre kontrakt skulle dock kunna leda till ett mer långsiktigt tänkande hos entreprenörerna och bidra till målet att skapa ett långsiktigt hållbart transportsystem. Även möjlighet till förlängning av kontrakt skulle kunna ha en sådan effekt. I betänkandet görs dock ingen vidare analys av detta.

I utredningen framgår att andra länder använder längre kontrakt, men ingen analys görs av erfarenheterna. Det framgår således inte om dagens system med korta kontrakt är ett sätt att kostnadseffektivisera på kvalitetens bekostnad. Trafikanalys ser positivt på att Trafikverket undersöker om längre kontrakt skulle kunna leda till högre kvalitet.

¹ *Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2013*, rapport 2013:13, Stockholm: Trafikanalys. (sid. 44f)

² *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen*, SOU 2012:39, Stockholm: Fritzes, 2012. (sid 39)

Behov av förändringar i styrningen av Trafikverket

Flera av de saker som utredaren tar upp avseende Trafikverkets upphandlingsverksamhet har att göra med Trafikverkets uppdrag att öka produktiviteten i anläggningsbranschen. Utredningen problematiserar inte detta. Det *kan* finnas en konflikt mellan kvalitet/säkerhet och innovation/produktivitet. Trafikanalys vill poängtera att det kan finnas behov att förändra regeringens styrning på området, i riktning mot fokus på kärnverksamheten. Samtidigt kan regeringen behöva tydliggöra för Trafikverket att det, om det är regeringens uppfattning, i nuläget och på kort sikt är viktigare att anläggningen fungerar och håller god kvalitet än att arbetet leder till innovationer och ökad produktivitet.

Behovet av avancerade specialmaskiner

Om fler entreprenörer har tillgång till avancerade specialmaskiner innebär det att fler entreprenörer kan lämna anbud, vilket i sin tur kan leda till att konkurrensen förbättras. Det kan också säkerställa att rätt maskiner används i de utförda arbetena (se sid. 127). Samtidigt äger staten redan maskiner genom det statliga bolaget Infranord. Det kan ifrågasättas om Trafikverket återigen ska införskaffa motsvarigheten till de maskiner som fördes över till Infranord då bolaget bildades. Ett alternativ skulle därför kunna vara att ge Infranord i uppdrag att inneha och hyra ut eller upplåta vissa specialmaskiner åt Trafikverkets entreprenörer (se även avsnitt 8.5). Ytterligare alternativ är att flytta tillbaka den del av Infranord som förvaltar maskinparken till Trafikverket eller förlägga den delen av verksamheten i ett eget bolag.

C. Uppföljning och besiktning i egen regi (kap. 3, 6, 10, 12)

Underhållsbesiktningar bör genomföras i egen regi

Trafikanalys stödjer utredarens förslag att Trafikverket bör utföra underhållsbesiktningar i egen regi. Här kan tilläggas att även Trafikverket själva kommit till denna slutsats.³ Det kommer öka kostnaderna till en början, men på sikt leda till minskande kostnader. Eftersom banan kommer vara i bättre skick minskar behovet av akuta insatser över tid, liksom behovet av konsulter. Trafikanalys har dock ingen möjlighet bedöma rimligheten i kvantifieringen av antalet årsarbetskrafter som kommer att behövas för verksamheten.

Trafikverket behöver ta en mer aktiv roll för att säkerställa att inkomna anmärkningar leder till faktiska åtgärder (sid.171). De uppgifter som framkommer i utredningen, bl.a. att entreprenörer inte tar till sig alla krav i underhållskontrakt, att Trafikverket brustit i uppföljningen av dessa krav, liksom att det saknas systematisk uppföljning av besiktning och utförda åtgärder, är oroande. Trafikverket behöver omgående ta fram de arbetsbeskrivningar för respektive funktion som utredningen menar saknas och fördela ansvaret för uppföljningen på ett sätt som leder till att de genomförs.

Trafikverket har under sommaren 2014 förstärkt leveransuppföljningen (uppföljning och kontroll av utfört arbete) med 50 konsulter. Utredaren anser att löpande leveransuppföljning bör utföras av *egen personal*. Trafikanalys instämmer i utredarens bedömning. Leveransuppföljning görs på en anläggning som funnits i över 100 år och som antas finnas kvar under överskådlig tid. Det är ett löpande arbete där det är viktigt

³ *Alternativ för framtida organisering av järnvägsunderhållet*, Borlänge: Trafikverket, 2015.

att ha den kunskap och kompetens som olika typer av uppföljningar genererar, dvs. det är olämpligt att låta kunskap försvinna ut ur organisationen med konsulter.

