

RAPPORT 3:2021



Roar Eilertsen og Paul Bjerke

Avsporing

Drift og vedlikehold på jernbanen skal
privatiseres



FOTO: HANS-PETTER FJELD, WIKIMEDIA

RAPPORT 3:2021

Forord

Som en oppfølging av den blå-blå regjeringens jernbanereform, som ble vedtatt i 2015, er man nå i gang med å konkurranseutsette drift og vedlikehold på jernbanen. Infrastrukturen er delt opp i 10 «pakker», som i tur og orden skal legges ut på anbud i det åpne markedet. Denne rapporten setter søkelyset på de utfordringene denne grenseløse markedsliberalismen vil støte på.

Rapporten er i stor grad bygd opp som intervjuer med ledelsen i Bane NOR, som har ansvar for outsourcingen, og ledelsen i Spordrift AS, som nå er skilt ut fra Bane NOR og som skal delta i konkurransen om oppdragene. Vi bringer også inn erfaringer fra Sverige, som uten hell har prøvd modellen med oppsplitting og konkurranse om drifts- og vedlikeholds-kontrakter.

Takk til ledere i Bane NOR og Spordrift, som har tatt seg tid til å svare på våre spørsmål. Og takk til tillitsvalgte fra Norsk Jernbaneforbund i selskapene, som har hjulpet oss med bakgrunnsinformasjon og med utforming av (forhåpentligvis) gode spørsmål. Takk også til tillitsvalgte på svensk jernbane, som har delt sin kunnskap om de svenske erfaringene, og som har hjulpet oss med å få oversikt over relevante utredninger og analyser.

Rapporten er utarbeidet i De Facto – Kunnskapssenter for fagorganiserte på oppdrag for Norsk Jernbaneforbund.

Oslo, mars 2021

Roar Eilertsen og Paul Bjerke

Sammendrag

- Regjeringen har bestemt at drift og vedlikehold (DV) av jernbanenettet skal konkurransesettes. Privatiseringen er en del av det borgerlige stortingsflertallets omfattende jernbanereform. Bane NOR, som eier nettet, er pålagt å gjennomføre anbudene. En liknende DV-reform ble vedtatt av høyresida i 2004, men reversert da de rødbrønne vant Stortingsvalget året etter.
- Jernbanenettet er nå delt opp i ti ulike DV-områder. Den geografiske inndelingen er helt annerledes enn inndelingen av anbudsområder for drift av passasjertog. For hvert område skal det gjennomføres en anbudskonkurranse. Den første strekningen som skal settes ut er Sørlandet. Arbeidet med dette er godt i gang. Prekvalifisering av anbydere skal skje i april 2021, og tildeling av kontrakt er ventet i desember samme år. Fram mot 2027 skal alle områder være anbudsutsatt.
- Som ledd i konkurransesettingen, er driftsavdelingen i Bane NOR skilt ut som det selvstendige, statseide aksjeselskapet Spordrift. Inntil anbudskonkurransen er ferdig, tar Spordrift seg av all drift og vedlikehold. Bane NOR og Spordrift har de siste årene «øvd seg» på å være henholdsvis bestiller og utfører. Når markedet er etablert, vil Spordrift bli regnet som et selskap som det ikke er spesielle grunner til at staten skal eie. Dagens regjering har som mål at slike selskaper skal selges til private.
- Ifølge Bane NOR har i underkant av ti selskaper vist «seriøs interesse» for å legge inn anbud på den første strekningen. Bortsett fra Spordrift, er navnene hemmelige. Men det er grunn til å anta at de norske Baneservice (statseid), AF gruppen, Veidekke og NRCgruppen/VR TRack er aktuelle. De tre siste er medlemmer av NHO. I tillegg kan man regne med at svenske Infranord og det nederlandske Strukton, som i dag har de fleste kontraktene på DV i Sverige, vil være med i konkurransen.
- Bane NOR mener de har «mislykkes» hvis bare Spordrift vinner kontrakter. Det er all grunn til å tro at ett av de andre selskapene vil overta arbeid fra Spordrift. Det er bestemt at en slik overtakelse skal betraktes som en virksomhetsoverdragelse. Det betyr at de ansatte i Spordrift i utgangspunktet har rett til ansettelse i det nye selskapet. Bane NOR vil akseptere at flere selskaper går sammen om tilbud. De vil også akseptere to ledd med underleverandører og vil ikke avvise innleie og enkeltmannsforetak.
- Sverige konkurransesatte drift og vedlikehold av jernbanen fra rundt år 2000. Erfaringene er entydig negative. En rekke utredninger peker på at reformen har vært mislykket. En statlig «utredare» konkluderte i fjor med at «konkurrensetsattningen av jernvågsunderhåll har inte lett till den

effektivisering og innovation i underhållsverksamheten som var förhoppningen» og foreslo at deler av drift og vedlikehold ble ført tilbake til det statlige Trafikverket. Den svenske riksrevisjonen pekte høsten 2020 på at det var kostnadsoverskridelser i 28 av 31 vedlikeholdskontrakter som var inngått i perioden 2007-2019, og at det i gjennomsnitt ble utbetalt 74 prosent mer enn avtalt i kontraktene. Overskridelsene var større innenfor jernbanesektoren enn i noen andre deler av svensk transportsektor. For vintervedlikehold var overskridelsene i gjennomsnitt på 91 prosent.

- Bane NOR hevder man har «lært av Sverige» og vil unngå den type problemer man har hatt i nabolandet. På den annen side bekrefter ledelsen i Bane NOR at «når det gjelder utsetting av drift og vedlikehold finnes det omtrent ingen standardkontrakter, og det har vært svært lite å hente fra andre erfaringer. Det finnes kort og godt ingen som har Svaret på hvordan dette skal gjøres. Og det store vedlikeholdsetterslepet på jernbanen gjør dette enda mer utfordrende.» Bane NORs håp er at man skal finne gode løsninger i samarbeid med entreprenørene som vinner kontrakter. Problemet er at erfaring og forskning viser at dette er vanskelig fordi entreprenøren og oppdragsgiveren har ulike interesser. En fersk svensk undersøkelse i kommuner som har avvirket konkurranseutsetting og gått tilbake til å gjøre oppgavene selv, viser at årsakene blant annet er at «utförarna letar efter luckor i avtalet som går att utnyttja för egen vinning, att de sparar in på kompetent och utbildad personal samt att de inte visar intresse att utveckla tjänsterna tillsammans med beställaren». På jernbanesektoren i Sverige opplever man dessuten en rekke juridiske kontroverser mellom Trafikverket og entreprenørene.
- Bane NOR lover ingen innsparinger, i alle fall ikke på kort sikt. Et gjennomgående trekk ved den pågående konkurranseutsettingen er at Bane NOR prøver å møte usikkerheten og konfliktene som oppsplittingen vil føre til ved å sikre seg mest mulig kontroll og styring med leverandørene. Eksempler på dette er oppretting av egen bestillerorganisasjon i Bane NOR som skal følge opp og rettlede leverandørene, at Bane NOR vil stille nødvendige maskiner til disposisjon, dersom leverandørene ønsker å leie og at man etablerer og drifter reservedelslagre. Sikkerhetsansvaret vil i siste instans også ligge hos Bane NOR. Kort sagt betyr dette at det offentlige og skattefinansierte Bane NOR tar på seg ansvaret og risikoen, mens entreprenørene skjermes. Dette betyr dessuten omfattende dobbeltorganisering og høyere kostnader.
- Undersøkelser i Sverige viser at bruken av innleie i DV er sterkt økende. I Infranord AB var det 15% innleide (økt fra 1,5% i 2012), av totalt 1 100 BEST-arbeidere (Banetekniker, EI-tekniker, Signaltekniker og Teletekniker, såkalte BEST-yrker). I Strukton var det 37% innleide, av totalt 485 BEST-

arbeidere. I VR Track var det 45% innleide, av totalt 175 BEST-arbeidere. Av om lag 1800 ansatte i 150 småselskaper var ca. 50% innleid. Bane NORs ledelse vil ikke motsette seg innleie, men tror ikke det får stort omfang i Norge. Denne optimismen er det neppe grunnlag for når firmaer som ellers i stor grad bruker innleie, overtar drift og vedlikehold.

- Samlet sett kan dette bety svært uoversiktlige selskapskonstruksjoner der det lett kan oppstå ansvarspulverisering og -kontroverser. Alt tyder på at omfattende bruk av underentreprenører og innleie vil tvinge seg fram.
- All erfaring med anbudssystemer og markedsføring viser at det gradvis fører til økt press på de ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Jo mer som reguleres i kontraktene for å sikre gode og stabile tjenester fra leverandørene, dess mindre blir det å konkurrere om – bortsett fra lønnskostnadene.

Innhold

| | |
|--|----|
| 1. Konkurransetsetting av drift og vedlikehold på norsk jernbane | 8 |
| 2. Erfaringer med konkurransetsetting..... | 12 |
| 2.1 Bestiller-utfører-modellens problemer | 14 |
| 3. Drifts- og vedlikeholdsansvar er særlig utsatt | 18 |
| 4. Erfaringer fra Sverige | 22 |
| 4.1. Har Bane NOR lært av den mislykkede privatiseringen i Sverige?..... | 28 |
| 5. 1. Virksomhetsoverdragelse?..... | 34 |
| 5.2. Fra egne ansatte til innleie? | 35 |
| 5.3. Kontroll av ansattes lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører | 36 |
| 5.4. Lærlinger | 38 |
| 5. Oppsummering..... | 39 |

1. Konkurransetsetting av drift og vedlikehold på norsk jernbane

Det statlige foretaket Bane NOR SF har ansvar for infrastrukturen på norsk jernbane. På foretakets hjemmesider beskrives oppgavene slik:

Bane NOR har ansvaret for planlegging, utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av det nasjonale jernbanenettet, trafikkstyring og forvaltning og utvikling av jernbaneeiendom. Bane NOR har det operative koordineringsansvaret for sikkerhetsarbeidet og operativt ansvar for samordning av beredskap og krisehåndtering.

Jernbanereformen, som den blå-blå regjeringen fikk vedtatt i 2015, har ført til en omfattende oppsplitting og markedsføring av norsk jernbane. NSB ble til Vy, som konkurrerer med andre togoperatører om å få kjøre tog på jernbanestrekningene i Norge. Det britiske togselskapet GoAhead vant kontrakten for Sørlandsbanen og Jærbanen, det svenske SJ har vunnet retten til å kjøre på strekningene til Midt- og Nord-Norge, og Vy har fått kontrakten for Bergensbanen. Nå forberedes konkurransetsetting av togdriften på det sentrale Østlandet og i Oslo-området.¹

En annen konsekvens av reformen var at Jernbaneverket ble til Bane NOR. Den avdelingen i Bane NOR som hadde ansvar for drift- og vedlikehold av jernbanenettet ble i 2019 skilt ut i et eget datterselskap, Spordrift AS. Fra 1. januar 2021 ble Spordrift tatt helt ut av Bane NOR og gjort til et selvstendig selskap eid av Samferdselsdepartementet. Omorganiseringen var en forberedelse til konkurransetsetting og markedsføring også av drift og vedlikehold (DV) av jernbanen. Og prosessen med konkurransetsetting av DV er i 2021 godt i gang. På Bane NORs hjemmesider presenteres den slik:

Konkurransetsetting av drift og vedlikehold følger av jernbanereformen og skal sikre punktlighet, trafiksikkerhet og økt effektivitet, og herunder sørge for en trygg, forutsigbar, effektiv, miljømessig og bærekraftig jernbane med høy oppetid.

