

Datum: 2023-11-14

Diarienummer: Bilaga 1 till 2023-POL000110

1 (8)

Motionssvar. Kollektivtrafik i egen regi, bilaga 1.

1 Bakgrund

Vänsterpartiet har inkommit med en motion där man yrkar:

- Att, som ett första steg, återta busstrafiken i egen/offentlig regi;
- Att därutöver ta fram en handlingsplan för att fortsätta arbetet med att återta kollektivtrafik i egen regi.

2 Sammanfattning av slutsatserna

Skånetrafiken har genomlyst motionen om kollektivtrafik i egen regi. Förvaltningen finner att frågan om driftsform i sig inte adresserar de problem som motionen säger sig vilja motverka.

3 Motionens byggstenar

3.1 *"[Egen regi] skulle innebära att regionen har bra kunskap om hur driften fungerar"*

Region Skåne har genom Skånetrafiken redan idag bra kunskap om hur driften fungerar. All kollektivtrafik följs upp synnerligen noggrant, både genom affärsmässig uppföljning och genom revisioner och kunskapen om hur driften fungerar är därför mycket god i förvaltningen. Förvaltningen är även medveten om de utmaningar som branschen har med personalförsörjningen. Det är dock inget som är signifikativt för just Sverige och bussbranschen. Det råder brist på personal inom många sektorer, både privata och sådana där regionerna har ett huvudmannaskap. Internationellt sett råder det förarbrist i hela Europa och bristen har varit uppmärksammas under en längre tid.

3.2 *"Upphandlingar skapar osäkra anställningar och pressade arbetsvillkor"*

Byte av trafikleverantör innebär att man som förare får byta arbetsgivare. Just nu råder det brist på arbetsmarknaden, vilket rent praktiskt innebär att det inte torde vara några problem att få en ny anställning, oavsett vem som är trafikleverantör. Villkoren i trafikavtalen, där Skånetrafiken driver krav på högre kvalitet, skulle kunna medföra att förare upplever att pressen ökar. Faktorer som kultur, ledarskap samt teknik- och procesmognad hos respektive trafikföretag utgör också parametrar som kan spela roll i sammanhanget. Samtliga trafikföretag i Skåne tillämpar kollektivavtal, vilket är högre krav än vad regionfullmäktige ställer i sin upphandlingspolicy.

3.3 *Är Region Skåne arbetsgivare, ger det trygghet i anställningarna*

En verksamhet i egen regi skulle ta bort risken för verksamhetsövergång, eftersom utföraren av trafiken inte ändras. Däremot finns det ingen anledning att tro att verksamheten inte kommer att präglas av de behov av förare som finns och kommer att finnas i framtiden. Skulle det uppstå ett överskott av chaufförer, exempelvis genom införandet av självkörande fordon, kommer anställningarna naturligen vara i fara, oavsett vem utföraren är. Att en verksamhet i offentlig regi inte utgör en anställningstrygghet i sig visar exempelvis erfarenheter från Örebro där Svealandstrafiken driver kollektivtrafiken i offentlig regi. 2021 varslades 80 personer om uppsägning då regionen fick ett besparingskrav på 70 miljoner kronor och flera busslinjer lades ner. Det finns alltså inga skäl till att offentlig sektor inte skulle påverkas av arbetsmarknadens mekanismer om det skulle uppstå övertalighet i verksamheten.

3.4 *"Bussbranschen har stora problem med delade turer, låga löner och hög personalomsättning"*

Det förekommer delade turer i kollektivtrafikbranschen. Anledningen till att de finns är att trafikintensiteten varierar över trafikdygnet. Det behövs fler bussar (och därmed fler chaufförer) under rusningstrafik än vad som behövs mitt på dagen eller under kvällstid. Delade turer är ett sätt att hantera den situationen, ett annat alternativ skulle kunna vara timanställning. Antalet delade turer uppgår enligt uppgift från ett av trafikföretagen till ca 10%.

