

Resenärsforums yttrande över SOU 2020:18 Framtidens järnvägsunderhåll

Resenärsforum är Sveriges nationella intresseorganisation för kollektivtrafikens konsumenter, resenärerna. Resenärsforum omfattar regionala resenärsnätverk och organiserar därutöver enskilda resenärer. Resenärsforum är medlem i Sveriges Konsumenter som är en sammanslutning av svenska konsumentorganisationer. Resenärsforum representerar Sverige i paraplyorganisationen European Passengers' Federation, som samlar europeiska resenärsorganisationer.

Resenärsforum tackar för förtroendet att få inkomma med synpunkter på utredningen och understryker vikten av att involvera resenärsrepresentanter i frågor som påverkar situationen för kollektivtrafikens konsumenter, resenärerna.

Stockholm den 30 oktober 2020



Emil Frodlund
Vice ordförande Resenärsforum

Inledning

Utredningen är gediget genomförd och behandlar ett angeläget ämne för resenärer eftersom järnvägsanläggningens tillstånd påverkar möjligheten att kunna uppnå järnvägstransporter med hög tillförlitlighet. Resenärsforum delar den problembild som utredaren presenterar, framför allt i beskrivningen av Trafikverkets bristande organisation för upphandling av järnvägsunderhållet och tillståndskontroll. I och med avregleringen av järnvägsmarknaden har situationen blivit allt mer komplex och fragmentiserad, vilket ställer högre krav på ett större statligt engagemang. Resenärsforum välkomnar att utredningen lyfter upp de problem som bottnar i bristande styrning och kontroll.

Järnvägens infrastrukturskuld kräver större satsningar

Trots att staten de senaste åren har gjort historiska satsningar på järnvägsunderhållet delar Resenärsforum utredarens analys att resurserna till järnvägsinfrastrukturen under flera decennier under efterkrigstiden var så knappa att järnvägsanläggningen i stor utsträckning har brutits ned, vilket har skapat ett stort behov av investeringar för underhåll och reinvesteringar för att klara av att vidmakthålla infrastrukturen. Upprustningen har framför allt skett längs huvudstråken vilket har lett till att standarden på många regionala banor fortfarande är undermålig och är därför i akut behov av underhållsåtgärder.

Kunskap om anläggningen

Det är anmärkningsvärt att Trafikverket, som ansvarig förvaltare av den statliga järnvägsinfrastrukturen, fortfarande saknar ett utvecklat system för att kunna hantera kunskap om järnvägsanläggningens nedbrytning, trots att detta redan 2015 påtalades som en allvarlig brist i den statliga utredningen om järnvägens organisations delbetänkande *Koll på anläggningen (SOU 2015:42)*. Resenärsforum lyfte också vid den här tiden upp problematiken att en stor del av underhållet var avhjälpande istället för förebyggande vilket resulterar i fler trafikstörningar och förseningar för resenärerna i den egna rapporten *Ett lyft för järnvägen (2014)*.

Enligt utredaren beror detta i hög grad på att Trafikverket fortfarande idag saknar ett heltäckande anläggningsregister. Det saknas information om när man har bytt vissa delar av anläggningen, eller vilken trafikering olika komponenter har, vilket innebär att det inte går att avgöra när olika delar behöver renoveras eller bytas. Trots att Trafikverket redan 2013 påbörjade arbetet med att utveckla ett dynamiskt anläggningsregister har man ännu inte lyckats implementera ett sådant system sju år senare. Bristande kunskap om anläggningens tillstånd ger upphov till fler akuta fel som leder till trafikavbrott. Det blir därför svårare att bedöma hur länge trafikavstängningar måste ske vid planerade underhållsarbeten och det blir svårt att leverera adekvata beslutsunderlag för i vilken omfattningen nödvändiga medel för infrastrukturinvesteringar behövs.

Utredaren ifrågasätter att Trafikverket ensidigt har valt att inte genomföra någon operativ underhållsverksamhet i egen regi. Resenärsforum menar att utredarens analys att Trafikverket skulle behöva sköta ett visst underhåll i egen regi för att kunna vara en god beställare är relevant

och också är värdefullt med tanke på att Trafikverket föreslås tillhandahålla en maskinpark för kapitalkrävande underhållsfordon. God kunskap om underhållsarbeten är nödvändigt för att kunna tillhandahålla rätt utrustning. Men diskussionerna om underhåll i egen regi eller ej får inte överskuggas av det största problemet, nämligen att Trafikverket saknar kontroll över sin anläggning och heller inte har utvecklat metoder för att upphandla underhållsarbeten på ett effektivt sätt.

Incitament för bättre prestanda

Resenärsforum framhåller att den viktigaste åtgärden för bättre styrning av järnvägsunderhållet är att reglera utifrån prestationsindikatorer. Det finns goda exempel på hur man lyckats lösa den frågan för andra järnvägsnät och nedan beskrivs ett exempel.

I Nederländerna styrs den statliga järnvägsinfrastrukturförvaltningen genom 10-åriga koncessionsavtal som löpande följs upp av regeringen. ProRail, är det statligt ägda bolaget i Nederländerna som innehar avtalet för den statliga järnvägsinfrastrukturen. ProRail upphandlar i sin tur underhållsarbeten av entreprenörer genom avtal som är styrda av nyckeltal baserade på kvalitets- och resultatindikatorer, bland annat följande:

- trafiktillgänglighet till anläggningen
- behov av tid i spår för arbeten
- antal felavhjälpningar
- inställelsetider vid fel
- tid för att åtgärda fel

Om leverantören inte presterar enligt uppsatta mål utgår vite. Om leverantören däremot presenterar bättre än indikatorerna utbetalas bonus. Med denna modell har man lyckats att sänka kostnaderna för underhållet med 30% och ökat tillgängligheten för tågen i systemet till 99,8 %. Punktligheten har dessutom förbättrats och 95% av tågen är i tid räknat med max 3 minuters försening. Inställelsetiden för felavhjälpningen har också kunnat förkortas. Genom att utnyttja fjärrteknik för att mäta anläggningens tillstånd så har man dessutom kunnat minska antalet trafikavstängningar.

