

Er referens
N2015/3470/TIF

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Vår referens:
Kristoffer Arvidson Thonäng

Sekos yttrande över Koll på anläggningen (SOU 2015:42)

Seko har beretts tillfälle att yttra sig över delbetänkandet "Koll på anläggningen" och anser sammanfattningsvis följande:

- Trafikverket ska ha resurser att utföra besiktningsverksamhet, avhjälpande underhåll, delar av det förebyggande underhållet och reinvesteringar i egen regi.
- Det ska vara upp till politiker att avgöra huruvida den ansvariga infrastrukturmyndigheten ska ha egna resurser för underhåll eller inte.
- Trafikverkets interna organisation bör ha tydliga skärningspunkter och ansvarsfördelning mellan järnväg och väg samt mellan planering, genomförande och uppföljning. På lite längre sikt bör möjligheterna prövas på att skapa en ny järnvägsmyndighet.

Synpunkter på utredningens förslag

Förbundet anser utredningen närmar sig de problem järnvägen kantas av på ett samlat och ambitiöst sätt. Nulägesbeskrivningen och de problem som identifieras är väl genomförd. Även om Seko inte helt delar utredarens slutsatser och förslag kan förbundet i mångt och mycket ställa sig bakom problembeskrivningarna som ges. Seko har nedan valt att fokusera på de frågor som förbundet anser vara mest centrala och där vi har en avvikande åsikt.

Marknaden för järnvägsunderhåll är tunn med få leverantörer och en dominerande kund. Utredningen håller till viss del med om detta med ett konstaterande om att antalet anbud i Trafikverkets upphandlingar är relativt få och lönsamheten låg. Utredningen hyser dock en viss tilltro till att den europeiska marknaden kan bli stor och därmed påverka den svenska i positiv riktning. Seko anser att detta är en alltför optimistisk tolkning. Förbundet tror att den svenska marknaden inom överskådlig framtid fortsatt kommer vara tunn.

Etablering på underhållsmarknaden kräver mycket kunskap och stora investeringar i specialmaskiner. Instegströskeln och riskerna är höga. En konsekvens av detta är att endast ett fåtal företag konkurrerar om Trafikverkets underhållsuppdrag och att det råder stor marknadskoncentration. På den typen av marknad finns det betydande risker att konkurrensen blir liten och att den ibland på vissa bandelar uteblir helt. Konsekvensen av detta riskerar bli att Trafikverket, det vill säga skattebetalarna, får betala ett alltför högt pris. På en tunn marknad finns all anledning för staten att ha en egenregiorganisation som ett verksamt korrektiv att vila på i tider och inom områden med svag konkurrens.

Utredningen föreslår, för att Trafikverket ska skaffa sig koll på anläggningen, bland annat att myndigheten bör förstärka sin organisation för att i egen regi kunna utföra mer tillståndskontroll i form av underhållsbesiktning direkt ute i anläggningen. Seko delar denna slutsats. Dock anser förbundet att förslaget inte går tillräckligt långt och att effekten därmed uteblir.

Seko, Service- och kommunikationsfacket

Box 1105, 111 81 Stockholm
Besök: Hagagatan 2
Hemsida: www.seko.se

Telefon: 08-791 41 00
Telefax: 08-21 89 53
E-post: seko@seko.se

Organisationsnr: 802004-5509
Plusgironummer 58-8

Det är viktigt, för att Trafikverket ska skaffa sig koll på anläggningen, att myndigheten har personal som kan tillbringa tid ute i spåren. Men för att myndigheten ska ha full kunskap om anläggningarnas aktuella tillstånd, förändringar och komponenter är det också viktigt att myndigheten har egen personal som kan vidta åtgärder i anläggningen. Det skapar effektivitet där rätt resurser enkelt kan sättas in på rätt plats vid rätt tillfälle. Det skapar också en lärande organisation där de anställda blir del av en helhet och genomför alla typer av åtgärder. En egen regiorganisation fungerar också som en övervakare när det gäller pris i kontrakt och vid olika typer av åtgärder. Detta blir extra viktigt på en tunn marknad.

Ansvar för anläggningens status och för att tågtrafiken ska fungera på avtalat sätt är alltid Trafikverkets. Detta ansvar är odelat och talar för att Trafikverket ska ha egna resurser som kan sättas in där de som mest behövs.

Utöver besiktningsverksamhet anser Seko att det avhjälpande underhållet ska utföras i Trafikverkets egen regi. Det avhjälpande underhållet är starkt knutet till den operativa verksamhet som skapar tillgänglighet och framkomlighet för järnvägstrafiken, det vill säga minimera störningar för resenärer och gods. I den delen krävs en hög flexibilitet i de insatser som genomförs både vad gäller personal och maskiner. Dessa krav på flexibilitet gör det svårt att styra effektivt i uppdragskontraktets form. Man kan på förhand svårtligen bestämma omfattningen och inriktningen på de uppdrag som ska utföras. Med det höga kravet på flexibilitet bör mandatet att styra och kontrollera resurser och insatser behållas i den förvaltande myndigheten. Om Trafikverket köper denna verksamhet av en entreprenör får myndigheten betala ett högt pris för entreprenörens åtagande att erbjuda flexibilitet. Det blir en riskkostnad för entreprenören, och den får beställaren betala. Den är svårkalkylerad, och vid svag konkurrens blir den troligen högt prissatt.