Videre heter det at

¹ For nærmere beskrivelser av oppsplittingen og markedsføringen av norsk jernbane, se De Facto-rapport 2:2020: Markedet overtar – konsekvenser av jernbanereformen

RAPPORT 3:2021

Bane NOR vil bidra aktivt til å utvikle et velfungerende leverandørmarked med stor interesse for drift og vedlikehold av jernbanen og som kan levere på målsettingene i kontrakten.

Arbeidsomfanget som faller inn under denne drifts- og vedlikeholdskontrakten, betegnes som «kjerneoppgaver» og omfatter:

- generiske kontroller
- forebyggende vedlikehold (mindre bytter)
- utsatt korrektivt vedlikehold
- akutt korrektivt vedlikehold
- vinterdrift
- beredskap
- drift av beredskapslager
- drift av sidespor
- andre driftsoppgaver

Det legges opp til å konkurranseutsette ett område i 2022 og ett i 2023, for deretter å konkurranseutsette to og to kontraktsområder frem mot 2027.

De 10 kontraktsområdene er delt inn i to grupper, og rekkefølgen i første gruppe vil være:

- Sørlandet: Kontraktsoppstart i oktober 2022
- Vestfold-Telemark: Kontraktsoppstart i oktober 2023
- Østfold og Østlandet: Kontraktsoppstart i oktober 2024

Rekkefølgen for andre gruppe, som inkluderer Oslo, Vestlandet, Trøndelag, Innlandet, Nordland og Ofoten, vil bli kunngjort i 2023.

Med forbehold om endringer ser vi for oss følgende tidslinje:

- Juli 2020 - mars 2021: Utarbeidelse av konkurransegrunnlag og markedsdialog
- April 2021: prekvalifisering
- Mai - Des 2021: konkurransefase og tildeling av kontrakt
- Jan 2022: oppstart samhandlingsperiode på 9 måneder
- Okt 2022: oppstart første kontrakt på Sørlandet

RAPPORT 3:2021

Vederlagstrukturen skal gi incentiver for leverandørene til innovasjon, kontinuerlig forbedring og effektiv drift.

Prisstrukturen vil bestå av en kombinasjon av fastpris, regningsarbeider og målpris knyttet opp til resultatfokusede indikatorer og bonus/malus ved måloppnåelse.

Kontraksvarighet vil være 5 år, med opsjon på 2 år.

Dette viser at konkurranseutsettingen og privatiseringen av jernbanens infrastruktur er i full gang, og som vi ser er planen at den skal fullføres i løpet av de neste fem årene. Hvis ikke et nytt politisk flertall etter valget høsten 2021 setter ned foten.

Vi ser også at Spordrift, som har vært en del av det statlige Bane NOR, blir gjort om til et selvstendig, statseid aksjeselskap. I første omgang er selskapet plassert i «kategori 2» i klassifiseringen av statseide selskaper. Det betyr at «staten har særkilte begrunnelser for eierskapet». Men Spordrift sier i intervju med oss at denne plasseringen bare er midlertidig.

Samferdselsdepartementet har besluttet at Spordrift skal være et kategori 2 selskap. Det innebærer at staten har mål om høyest mulig avkastning over tid gjennom statlig eierskap. Spordrift har ansvar for drift og vedlikehold på vegne av staten slik at de har ett selskap som ivaretar denne virksomheten inntil konkurranseutsettingen virker. Når et eventuelt marked er etablert er planen at Spordrift skal bli et kategori 1 selskap og overføres til Næringsdepartementet hvor statens mål fortsatt er høyest mulig avkastning over tid, men hvor staten ikke lenger har en begrunnelse for eierskapet.

Når det er etablert et marked, dvs. når det finnes konkurrerende selskaper, vil altså Spordrift bli flyttet til kategori 1 og overført til Næringsdepartementet. I kategori 1 er oppført selskaper som regjeringen mener det *ikke* er noen spesiell grunn til at Staten skal eie:

I *kategori 1* inngår selskapene der staten har mål om høyest mulig avkastning over tid og hvor staten ikke lenger har en begrunnelse for eierskapet. Regjeringen har en ambisjon om å redusere statens eierskap i disse selskapene.²

Det betyr at neste skritt kan/vil være salg til private, slik Staten solgte eiendomsselskapet Entra høsten 2020.

Baneservice, en enhet som drev utbygging og tyngre vedlikehold, ble skilt ut fra Jernbaneverket i 2005. Baneservice er allerede i dag plassert i Kategori 1. Regjeringas

² <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/selskaper---ny/id2604524/>

RAPPORT 3:2021

plan er derfor å vurdere salg av begge selskapene som i dag driver vedlikehold av jernbanen. Det virker nokså usannsynlig at Staten vil beholde eierskap til jernbane-entreprenørselskaper.

Planen for konkurranseutsetting viser dessuten at områdeinndelingen for drift og vedlikehold av jernbanenettet er helt annerledes enn inndelingen av områdene for drift av passasjertrafikken. Britiske GoAhead, som har fått rett til å kjøre tog mellom Oslo og Stavanger vil for eksempel trafikkere anlegg der drift og vedlikehold kan komme til å bli drevet av tre helt ulike selskaper. Det legges altså opp til minst mulig samordning mellom det å operere togene og det å ha ansvaret for drift og vedlikehold.

2. Erfaringer med konkurranseutsetting

Ideen om at oppsplitting av offentlige virksomheter og anbudskonkurranser skal gi mer effektivitet og lavere kostnader har vært en del av høyresidens markedsliberalistiske tankegods gjennom flere tiår. Og da betyr det ingen ting at det igjen og igjen blir det dokumentert at konkurranseutsetting oftest ikke fører til «billigere og bedre tjenester». For næringslivet åpner privatiseringen for nye muligheter for profitt, basert på sikker betaling fra offentlige kasser. Det er den overordnede (oftest uuttalte) målsettingen, som trumfer alt annet.

Det som derimot er sikkert, er at konkurranseutsetting og privatisering fører det til flere selskaper, flere høytlønte direktører, mer byråkrati, store transaksjons- og kontrollkostnader for det offentlige, og press på lønns- og arbeidsvilkårene til vanlige arbeidstakere. Nå er det altså jernbanesektoren som får smake medisinen.

Selv de mest ihuga liberalistene innser at ikke alle oppgaver i samfunnet egner seg for markedsføring og konkurranse, og at det i noen sammenhenger er nødvendig med gode reguleringer og en overordnet samfunnsmessig plan for utnyttning og bruk av begrensede ressurser. I norsk sammenheng er det knapt noen som tar til orde for privatisering av forsvaret, politiet og domstolene. I økonomenes lærebøker er begrepene *naturlig monopol* og *markedssvikt* sentrale i drøftingen av dette. Når ytterligere en persons utnyttning av et gode ikke koster noe ekstra, og det ikke fortrenger noen andre, snakker vi om et kollektivt gode. Fyrlykter og gatebelysning er klassiske eksempler. Slike tilbud blir bare realisert dersom vi lager dem i fellesskap, utenfor markedet. Når de samfunnsmessige kostnadene med å bruke en vare eller tjeneste er større enn markedsprisen, snakker vi om en negativ ekstern effekt. Markedet svikter. Ødelegging av miljø, artsmangfold, fellesarealer, osv. er klassiske eksempler. Når høye etableringskostnader eller andre utestengningsmekanismer gjør at det etableres private monopoler eller markeder med liten konkurranse, settes prisen høyere enn i et marked med reell konkurranse. Markedet svikter. Det såkalte perfekte frikonkurransemarkedet (som ikke eksisterer i virkelighetens verden) kjennetegnes av at både kjøper og selger har samme informasjon. Dersom selgeren har et informasjonsovertak, såkalt asymmetrisk informasjon, kan dette brukes til å sette prisen for høyt. Infrastruktur er et område hvor dette er særlig aktuelt.

Drift og vedlikehold av jernbanenettet er et område hvor «nesten alt» ligger til rette for markedssvikt.

- Det er få aktuelle leverandører av drifts- og vedlikeholdstjenester på jernbanen, og det er begrenset kompetanse i markedet innenfor viktige fag. I Sverige, som har drevet med konkurranseutsetting av DV på jernbanen siden tidlig på 2000-tallet, er det i gjennomsnitt mellom to og

tre tilbydere i hver konkurranse. I mange distrikter var det bare en eller to tilbydere.

- De to partene i kontrakten har motstridende mål. Entreprenøren skal maksimere sin fortjeneste, mens Bane NOR skal maksimere nytten for samfunnet og for brukerne av jernbanesporene.
- Det er all grunn til å tro at leverandørene gradvis vil utvikle et økende informasjonsovertak i forhold til «kontraktsoppfølgerne» i Bane NOR. Det er de som er ute i sporet til hverdags som vet hvor skoen trykker, og det er de som eier kunnskapen om egen organisasjon, ressurser og kompetanse. Dette vil de bruke til å påvirke hva som skal prioriteres, hvordan og når. Som vi skal komme grundigere tilbake til, vil dette få særlig stor betydning for prioritering av forebyggende vs akutt vedlikehold på jernbanen.
- Feilprioriteringer i jernbanevedlikeholdet har omfattende eksterne virkninger. Togstans rammer først og fremst togselskaper og passasjerer, og ikke entreprenøren eller oppdragsgiveren Bane NOR. Feil i sporet ett sted forplanter seg raskt til andre strekninger og avganger, og oppsplittingen betyr ansvarspulverisering og krangler om hvem som skal bære konsekvensene.

Selv blant de som påberoper seg et pragmatisk syn på konkurranseutsetting, som f.eks. den svenske regjeringen³, har konkludert med at drift og vedlikehold av jernbanens infrastruktur egner seg dårlig som markedsarena.

Til tross for dette, gikk Bondevik-regjeringen (som besto av Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti) allerede i 2004 inn for en omfattende konkurranseutsetting av drifts- og vedlikeholdsoppgaver i jernbanenettet. Jernbanelivet startet en storstilt nedbemanning. Det ble anslått at 1000 ville miste jobben. Men etter at Bondevik-regjeringen tapte valget i 2005 og Jens Stoltenberg overtok som sjef for en rød-grønn koalisjon av Arbeiderpartiet, SV og Senterpartiet, ble vedtaket reversert. Konkurranseutsettingen ble avlyst, og oppsigelsene trukket tilbake.