Delade turer går att ta bort till förmån för en sammanhållen arbetstidplanering. Men om syftet är att upprätthålla en god arbetsmiljö behöver förarna sysselsättas under den tid som trafikintensiteten är lägre. Det kan göras på två sätt: Antingen genom att upprätthålla en jämn turtäthet över trafikdygnet (och därmed öka trafikkostnaderna) eller låta förarna ha andra arbetsuppgifter under den tid som de inte kör buss, vilket kommer att kräva en bredare kompetensprofil. Ett sådant upplägg skapar även undanträngningseffekter för den personal som redan bemannar de yrken och löser de uppgifter som förarna i så fall skulle ianspråkta till. Det skulle även innebära att det krävs fler förare i ett läge där det redan råder förarbrist. Denna utmaning har noterats även i andra delar av världen. I till exempel Sydkorea infördes 2018 nya arbetstidsregler, vilket medförde att det uppstod en brist på förare.¹

Att schemaläggningen ser ut som den gör är kopplat till det uppdrag som ska lösas. Region Skåne har en kollektivtrafik med hög yttäckning och generösa öppettider, vilket ger ramarna för hur schemaläggningen kan ut. Förhållandena påminner om de förutsättningar som gäller inom yrken för sjöående personal, kabinpersonal, för förare som kör turistbuss mot avlägsna resmål eller för serviceyrken inom restaurang- och nattklubbsbranschen. I samtliga nämnda exempel är det uppdragets natur och kundernas önskemål som präglar arbetstidens förläggning.

När det gäller löneläget i bussbranschen har förvaltningen hämtat statistik från Academias hemsida www.framtid.se. Jämförs lönerna går det att få en uppfattning om hur bussförare positionerar sig i jämförelse med andra yrken:²

¹ Yeongmin Kwon, Jihye Byun, Sunghee Park, "Exploring the determinants of bus drivers job satisfaction: evidence from South Korea", publicerad i "Research in Transportation Business & Management", volym 33, 2019.

² Uppgifterna är en sammanvägning av olika datakällor, däribland SCB.

<u>Yrke</u>	<u>Medellön</u>
Bussförare	29 400 kr
Undersköterska	30 300 kr
Soldat	21 800 kr
Renhållningsarbetare	29 200 kr
Lokalvårdare	24 400 kr
Bilbärgare	29 200 kr
Budbilsförare	25 900 kr
Fjärrbilsförare	29 300 kr
Distributionsförare	28 300 kr
Bilmekaniker	29 800 kr
Chaufför	26 000 kr
Lastbilsförare	29 500 kr
Lokförare	39 400 kr
Taxiförare	24 500 kr
Kabinpersonal	32 000 kr
Medellön i Sverige (samtliga yrken)	38 300 kr

Tabell 1: En jämförelse mellan lönelägena i transportsektorn och dit kopplade yrken. Som jämförelse redovisas även andra yrken med liknande kunskapskrav och/eller där offentlig sektor är huvudman för verksamheten.

Att löneläget skulle vara särskilt lågt för bussförare är alltså svårt att finna belägg för, speciellt om man jämför med yrken i fordons- och transportbranschen. För samtliga föraryrken, förutom för lokförare och taxiförare, är det enligt statistiken lätt att få jobb just nu. Det samma gäller för undersköterskor, medan det råder balans för soldater och ett överskott för bilbärgare och kabinpersonal.

Studerar man personalomsättningen i bussbranschen uppgår den till 14 % i Skåne. Det kan jämföras med omsättningen på exempelvis Skånetrafiken där den 2022 uppgick till 19 %. Motsvarande siffra i staten under samma tidsperiod var enligt Arbetsgivarverket 11,9 %. Transportsektorn som helhet har en personalomsättning på ca 25 % och inom sektorn handel ligger personalrörligheten på 29%.

Skånetrafiken har ställt frågan till trafikföretagen om personalomsättningen i Skåne och vad den beror på och det finns inget entydigt svar. Delförklaringar som lyfts fram är en hög medelålder på förarna (i Skåne är medelåldern 61 år) vilket innebär en förhållandevis hög omsättning på grund av pensionsavgångar. Man pekar även på att återväxten i branschen är låg i förhållande till avgångarna, vilket leder till förarbrist.

Det går alltså inte att finna belägg för att det råder anmärkningsvärt hög personalomsättning i bussbranschen. Det motsäger dock inte det faktum att det är svårt att rekrytera nya förare och att det därför råder en allmän brist i branschen. Bristen återfinns i hela transportsektorn och på hela den europeiska arbetsmarknaden.

