



Riksrevisionens styrelses redogörelse om Banverkets underhåll av järnvägar

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat Trafikverkets och regeringens underlag för underhållsåtgärder på järnvägsnätet. Resultatet av granskningen har presenterats i rapporten *Underhåll av järnvägar* (RiR 2010:16).

Riksrevisionens granskning visar att det underlag som Banverket tar fram i långtidsplaneringen inte ger en klar bild av hur järnvägarnas tillstånd kan upprätthållas vid olika anslagsnivåer. Inte heller Banverkets mer preciserade underlag i planeringen är enligt Riksrevisionen tillräcklig för att kunna bedöma om de planerade underhållsåtgärderna är rimliga. Riksrevisionen anger vidare i sin rapport att återrapporteringen till riksdagen om järnvägsunderhållet behöver utvecklas och förbättras. Riksrevisionens sammanfattande slutsats från granskningen är att regeringen och Banverket saknar tillräckliga och tillförlitliga underlag för att effektivt styra underhållet av järnvägarna.

Styrelsen noterar att de iakttagelser som Riksrevisionen gjort i granskningen uppvisar stora likheter med iakttagelser som gjorts i flera tidigare granskningar inom området. Styrelsen har då framhållit betydelsen av att besluten om investeringar i infrastruktur är väl underbyggda.

Styrelsen noterar samtidigt att regeringen har aviserat betydande förändringar inom transportsektorn. Regeringen har bl.a. mot bakgrund av Riksrevisionens rapport om vägunderhållet i sin skrivelse *Åtgärdsplanering för transportsystemet 20102021* (2009/10:107), meddelat riksdagen sin avsikt att genomföra en grundlig genomlysning av drifts- och underhållsverksamheten. Enligt regeringen kommer en sådan genomlysning att inriktas på såväl väg och järnväg som sjöfart. Oavsett detta anser styrelsen att riksdagen bör uppmärksammas på iakttagelserna i den nya granskningen om det bristande järnvägsunderhållet. Styrelsen menar att dessa kommer att utgöra ett värdefullt underlag i regeringens och myndigheternas fortsatta utvecklingsarbete inom området. Utvecklingsarbetet kan också bidra till en mer rättvisande återrapportering till riksdagen om behovet av insatser och om kostnaderna för järnvägsunderhållet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning	4
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	6
Riksrevisionens rekommendationer.....	9
Styrelsens överväganden	11

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 6 oktober 2010

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Mats Midsander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Elisabeth Svantesson (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Torsten Lindström (kd) och Leif Pettersson (s).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat Trafikverkets och regeringens underlag för underhållsåtgärder på järnvägsnätet. Resultatet av granskningen har presenterats i rapporten *Underhåll av järnvägar* (RiR 2010:16). Rapporten har beslutats av riksrevisor Claes Norgren och den presenterades den 28 juni 2010.

Bakgrund

Banverkets kostnader för underhåll och reinvesteringar har fördubblats sedan 2002 och uppgick 2009 till 6,6 miljarder kronor. Den närmare omfattningen och inriktningen av underhållet bestäms i huvudsak i samband med den långsiktiga planeringen som genomförs med några års mellanrum. Planeringsperioden 2004–2015 avlöstes nyligen av en ny planeringsperiod för 2010–2021.¹ Inför den nya planeringsperioden fanns enligt Riksrevisionen ett antal indikationer som tydde på bristande kvalitet i planeringsunderlagen.

Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att undersöka vilka brister som har funnits i underlagen för bedömningen av underhållsbehov för de statliga järnvägarna och att med utgångspunkt från identifierade brister föreslå förändringar som kan förbättra underlagen inför framtida planering. Granskningen omfattar det medel- och långfristiga underhållet, dvs. det underhåll som planeras för en period som är längre än ett år.

Granskningen har inte omfattat det löpande underhåll som ingår i de fleråriga drifts- och underhållskontrakt som Banverket har slutit med entreprenörer (inklusive Banverket Produktion²). Inom ramen för dessa avtal utför entreprenören driftsåtgärder, avhjälpande underhåll och förebyggande underhåll som syftar till att förebygga tågstörande fel. I de löpande drifts- och underhållskontrakten ingår även drift som omfattar vinterdrift, spårhalkebekämpning och fastighetsdrift. Inte heller detta ingår i granskningen.