Egenregiverksamheten bör även omfatta delar av det förebyggande underhållet samt även reinvesteringar. Bakom detta ligger en strävan att skapa en sådan omfattning av innehåll i arbetet att man kan åstadkomma ett effektivare resursutnyttjande och därmed få ned de samlade kostnaderna. Egenregiorganisationen ska alltså inte bara stå i beredskap för att reparera fel, utan arbeta effektivt under högt resursutnyttjande. Det vill säga det är väsentligt att få hög beläggning på personal och maskiner i egenregiorganisationen samt att vidmakthålla god anläggningskännedom och utveckling av järnvägskompetens.

Ett effektivt avhjälpande underhåll påverkar det förebyggande underhållet och ett effektivt förebyggande underhåll påverkar reinvesteringarna. Även det omvända gäller och sannolikt i än högre grad än i det förstnämnda fallet. Det är därför särskilt problematiskt att i områden med hög trafikintensitet låta olika entreprenörer svara för olika delar av underhållet. Samma typ av åtgärd kan förekomma både i entreprenader som rör det avhjälpande underhållet och i entreprenader som avser det förebyggande underhållet. Risken är stor att insatserna inte blir effektiva sett med hänsyn till åtgärdens syften.

Enligt utredningen uppvisar Trafikverket svagheter i stort sett i alla avseenden – ledarskap, beställning, planering, uppföljning och kontroll av anläggningen. En orsak till den svaga beställarkompetensen torde vara bristen på kunskap om produktionens villkor och förutsättningar. Inte minst sena beställningar indikerar bristande insikt om vikten av produktions- och arbetsplanering. En egen regiorganisation skulle ge bättre kunskap om vikten av framförhållning i underhållet och om god planering men också om att beställa rätt åtgärd med rätt komponent vid rätt tidpunkt.

Beställarkompetensen för underhåll har aldrig fått möjlighet att utvecklas inom järnvägens område på samma sätt som inom väginfrastrukturen. Sena och splittrade beställningar med svag eller mycket bristfällig uppföljning är symptomen. Bolagiseringen av Banverket Produktion forcerades utan att nödvändig beställarkompetens hade säkrats. Inom Vägverket fanns en betydligt längre erfarenhet av beställningar och upphandlingar av vägunderhåll. Därtill kommer att järnvägen är ett komplext system som kräver avsevärt mer planering och styrning än vägen för att kunna reducera antalet störningar.

I beställarkompetensen ingår förutom kunskaper om marknader och deras funktionssätt, upphandlingskompetens, kunskap om anläggningen, kunskap om åtgärd/effektsamband också kunskap om produktionsvillkor, produktionsteknik, sambanden dem emellan och möjliga resultat.

Förvaltaren av den statliga järnvägsinfrastrukturen har inte haft en egenregiorganisation inom underhållet sedan 2009. Det finns inget som tyder på att beställarkompetensen har ökat under den perioden. Seko får snarare intrycket att den har minskat, inte minst beroende på svagheter när det gäller produktionskunskap. Till det kommer att marknaden inte utvecklats på det sätt som förutsattes när Banverket Produktion bolagiserades.

Mot den bakgrunden synes det vara mycket riskfyllt att skjuta på etableringen av en egen produktionsorganisation i flera år. Om en storskalig etablering skulle ta för mycket ledningskapacitet i anspråk med hänsyn till andra viktiga uppgifter i Trafikverket finns möjligheten att låta underhållet på bandelar förbehållas en egenregiorganisation när underhållskontrakten successivt går ut. Därigenom kan en egenregiorganisation etableras relativt snabbt och få genomslag när det gäller produktionsteknisk kunskap samt att få ett eget korrektiv gentemot den tunna marknaden.

Förändring medför alltid risker. En sådan risk är att kompetent personal lämnar branschen. För att reducera denna risk är det nödvändigt att samtlig personal som berörs vid en övergång från privat regi till statlig regi ska erbjudas anställning i myndigheten i enlighet med bestämmelserna om verksamhetsövergång i lagen om anställningsskydd.

Ytterligare en möjlighet för att etablera en egenregiorganisation är att starta ett pilotprojekt där uppdraget för Trafikverket blir att på noga vald bandel/bandelar, exempelvis Stockholm central, utföra järnvägsunderhåll i egen regi. Såväl utredningen som flertalet forskare menar att det är svårt att med säkerhet veta vad som är den mest lämpliga underhållsorganisationen – extern eller intern. Orsaken till detta är att det finns inte något att jämföra med. Det går svårtligen bevisa att järnvägens standard hade varit bättre om Trafikverket hade utfört allt underhåll i egen regi. För att skapa en sådan jämförelse skulle det vara lämpligt att regeringen gav Trafikverket i uppdrag att starta ett pilotprojekt. Detta pilotprojekt, det vill säga bandel/bandelar, går att utvärdera och jämföra efter given tidsperiod med arbetet på liknande bandelar i landet där underhållet fortsatt har upphandlats.