Maskinpool och beredskapsfunktioner

Resenärsforum delar utredarens uppfattning att Trafikverket behöver tillhandahålla en maskinpool för kapitalkrävande underhållningsfordon, och framför allt att säkerställa att det finns beredskapsfunktioner, inklusive fordonsresurser, för snöröjning, trädfällning och lövhalka, för att snabbt kunna återställa anläggningen vid tillbud eller olyckor. Först i år har Trafikverket upprättat kontrakt för att kunna erbjuda röjningslok för att bistå operatörer när trasiga fordon snabbt behöver bärgas. Då omfattande trafikavbrott i många fall har berott på att det tagit åtskilliga timmar för att bärga eller evakuera tåg har det inte bara drabbat resenärer i det trasiga tåget utan även lett till långa följdverkningar med förseningar som påverkat tusentals resenärer negativt. Det behövs därför bättre beredskap för att inte resenärernas tilltro till järnvägen ska

försämras ytterligare. Anläggningen behöver också bli bättre rustad för klimatförändringarnas effekter, till exempel i och med den ökade förekomsten av extremväder.

Järnvägsavstängningar kopplade till infrastrukturen

Ett problem som drabbar tågtrafikens resenärer och som har blivit allt mer vanligt förekommande på senare år är totalavstängningar. Tidigare var det ofta vanligt att man lät tåg passera banarbetsområden på intilliggande spår med nedsatt hastighet, vilket innebär att ersättningstrafik med buss kan begränsas. Det inträffar också allt oftare att tågtrafik ställs in i förebyggande syfte t.ex. vid befarat dåligt väder, vilket innebär att resenären måste hitta alternativa resesätt, som inte bara ställer till problem för resenären utan också kan medföra större trafiksäkerhetsrisker. Det är viktigt att användarperspektivet tillämpas i alla lägen så att man inte riskerar att resenärernas tilltro till järnvägen minskar vilket kan vara tidskrävande att återfå.

Andra modeller för effektiv infrastrukturförvaltning

De senare årens upprustning av järnvägsnätet har nästan uteslutande skett längs huvudlinjerna vilket har lett till att standarden på många regionala banor gradvis har försämrats och i många fall är så undermålig att de är i akut behov av underhållsåtgärder. I några fall har det uteblivna underhållet inneburit att sådana banor inte kommer att kunna trafikeras inom en snar framtid.

Då många av de regionala banorna till sin karaktär är mer lika förortsbanor skulle det kunna övervägas om en annan organisation än Trafikverket skulle vara bättre lämpad att ha ansvar för infrastrukturförvaltningen av dessa banor. Det kan nämligen ifrågasättas om Trafikverkets storskaliga organisation är effektiv och lämplig för småskaligt underhåll. En fördel skulle kunna vara att Trafikverket kunde koncentrera sina insatser på huvudlinjerna och att andra konstellationer som är bättre anpassade för regionala linjer skulle kunna driva dessa på ett effektivare sätt. Erfarenheter från t.ex. Inlandsbanan pekar på att sådana lösningar skapar möjligheter till mer kostnadseffektiva lösningar.

Resenärsforum vill dock understryka att ett sådant scenario inte får innebära ett minskat engagemang från statens sida när det gäller ansvaret för finansieringen av järnvägsinfrastrukturen och dess underhåll. Syftet med ovanstående lösning handlar enbart om att åstadkomma ett mer effektivt underhåll men där statens ekonomiska ansvar för anläggningen fortsatt är intakt.

Avslutningsvis

Resenärsforum instämmer med utredaren att regeringen bör ge Trafikverket ett sammanhållet sektorsuppdrag för att samordna järnvägsbranschen och sätta upp tydliga och kommunicerbara mål för hur man uppnår en störningsfri trafik på kort, medellång och lång sikt och som omfattar alla aktörer i "ekosystemet",

Av utredarens förslag framhåller Resenärsforum följande tre aspekter som viktigast

:

- Bättre kunskap om järnvägsanläggningen och tillståndskontroll är helt avgörande för att åstadkomma ett kostnadseffektivt underhåll och minimera störningar för resenärerna.
- Trafikverket behöver förbättra sina upphandlingar så att rätt incitament ges att hålla tidsplaner och kostnadsramar. Till detta hör behovet av att etablera och implementera effektiva metoder för uppföljning och utvärdering av ställda krav/villkor i upphandlingarna samt att utveckla nya former för kontinuerligt lärande (benchmark) också från andra länder.
- Använd mer ekonomiska incitament som styrning genom att använda presentationsindikatorer både för infrastrukturförvaltning och underhållsentreprenörer. Det finns flera goda exempel att lära av. T.ex. i Nederländerna där man både har ökat antalet tåg i systemet och samtidigt förbättrat punktligheten genom införandet av ett sådant system. Där har man också metoder för att mäta andelen försenade resenärer, inte bara andelen försenade tåg, vilket borde utvecklas som en kvalitetsindikator även i Sverige.