Utveckla systemen för rapportering av besiktningssmärkningar

Trafikanalys delar utredningens bedömning att Trafikverket bör utveckla systemen för rapportering av besiktningssmärkningar och genomförda åtgärder som en del i utvecklingen av ett underhållssystem. Det behövs ett register med enhetlig sammanställning över genomförda besiktningar liksom hur de görs, av vem och i vilket syfte (sid. 86).

Kompetens och behörighet

Enligt utredningen utvecklades systemet ”Järnvägarnas funktion för personcertifiering” (JPBS), i vilket personalens behörigheter, kompetens, hälsokontroller etc. registrerades och kontrollerades, innan det efterföljande projektet, Skandinavisk infrastrukturkompetens (SIK), levererat resultat. I dag förlitar sig verket på att entreprenörerna bedömer ansvar och kompetens för sina anställda. Enligt utredningen har Trafikverket bedömt att risken när entreprenören själv styrker den egna personalens kompetens är låg. För utredaren är det dock oklart vad den bedömningen baseras på och om entreprenörerna har tillfrågats om deras möjligheter att ta sig an den nya uppgiften.

Om det förhåller sig så som framgår i utredningen, finner Trafikanalys det anmärkningsvärt att JPBS utvecklats utan att Trafikverket har säkerställt att ett användbart alternativ finns tillgängligt. För en så väsentlig funktion behöver kontinuitet säkerställas. Risk- och konsekvensanalys bör genomföras systematiskt vid utveckling av system. I och med det sätt på vilket denna förändring tycks ha skett, är frågan om man uppfyller kraven vad gäller bedömningar av påverkan på trafiksäkerheten och krav på riskanalys (TSFS 2013:43, §7). Trafikanalys delar även utredningens uppfattning om att personalens behörighet behöver följas upp systematiskt.

D. Planering och en nationell underhållsplan (kap. 2, 5, 6, 7)

Trafikanalys instämmer i utredningens bedömning i kapitel 7 vad gäller standard på banan. Det är viktigt att Trafikverket definierar vad som är målet med underhållsåtgärderna, samt att definitionerna är enhetliga genom hela planeringsprocessen, inbegripet budget, inriktningsplanering, nationell plan, järnvägsnätsbeskrivning och entreprenörsavtal. En enhetlig definition bör underlätta kommunikation och samarbete genom hela processen, samt ge säkrare kostnadsbedömningar av åtgärderna.

Trafikanalys instämmer i att en nationell underhållsplan bör tas fram. Den kan med fördel göras innan kanske alla delar finns på plats. Underhållsplanen bör inbegripa ett livscykelkostnadsperspektiv ur en samhällsekonomisk synvinkel. Planen bör inkludera såväl förutbestämt som avhjälpande underhåll och därmed tydliggöra behoven av de olika underhållsformerna.

För att en nationell underhållsplan ska bli begriplig är det basalt att begrepp är tydligt definierade. Trafikanalys noterar att Trafikverket inte redovisar vad som menas med drift respektive underhåll på samma sätt för alla Trafikverkets underhållsområden. I kapitel 2 i delbetänkandet förs endast en begreppsdiskussion. Ett förslag om att redovisa drift och underhåll på samma sätt i hela organisationen saknas dock även i senare delar av betänkandet. Det kan även vara av betydelse att närmare analysera vilka problem som rör

förebyggande respektive avhjälpande underhåll, drift i form av snöröjning, lövsopning, farbanerengöring eller trafikledning för att kunna göra åtgärder där behoven finns.

Ett arbetssätt för öppen och tydlig prioritering krävs

Både på grund av det stora underhållsbehov som finns inom järnvägen och på grund av de trafikstörningar som underhållet innebär är det viktigt att planera de insatser som skall genomföras. Utredningen pekar på att Trafikverket idag inte har tillräcklig kunskap om effektsamband för olika underhållsåtgärder. På lång sikt anser Trafikanalys att en sådan kunskap är viktig för att kunna prioritera mellan olika åtgärder. Det är dock viktigt att det redan på kort sikt utarbetas ett arbetssätt för prioritering, som inte kräver många års forsknings- och utvecklingsinsatser. Riktlinjer för prioritering bör tas fram. Riktlinjerna bör utformas så att prioriteringen blir transparent och rättfram. Trafikanalys bedömer att användningen av servicefönster skulle kunna bli ett fungerande arbetssätt, varför det bör vidareutvecklas och därefter utvärderas.