Det förhåller sig även som så att Trafikverket har som uppgift att ha krisberedskap vid tillstånd av höjd beredskap i landet. Trafikverket ska vid sådana situationer fortsätta med sin verksamhet så länge detta är möjligt och säkerställa att infrastrukturen fungerar. Denna krisberedningsuppgift anser Seko talar för att Trafikverket ska ha en egenregiorganisation för att utföra underhåll. Det gör att myndigheten i största möjliga mån, utan att vara beroende av externa aktörer, kan styra resurser dit de som mest behövs vid en skärpt säkerhetspolitisk händelse.

Seko anser det vara av yttersta vikt att Trafikverket etablerar system för att få koll på slitage och åtgärder i järnvägsanläggningen. Det är också av vikt att Trafikverket etablerar system för tider i anläggningen då åtgärder kan ske och att de förbyggande åtgärder prioriteras framför hastigt uppkomna avhjälpande fel. Av allt att döma torde en utförande organisation inom Trafikverket leda till att kunskap byggs upp inom Trafikverket för koll över anläggningens tillstånd, dess komponenter och vilka åtgärder som krävs för att förebygga akuta fel. Det kommer också leda till att myndigheten, som tidigare nämnts, lär sig vikten av produktions- och arbetsplanering, vilket kommer vara till gagn för att skapa tider för underhåll i anläggningen.

Utredningens förslag är att Trafikverket tills vidare ska fortsätta anlita externa entreprenörer för järnvägsunderhåll samt att Trafikverket fortsatt själv ska kunna avgöra om egen regi eller utförande med externa entreprenörer är att föredra vid varje särskild situation. Seko anser förslaget om att Trafikverket själva ska avgöra huruvida de vill utföra underhåll i egen regi innebära en avpolitisering av järnvägsfrågan. Frågan är av alldeles för stor politisk vikt för att avgöras av anställda tjänstemän. Ansvariga politiker måste kunna ställas till svars för den infrastruktur som finansieras genom skattemedel. Ytterst blir det en demokratisk fråga.

I den framtida järnvägen organisering krävs vidare att alla anställda, oavsett om de är anställda i statlig eller privat regi, omfattas av meddelarfrihet. Det är av vikt att de anställda utan risk för repressalier kan rapportera om brister på järnvägen. På så vis kan olyckor och missförhållanden undvikas.

Baserat på utvecklingen sedan Trafikverket bildades samt utifrån den problembild utredningen visar på anser Seko att den interna organisationen på Trafikverket behöver utvecklas. På längre sikt anser förbundet att möjligheterna på att skapa en ny järnvägsmyndighet ska prövas.

Enkelt uttryckt utgår verksamheten på Trafikverket från processkedjan planering, genomförande och uppföljning. För att skapa tydlighet behöver dessa processer renodlas i den interna organisationen så att det finns tydliga gränser mellan varje steg och där ansvarsutkrävande i de olika delarna blir möjligt. På planeringsstadiet är det lämpligt med ett trafikslagsövergripande arbetssätt. Denna lämplighet blir svagare när genomförandet ska ske. Därför bör delarna väg och järnväg skiljas åt i genomförandeprocessen. Det är centralt att det tydligt går att följa hur stegen tas i den interna processen.

På längre sikt anser Seko att det är lämpligt att pröva möjligheterna för att skapa en ny järnvägsmyndighet. Något som bör prövas är att planeringen fortsatt sker trafikslagsövergripande i en myndighet men där de genomförande delarna återfinns i en annan exekutiv myndighet. En myndighet för järnväg och en för väg. Separeras delarna i olika myndigheter blir det enkelt att följa pengarna samt kräva ut ansvar. Viktigt att ha i minnet är att väg och järnväg handlar om väsentligt skilda tekniska förutsättningar och driftförutsättningar och därmed om verksamhetens effekter på trafikens behov.

Vidare anser Seko att det i utredningen saknas förslag på hur Trafikverket ska säkerställa goda villkor bland de anställda i entreprenadbranschen. Det finns tendenser på att säkerheten bland det anställda i branschen försämrats sedan år 2010. Därför är det av vikt att Trafikverket i sina upphandlingar ställer tydliga sociala krav på anställningsvillkor och arbetsmiljö samt tar hänsyn till vilka säkerhetsföreskrifter som måste uppfyllas för att utföra infrastrukturarbeten.

Seko ser det som ytterst viktigt att de praktiska åtgärderna i spår prioriteras för att lyfta järnvägen till en fungerande standard. Resenärer och transportköpare förlorar sitt förtroende för järnvägen i allt snabbare takt. Förbundet förväntar sig att regeringen kraftfullt agerar för en ny hållbar inriktning för järnvägsunderhållet.

Med vänlig hälsning,



Janne Rudén
Förbundsordförande Seko

/Kristoffer Arvidsson Thonäng