3.5 Upphandlingar är juridiskt komplicerade och det är onödigt med dubbla administrativa enheter

Rent generellt är inte upphandlingar enligt Lag (2016:1145) om offentlig upphandling juridiskt komplicerade att genomföra. Dagens upplägg, där trafikföretag är engagerade i driften, ger snarare mindre komplicerade juridiska förhållanden än om allt

skulle drivas i egen regi, eftersom samtliga moment och produkter (stödsystem, reservdelar, verktyg, fordon osv.) då skulle behöva upphandlas. Det finns alltså goda skäl att anta att behovet av en större administrativ överbyggnad skulle öka, inte minska, om driftsformen egen regi skulle införas vilket i sin tur riskerar leda till ineffektivitet och högre kostnader. Den storskalighet som trafikföretagen kan erbjuda avseende upphandlingar och drift kommer Skånetrafiken ha svårt att mäta sig med och kommer med största sannolikhet innebära att förvaltningen, som enskild, liten aktör, kommer att vara en marginell spelare på en alltmer internationaliserad marknad.

4 Kostnader för kollektivtrafik i egen regi

Det finns få exempel på kollektivtrafikhuvudmän som återtagit verksamheten i egen regi. Det exempel som ligger närmast till hands att studera är Svealandstrafikens övertagande av trafiken i Örebro län 2019. EY har på uppdrag av Transportföretagen gjort en genomlysning av övertagandet. I sammanhanget bör nämnas att Transportföretagen är en medlemsorganisation inom Svenskt Näringsliv och representerar därmed arbetsgivarsidan/branschen. Syftet med rapporten/uppdraget var att "granska de ekonomiska konsekvenserna av Region Örebros beslut att bedriva busstrafik i egen regi i stället för att upphandla busstrafiken." Det är alltså bara de ekonomiska konsekvenserna som studeras, medan effekterna på arbetsmiljön inte studeras alls.

Slutsatserna i rapporten pekar på att verksamhet i egen regi kostar mer än motsvarande verksamhet i privat regi. Det anges olika kostnadsnivåer i rapporten, beroende på hur man räknar. Svealandstrafiken införde kvalitetshöjande åtgärder för trafikledningen samt fattade beslut om att arbetspassen skulle börja och sluta på samma plats. Dessa åtgärder påverkar kostnaden för verksamheten. För att få en mer rättvisande jämförelse räknas de åtgärderna bort i nedanstående jämförelser. Den faktiska kostnadsökningen, inklusive åtgärder, visas inom parentes.

Vid en jämförelse mellan kostnaderna för trafik i egen regi och den skuggkalkyl som används som uppskattning av kostnaderna inför en upphandling, uppgår skillnaden till 6,0% (10,4%).

Den mest rättvisa jämförelsen för att få en indikation för kostnaderna för skånska förhållanden är att jämföra kostnaderna för en ny upphandling med kostnaderna för egen regi, utan åtgärder för kvalitetshöjande åtgärder, dvs 6%. Skånetrafikens Affärsområde för busstrafik omsluter ca 3 miljarder kronor, vilket därmed i dagsläget skulle innebära en kostnadsökning på ca 180,3 miljoner kronor per verksamhetsår. Summan motsvarar ungefär den sammanlagda nettokostnaden för stadsbusstrafiken i Helsingborg, Landskrona och Kristianstad (177 miljoner kronor). Ränta på ränta-effekten samt indexuppräkningsindex innebär att kostnaden inte är statisk, utan kommer att öka över tid.

I sammanhanget är det viktigt att komma ihåg att Svealandstrafiken inte sänkte kraven på kvalitet och effektivitet i samband med övergången till egen regi. Driftsförhållandena är jämförbara, medan kvalitetskraven höjts.

Skånetrafiken har ställt frågor till Svealandstrafiken angående resultaten av övergången till egen regi. Frågorna var inriktade mot personalomsättning, sjukskrivningstal, medarbetarnöjdhet samt hur man hanterat frågan om delade turer. Svealandstrafiken har valt att inte besvara frågorna.