Lokala banor och rättvisande kalkylvärden

Utredaren pekar bland annat på lokala banors betydelse för enskilda industrier. Trafikanalys instämmer att detta perspektiv är viktigt, samtidigt bör den samhällsekonomiska effektiviteten och de transportpolitiska målen vara vägledande för prioriteringen. Att de kalkylvärden som transporterna ges är korrekta återspeglings av de verkliga kostnaderna bör ses över.

Relevanta och tillräckliga kunskapsunderlag

Ett generellt problem för behovsanalys, planering och uppföljning av järnvägens funktion, är bristen på kunskap om trafiken och transporter på olika delar av järnvägsnätet. Utan statistik om resenärsflöden, godsmängder och varuslag blir varje försök att skatta konsekvenser på samhällsnyttan av en störning/underhåll/investerings på en viss bandel högst osäker. Trafikanalys hade hoppats att utredaren skulle fördjupa sig i denna fråga. En väg att gå är att utveckla underlagen för den officiella statistiken på järnvägsområdet, som förvaltas av Trafikanalys, till samma detaljnivå som t.ex. vägtrafiken och sjöfarten. Detta skulle medföra en ökad uppgiftlämnarbörda för järnvägsoperatörerna, vilket ska vägas mot de nackdelar som idag orsakas av bristen på underlag för konsekvensanalyser.

Bättre samordning mellan verksamhetsområden

Trafikanalys vill understryka att det krävs bättre koordinering och samplanering mellan såväl underhåll, re- och nyinvesteringar som mellan verksamhetsområdena planering, underhåll, trafikledning och investering. Det torde kunna leda till effektivare planering av åtgärder i spår. Exempelvis bör personer med insyn i planeringen av underhåll involveras löpande i arbetet med kapacitetstilldelningen på spår.

Trafikanalys vill understryka vikten av att samordning även sker mellan trafikledning och underhåll. Det framgår inte tydligt i utredningen hur ansvaret för att anmäla och hantera fel på banan är fördelat, eller vilka rutiner och säkerhetsföreskrifter som gäller. Utredningen nämner att hanteringen har brustit (se exempel sid. 68, se även sid. 91, 108f).

E. Systemstöd (kap. 6, 7, 10)

Befintliga system behöver utvecklas och användas bättre

I Trafikverkets rapport "Alternativ för framtida organisering av järnvägsunderhållet" framgår bl.a. att "Trafikverket ska slutföra införandet av ett utvecklat och ändamålsenligt anläggningsregister och underhållssystem samt införa ett uppdaterat styrsystem för asset management för styrning av underhållet".⁴ I rapporten nämns utvecklingen av AnDa, ett register där all anläggningsdata ska samlas, som en åtgärd för att säkerställa tillgången till indata och förbättra it-systemmiljön. Idag återfinns anläggningsdata i olika register. I väntan på att AnDa driftsätts skriver Trafikverket att de 2014 införde "ett system som samlar enhetliga data om alla genomförda underhållsåtgärder". I rapporten nämns inte vilket system som avses, men RufusOnline 2.0 ska användas av spårentreprenörer för att rapportera åtgärder som har sin grund i felanmälan till trafikledningen, besiktning eller andra underhållsåtgärder. Driftsättningen av RufusOnline 2.0 är dock inställd och rapportering sker nu i systemen Bessy och Ofelia.⁵

Enligt utredningen kommer AnDa inte att vara på plats förrän tidigast 2018. Då det är angeläget att förbättra den systematiserade kunskapen om anläggningen redan idag, och eftersom det är vanligt att nya system initialt har problem, anser Trafikanalys att Trafikverket bör lägga mer kraft på att förbättra de befintliga stödsystemen. Såväl metoder och arbetsätt som tekniska system behöver utvecklas kontinuerligt och parallellt med att nya system tas fram. I betänkandet saknas dock en analys av vad mer i detalj som finns idag och hur de olika systemen som faktiskt finns och används skulle kunna nyttjas bättre för att förstå tillståndet på anläggningen. Likaså saknas en analys av vad i Trafikverkets rutiner för rapportering av händelser till systemen som kan förbättras.