Nå er det altså omkamp.

³ Den svenske regjeringen vedtok den 21. mars 2018 et komitedirektiv (Dir. 2018:24) om overføring av vedlikeholdet på jernbanen fra Infranord AB til Trafikverket

2.1 Bestiller-utfører-modellens problemer

Konkurransesutsetting krever innføring av en såkalt bestiller – utførermodell, altså at man oppretter et skille mellom den som vil ha utført en oppgave og den som utfører den. Alternativet er en såkalt integrert modell, der oppgavene utføres av den samme organisasjonen som vil ha dem gjort. Et enkelt eksempel er f.eks. en skole, der undervisningen gjøres av skolens ansatte mens større oppussingsoppgaver gjerne settes bort til entreprenører. Det finnes gråsoner, f.eks. daglig renhold eller løpende vedlikehold. Det vanlige i «gamle dager» var at skole hadde fast ansatte renholdere som tok seg av renholdet og en vaktmester som tok seg av løpende vedlikehold (og i tillegg oppdro de mest vidløftige guttene).

I tråd med markedsliberalismens framvekst ble det mer og mer populært å konkurransesutsette og innføre bestiller-utfører-systemer (BUM) på stadig nye områder. Den skoleansatte renholderen og vaktmesteren som jobbet under rektors ledelse og hadde personlig ansvar å gjøre en god jobb, ble oppsagt og erstattet av internasjonale byråer, av typen ISS. Da måtte det lages detaljerte kontrakter mellom skolen og det kommersielle renholds-/vaktmesterselskapet om hva som skulle gjøres – og ikke gjøres. Selskapene holdt seg nøyaktig til kontrakten, uansett konsekvenser. Renholdernes lojalitet ble flyttet fra skolen og elevene og til «sitt» firma, som lever under trusler om at de kunne miste kontrakten og dermed jobben. For å vinne neste anbudskontrakt krevde selskapene gjerne at stadig større flater skulle vaskes på stadig kortere tid.

De fleste evalueringer av bestiller/utfører-modeller er utført av de samme konsultentselskapene som lever av å bistå med å innføre dem. Konsulentenes konklusjoner er derfor rimelig verdiløse for andre enn konsultentselskapene selv.

Det fins følgelig nokså lite forskningsbasert kunnskap, utført av uavhengige miljøer, om dette. De seinere årene er det nesten ikke gjort undersøkelser. Undersøkelsene vi refererer under er derfor noen år gamle, men det er ingen grunn til å tro at konklusjonene er foreldet.

Forskningen har pekt på flere mulige fallgruver. Blant de viktigste er disse:

Sterkere konflikter og utydelig ansvar

De norske organisasjonsforskerne Busch og Vanebo framstiller i et forskningsnotat problemet slik:

Ettersom den hierarkiske styringen reduseres vil det være en risiko for at det oppstår et samordningsproblem og derved mindre helhetlig styring. På samme måten blir ansvarsforholdene uklare – er det utfører, bestiller, administrativ leder eller politikerne som skal stilles til ansvar ved svikt i tjenestene? Ettersom bestiller vanligvis ikke har direkte autoritet over utføreren vil det i tillegg oppstå et nytt konfliktfelt – noe som forsterkes på grunn av bestillers interne maktposisjon.⁴

Manglende helhetstenkning

NTNU Samfunnsforskning har gått gjennom effektene av bestiller/utfører-løsningen i energisektoren. Fokuset var på sikkerhet og beredskap, og funnene har klar interesse i forhold til det som skjer på jernbanen. NTNU sier f.eks. at:

- Montørene har gått fra å ha et helhetlig ansvar for deler av nettet i retning av å få mer fragmenterte, sentralt bestilte arbeidsoppgaver. Dette er en utvikling som kan ha redusert eierskapsfølelsen og opplevelsen av ansvar for nettet, og som også kan bidra til at lokal- og anleggs spesifikk kunnskap blir mindre verdsatt. Dette kan svekke organisasjonens sensitivitet for noen typer risiko, samt ha negativ betydning for viljen til å yte ekstra for nettet.⁵

Videre heter det i NTNUs konklusjon at de nye modellene med «rendyrking av funksjoner vil trolig ikke dyrke fram helhetlig kompetanse i samme grad som i tradisjonelle integrerte organisasjoner, og det er også sannsynlig at de formaliserte grensesnittene som innføres mellom bestillere og ulike utførere, vil bidra til å svekke de uformelle nettverkene».

Rapporten advarer altså mot tap av helhetskunnskap, helhetskompetanse og helhetsansvar. Det er åpenbart at denne konklusjonen også kan gjelde for jernbanen. «Rendyrking av funksjoner» gjennom kontrakter og datasystemer kan ikke fullt ut erstatte den gamle helhetstenkningen.

⁴ Busch, T. og J.O. Vanebo (2001). Bestiller-utfører modellen. Utfordringer og problemområder. Sluttrapport – 14.12.01

⁵ <https://www.sintef.no/project/SAMRISK/CISS/TRYKKET%20VERSJON%20Fra%20forvaltning%20til%20forretning.pdf>

Økende kostnader

I en NOU fra 2005 (NOU 2005:3 Fra stykkevis til helt) advares mot økende administrative kostnader ved bruk av bestiller-utfører-modellen:

En bekymring er knyttet til at de administrative kostnadene synes å øke med innføringen av bestiller-utfører modeller. Det å erstatte den hierarkiske styringen med kontrakter fordrer mer informasjon og større grad av spesifisering av ulike forhold. Dette er avgjørende slik at bestiller kan følge opp hvorvidt kontrakten er oppfylt eller ikke. I helse- og sosialsektoren er det ofte både når det gjelder kvantifisering og måling av kvaliteten ved tjenestene store måleproblemer. Det kan derfor lett etablere seg større administrative kostnader ved bestiller-utfører modellen enn ved de tradisjonelle hierarkiske løsningene.⁶

Det er, som vi kommer tilbake til, også store problemer med kvantifisering og kvalitet når man skal vurdere oppfylting av kontrakter om drift og vedlikehold av jernbanens infrastruktur.

Økende mistillit

I en av svært få norske forskningsartikler om bestiller-utfører sammenlikner Schieflo og Værnes situasjonen i energisektoren i «A-by» og «B-by». I A-by hadde man formelt, men *bare på papiret*, innført BUM mens en slik løsning ble innført i B-by med stor politisk entusiasme som første ledd i en konkurranseutsettings-strategi. Konklusjonen er entydig: I A-by var sektoren fortsatt preget av uformelt samarbeid og tillit, i B-by var situasjonen helt annerledes:

Generelt er det vanlig å se innføring av kontrakter som et uttrykk for mistillit. Dette synes også å være tilfellet i B-by, innføring av kontraktsstyring og forventning om outsourcing fører til mistenksomhet og manglende tillit mellom aktørene.

Og videre:

I B-by introduserte bestiller-utførermodellen markedsmekanismer som forstyrret og vanskeliggjorde samarbeidet mellom de ulike enhetene. Mer markert organisatorisk oppdeling og politiske signaler om fremtidig reell konkurranseutsetting har ført til ulik målstruktur og opplevelse av motstridende interesser mellom ulike kommunale enheter. Dette vanskeliggjør både koordinering og samarbeid. Manglende åpenhet og redusert tillit har ført til at bestiller i større grad presser på med formelle kontrakter for å skaffe seg oversikt over driften ... Dette kan gå ut over både samarbeid og arbeidsmiljø.⁷

⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/nouer/2005/nou-2005-03/9/1/7.html?id=373458>

⁷ Schieflo og Værnes: Bestillere og utførere. Koordinering og samarbeid. Søkelys på arbeidslivet nr. 4/2010.

Formatert: Skrift: 9 pkt, Norsk (nynorsk)

Formatert: Norsk (nynorsk)

RAPPORT 3:2021

Faremomentene ved å innføre bestiller-utfører-modell og kontraktsstyring internt i en organisasjon er altså store. De kan føre til mangel på styring, til tap av sentral kompetanse og til mistillit og konflikt. Når man, som i jernbanenettet, skal innføre BUM og kontraktstyring mellom to helt atskilte organisasjoner blir problemene neppe mindre.

I en helt fersk masteroppgave har Matz Hasselbom undersøkt hvorfor svenske kommuner har forkastet konkurranseutsetting og gått tilbake til å gjøre oppgavene i egen regi. Konklusjonen er følgende:

Går det att dra några generella slutsatser utifrån intervjuerna och analysen av intervjuerna? I intervjuerna framkommer en misstro mot utförarna när dessa söker vinst på ett sätt som beställarna inte tycker är skäligt. Kritiken gäller framförallt att utförarna letar efter luckor i avtalet som går att utnyttja för egen vinning, att de sparar in på kompetent och utbildad personal samt att de inte visar intresse att utveckla tjänsterna tillsammans med beställaren. Utöver missnöje med utförarens prestation uppger respondenterna ett antal fördelar med egen regi jämfört med privat regi. Främst handlar det om problemet att et avtal måste handlas till lägsta pris, de byråkratiska beslutsvägarna samt de minimala påverkansmöjligheter som respondenterna upplever. Vidare beskrivs en svårighet att samverka internt och externt.⁸

Ingenting tyder på at regjeringa på noe tidspunkt i det hele tatt har brydd seg med slike erfaringer. Snarere tvert i mot. Utskillingen av drift og vedlikehold fra Bane NOR betyr nemlig at en helt sentral del av Bane NORs *kjernevirksomhet* blir satt bort til eksterne. Det er som om en skole skulle satt bort all undervisning til et privat firma etter en anbudskonkurranse og redusert seg selv til en bestiller av undervisningstjenester med begrunnelsen at dette skal gi «mer skole for pengene».

⁸ Matz Hasselbom. *Dags för egenregi igen*. Karlstads Universitet 2020, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1501329/FULLTEXT01.pdf>

3. Drifts- og vedlikeholdsansvar er særlig utsatt

Drift og vedlikehold skiller seg klart fra anleggsprosjekter i forhold til bruk av entrepriser. Et byggeprosjekt kan defineres forholdsvis tydelig i en kontrakt med hensyn til produkt, kvalitet og standard. Det har et start- og sluttidspunkt, og det estimeres en kostnad. Jo tydeligere kravene til produktet spesifiseres, dess mer vil en anbudskonkurranse handle om pris.

I en DV-kontrakt må det gjøres løpende vurderinger av hvilke oppgaver som skal prioriteres, hvordan og når de skal løses, og hvor store ressurser som skal settes inn i hver enkelt sammenheng. Et kjernesporsmål er om man skal skifte deler før eller etter at de bryter sammen, - om man skal prioritere forebyggende vedlikehold eller vente til en feil har oppstått.