4.1 Ytterligare åtgärder och dess kostnader

Skånetrafiken har bett ett par av sina trafikföretag att räkna på några exempel på åtgärder som skulle kunna påverka arbetsmiljön för förarna. Nedan redovisas respektive åtgärd samt uppskattade kostnadsökningar för åtgärderna:

4.2 Rätt till heltid

Den första åtgärden som Skånetrafiken frågat om är rätt till heltid. Ett sådant krav skulle inte ha någon praktisk betydelse eftersom alla som vill redan idag erbjuds heltidstjänster. Skulle samtlig personal välja att bli heltidsanställda bedöms förvaltningens kostnader inom affärsområdet öka med 6,5 % eller 195 miljoner kronor. Man kan även hävda att nuvarande situation innebär att anställningsformen heltid de facto utgör norm i Skåne.

Ett upplägg med endast heltidstjänster skulle rent praktiskt även innebära att möjligheten att erbjuda förarna arbetsfria helger minskar.

4.3 Förbud mot delade turer

Idag är 10 % av de schemalagda turerna s.k. delade turer. Anledningen till att delade turer finns kan kopplas till det lägre turutbudet utanför högtrafik. Andelen delade turer är direkt kopplat till antalet heltidstjänster eftersom ett ökat antal heltidstjänster per automatik leder till ett behov av att sprida ut arbetstiden över trafikdygnet. Ju fler heltidstjänster som finns, desto större är behovet av delade turer.

De delade turer som läggs ut är mycket populära bland förarna och de försvinner snabbt i schemasökningen. En av anledningarna är att det inte finns delade turer på helgerna.

Skulle Skånetrafiken ställa krav på förbud mot delade turer bedöms åtgärden öka kostnaderna med 3 % eller 90 miljoner kronor, förutsatt att nuvarande andel heltidstjänster bibehålls.

4.4 Förbud mot att pass börjar och slutar på olika ställen

I de avtal som upphandlas sedan den 1 januari 2023 regleras detta förbud i kollektivavtalet. Däremot finns möjligheten att ha olika geografiska platser för start-/slutplats i andra avtal.

Skulle Skånetrafiken införa ett sådant förbud i redan tecknade avtal bedöms kostnaden öka med 1 % eller 30 miljoner kronor.

4.5 Totala kostnadsökningar

För att hantera en övergång till egen regi i busstrafiken där samtliga förare arbetar heltid, förbud mot delade turer och förbud mot att börja och sluta arbetspassen på olika platser införs, gör Skånetrafiken uppskattningen att förvaltningen behöver tillföras ytterligare 495 miljoner kronor om året. Uppskattningen gäller nuvarande omslutning på 3 miljarder kronor och tar inte hänsyn till framtida index- eller inflationsnivåer. Summan inkluderar inte heller Skånetrafikens eventuella omorganiseringskostnader för att ta över verksamheten i egen regi. Kostnadsökningen beskriver endast tillkommande driftskostnader enligt ovan angivna kriterier.

5 Den psykosociala miljön

När det gäller arbetsmiljön ur ett psykosocialt perspektiv är det tydligt att många förare känner sig stressade. Frågan är på intet sätt ny. Redan 2003, i samband med att branschen avreglerats några år tidigare, genomfördes studier som pekade på att stressnivån ökat och att den psykosociala arbetsmiljön försämrats. Studeras olika former av internetforum där bussförare uttalar sig om branschen³ pekar man även på att förarmiljön (komforten för föraren) är dålig, att fordon ofta är slitna och att de tekniska system som ska stödja förarna att hålla tidtabellen samtidigt är en orsak till stress. Det finns ingen anledning att tvivla på de utsagorna, även om tenderar att finnas en viss obalans gällande åsikterna i ett internetforum.

Förarmiljön påverkas även av andra faktorer än själva fordonets utformning. Infrastrukturen som bussarna kör i spelar också roll. Farthinder, upphöjda övergångsställen och trånga körfält med mycket blandtrafik bidrar till en negativ upplevelse. Tillgången till toaletter vid rastplatserna, där kommunerna i många fall anvisar mark för placeringen, är också en fråga som har direkt påverkan på arbetsmiljön.