Trafikanalys har i andra sammanhang påpekat att Trafikverket är i behov av bättre systemstöd, eftersom denna brist tycks vara ett genomgående problem inom organisationen. Systemstöd underlättar i prioriteringsarbetet och gör att de kan ta fram en plan för vilka åtgärder ska genomföras när. Dock behöver ett systemstöds komplexitet vara välavvägd. Att söka efter ett system som klarar av "allt" och vars lansering ligger många år framåt i tiden innebär en risk att systemet inte uppfyller förväntningarna. Trafikanalys anser att Trafikverket bör ha en plan för utvecklingen av sina stödsystem på såväl kort som lång sikt.

AnDa måste uppfylla kraven

I betänkandet framgår att det är "oklart" om AnDa-systemet kommer att leva upp till de krav som ställs i SERA-direktivet. Vidare framgår att det nya systemet inte kan kopplas ihop med det system som hanterar de ekonomiska uppgifterna (sid. 85). Trafikverket prioriterar således ett flerårigt utvecklingsarbete som de redan idag vet inte kommer att uppfylla gällande krav. Trafikanalys vill i likhet med utredningen lyfta fram att det är viktigt att möjliggöra att ett nytt system även kan kopplas samman med ekonomisk informa-

⁴ *Ibid.*, sid. 89.

⁵ <http://www.trafikverket.se/Foretag/Bygga-och-underhalla/Jarnvag/System-verktyg-och-tjanster-for-jarnvagsjobb/Rufus/>

tion och att det uppfyller gällande lagstiftning. Därutöver vill Trafikanalys även understryka vikten av att AnDa byggs upp på ett sätt som möjliggör att informationen kan nyttjas även av andra användare än Trafikverket.

F. Styrning av Trafikverket (kap. 3, 6, 11)

Trafikanalys instämmer i utredarens bedömning att det bör övervägas om regeringens styrning av Trafikverket behöver förändras. Trafikanalys bedömer att intern och extern styrning som leder till att myndigheten fokuserar på sitt kärnuppdrag är nödvändig. Det är ett ständigt återkommande problem med en sammanblandning av Trafikverkets och transportsystemets funktion och prestationer.

Trafikanalys delar också utredningens övergripande bedömning i kapitel 11 att en genomlysning av Trafikverkets ledning och interna styrning bör göras. Det är angeläget att detta sker utan fördröjning. Vi har tidigare påpekat att myndigheten och dess föregångare som ansvariga för svensk järnväg "utvecklat sin beställarroll" under snart två decennier och att de problem som utredningen pekar på sägs vara fullt ut kända av Trafikverket.⁶ Detta pekar på att verket, och regeringen, behöver tänka nytt om hur denna verksamhet ska organiseras. En genomlysning behöver göras helt förutsättningslöst och även ta i beaktande de iakttagelser som gjorts inom ramen för Statskontorets uppföljning, nyligen redovisad i rapporten *På rätt väg?* (2015:14) I rapporten konstateras bl.a. bristande samordning mellan Trafikverkets olika verksamhetsområden.

Styrelsens arbete

I kapitel 3 beskrivs att Trafikverkets internrevision ska ge råd och rekommendationer åt myndighetens styrelse och chef. Myndighetens styrelse ska bl.a. besluta om åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendationer. Utredningen hänvisar sedan till bedömningar som internrevisionen har gjort (sid. 80). Det framgår dock inte vilka beslut styrelsen har fattat med anledning av internrevisionens rekommendationer. Trafikanalys menar att i den genomlysning av Trafikverket som föreslås bör även Trafikverkets styrelses roll och ansvar inkluderas i analysen.

Mål- och resultatstyrning

Utredningen menar att det i Trafikverket idag verkar ligga ett stort fokus på målstyrning mot de transportpolitiska målen och att det är *betydligt mindre fokus på de konkreta uppgifter som åligger verket som infrastrukturförvaltare*. Trafikanalys delar bedömningen att Trafikverket bör fokusera på verkets kärnuppgifter. Trafikanalys bedömer dock inte att problemet är att Trafikverket i för stor utsträckning fokuserar på att nå de transportpolitiska målen. Däremot bedömer Trafikanalys att Trafikverket har ägnat alltför stor kraft och energi åt att försöka målstyra internt med utgångspunkt i olika nedbrytningar och tolkningar av de transportpolitiska målen, exempelvis leveranskvaliteter, indikatorer och styrramverk (se sid. 82f). Detta samtidigt som åtgärder som behöver genomföras för att målen ska nås inte genomförs i tillräcklig omfattning.⁷

⁶ *Kaliber*, Sveriges Radio P1 (2015-05-17).

⁷ Se sammanfattningen i *Uppföljning av de transportpolitiska målen* (Trafikanalys Rapport 2015:7).