I en entreprise kan gevinsten av forebyggende vedlikehold komme etter at leverandørens kontraktperiode er utløpt. Leverandøren vil tjene mer dess flere feil som rettes, og man tjener på å forlenge levetiden til deler og utstyr. Delene byttes ikke før de bryter sammen. Disse motsetningene skjerpes også av at det på det norske jernbanenettet er et stort vedlikeholdsetterslep, estimert til rundt 40 milliarder kroner av ledelsen i Bane NOR. Forsøk på å regulere seg bort fra den innebygde motsetningen mellom entreprenørens ønske om å tjene mest mulig og samfunnets ønske om åpne og trygge spor til lavest mulig kostnad, har vist seg svært vanskelig.

I arbeidet med denne rapporten har vi spurt ledelsen i Bane NOR om hvordan de har tenkt å løse dette. Direktør for infrastruktur, Vibeke Aarnes, svarte slik:

Dette er åpenbart en av de store utfordringene vi står overfor. Men problemstillingen er ikke ny for oss. Også i dag sliter vi med at utbedringer utsettes, og at de ikke tas før noe bryter sammen og må rettes umiddelbart. Da må arbeidet ofte utføres på overtid, med bedre betaling. Siden sommeren 2019 er det Spordrift som har hatt ansvaret for DV, og i denne perioden har vi endret kontrakten med dem tre ganger, blant annet for å flytte fokus fra å rette feil til å forebygge. I arbeidet med nye kontrakter er dette et svært viktig område for oss. Vi ønsker å legge inn bonus/malus-elementer i kontraktene, slik at det stimulerer til å utbedre på forhånd framfor å vente på feil. Dette vil kunne måles både i forhold til sporets «oppetid» og antall reparasjoner og tiltak som leverandørene utfører. Vi vil at leverandørene skal jobbe sammen med oss for å sikre en jernbane med høy punktlighet.

Som det framgår av forskningsresultatene om bestiller-utfører-organisering vi omtalte over, er det ikke opplagt at dette håpet om samarbeid vil bli innfridd.

Spordrift, en sannsynlig kommende leverandør av drift og vedlikehold, nekter å svare på spørsmål om dette og viser til konkurransen:

- *Ressursbruk og prioriteringer knyttet til forebyggende vs akutt vedlikehold anses som en hovedutfordring sett fra Bane NORs side. Hvordan ser Spordrift på dette? Har dere synspunkter på hvordan dette er tenkt løst i kontrakten?*

Svaret var: - Konkurransesensitiv informasjon.

Dette betyr etter alt å dømme at offentligheten vil få vite svært lite om hvordan disse «store utfordringene» skal løses, fordi anbyderne vil kreve at det hemmeligholdes – i alle fall inntil kontraktene er inngått. Det *kan* jo være at leverandørene vil «jobbe sammen med» Bane NOR, men det skal skje bak lukkede dører.

I intervju påpeker Håkan Englund, tillitsvalgt i Infranord AB, en annen tilliggende problemstilling, nemlig at de impliserte har så sterke egeninteresser i at konkurranseutsettingen skal framstå som vellykket, at det i praksis er blitt umulig å få svar på det helt sentrale spørsmål i ettertid: Har drift og vedlikehold blitt billigere? Er togtrafikken blitt mer punktlig? Dette skjer f.eks. ved at utgifter flyttes mellom ulike poster, slik at sammenlikninger blir vanskelige. Man endrer på måleparametre, f.eks. ved å forlenge tida som regnes som «forsinkelser». Aktørene tilpasser seg til reglene. I tallene for punktlighet, regnes nå ikke innstilte tog. Derfor innstiller man tog som kan bli forsinket.

Englund påpeker også et stadig økende antall *juridiske* kontroverser i svensk jernbanen, om både tildelinger og kontraktens innhold og tolkninger. I en debattartikkel i Svenska Dagbladet skriver representanter for kommuneorganisasjonen SKL (tilsvarende norske KS) at misfornøyde anbudsgivere gikk til rettsak i 1200 tilfeller i 2017: «Pengar som skulle kunna frigöras till välfärden och förenkla kommunala verksamheter används istället till utdragna processer.⁹ Dette finner vi også i jernbanesektoren, der to anbudstildelinger like før jul 2020 ble klaget inn av tre operatører som hadde tapt i konkurransen. En av dem var forøvrig Vy.¹⁰

På jernbanelinjene er vedlikeholdsarbeidernes lokalkunnskap svært viktig. De vet av erfaring hvor påkjenningene er størst, hva det må holdes et særlig øye med, og hva som kan gjøres for å være i forkant av at feil oppstår. Ofte bor arbeiderne langs linjene de har ansvar for, og i dagens integrerte modell har de blitt hentet inn i utbyggings- og

⁹ <https://www.svd.se/miliarder-rullar-nar-upphandlingar-overklagas>. SvD 3.2.2019

¹⁰ "Kortfattat är vår motivering att utvärderingsmodellen varit oklar vilket medfört att utvärderingen skett på ett oförutsägbart och icke-transparent sätt vilket inneburit att det varit svårt för oss att förutse vad som förväntades i vårt anbud avseende kvalitet", säger Dag Lokrantz-Bernitz, vd i Vy Tåg, <https://jarnvagar.nu/tva-upphandlingar-tre-overklaganden/>

RAPPORT 3:2021

oppgraderingsprosjekter, slik at de har fått muligheter til å lære anleggene fra bunnen av.

Vi har spurt ledelsen i Bane NOR om man ikke frykter at viktig kompetanse går tapt, når ansvaret skal skifte mellom ulike leverandører og når det innen flere fag bare finnes et begrenset antall fagarbeidere. V. Aarnes svarte:

Vi ser ingen store problemer med at kompetanse flyttes over til leverandør. De fleste problemene skal løses ute, og ved behov vil vi sette sammen team fra leverandør og Bane Nor. I kontraktene vil det også ligge krav til leverandørene om at de hele tiden skal ha et visst antall lærlinger, slik at utviklingen av kompetanse ivaretas.

I tilknytning til dette stilte vi ledelsen i Spordrift, som forbereder seg på å delta i anbudskonkurranser om DV-kontraktene, spørsmål om i hvor stor grad effektiviteten i dagens DV er knyttet til medarbeideres lokalkunnskap til forhold på en banestrekning, og «vil ikke dette utfordres av en modell hvor ansvaret med jevne mellomrom skifter mellom ulike leverandører»?

De svarte:

Spordrift mener at lokalkunnskap er en fordel og at våre medarbeidere som jobber lokalt bidrar godt til en effektiv og god drift. Andre del av spørsmålet mener vi Bane NOR bør svare på.

Det begge parter unngår å adressere direkte, er at det i flere jernbanefag er mangel på fagarbeidere, det er vanskelig å rekruttere nye lærlinger, og at en oppsplitting kan forverre situasjonen og drive kostnadene oppover. Det fører til at man er forsiktige med på forhånd å innkassere store økonomiske gevinster fra privatiseringen.

På spørsmål om hvor mye Bane NOR regner med å spare på konkurranseutsettingen, svarte direktør for anskaffelser, Cathrine Loenneken, oss slik:

Jeg tror vi må være realistiske i forhold til om det er mulig å spare så mye, i alle fall i første omgang. Etter hvert håper vi at konkurransen skal føre til effektiviseringer og besparelser. Det kan dreie seg mer effektiv utnyttning av mannskapenes kompetanser, bruk av dem på flere områder, o.l.

Den uttalte hensikten med konkurranseutsetting av drift og vedlikehold er effektivisering og innsparinger. Vi spurte derfor Spordrift på hvilke felt man først og fremst ser muligheter til å spare i forhold til dagens situasjon? Og: Hvor høyt regnskapsmessig overskudd Spordrift vil ta sikte på i sine anbud?

Ledelsen i Spordrift svarte:

Ettersom Spordrift skal ut å konkurrere, ønsker vi ikke å kommentere på det som kan være konkurransesensitive spørsmål.

RAPPORT 3:2021

Svaret illustrerer hvordan konkurranseutsetting fører til at helt sentrale spørsmål om hvordan offentlige midler skal brukes, unndras offentlig diskusjon og gjøres om til bedriftshemmeligheter. Dette betyr dessuten at løsninger, som kunne ført til bedre og billigere vedlikehold, vanskeligere kan tas i bruk av andre.

4. Erfaringer fra Sverige¹¹

I Sverige har privatisering av drift og vedlikehold av jernbanen pågått siden begynnelsen av 2000-tallet. Erfaringene er overveiende dårlige, og etter 20 år er hovedkonklusjonen at outsourcingen har gjort drift og vedlikehold vesentlig dyrere.

Infrastrukturarbeidet i den svenske jernbanen ble omorganisert rundt tusenårsskiftet da drift og vedlikehold ble konkurranseutsatt. Det statlige Banverket satte ut kontrakter på anbud, Banverket Produktion ble skilt ut som en egen resultat enhet som deltok i konkurransene. I likhet med alle slike mellomløsninger ble det hevdet at dette var uryddig og/eller ga Banverket Produktion urimelige fordeler i konkurransen. I 2010 ble Banverket Produktion derfor omdannet til et eget statlig eid aksjeselskap under navnet Infranord. Infranord skulle konkurrere med private tilbydere på drift og vedlikehold av jernbanen. De statlige myndighetene, som Trafikverket og Inlandsbanen, skulle arrangere anbudskonkurranser for drift og vedlikehold på anbud:

Regeringen ansåg att starka skäl talade för en bolagisering av BVP. Förutsättningarna för konkurrensneutralitet på marknaden skulle öka och grunden för misstankar om korssubventionering skulle elimineras vid en bolagisering.

Med en bättre fungerande marknad skulle kraven öka på utveckling av effektivitet och produktivitet i verksamheten. En bättre fungerande konkurrens skulle leda till ett effektivare resursutnyttjande vilket skulle komma samhället till del i form av lägre priser och högre kvalitet.

Det svenske LO-forbundet TECO engasjerte i 2015 konsulent Bengt Jäderholm til å vurdere om disse målene var blitt nådd. Svaret var nei. Riktignok finnes det en phd-avhandling som hevder privatisering har ført til utgiftsreduksjoner på 12 prosent i perioden fra 1999 til 2011.¹² Men Jäderholm peker på at denne typen innsparinger

¹¹ Avsnittet er en oppdatert versjon av del 7.6 i De Facto rapporten: «Markedet overtar – Konsekvenser av jernbanereformen» fra august 2020.

¹² <http://oru.diva-portal.org/smash/record.jsf?aq2=%5B%5B%5D%5D&c=1&af=%5B%5D&searchType=SIMPLE&>

RAPPORT 3:2021

ofte kommer når gamle monopolvirksomheter blir utsatt for konkurranse og er en engangseffekt. Dessuten var ikke transaksjonskostnadene og oppbygging av dobbeltkompetanse tatt med i regnestykket.