En djupare studie av arbetsmiljön gjordes 2003, genom en doktorsavhandling av Tommy Nilsson vid Karlstads universitet.⁴ Fokus på avhandlingen gällde hur förarna upplevde den avreglering som genomfördes under 90-talet och hur det påverkat arbetsmiljön. Avhandlingen är visserligen 20 år gammal och branschen har ändrats en hel del sedan dess. Samtidigt finns det anledning att tro, eftersom det är samma psykosociala frågor som lyfts av förarna i dag som för 20 år sedan, att vissa av slutsatserna i avhandlingen alltjämt är giltiga. Den sammanfattande bilden är att avregleringen gett ökade krav på servicekvalitet och resenärsorientering som ska leva sida vid sida med bland annat minskade resurser, ökad tidspress, ökad oförutsägbarhet och otrygghet.⁵

Även senare undersökningar stödjer uppfattningen om bussförarnas psykosociala arbetsmiljö. En studie som publicerats så sent som augusti 2023, som gjordes i Stockholm och Göteborg, tecknar en bild av att arbetsmiljön påverkar förarna negativt.⁶ Det finns dock inga nyare, jämförande studier mellan egen och upphandlad regi som tar hänsyn till dagens skala när det gäller driftsförhållandena. Avhandlingen från 2003 har sin utgångspunkt i att stordrift har ersatt småskalighet, vilket alltså inte har med den faktiska driftsformen att göra.

6 Dilemmat som ska lösas

Den avhandling som presenterades 2003 tar alltså avstamp i den avreglering av kollektivtrafiken som genomfördes på 1990-talet. Avregleringen drevs av effektivitetsparadigmet, det vill säga att en avreglering skulle ge högre effektivitet. Effektiviteten skulle inte bara kunna mätas i pengar, utan även ur ett kvalitetsperspektiv, där man skulle kunna möta kundens krav på ett bättre sätt. Kombinationen av krav (effektivitet plus kvalitet) ledde till större och större aktörer på marknaden, med högre och högre förmåga att leverera punktlig och effektiv trafik. I sin avhandling hänvisar Nilsson till hur

³ Forumet är nationella och inte lokala för Skåne. Synpunkterna bedöms dock som branschgemensamma för samtliga regioner.

⁴ Nilsson, S Tommy: "Bussförarens upplevelser av förändrade verksamhets- och arbetsvillkor – Ett tillitsperspektiv".

⁵ D:o, s 25.

⁶ Vitran C, Koblowski W: "Bouncing between the buses like a Kangaroo – efficient transport, exhausted workers."

det såg ut innan avregleringen, där förarna oftast tillhörde mindre garage eller depåer, där alla kände alla och där man hade daglig kontakt med sin chef. Nilsson visar⁷ att de allt större depåerna påverkat känslan av samhörighet mellan förarna i negativ riktning.

Samtidigt måste man ställa sig frågan om ett upplägg med mindre garage enligt den modell som fanns på 90-talet skulle fungera idag. Svaret på den frågan är nej. Region Skåne har byggt ut sin kollektivtrafik med flera hundra procent sedan förvaltningen bildades. Förr gick det kanske en buss i timmen på vissa sträckor där det idag körs 10-minuterstrafik. Trafiksystemet har blivit mer komplext och rangeringen av bussarna kräver avancerade planeringssystem. Det går helt enkelt inte att uppnå dagens effektivitet med det gamla sättet att arbeta. Region Skåne driver själva frågan mot större fordonskluster, där man beslutat om stora investeringar i nya bussdepåer som rymmer hundratals bussar. Arbetsmiljön måste alltså hanteras i förhållande till nuvarande omständigheter, med stora depåer, komplexa planeringssystem och höga kvalitetskrav.

När det gäller kvalitetskraven kommer de från två håll. Dels kommer de från kollektivtrafikhuvudmannen (i det här fallet Skånetrafiken), dels kommer de från kunderna. Region Skåne vill att så många som möjligt ska använda kollektivtrafiken. Kunderna kräver i sin tur att trafiken ska gå att lita på, det vill säga att bussen ska vara hel och ren, i tid samt trygg och säker. Kravet på punktlighet är det absolut högst rankade kravet bland resenärerna, vilket får direkt påverkan på förarna. Idag har de flesta avtal i Skåne ett punktlighetsfönster på 4 minuter där bussen medges vara högst 0:59 minuter tidig till högst 2:59 minuter sen. Det kan jämföras med äldre avtal där det inte fanns något krav på att man inte fick köra tidigt från en hållplats.⁸ Kraven på att vara i tid, kundernas förväntningar om att man ska hinna med sitt byte och vad som händer om man inte gör det, skapar en ohälsosam press på förarna. Inte nog med att det finns kontrollsystem som övervakar att föraren inte kör snabbare eller långsammare än vad tidtabellen stipulerar. Förarna ingen heller ingen möjlighet att påverka trafiksituationen. En a-traktor på en 2+1-väg är allt som behövs för att resenärerna ska missa sina anslutningar. Föremålet för resenärernas frustration blir inte sällan förarna, vilket naturligtvis skapar en negativ arbetsmiljö.