Granskningen omfattar Banverkets verksamhet fram till den 1 april 2010 då Banverket upphörde och Trafikverkets verksamhet från samma datum då verksamheten överfördes till Trafikverket.

De transportpolitiska målen

Regeringens mål för drift och underhåll

För transportpolitiken gäller mål på flera nivåer. Det övergripande målet och delmålen beslutas av riksdagen, medan regeringen fastställer etappmål.

¹ Regeringsbeslut 2010-03-29, N2009/6374/TE.

² Fr.o.m. den 1 januari 2010 ett statligt bolag med namnet Infranord AB.

Övergripande mål för transportpolitiken

Det övergripande målet för transportpolitiken är ”att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”.³

Sex delmål anger ambitionsnivån på lång sikt

Riksdagen har även fastställt delmål som konkretiserar det övergripande målet. För respektive delmål har regeringen fastställt etappmål som anger lämpliga steg på vägen. Nedan anges de delmål och etappmål som närmast berör Banverkets underhållsverksamhet.

Hög transportkvalitet:

Delmål: Transportsystemets utformning och funktion ska medge en hög transportkvalitet för medborgarna och näringslivet.

Etappmål: Kvaliteten i det svenska transportsystemet bör, mätt i termer av tillförlitlighet, trygghet, flexibilitet, bekvämlighet, framkomlighet och tillgång till information, successivt förbättras.

Säker trafik:

Delmål: Det långsiktiga målet för trafiksäkerheten ska vara att ingen dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till de krav som följer av detta.

Etappmål: Antalet dödade och allvarligt skadade till följd av trafikolyckor inom alla trafikslag bör, i enlighet med nollvisionen, fortlöpande minska. Särskilt bör åtgärder som syftar till att förbättra barns trafiksäkerhet prioriteras.

God miljö:

Delmål: Transportsystemets utformning och funktion skall bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås.

Etappmål: Antalet människor som utsätts för trafikbullerstörningar överstigande de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom för buller i bostäder ska ha minskat med 5 % till 2010 jämfört med 1998. Inriktningen för att nå bullermålet bör vara effektivast möjliga reduktion av störningar och att de mest bullerutsatta människorna prioriteras.

³ I denna granskning utgår Riksrevisionen från de mål som riksdagen ursprungligen fastställde 1998. De reviderades 2001, prop. 2001/02:20 Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem, bet. 2001/02:TU2, rskr. 2001/02:126. De reviderades även 2006, prop. 2005/06:160 Moderna transporter för framtiden, bet. 2005/06:TU5, rskr. 2005/06:308 liksom våren 2009. Riksdagens beslut 2009 innebär att det övergripande transportpolitiska målet kvarstår oförändrat. Delmålen ersattes 2009 av ett funktionsmål och ett hänsynsmål, prop. 2008/09:93 Mål för framtidens resor och transporter, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257.

Positiv regional utveckling:

Delmål: Transportsystemets utformning och funktion ska bidra till att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken samt motverka nackdelar av långa transportavstånd.

Etappmål: Transportsystemet bör bidra till att regionförstoringen blir hållbar för kvinnor och män i syfte att uppnå väl fungerande arbetsmarknadsregioner.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Enligt Riksrevisionens sammanfattande bedömning har granskningen visat att det underlag som Banverket utarbetar inom ramen för långsiktplaneringen ger en oklar bild av hur järnvägarnas tillstånd kan vidmakthållas vid olika anslagsnivåer. Banverkets mer preciserade underlag i åtgärdsplaneringen är också otillräckligt för att det ska vara möjligt att bedöma om föreslagna satsningar på bantyper och målområden är rimliga.

Regeringens styrning av åtgärdsplaneringen har inte utvecklats nämnvärt sedan förra planeringsomgången trots de erfarenheter som gjorts både inom och utom Regeringskansliet.

Riksrevisionens sammanfattande slutsats från granskningen är att Banverket inte har förmått att ta fram tillräckliga och tillförlitliga underlag för en effektiv styrning av underhållet av de statliga järnvägarna. Regeringens styrning av underhållet av järnvägarna har varit passiv.