Jäderholm mener derfor at konkurranseutsetting av denne typen virksomhet ikke er et egnet virkemiddel. Årsaken er blant annet disse:

Markedet er svært begrenset

Det statlige Trafikverket eier 90 prosent av jernbanen og er totalt dominerende. Også på anbydersiden er det få aktører. Antall selskaper med kompetanse innen hele teknologiområdet – spor, elektrisitet, signal og telekommunikasjon er *tre*. I tillegg er det noen flere selskaper som spesialiserer seg på visse teknologiområder og/eller opererer i et geografisk begrenset område. Det dominerende selskapet er Infranord AB (tidligere Banverket Produktion) med om lag 65 prosent av kontraktsvolumet i 2012.

Det er svært lav lønnsomhet i bransjen

Næringen viser svært svak lønnsomhet. Det største foretaket rapporterte et samlet tap i de tre første driftsårene. Også for første halvår 2014 rapporteres tap. De eksisterende store vedlikeholdsselskapene i markedet er helt avhengige av ordre fra den store kjøperen. Dette gjør blant annet selskapene ikke er i stand til å investere i ny teknologi.

På toppen av dette er den en betydelig markedsrisiko for selskapene. Hvis man taper en anbudsrunde, er det få muligheter til å kompensere inntektsbortfallet.

Kravet til fleksibilitet gjør kontraktene kostbare

Utredningen formulerer dette problemet slik:

Som framgår måste enligt regeringen underhållsavtalen utformas så att nödvändig flexibilitet för att kunna omplanera banarbeten säkerställs. Ju flexiblare avtalen utformas för att kunna omplanera arbeten i desto högre utsträckning kommer verksamheten att ledas av beställaren och man närmar sig en situation som påminner väldigt mycket om egenregiverksamhet. Beställaren tar över ledningen *avinsatserna*.

RAPPORT 3:2021

Sannolikt får man betala ett relativt sett høgt pris for å åstadkomma nødvendig fleksibilitet via kontraktstyrning.

Den svenske Riksrevisjonen¹³ påpeker også liknende problemer:

Granskningen viser at underhållet av infrastrukturen inte har hållit utlovad kvalitet på grund av att Trafikverket inte gett underhållsentreprenörerna rätt styrsignaler i upphandlingen och inte heller tillräckligt följt upp entreprenörernas underhållsarbete. Priset är den avgörande faktorn i upphandlingen och funktionskraven är inte tillräckligt avvägda och relevanta. Vidare visade vår granskning att entreprenörernas ersättningsform i kontrakten inte ger incitament till förebyggande underhåll till fast pris, utan avhjälpande underhåll till rörligt pris löna sig bättre.

Svært få tilbud

Et resultat av alt dette er at det er svært få tilbydere på hver utlysning. Mens tallet på anbydere på vei økte fra 2011 til 2013, var den ingen slik økning for jernbane. I 2013 var det bare 2,5 tilbydere pr kontrakt for «basentreprenader» og 2,8 for «øvrige underhåll». For vei var tilsvarende tall 3,7 og 4,5.¹⁴

Rapportens konklusjon er at drift og vedlikehold av jernbanen bør gjøres i såkalt egenregi av Trafikverket, altså den statlige myndigheten.

I en offentlig utredning fra 2015¹⁵ påvises det at kostnadene til DV på den svenske jernbanen økte fra 2,8 milliarder SEK til 6 milliarder SEK fra 2002-2014 målt i faste 2014-kroner. I utredningen dokumenteres det at antall forsinkelsestimer som følge av feil i sporet økte kraftig etter 2010, mens antall ulykker har vært omtrent uendret i perioden med privatisering av jernbanevedlikeholdet. Punktligheten har heller ikke blitt bedre.

¹³ Rapporten omtales nærmere mot slutten av dette avsnittet.

¹⁴ Ifølge SOU 2020:18 har det vært en mer positiv tendens de siste tre årene. På 56 prosent av konkurransene om «baskontrakter» var det tre anbydere. Men fortsatt er markedet ekstremt konsentrert. Av de 34 «baskontraktene» som drives per i dag har Infranord og Strukton til sammen 28 (eller 82 prosent).

¹⁵ SOU 2015:110 «En annan tågodning – bortom järnvägsknuten», bilag 11

Tankesmien Agenda laget i 2018 et notat om tilbud på drift og vedlikehold av jernbane, i hovedsak basert på erfaringene fra Sverige.¹⁶ Deres konklusjon er den samme som TECOs: «Vi konkluderer i dette notatet med at drift og vedlikehold av jernbaneinfrastruktur ikke er egnet for konkurranseutsetting.»

Når oppsplitting og konkurranse ikke har gitt ønskede resultater i svensk jernbaneinfrastruktur, kommer det delvis av at det er krevende å organisere et marked med tilhørende forutsetninger innen dette feltet, som følge av unike kjennetegn ved jernbanedrift- og vedlikehold: omfanget av vedlikehold vil påvirke behovet for større investeringer over tid, jo mer vedlikehold, jo mindre behov for større oppgraderinger. Men for entreprenørene vil et omfattende vedlikehold være kostbart å gjennomføre, samtidig som gevinstene tilfaller neste kontraktsperiode. Dessuten innebærer en omfattende kapasitetsbruk av jernbanen forstyrrelser i tilgangen til infrastrukturen, som medfører ekstra store planleggings- og samarbeidsbehov. Markedet kjennetegnes fort av høye transaksjonskostnader, høye etableringskostnader, og få aktører som skaper avhengighet og svekker den frie konkurransen, og dermed sannsynligheten for mulige gevinster.

Agenda peker videre på at virksomheter sjelden eller aldri outsourcer sine kjernevirksomheter. Og drift og vedlikehold av banenettet er jo nettopp Bane NORs kjernevirksomhet.

Den betydelige misnøyen med jernbanen i Sverige var noe av bakgrunnen for at regjeringen Löfven i sin tiltredelseserklæring i 2014 sa:

”Föra in Infranord som en underhållsdivision i Trafikverket så att detta verk kan utföra Järnvägsunderhåll i egen regi”.

”Upphöra med upphandlingar av Järnvägsunderhåll från Trafikverket som berör den dagliga driften.”

”Låta befintliga kontrakt med privata underhållsentreprenörer som har basentreprenader löpa ut sin nuvarande kontraktstid, för att därefter Trafikverket själv utför Järnvägsunderhåll.”

Men først i 2018 satte den svenske regjeringa ned en enmannsutredning med oppdrag å finne ut hvordan dette skulle gjøres. Utreder var den pensjonerte LO-

¹⁶ Agendas utgangspunkt er at konkurranse kan være bra, men at «konkurranse kan ikke være et mål i seg selv: i slike tilfeller innføres konkurranse av ideologiske, framfor pragmatiske grunner.» Problemet med en slik argumentasjon er at man ikke blir i stand til å argumentere mot privatisering hvis noen regner ut at det lønner seg. Vi går ikke nærmere inn i denne diskusjonen her.

toppen Erland Olauson. Etter flere tilleggsoppdrag og utsettelse av Olauson sin utredning i april 2020.¹⁷

Utredningen konkluderer med at ”konkurrensetsatsningen av jernvagsunderhallet har inte lett till den effektivisering och innovation i underhallsverksamheten som var forhoopningen”. Men han hevder videre at ”min bedomning ar dock att detta inte ar nagot som automatiskt blir battre genom att verksamheten aterforstatligas och drivs i egen regi.”

Utredningen er kritisk mot organisering og praksis av jernbanevedlikeholdet.

Allt for stor del av resurserna gar till att atgarda fel i anlaggnngen istallet for till forebyggande underhall for att undvika fel och darpa foljande trafikstorningar. Produktivitetsutvecklingen i jernvagsunderhallet ar svag i forhold til naringslivet i ovrigt. Det ar visserligen svart att mata produktiviteten i underhallsverksamhet men den allmanna oppfattningen, som jag delar, ar att den ar lag.

Olauson kritiserer ogsa ”Trafikverkets ensidiga inriktning att inte utfora ngon operativ verksamhet i egen regi.”

Han papeker at markedskonsentrasjonen i markedet for vedlikehold av jernbanen er hoy. Videre er incitamentene i kontraktene som brukes av den svenske transportetaten ikke er slik at de tilstrekkelig stimulerer forebyggende vedlikehold, utvikling og innovasjon nar det gjelder arbeidsmetoder og teknologi.

Han foreslar likevel bare en mellomlosning: Tre omrader for drift og vedlikehold som i dag er utkontraktert til Infranord fores tilbake i egenregi. Det opprettes dessuten en maskinpool som skal kjope inn og deretter leie maskinparken til private entreprenorer for a redusere etableringskostnader og dermed bedre konkurransen om resten. Begrunnelsen for forslaget er det vil gjore Trafikverket til en bedre bestiller samtidig som man opprettholder konkurransen.

Utredningen ble moett med betydelig skuffelse i den svenske fagbevegelsen. Hovedtillitsvalgt for LO-forbundet SEKO i Infranord, Hakan Englund, sier det slik_

Utredaren Erland Olauson ser inte att det ar avregleringen som skapat det svarigheter vi har idag. Underhallet har blivit tre ganger sa dyrt, men

17

<https://www.regeringen.se/496991/contentassets/5c9ce7d4fb9e40afb155b9ed249bb5f5/fratidens-jarnvagsunderhall-sou-202018>

RAPPORT 3:2021

effektiviteten har inte alls ökat i samma utsträckning. Orsaken är att det är olämpligt att låta marknaden styra underhållet,

Englund er dypt kritisk til utredningen, han mener den er full av floskler og at forslagene verken er fugl eller fisk.¹⁸

I vår sammenheng er det likevel interessant at Olauson mener at anbudssystemet som ble innført i 2010 (og som er nesten identisk med den norske regjeringens opplegg for 2021) ikke har innfridd forventningene og at han derfor vil ta deler tilbake i egenregi.

Den svenske riksrevisjonen presenterte seinere, i oktober 2020, rapporten «Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelser»¹⁹. Den var langt mer kritisk enn Olausens. Riksrevisjonens gjennomgang viste at det var kostnadsoverskridelser i 28 av 31 vedlikeholdskontrakter som var inngått i perioden 2007-2019, og at det i gjennomsnitt ble utbetalt 74 prosent mer enn avtalt i kontraktene. Overskridelsene var større innenfor jernbanesektoren enn i noen andre deler av svensk transportsektor. For vintervedlikehold var overskridelsene i gjennomsnitt på 91 prosent.

I rapporten pekes det på at overskridelsene er større når samme entreprenør har ansvar for to påfølgende kontraktperioder, når det ikke er samme person som har ansvar for kontraktinngåelse og oppfølging underveis, og når kontrakter splittes på flere entreprenører. Det var også betydelig forskjell i graden av overskridelser mellom distrikter.