Det naturliga svaret på problemet skulle vara att lägga till mer körtid i tidtabellerna. En sådan åtgärd påverkar restidskvoten⁹ på ett negativt sätt, vilket skulle innebära ett lägre resande i kollektivtrafiken till förmån för en ökad biltrafik.

Paradoxen är uppenbar: För att skåningarna ska använda kollektivtrafiken vill de att den ska gå att lita på och vara snabb. För att den ska gå att lita på krävs det hög punktlighet och bra utbud. Punktligheten och utbudet kräver effektiv planering och utförande, som i sin tur kräver övervakning och kontroll. Övervakningen, kombinerat med förarnas obefintliga möjlighet att påverka trafiksituationen leder till stress och dålig arbetsmiljö.

Alla arbetsmiljöfrågor är dock inte kopplat till förarens situation inne i bussen. Det krävs också god framkomlighet för fordonen, ett gott ledarskap och en öppen arbetskultur i vardagen. Framför allt framkomlighetsfrågan påverkar möjligheten att hålla

⁷ I sin avhandling intervjuade Nilsson 86 förare vid Karlstad buss.

⁸⁸ I avtalen stod det 20 minuter som krav, men i praktiken är det inte ett krav ur ett kundperspektiv.

⁹ Restidskvoten är ett attraktivitetsmått som mäter tidsförhållandet mellan en kollektiv resa och samma resa om den görs med bil.

tidtabellerna, varför samverkan med kommunerna om just framkomlighet är och även framöver kommer att vara en av Skånetrafikens högst prioriterade frågor. En ökad framkomlighet är direkt kopplat till en bättre arbetsmiljö.

7 Den avgörande frågan

Det finns en tydlig problembild i dagens kollektivtrafiksystem. Tyvärr handlar debatten inte om själva problemet i sig utan den fokuserar på vilken driftsform som är bäst. Frågan är visserligen inte oviktig, framför allt inte ur ett effektivitetsperspektiv, men den når inte ner till rotorsaken till problemen och missar därför delvis målet.

Den stora frågan är i stället: "Hur skapas ett effektivt kollektivtrafiksystem, med hög punktlighet och bra utbud utan att förarna känner sig klämda?"

Det finns inget bra svar. Varken Skånetrafiken, trafikföretagen eller akademien har det.

När det gäller frågan om egen regi är förvaltningen varken organiserad för eller har kompetensen att överta driften av kollektivtrafiken. Att trafikavtalen har olika löptid är en försvårande omständighet ur flera perspektiv. Skulle regionfullmäktige besluta om en samtidig verksamhetsövergång kommer trafikföretagen att behöva kompenseras för att vara villiga att köpas ut ur avtalen, något som bedöms kosta flera miljarder kronor. En succesiv övergång till egen regi skulle innebära att Skånetrafiken behöver bygga upp parallella organisationer, vilket i sig skulle driva kostnader i samma storlek som ett utköp. Det är alltså inte bara den årliga driftskostnaderna som man behöver ta hänsyn till vid övergången till en ny driftsform, man måste även beräkna transference-ringskostnaderna vid ett övertagande av verksamheten.

Samtidigt är det uppenbart att något måste göras. Kollektivtrafiknämnden har därför beslutat att finansiera ett forskningsprojekt som kan ge svar på frågan: "*Hur skapas ett effektivt kollektivtrafiksystem, med hög punktlighet och bra utbud utan att förarna känner sig klämda?*". Projektet kommer att drivas genom det nationella kunskapscentret för kollektivtrafik, K2. Målsättningen med projektet är att ge svar på hur paradoxen om effektivitet, kvalitet och arbetsmiljö på bästa sätt kan angripas.