Brister i information om järnvägarnas tillstånd

De viktigaste informationssystemen för underhållsplaneringen har enligt Riksrevisionen svagheter i fråga om funktionalitet och rutiner för inrapportering av uppgifter. Andra system som används som stöd i underhållsplaneringen är i vissa avseenden inte tillräckligt utvecklade eller saknar tydliga riktlinjer för hur informationen ska hanteras med hjälp av dem. Exempelvis registreras inte skälen till byten av komponenter i anläggningsregistret, och uppgifter om utbytta komponenter sparas inte. I felrapporteringsystemet registreras inte alla åtgärder som vidtas, och orsakerna till fel kan inte alltid utredas.

Även uppgifterna om antalet besiktninganmärkningar är enligt Riksrevisionen osäkra, vilket bl.a. beror på att rapporteringsrutinerna ändrades 2005. Den verksamhetsstatistik som används i underhållsplaneringen har därför brister. Sammantaget har dessa brister i underlagen försvårat Banverkets förutsättningar att bedöma vilka underhållsåtgärder som behöver vidtas. Eftersom vissa uppgifter i informationssystemen även har använts i Banverkets rapportering till regeringen påverkas enligt Riksrevisionen även kvaliteten i rapporteringen av bristerna.

Outvecklade analysfunktion

Banverket började 2007 tillämpa en ny modell för värdering och prioritering av förslag till underhållsåtgärder som ska genomföras inom tre år. Det finns dock enligt Riksrevisionen fortfarande oklarheter om hur prioriteringsgrunderna ska tillämpas och hur åtgärdsförslag ska rangordnas.

Granskningen visar att den nya analysfunktionen inom f.d. Banverket ännu inte har funnit sina former, och det saknas riktlinjer för hur analysen av verksamhetsstatistik på komponentnivå ska bedrivas. De analysverktyg som Banverket använt har enligt Riksrevisionen brister i funktionalitet och räcker inte för en fördjupad analys av enskilda komponenter, vilket krävs i planeringen av större underhållsåtgärder.

Riksrevisionen noterar att det i ett analysverktyg bara kan göras en avancerad analys av verksamhetsstatistik på bandelnivå och inte ned på enskild komponentnivå. Det har lett till att enskilda medarbetare på egen hand utvecklade applikationer med oklar driftskvalitet, för analys på en mer detaljerad nivå. Banverket avslutade 2009 den första fasen i utvecklingen av ett analysverktyg som möjliggör integrerad analys av data från de olika informationssystemen ned till enskilda komponenter. Fortfarande saknas dock enligt Riksrevisionen centrala riktlinjer för hur denna typ av analys ska bedrivas.

Banverket påbörjade ett arbete med att avhjälpa dessa svagheter, eller hade planer för att komma till rätta med dem, men Riksrevisionens sammanfattande slutsats av de brister som noterats är att Banverkets interna planeringsunderlag för bedömning av underhållsbehov har haft brister som försvårat och fördyrat underhållsplaneringen.

Stor osäkerhet om eftersläpande underhåll

Banverkets beskrivning och analys av de långsiktiga underhållsbehoven i de två senaste planeringsomgångarna präglas enligt Riksrevisionens bedömning av ofullständiga och översiktliga beskrivningar och analyser. Anslagsbehoven för drift och underhåll uttrycks i regel i jämna miljarder kronor. Järnvägarnas tillstånd har beskrivits på olika sätt i de två planeringsomgångarna. Det är enligt Riksrevisionen i och för sig förståeligt då det inte gjorts tidigare och ingen fast planeringsmetodik har hunnit utvecklas för den långsiktiga underhållsplaneringen. Det har bl.a. medfört att uppgifter som speglar utvecklingen under den föregående planeringsperioden är relativt fåtaliga i det planeringsunderlag för drift och underhåll som Banverket medverkade i under 2009. Det blir därför svårt att uttala sig om hur tillståndet för järnvägarna har förändrats. Det borde dock enligt Riksrevisionens bedömning ha varit möjligt för Banverket att lämna en mer enhetlig och heltäckande redovisning i den senaste planeringsomgången, t.ex. i fråga om hur medelålder och livslängder för olika anläggningstyper utvecklats. Andra uppgifter om förändringarna i järnvägarnas tillstånd är knapphändiga, och kompletterande uppgifter tyder enligt Riksrevisionens bedömning på att järnvägarnas tillstånd kan vidmakthållas vid den kostnadsnivå som nu har etablerats.

Riksrevisionens samlade bedömning av Banverkets underlag i fråga om underhållsbehovet är att det finns en betydande osäkerhet i Banverkets påstående om att den planerade utbytes- och upprustningstakten leder till en fortsatt urholkning av järnvägskapitalet.