Riksrevisjonen mener videre at overskridelsene henger sammen med at det ikke finnes et tilfredsstillende anleggsregister som gir et samlet bilde av tilstanden på infrastrukturen. Kontroller og besiktigelser brukes ikke til å lage prognoser for slitasje og vedlikeholdsbehov. Det avtalte innholdet i en kontrakt blir ikke brukt til å spesifisere og forbedre kjøpene i den neste, og det ble påvist feilkontering i alle kontrakter.

¹⁸ <http://sparfel.se/2020/05/05/hakan-englund-olauson-ser-inte-att-det-ar-avreglingen-som-skapat-problemen/>

¹⁹ RIR 2020:17

4.1. Har Bane NOR lært av den mislykkede privatiseringen i Sverige?

Det er mange åpenbare grunner til at konkurranseutsettingen av DV har vært mislykket i Sverige. Riksrevisjonen har pekt på noen. Jernbanestrekningene i både Sverige og Norge er preget av et stort vedlikeholdsetterlep. I Norge har Bane NOR anslått at etterslepet tilsvarer rundt 40 milliarder kroner. Når kommersielle aktører, som har profittmaksimering for sine eiere som hovedoppgave, skal ha ansvar for forebyggende og løpende korrektivt vedlikehold, ligger alt til rette for at man konsentrerer seg om det som gir høyest inntjening.

I rapporten fra den svenske Riksrevisjonen finner vi blant annet denne konklusjonen, gjengitt i det innledende sammendraget:

De it-systemene som Trafikverket anvender oppfyller ikke de krav som kan stilles til et effektivt anleggsregister. Det mangler et system som kan gi et aggregert bilde av tilstanden i anlegget, inklusive historisk tilstand og antatt framtidig tilstand. Resultatet av besiktigelser anvendes ikke til å prognostisere nedbrytningstakten og analysere det framtidige vedlikeholdsbehovet. Det mangler sågar en systematisk innrapportering av hva Trafikverket har kjøpt i en kontrakt, slik at kjøpte mengder kan kobles med kostnadene på et tilstrekkelig detaljert nivå. Det forekommer feilkontering av kostnader i ulik utstrekning i samtlige vedlikeholdsdistrikter og kontrakter.

Vi har spurt ledelsen i Bane NOR om man er sikre på at en tilsvarende kritikk ikke vil ramme dem. V. Aarnes svarte:

Det korte svaret er Ja. Bane Nor har over 20 år bygd opp et infrastrukturregister, Banedata, hvor alle objekter i infrastrukturen er registrert med hvor de er, hvilken type de er av, når de ble installert, reparert, osv. Et nytt «asset management»-system innføres nå, hvor både vi og leverandørene vil ha løpende digital tilgang til dataene. Vi mener at vi har gode forutsetninger for å følge opp og prissette vedlikeholdet. Våre egne spesialister vil være ansvarlige for overvåking og oppfølging, og de vil være i tett samarbeid med leverandørene. Dette er nærmere beskrevet i det materialet som er lagt ut på leverandørsidene på banenor.no. Bane Nor har lang erfaring med å inngå kontrakter, og utformingene er bygd på Norsk standard (NS). Kontraktenes regler for hvordan uenigheter skal løses er de samme som i NS. Dette mener vi er godt ivaretatt.

Direktør for anskaffelser i Bane NOR, Cathrine Loennecken, hadde en litt annen tilnærming:

Bane Nor har svært lang erfaring med entrepriser på anleggsprosjekter, og vi har også bygd på omfattende erfaringer fra prosjektentrepriser både offshore og onshore. Mye av dette er også tatt inn i Norsk standard for kontraktsutforming. *Men når det*

RAPPORT 3:2021

gjelder utsetting av drift og vedlikehold finnes det omtrent ingen standardkontrakter, og det har vært svært lite å hente fra andre erfaringer. Det finnes kort og godt ingen som har Svaret på hvordan dette skal gjøres. Og det store vedlikeholdsetterslepet på jernbanen gjør dette enda mer utfordrende.

Den kommende konkurranseutsettingen kommer derfor til å bli en kontinuerlig læringsprosess, og DV-kontrakten må være mer fleksibel enn de kontraktene vi har vært vant med i Bane Nor. Det blir nødvendig med et tettere samarbeid med leverandøren, og vi kommer til å trenge tiden fram til oktober 2022, som er tidspunktet en leverandør skal overta ansvaret.

I utgangspunktet var drift og vedlikehold en del av Bane Nor, så ble Spordrift skilt ut som et datterselskap, og nå er det et eget selskap under Samferdselsdepartementet. I starten var arbeidsomfanget innenfor ulike områder for dårlig definert. Utviklingen har i stor grad handlet om å skrive ned og formalisere den kunnskapen og de oppgavene som har vært, og omgjøre dette til kravspesifikasjoner for leverandøren.

I arbeidet med rapporten har vi spurt Bane NOR om det er foretatt risikoanalyser i forhold til outsourcing av ansvaret for sikkerhet, signalanlegg og skinnegang. Svaret fra direktørene er ja, men at offentligheten ikke vil få tilgang på disse.

I dag er det banesjefen for en strekning som har det øverste sikkerhetsansvaret. Han har ansvaret for når et spor er klart for drift og når det må stenges. På vårt spørsmål om hvordan dette vil være i en modell hvor driftsansvaret er satt ut til en ekstern leverandør, svarte direktør Vibeke Aarnes:

Banesjefen vil fortsatt ha ansvaret, men (som i dag) vil den praktiske oppfølgingen være delegert, og i den nye modellen vil man måtte delegere til leverandørene. Bane NOR vil hele tiden ha en døgnvakt som kan konsulteres.

Hvordan oppfatter Spordrift at ansvaret for sikkerhet skal organiseres når drift og vedlikehold utskilles? I svar til oss sier selskapet:

Spordrift har ansvar for sikkerheten som entreprenør på lik linje med øvrige entreprenører. Spordrift ble nylig ISO-sertifisert iht ISO 9001 og 3834-2, og har etablert egne styringssystemer for håndtering av sikkerhet. Som andre leverandører til Bane NOR er det en rekke sikkerhetsbestemmelser som vi også i fortsettelsen skal forholde oss til. Disse er nå lagt til områder som er åpne for alle leverandører og Spordrift har etablert nødvendig styring av sikkerhet som supplerer disse rammene og som svarer ut andre eksterne krav og regelverk. Spordrift vil sertifisere seg i forhold til flere ISO standarder ilt de neste par årene.

Ved eventuelle uhell/ulykker vil det av ulike grunner ofte være ønskelig å plassere ansvar. Hvordan blir slikt ansvar plassert i en modell hvor en rekke ulike selskaper har ansvaret for ulike deler av anlegg/vedlikehold/drift?

Det vil være ett selskap som har ansvaret for kontrakten. Ved bruk av eventuelle underleverandører vil hovedansvaret for uønskede hendelser/ulykker fremdeles

RAPPORT 3:2021

påhvile ansvarlig kontraktshaver. Hendelser vil være fulgt opp med rotårsaksanalyser og forbedringstiltak, og ansvaret for gjennomføring av disse vil bli lagt på det nivå/selskap som har kapabilitet til å gjennomføre tiltaket. Kontraktshaver vil påse at dette gjennomføres.

Et gjennomgående trekk ved den pågående konkurranseutsettingen er at Bane NOR prøver å møte usikkerheten og konfliktene som oppsplittingen vil føre til ved å sikre seg mest mulig kontroll og styring med leverandørene. Eksempler på dette er:

- En egen bestillerorganisasjon i Bane NOR skal følge opp og rettlede leverandørene. På vårt spørsmål om hvor mange mennesker som skal være i denne organisasjonen, hvor mange som skal følge opp leverandørene, om den må tilføres ny kompetanse som Bane NOR ikke har i dag, og om man vil sitte igjen med nok kompetanse innenfor fagområder som signal, el- og skinnegang, svarer Vibeke Aarnes:

Fra oktober 2020 gjennomførte vi en større organisasjonsendring i Bane Nor, og bestillerorganisasjonen er nå på plass. Ansvaret vil ligge hos banesjefene, som får ansvar for å følge opp kontraktene. Det vil nok bli nødvendig å utvide bestillerorganisasjonen med noen kontraktsrådgivere, men banesjefene vil i hovedsak benytte seg av de ressursene vi i dag har i Bane Nor. Vi har øvd oss i halvannet år med Spordrift, hvor vi har lært å bruke kompetansen mer på tvers i vår organisasjon.

- Bane NOR vil selv stille nødvendige maskiner til disposisjon, dersom leverandørene ønsker å leie. I den anledning stilte vi følgende spørsmål til ledelsen i Bane NOR: Hvordan skal behovet for vedlikehold av de utleide maskinene håndteres? Hvem har ansvaret/regningen, dersom maskiner underveis bryter sammen/må skrotes? Vil Bane Nor beholde sine maskiner, dersom leverandøren velger å bruke egne? Hva vil vedlikehold /tilsyn med maskiner som ikke er i bruk koste?

Maskinene vil bli stilt til disposisjon på forretningsmessige vilkår, og de vil bli leid ut for lengre tid. I praksis er dette ofte store maskiner, som ikke så mange har. Men skulle leverandøren ønske å bruke egne maskiner, er det mulig for oss å selge ut våre. Dette er det et marked for, og det har ingen hensikt at vi skal sitte med maskiner som ikke er i bruk over lengre tid.

- Leverandørene skal hente ut deler fra Bane NORs sentrale delelager, og det er Bane NORs ansvar å sørge for at nødvendige deler er tilgjengelige på riktig tid og sted. Vi spurte om: Hvem bærer ansvaret dersom deler mangler eller ikke kommer frem til skade-/reparasjonsstedet i tide? Hvor stor organisasjon må Bane Nor ha i tilknytning til lageret? Hvor stor lagerorganisasjon trenges

RAPPORT 3:2021

hos leverandøren? Vil summen av disse være større enn det som er dagens situasjon?

Vibeke Aarnes svarte:

Effektivisering av lagerholdet er helt nødvendig, og det arbeider vi nå mye med. Her har vi lenge hatt et stort forbedringspotensial på dette området. Vi har stor tro på at en opprydding her, med et sentralt lager, digitalisert oversikt og styring, mv., vil sikre at vi til enhver tid har de delene som trengs, og at vi kan få de ut til riktig sted til riktig tid. Her er det ingen motsetninger mellom leverandøren og Bane Nors interesser.