De olika styrdokumenterna Trafikverket använder utgör olika varianter på tolkningar av de transportpolitiska målen och olika sätt att försöka tolka och mäta dessa. Dessa dokument skapar otydlighet och det är oklart vilka dokument som är de övergripande styrdokumenterna. Det står i Trafikverkets instruktion att myndigheten "ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås". Dessa är och bör således vara de övergripande styrande målen. Andra styrdokument på övergripande nivå bör därför kunna tas bort.

Utöver de problem med styrramverk och leveransskvaliteter som beskrivs ovan finns ytterligare problem med dessa som talar för att de bör avskaffas. Styrramverket är ett sätt att strukturera upp en uppföljning i några olika delar. Då Trafikverket i nuläget inte har system för insamling av rätt data och möjlighet till datahantering som kan förse styrramverket med korrekt och nödvändig data blir styrramverket redundant eftersom det ändå inte kan fylla sin tänkta funktion. Att kräva kausalsamband för alla insatser är också en återvändsgränd, särskilt i syfte att kunna styra en verksamhet. *Arbetet med så kallade leveransskvaliteter tar resurser från det verksamhetsnära, utan att ge någon information som kan användas.* Trafikanalys har regeringens uppdrag att årligen göra en uppföljning av de transportpolitiska målen. *Trafikverkets interna uppföljning bör snarare vara verksamhetsnära och kopplat till myndighetens kärnverksamhet.*

För att de transportpolitiska målen ska nås måste järnvägen fungera. För det krävs att underhåll och reinvesteringar görs och att driften fungerar. Det är utifrån den insikten den interna styrningen bör utformas. Internt behöver styrningen därför konkretiseras och tydliggöras för varje del av verksamheten så att det framgår vad uppgiften och ansvaret för varje del av organisationen är. Istället för otydliga strategier och leveransskvaliteter på övergripande nivå bör de grundläggande dokumenterna utvecklas, något som utredningen menar saknas (sid. 182), exempelvis en beskrivning av hur underhållsbehovet ska bedömas. Verksamheten är i stor utsträckning styrd av regelverk, och det måste vara tydligt vem som har ansvar för vad. De styrande dokumenterna måste vara utformade på ett sätt som möjliggör för de anställda att tillgodogöra sig dem.

G. Faktafel och synpunkter på betänkandet

Slutsatser från andra länder och andra organisationsformer saknas

Den internationella utblicken (kapitel 4) är mycket kortfattad. I avsnittet beskrivs att olika länder använder olika mix av entreprenörer och egen regi. Trafikanalys saknar en fördjupad analys av erfarenheterna i de olika länderna, liksom en analys av varför de har landat i den valda mixen av entreprenörer och egen regi. En sådan analys borde även skilja på unika särdrag för det enskilda landet och generellt överförbara erfarenheter. Utredningen har varit på studiebesök i flera länder, men erfarenheterna redovisas inte. Genomgången av Banverkets och sedermera Trafikverkets organisering är mycket kortfattad (kapitel 4). Utredningen analyserar inte hur organiseringarna och omorganiseringarna har påverkat myndigheten och dess arbete. Trafikanalys ser fram emot att båda dessa jämförande perspektiv inkluderas i slutbetänkandet.

Definitioner hade underlättat

Trafikanalys noterar att kapitel 5 till viss del är hämtat nästan rakt av från den tidigare delredovisningen *En enkel till framtiden?* (SOU 2013:83). Trafikanalys hade gärna sett att kapitlet varit mer genomarbetat både vad gäller definitioner, källor och kopplingen till de

transportpolitiska målen. Definitioner på alla termer, exempelvis på vad Trafikverket avser med "allvarlig urspårning" hade underlättat för att förstå analysen. Trafikanalys efterfrågar även en definition av vad som avses med järnvägsinfrastruktur. Är det samma infrastruktur som avses när utredningen redovisar siffror kring investeringar, användning, olyckor, punktlighet och så vidare? Vet utredningen vad som ingår i utgifter för investeringar, reinvesteringar och underhåll och vad som påverkar eventuella effektivitetsförbättringar? Trafikanalys delar dock utredarens bedömning att det idag inte är möjligt att veta hur stora underhållsbehoven är.