Dålig kunskap om effektsamband

Regeringens styrning av järnvägsunderhåll utgår från mål som avser olika kvalitetsaspekter för resenärer och transportköpare, främst tågans punktlighet. Eftersom kunskaperna om sambanden mellan underhållsåtgärder och effekterna för tågoperatörer och resenärer delvis är dåliga, är det enligt Riksrevisionens bedömning svårt att bedöma underhållsåtgärdernas påverkan på framför allt det transportpolitiska delmålet kvalitet. I avsaknad av klarlagda effektsamband tvingas Banverket göra bedömningar av underhållsbehov och effekter på bristfälliga och i vissa fall obefintliga grunduppgifter. Det framgår enligt Riksrevisionen inte minst av den bedömning som Banverket gjorde i åtgärdsunderlaget 2009 beträffande behoven av att utveckla spårens tekniska standard som ett sätt att öka komforten under resan. Banverket bedömde att den tekniska standarden behöver förbättras på de större stråken trots att verket inte har gjort några mätningar av hur resenärerna upplever bekvämligheten på tågen.

Enligt Riksrevisionen anser experter inom området att det krävs en långsiktig och målmedveten kunskapsuppbyggnad där det finns en ekonomisk modell i botten som fylls med kunskap baserad på såväl kvalitativa som kvantitativa studier.

Regeringens styrning av järnvägsunderhåll är svag

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har gett i stort sett likalydande direktiv till åtgärdsplaneringen de senaste två planeringsomgångarna. Den stora förändringen har varit att transportmyndigheterna fick direktiv om att samverka i planeringen. Inom underhållsområdet märks det samarbetet bl.a. genom att Banverket och Vägverket kom överens om en gemensam målstruktur med sex leveranskvaliteter och likartad indelning av ban- och vägsträckor.

Direktiven för åtgärdsplaneringen har enligt Riksrevisionens bedömning utvecklats mycket lite från den första gången denna typ av planering genomfördes. Den nyligen genomförda planeringen gjordes sex år efter den första, men regeringen har t.ex. inte efterlyst någon uppföljning av hur underhållsverksamheten utvecklats under perioden. Sådant uppföljningsunderlag finns visserligen i årsredovisningarna, men för Banverkets del avser den redovisningen i allmänhet endast tre år. De ytterligare preciseringar regeringen gjorde i inriktningspropositionen 2008 berör enligt Riksrevisionens bedömning relativt marginella frågor ur underhållsynpunkt.

Den externa kvalitetssäkringen av åtgärdsplaneringen har enligt Riksrevisionen också varit mycket begränsad i fråga om drift och underhåll. Statens institut för kommunikationsanalys (Sika) hade en ny roll men begränsade

resurser för att sätta sig in tillräckligt i kvalitetssäkringen av drift och underhåll.

Trafikmyndigheterna har lämnat ett omfattande underlag under åtgärdsplaneringen. Regeringens beslut i fråga om drift och underhåll av järnvägar är dock mycket kortfattat och berör enligt Riksrevisionens bedömning relativt marginella frågor.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens granskning har visat att underlaget för såväl långfristig som medelfristig planering av underhåll varit otillräckligt. Anledningen har främst varit en osäker underliggande verksamhetsstatistik och att analysen och redovisningen av denna statistik varit ofullständig och svår att jämföra över tid. Även regeringens styrning av underhållsplaneringen har haft brister. Ett förbättrat underlag för framtida beslut om underhåll kräver enligt Riksrevisionen ökade och fördjupade kunskaper om tillståndet på järnvägarna och sambandet mellan underhållsåtgärder och förändringarnas effekter för resenärer och transportörer. Riksrevisionen vill därför rekommendera ett antal åtgärder. Mot bakgrund av den aviserade genomlysningen av drifts- och underhållsverksamheten riktar sig rekommendationerna främst till regeringen men även till Trafikverket som övertagit Banverkets ansvar för underhållsplanering.