Summen av dette er at Bane NOR påtar seg en svært stor del av ansvaret for drift og vedlikehold også etter at en ekstern leverandør har overtatt «ansvaret». Leverandørene avlastes for risiko, og det bygges «doble organisasjoner». Det har ikke vært mulig å få svar på hvor mye dette vil koste Bane NOR - ut over det de betaler leverandørene. Vi har spurt om hvordan man har tenkt å måle den økonomiske effekten av konkurranseutsettingen, og hvilke referansepunkter man vil benytte. Vibeke Aarnes svarte:

I forberedelsene til k-utsettingen har vi bygd opp referanseregnskaper, basert på erfaringer fra de seneste 5-6 årene. Med dette vil vi ha et grunnlag for å dokumentere hvor mye penger vi vil spare på innføringen av anbudsmodellen. Vi regner med at politikerne vil etterspørre tall for dette.

Den valgte modellen snevrer altså inn områdene det kan konkurreres på, og det førte til at en av deltagerne på Bane NORs leverandørkonferanse i november 2020, stilte følgende spørsmål:

Hvor ser Bane NOR for seg at de som konkurrerer innenfor drift og vedlikehold virkelig kan differensiere/påvirke/drive i forhold til dagens modell og fremtidig modell, slik at dette ikke blir en ren konkurranse i forhold til «hvem tilbyr lavest pris og hvem er villig til å ta størst risiko?»

Bane NORs svar var at «det vil følge av det endelige konkurransegrunnlaget». I arbeidet med rapporten har vi spurt Bane NOR om hvordan man vil sørge for at det blir reell konkurranse mellom leverandører, og hva det vil si at man ønsker å «utvikle leverandørmarkedet»?

Direktør C. Loennecken svarte:

I forberedelsene til konkurranseutsettingen har vi hatt god dialog med 9-10 aktuelle leverandører, og vårt inntrykk er at interessen er stor. For noen kan det være aktuelt å gi tilbud på deler av DV-kontrakten, og andre kan ha vært med for å lære i forhold til framtidige utlysinger på andre strekninger. Vi håper å kunne bidra til at det i alle fall er tre-fire sterke, norske jernbaneentreprenører som har kompetanse til å ta på seg både fornyelses- og DV-opdrag. Skulle vi ende opp med at Spordrift er den eneste som vinner DV-kontrakter i de kommende utlysingene, har vi mislyktes i forhold til det oppdraget vi har fått fra politikerne.

RAPPORT 3:2021

I forlengelsen av dette spurte vi om hva som har vært de vanskeligste problemene å løse i «øvingsperioden» der Spordrift har vært skilt ut som eget selskap fra Bane NOR.

Direktør C. Loennecken svarte:

Bane Nor har svært lang erfaring med entrepriser på anleggsprosjekter, og vi har også bygd på omfattende erfaringer fra prosjektentrepriser både offshore og onshore. Mye av dette er også tatt inn i Norsk standard for kontraktsutforming. Men når det gjelder utsetting av drift og vedlikehold finnes det omtrent ingen standardkontrakter, og det har vært svært lite å hente fra andre erfaringer. Vi har hentet noe fra Nederland og Sverige. Men det finnes kort og godt ingen som har Svaret på hvordan dette skal gjøres. DV er f.eks. utsatt for mange flere eksterne utfordringer som ingen kan forutse, f.eks. værforhold, ras og ulykker. Og det store vedlikeholdsetterslepet på jernbanen gjør dette enda mer utfordrende. På andre områder, f.eks. generisk vedlikehold, kan det være enklere å finne løsninger.

Den kommende konkurranseutsettingen kommer derfor til å bli en kontinuerlig læringsprosess, og DV-kontrakten må være mer fleksibel enn de kontraktene vi har vært vant med i Bane Nor. Det blir nødvendig med et tettere samarbeid med leverandøren, og vi kommer til å trenge tiden fram til oktober 2022, som er tidspunktet en leverandør skal overta ansvaret.

I utgangspunktet var drift og vedlikehold en del av Bane Nor, så ble Spordrift skilt ut som et datterselskap, og nå er det et eget selskap under Samferdsels-departementet. I starten var arbeidsomfanget innenfor ulike områder for dårlig definert. Utviklingen har i stor grad handlet om å skrive ned og formalisere den kunnskapen og de oppgavene som finnes i de ansattes hoder, og omgjøre dette til kravspesifikasjoner for leverandøren.

En av konklusjonene fra den svenske Riksrevisjonen var at overskridelsene var større når DV-kontraktene var delt på flere leverandører. Det ser ikke ut til at Bane NOR har tenkt å lære av det. V. Aarnes sier til oss:

Bane Nor vil forholde seg til en leverandør, på samme måte som vi gjør i kontraktene vi har i dag. Men det er godt mulig at flere selskaper går sammen om en kontrakt, og at de vil levere ulike deler av den. For oss er det greit.

I forlengelsen av dette spurte vi:

Dersom flere leverandører går sammen om et tilbud, vil «gruppen» bli å anse som en leverandør, eller vil det måtte være ett selskap som er hovedleverandør og de samarbeidende være å anse som underleverandører, og hvor mange underleverandører tillates det at en leverandør kan ha?

Direktør C. Loennecken svarte:

De vil bli å anse som ett entreprenørfellesskap. Men et entreprenørfellesskap vil også kunne hente inn underleverandører.

RAPPORT 3:2021

Vi legger til grunn bestemmelsene i Lov om offentlige anskaffelser, som åpner for at det kan være inntil to ledd under hovedleverandøren. Forsøk med å begrense det til kun ett ledd, f.eks. i Oslo kommune, har vist seg lite hensiktsmessig.

Spordrift ønsket ikke å svare på spørsmål om sine planer. Vi spurte om selskapet vil levere et eget anbud for all DV i Pakke Sør, eller om de vil samarbeide med andre selskaper om deler av oppgavene. Svaret var at dette var «*konkurransesensitiv informasjon*» som de ikke ønsket å kommentere.

5. Konsekvenser for de ansatte

5. 1. Virksomhetsoverdragelse?

I forberedelsene til konkurranseutsettingen av DV-kontrakten i pakke Sør var det lenge et åpent spørsmål om Arbeidsmiljølovens regler for virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse. I det foreløpige konkurransegrunnlaget, som ble lagt ut i begynnelsen av februar 2021, ble det fra Bane NOR opplyst at leverandørene må basere seg på at dette er en virksomhetsoverdragelse. I praksis betyr det at en ny leverandør er forpliktet til å tilby arbeidstakerne, som i dag er i Spordrift og Bane NOR og som jobber innenfor pakke Sør-området, jobb hos den som vinner anbudet. De som takker ja til å bli med over til ny arbeidsgiver har også rett til å opprettholde samme lønns- og arbeidsvilkår som hos tidligere arbeidsgiver, men bare ut inneværende tariffperiode. Når tariffperioden er utløpt skal det forhandles ny avtale, og da står partene fritt til å avtale nye betingelser.

Jernbaneforbundets tillitsvalgte i Bane NOR har i lengre tid etterlyst en avklaring på spørsmålet om virksomhetsoverdragelse. Vi spurte ledelsen om hvorfor det hadde tatt så lang tid å få en avklaring på dette. Direktør C. Loennecken svarte:

For Bane Nor har spørsmålet vært om dette skal stilles som krav i konkurransegrunnlaget fra vår side, eller om en avklaring skal overlates til Spordrift og det selskapet som eventuelt overtar deres oppgaver. I forhold til de betingelser som AML stiller, er det liten tvil om at dette vil være en virksomhetsoverdragelse. Og det er ikke nødvendigvis rimelig at vi som «tredjepart» skal avgjøre dette. I det foreløpige konkurransegrunnlaget er likevel leverandørene gjort oppmerksom på at det vil bli stilt krav om at det er snakk om en virksomhetsoverdragelse.

Spordrift AS er i dag medlem av arbeidsgiverforeningen Spekter. Det er foreløpig ikke inngått tariffavtale mellom Spordrift og organisasjonene. Vi stilte derfor Spordrift spørsmålet om årsaken til dette? «Er lønnsnivået i Spordrift etter dagens avtale (den som er arvet fra Bane Nor) høyere eller lavere enn hos konkurrentene?»

Selskapet svarte:

Partene er i forhandlinger. For Spordrift er vi opptatt av å være konkurransedyktige og attraktiv arbeidsgiver også på lønn. Det legger vi til grunn i forhandlingene.

Spordrift AS vil etter hvert bli plassert i Kategori 1 i Statens eierkategorisering, og man må derfor regne med at selskapet blir solgt hvis det finnes kjøpere. Da er det opp til den nye eieren å velge arbeidsgiverorganisasjon, noe som kan tvinge de ansatte over på en annen avtale.

Tre av de aktuelle deltakerne i anbudskonkurransen, NRC/VR Track, AF gruppen og Veidekke er alle medlemmer av NHO. Dersom en av dem vinner, kan det bety at de

vil kreve at de ansatte overføres til avtaler der NHO/ Byggenæringens landsforening er part.

5.2. Fra egne ansatte til innleie?

Erfaringene fra Sverige er at eksterne leverandører i mye større utstrekning baserer seg på innleide arbeidstakere, og at lønnsbetingelsene for disse ikke er like gode. I praksis har det kun vært tre infrastrukturselskaper som har organisasjon og kompetanse til å levere anbud på komplette DV-kontrakter. Det er det svenske, statseide Infranord AB (tilsvarende norske Spordrift), det tidligere finske VR Track som i 2019 ble kjøpt av den norske NRC gruppen, og det private, nederlandske Strukton.²⁰ Alle disse tre har i dag DV-kontrakter i Sverige. I en oversikt fra det svenske fagforbundet SEKO ble det lagt fram anslag for hvor stor andel innleide det var innenfor jernbaneyrkene (Banetekniker, EI-tekniker, Signaltkniker og Teletekniker, såkalte BEST-yrker). Totalt anslår man at det var ca 3 600 BEST-arbeidere på svensk jernbane i 2016, hvorav rundt halvparten var i de tre store og den andre halvparten i ca 150 småselskaper. Der kom det fram følgende (2016-tall):

- I Infranord AB var det 15% innleide (økt fra 1,5% i 2012), av totalt 1 100 BEST-arbeidere.
- I Strukton var det 37% innleide, av totalt 485 BEST-arbeidere.
- I VR Track var det 45% innleide, av totalt 175 BEST-arbeidere.
- Av om lag 1800 ansatte i 150 småselskaper var ca 50% innleid.

SEKO-tillitsvalgt Håkan Englund opplyser til oss at bedriftene i økende grad leier inn øst-europeiske arbeidere, for å holde lønnsnivået nede.

Det er all grunn til å tro at både Infranord, Strukton og NRCgruppen/VR Track vil være blant anbyderne på de norske DV-kontraktene.

²⁰ Strukton het i utgangspunktet Banprodukt og var baneservicedelen av Stockholms t-baneselskap. Det ble i 2002 kjøpt opp av det nederlandske Strukton Rail. Struktons første forsøk i Norge mislyktes, men i fjor kjøpte Strukton seg opp til 70 prosent i norske JPL Rail med sikte på det norske markedet: «Strukton plans to build further on existing activities and contracts and pursue new opportunities in the Nordic. The company foresees continuous growth in the Norwegian market”.