Svagt underbyggd kritik

Utredaren pekar på flera viktiga brister inom Trafikverkets beställarorganisation. Trafikanalys instämmer i flera av utredarens bedömningar. Utredaren redovisar dock i mycket liten utsträckning konkreta och tydliga underlag, källhänvisningar och konkreta exempel för sina påståenden. Det innebär att utredarens kritik inte framstår som väl underbyggd. Utredaren för på flera ställen fram hård kritik mot Trafikverket, utan att presentera underlag för sina påståenden. Det är också i många fall otydligt vem eller vilka som står bakom kritik eller påståenden som "det anses" eller "kritik finns". Utredaren menar t.ex. att "kritik finns" mot att förfrågningsunderlagen inte innehåller all nödvändig information för att räkna på anbudet. Trafikanalys instämmer i att det vore en allvarlig brist, men hur ser utredarens underlag ut?

I betänkandet står att "det alltfjämt finns exempel på en begreppsförvirring när det gäller vad som kan avtalas om i ett kontrakt" (sid. 131). Utredaren menar att Trafikverket inte har kännedom om sitt ansvar som infrastrukturhållare, och att myndigheten inte vet att de inte kan avtala bort det ansvaret. Någon källa eller något konkret exempel anges dock inte. Sammantaget minskar detta trovärdigheten i kritiken.

Val av källor, källkritik och källhänvisningar

Fullständiga källhänvisningar saknas ibland. Även där uppgifter mest troligt är hämtade från den officiella statistiken, exempelvis figur 5.7, anges bara Trafikanalys som källa. Utredningen skulle även vinna på att enbart använda data från offentliga källor. Exempelvis anges en enskild person (Jakob Wajsman) som källa till figurerna 5.1 - 5.3.⁸ Uppgifterna som presenteras i figurerna 5.1 - 5.3 överensstämmer inte heller med den officiella statistiken. Finns det någon anledning till varför inte den officiella statistiken på området används? Trafikanalys kan vara behjälpligt när det gäller att reda ut skillnader i olika statistikällor. Det är angeläget att i en utredning, i den utsträckning det är möjligt, använda uppgifter som är offentliga och tillgängliga för alla. Detta för att skapa transparens och möjliggöra kvalitetsgranskning.

På sid. 60 noterar utredaren att Trafikverket redovisar fler urspårningar än vad Trafikanalys gör. Det finns viktiga förklaringar till detta. Trafikanalys statistik är den officiella och inkluderar olyckor där skadorna når en viss nivå/allvarlighetsgrad. Trafikanalys är gärna behjälpligt för att reda ut skillnader i olika statistikällor.

I betänkandet hävdas att statistiken endast inkluderar händelser som rapporterats av järnvägsföretagen (dvs. trafikutövarna) och att det eventuellt är enbart de skador som

⁸ Illustrerar utvecklingen av trafik- och transportarbetet samt bruttotonkilometer.

dessa åsamkats som ingår i statistiken. Detta stämmer inte. Även händelser som rapporteras från infrastrukturförvaltaren är inkluderade.

Trafikanalys vill också påpeka att påståendet om att Green Cargo AB har haft en stabil punktlighet ut till kund under 2012 – 2014, med 95 procents punktlighet inom avtalad timme (sid. 65) inte går att relatera till de andra punktlighetssiffrorna som presenteras.

Om kopplingen till de transportpolitiska målen

Utredningen betonar att målen ska styra vad regeringen gör, men nämner inte att de är beslutade av riksdagen och att det står i Trafikverkets instruktion att "Trafikverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås".⁹ Målen beskrivs heller inte (kap.3).

I utredningen står sedan att "[m]edan tillgänglig statistik inte ger bilden av en järnvägsverksamhet som kännetecknas av generellt ökande problem med säkerheten" (sid. 72). Trafikanalys vill i sammanhanget påpeka att de transportpolitiska målen innebär att säkerheten ska *förbättras* över tid (det vill säga minskat antal skadade och omkomna). Trafikanalys bedömer i måluppföljningen att utvecklingen på området är negativ, det vill säga försämrats i relation till målet. En tydligare koppling till mål och ambitioner med järnvägen hade således varit välkommet.

Faktafel

Infrastrukturförvaltaren Network Rail är sedan 2014 en så kallad Arm's length body (det vill säga en offentlig organisation) och inte ett privat företag som det hävdas i texten (sid. 156f.).

I detta ärende har generaldirektör Brita Saxton varit beslutande. Maria Melkersson och Anna Ullström har varit föredragande. Backa Fredrik Brandt, Fredrik Lindberg, Björn Olsson, Tom Petersen, Krister Sandberg, Petra Stelling, Jonna Tilegrim samt avdelningschef Per-Åke Vikman har deltagit i beredningen.

Brita Saxton

Generaldirektör

⁹ Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.