Till regeringen

- Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att utveckla analysen och beskrivningen av järnvägarnas tillstånd och underhållsbehov liksom analysen av hur verkets underhållsåtgärder påverkar tillståndet.
- Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att utveckla modeller och metoder för att bedöma vilka effekter underhållsåtgärder leder till för resenärer och andra som utnyttjar eller berörs av järnvägstrafiken.
- Regeringen bör, i den planerade genomlysningen av drifts- och underhållsverksamheten, utvärdera erfarenheterna av styrningen i de två senast genomförda omgångarna vad gäller drift och underhåll. I denna utvärdering bör det ingå en bedömning av vilket underlag regeringen behöver för långsiktiga beslut om drift och underhåll av järnvägar.
- Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att utveckla sin modell för prioritering av medelfristiga underhållsåtgärder, bl.a. för att säkerställa att de interna bedömningskriterierna för underhållsplaneringen ligger i linje med de leveranskvaliteter som trafikmyndigheterna föreslog i strategin för drift och underhåll.

Till Trafikverket

Riksrevisionen rekommenderar Trafikverket att utveckla planeringen av underhåll enligt följande:

- Trafikverket bör utveckla baninformationssystemet så att informationen om anläggningen även inkluderar uppgifter om komponenter som ersatts. Även skälen bakom byten bör registreras fylligare.
- Trafikverket bör utveckla felrapporteringssystemet så att felorsaker och felavhjälpande åtgärder kan registreras och göras sökbara i efterhand på ett enklare sätt än för närvarande.
- Trafikverket bör följa upp hur förändringen av strategin för underhållsbesiktningar har påverkat kunskaperna om underhållsbehov.

Styrelsens överväganden

Styrelsen har funnit att slutsatserna av Riksrevisionens granskning om järnvägsunderhållet, *Underhåll av järnväg* (RiR 2010:16) ska överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionens granskning visar att det underlag som Banverket tar fram i långtidsplaneringen inte ger en klar bild av hur järnvägarnas tillstånd kan upprätthållas vid olika anslagsnivåer. Inte heller Banverkets mer preciserade underlag i planeringen är enligt Riksrevisionen tillräckligt för att kunna bedöma om de planerade underhållsåtgärderna är rimliga. Riksrevisionen konstaterar därtill att regeringens styrning av åtgärdsplaneringen av underhållet inte nämnvärt har utvecklats sedan förra planeringsomgången. Riksrevisionens sammanfattande slutsats från granskningen är att regeringen och Banverket saknar tillräckliga och tillförlitliga underlag för att effektivt styra underhållet av järnvägarna.

Styrelsen noterar att iakttagelserna i granskningen uppvisar stora likheter med iakttagelser som gjorts i flera tidigare granskningar inom området. Styrelsen överlämnade 2009 en redogörelse (2009/10:13RRS) till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning om vägunderhållet, *Underhåll av belagda vägar* (RiR 2009:16). I den noterade styrelsen bl.a. att den redan 2004, vid behandlingen av Riksrevisionens rapport *Länsplanerna för regional infrastruktur - vad har styrts prioriteringarna?* (RiR 2004:1), funnit brister i underlaget inför beslut, avsaknad av gemensamma riktlinjer för bedömningarna samt bristande styrning från regeringen. En uppföljningsrapport som Riksrevisionen gjorde 2009 av länsplanerna för regional infrastruktur (RiR 2009:23) gav även den upphov till en redogörelse från styrelsen. Styrelsen framhöll då återigen betydelsen av att besluten om investeringar i infrastruktur är väl underbyggda. Även granskningen om järnvägsunderhållet visar nu på liknande brister.

Styrelsen är medveten om att regeringen i budgetpropositionen för 2010 aviserat betydande förändringar inom transportsektorn. Styrelsen noterar att regeringen, bl.a. mot bakgrund av Riksrevisionens rapport om vägunderhållet i skrivelsen *Åtgärdsplanering för transportsystemet 2010-2021*, (2009/10:107), meddelat riksdagen sin avsikt att genomföra en grundlig genomlysning av drifts- och underhållsverksamheten. Enligt regeringen kommer en sådan genomlysning att inriktas på såväl väg och järnväg som sjöfart. Oavsett detta anser styrelsen att riksdagen bör uppmärksammas på iakttagelserna i den nya granskningen om det bristande järnvägsunderhållet. Styrelsen menar att dessa kommer att utgöra ett värdefullt underlag i regeringens och myndigheternas fortsatta utvecklingsarbete inom området. Det utvecklingsarbetet bör också kunna bidra till en mer rättvisande återrapportering till riksdagen om behovet av insatser och om kostnaderna för järnvägsunderhållet.