5.3. Kontroll av ansattes lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører

Også Bane NOR har brukt leverandører på utbyggingsprosjekter som har benyttet innleid arbeidskraft. I arbeidet med denne rapporten spurte vi ledelsen i Bane NOR om leverandørene av DV-kontrakter kan leie inn mannskaper fra bemanningsselskaper og om de kan leie inn enkeltmanns-foretak?

C. Loennecken svarte:

I forhold til en kontrakt for DV på jernbanen er bruk av bemanningsselskaper lite aktuelt. Her kreves det fagarbeidere med jernbanefaglig kompetanse og norske godkjenninger, og oss bekjent finnes det ikke bemanningsselskaper som har medarbeidere med dette. I kontraktene må entreprenørene i tillegg bekrefte at de har den nødvendige kompetansen, selv om dette ikke må skje på individnivå.

Vi ønsker heller ikke at leverandørene skal basere seg på bruk av innleide enkeltmannsforetak, men det er ingen bestemmelser i kontraktene som forbyr dette.

I Sverige har det økende innslaget av utenlandske arbeidstakere i infrastruktur-selskapene ført til at man har gått over til engelsk som arbeidsspråk. Ledelsen i Bane NOR avviser overfor oss at det er aktuelt i Norge.

I Lov om offentlige anskaffelser heter det at arbeidstakere i offentlige kontrakter skal ha *«lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende forskrifter om allmenngjorte tariffavtaler eller landsomfattende tariffavtaler for de aktuelle bransjene»*? Vi spurte ledelsen om alle tariffavtalens lønnelementer vil bli lagt til grunn, eller bare minstesatsene? Og om hvordan skal dette kontrolleres?

Direktør Loennecken svarte:

Det gjennomføres kontroller av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandørene, men detaljene rundt dette har jeg ikke oversikt over, så det må tas med de som arbeider med dette. Vi har i det siste styrket vårt kontrollarbeid på dette området, bl.a. i samarbeid med Skatteetaten.

Direktoratet for økonomistyring, DFØ, har utarbeidet en veileder om hva som skal kontrolleres av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Der heter det blant annet:

«Hva skal kontrolleres?»

For områder som er dekket av landsomfattende tariffavtale, skal oppdragsgiver kontrollere:

- bestemmelser om minste arbeidstid
- lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg

RAPPORT 3:2021

- dekning av utgifter til reise, kost og losji, den grad tariffavtalen har slike «bestemmelser

Arbeidsmiljøloven krever at det skal inngås en skriftlig arbeidsavtale i alle arbeidsforhold. Gjennom innsyn i arbeidsavtalene får du som oppdragsgiver informasjon om hvilke lønns- og arbeidsvilkår den enkelte arbeidstaker som har utført arbeid på kontrakten, har. Du skal som oppdragsgiver ikke kontrollere at arbeidsavtalene oppfyller kravene i arbeidsmiljøloven, men hvis det mangler relevante opplysninger om arbeidsvilkårene, kan du be leverandøren om å dokumentere de opplysningene som mangler. I tillegg kan du gjøre leverandøren oppmerksom på at arbeidsavtalen ikke tilfredsstillers lovens krav og eventuelt melde fra om forholdet til Arbeidstilsynet.

Kontroll av lønn

Du må kontrollere innhentede lønsslipper opp mot arbeidsavtalen og den allmenngjøringsforskriften eller landsomfattende tariffavtalen som leverandøren baserer sine lønns- og arbeidsvilkår på.

For å sikre korrekt grunnlag for kontrollen bør du sjekke at virkeområdet for den tariffavtalen som leverandøren har oppgitt, er dekkende for kontraktsarbeidet.

Lønsslipp

Arbeidsmiljøloven krever at arbeidstakeren skal ha en skriftlig oppgave som viser:

- beregningsmåten for lønnen
- beregningsgrunnlaget for feriepenger
- hvilke trekk som eventuelt er foretatt

Dette gir deg mulighet til å kontrollere om arbeidstakerens lønn tilfredsstillers kravene til lønns- og arbeidsvilkår.

Det kan være lurt å involvere HR-avdelingen eller lønns- og personalavdelingen i din virksomhet ved innhenting og tolkning av dokumentasjon som for eksempel arbeidsavtaler, lønsslipper og timeregistreringer. I mange tilfeller kan disse også bistå med hjelp i eventuelle arbeidsrettslige tolkninger.

Kontroll av arbeidstid

Arbeidsmiljøloven krever at det skal foreligge en oversikt som viser hvor mye den enkelte arbeidstaker har arbeidet. Denne oversikten er godt egnet for å vurdere om det er samsvar mellom timelistene og timer på lønsslippene, og du bør derfor sørge for å innhente denne fra leverandøren og eventuelle underleverandører.

Dersom det er gjort unntak fra arbeidsmiljølovens hovedregler om arbeidstid hos leverandøren, bør du be om at den skriftlige avtalen om unntaket fremlegges».

For fagforeningene bør det bli en sentral oppgave å følge opp, og få dokumentert, at Bane NOR faktisk gjennomfører kontroller i tråd med de retningslinjene som her er gjengitt.

5.4. Lærlinger

Det er allment anerkjent at det skjer en forgubbing innenfor jernbaneyrkene, og at det er vanskelig å rekruttere ungdom til å utdanne seg til fagarbeidere. Et anbudssystem, med usikkerhet knyttet til stadige skifter av arbeidsgiver, gjør ikke dette lettere. En konsekvens er at det i medhold av lov om offentlige kontrakter er vedtatt en egen Lærlingeforskrift. Der heter det:

Lærlingeforskriftens § 6. Plikt til å stille krav om bruk av lærlinger

Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten.

Plikten gjelder når kontraktens hovedelement omfatter arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev.

Plikten gjelder ikke når kravet må anses som uforholdsmessig etter kontraktens innhold, omfanget av arbeidet der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev eller andre forhold.

Oppdragsgiver skal i kontrakten forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever kravene som er stilt etter første ledd. Sanksjonen skal være egnet til å påvirke leverandøren eller underleverandøren til å oppfylle vilkårene.

Vi har spurt Bane NOR om hvor mange lærlinger leverandørene pålegges å ha? Og om det skal være lærlinger innenfor alle fagområder som kontrakten omfatter?

Direktør C. Loennecken svarte:

I vårt regelverk for Bane Nors samfunnsansvar er det et krav om at minimum 7 prosent av leverandørens arbeidstokk innenfor ulike fagfelt skal være lærlinger. I praksis har det vist seg vanskelig å rekruttere nok lærlinger til jernbanefagene, og bestemmelsen om at lærlinger ikke kan permitteres har skapt problemer for leverandører som i perioder har store svingninger i produksjon og leveranser. Her vil en kontrakt for DV ha klare fortrinn, fordi dette jo er et arbeid som vil pågå kontinuerlig. Vi ønsker derfor å samarbeide med leverandørene om en god politikk for å utvikle kompetansen innenfor jernbanefagene. Det er også mangel på lærlinger i (noen av) fagene.

En forutsetning for at kravet om lærlinger skal imøtekommes er at leverandøren bruker norsk arbeidskraft.

5. Oppsummering

Hovedkonklusjonene i vår rapport er følgende:

- Sverige har siden 2000 gjennomført konkurranseutsetting av drift og vedlikehold av jernbanenettet. Erfaringene derfra er entydig negative. Utgiftene til DV er blitt vesentlig høyere. Det er betydelige sprekker i de aller fleste kontrakter. Finner det noen grunn til at Bane NOR mener de skal kunne omgå disse problemene.

Hovedargumentet til Bane NOR er at de har lært av Sverige, at de har bedre datagrunnlag, at de øver seg i den nåværende perioden der Spordrift er utskilt som eget selskap og utfører DV på oppdrag fra Bane NOR. Bane NOR viser dessuten til at de ønsker et godt samarbeid med entreprenørene for å sikre en god norsk jernbane og vil f.eks. utarbeide kontrakter der bonuser for høy «oppetid» er sentralt.

Ikke noe av dette løser imidlertid de grunnleggende problemene med bestiller-utfører organisering, nemlig at partene har ulike interesser og at systemet derfor har en innebygd konflikt. Det løser heller ikke de særegne problemene med kontraktstyring av drift og vedlikehold.

Bane NOR er åpenbart klar over problemene og prøver å sikre seg på to måter. For det første lover de ingen innsparinger, i alle fall ikke på kort sikt. Et gjennomgående trekk ved den pågående konkurranseutsettingen er ellers at Bane NOR prøver å møte usikkerheten og konfliktene som oppsplittingen vil føre til ved å sikre seg mest mulig kontroll og styring med leverandørene. Eksempler på dette er oppretting av egen bestillerorganisasjon i Bane NOR som skal følge opp og rettlede leverandørene, at Bane NOR vil stille nødvendige maskiner til disposisjon, dersom leverandørene ønsker å leie og at man etablerer og drifter reservedelslagre. Kort sagt betyr dette at Bane NOR tar på seg ansvaret og risikoen, mens entreprenørene skjermes. Dette betyr omfattende dobbeltorganisering og høyere kostnader.

- Bane NOR er ikke bekymret for deltakelsen i anbudskonkurransen. Det opplyses at ni til ti aktører har vært seriøst interessert i utlysingsprosessen til nå. Navnene er hemmelige, men vi antar at de norske, statseide Spordrift og Baneservice er aktuelle, sammen med de tre store operatørene i Sverige: Infranord, Strukton og NRC/VR Track, i tillegg til noen store norske

entreprenørselskaper som allerede driver som jernbaneentreprenører, f.eks. AF Gruppen og Veidekke.²¹

Bane NOR bekrefter at de vil akseptere søker-grupper, mao at flere selskaper går sammen om anbud. Det åpnes også for underentreprenører i to ledd. Bane NOR mener at innleie neppe er aktuelt. Det er neppe en holdbar konklusjon ettersom de tre svenske sannsynlige deltakerne i stadig større grad benytter innleie fra Øst-Europa på sine svenske kontrakter. Man ønsker ikke enkeltmannsforetak, men det fins ingen garantier mot at det kan benyttes.

Samlet sett kan dette bety svært uoversiktlige selskapskonstruksjoner der det lett kan oppstå ansvarspulverisering og -kontroverser. Alt tyder på at omfattende bruk av underentreprenører og innleie vil tvinge seg fram. På sikt må man regne med at Spordrift vil bli solgt til private.

All erfaring med anbudssystemer og markedsgjøring viser at det gradvis fører til økt press på de ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Jo mer som reguleres i kontraktene for å sikre gode og stabile tjenester fra leverandørene, dess mindre blir det å konkurrere om – bortsett fra lønnskostnadene.

²¹ <http://veidekke.no/kontakt/article55604.ece>