

Yttrande över Transportstyrelsens promemoria Säkerhetshöjande åtgärder vid arbete på väg

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats avge yttrande över rubricerade remiss.

De föreslagna ändringarna i 3 kap. 15 § i Trafikförordningen som redovisas i kapitel 6 Författningsförslag, finner VTI rimliga och väl motiverade. Underlaget som ligger till grund för förslaget är relevant och i huvudsak väl beskrivet. Däremot ställer sig VTI frågande till den konsekvensanalys som görs avseende de föreslagna ändringarna.

VTI vill därför i nedanstående text kommentera ovanstående men även några övriga delar av utredningen som möjligen hade kunnat utvecklas ytterligare och/eller som vi ser som särskilt angelägna att lyfta.

Utredningens avgränsning i urval av olycksdata

Vad gäller de i utredningen angivna avgränsningarna för Transportstyrelsens uppdrag framgår inga sådan avseende typen av vägarbete. Dock tolkas redovisningen av underlag och analys av dessa som att en avgränsning har gjorts till fasta vägarbetsplatser. Intermittenta (exempelvis rengöring av kantstolpar och slätter) och rörliga vägarbeten (exempelvis snöröjning) innebär dock också risker för både trafikanter och de som utför arbete, och kunde tydligare ha berörts i utredningen.

Inget av de sökord som har använts har till exempel någon direkt koppling till vinterväghållning. I en rapport från 2010 studerades just olyckor kopplade till vinterväghållning¹. Undersökningen bygger på vägtrafikolyckor som rapporterats in i olycksdatabasen Strada. Under åren 2003–2009 identifierades 190 olyckor med personskador kopplade till vinterväghållningsfordon. Det angavs dock att det troligtvis sker betydligt fler olyckor men att det är svårt att söka ut dessa specifika olyckor i det statistiska underlaget eftersom det saknas information i olycksbeskrivningarna. I cirka 70 % av de identifierade vinterväghållningsolyckorna var vägarbetare inblandade i olyckan genom att köra på eller bli påkörda. I cirka 22 % av dessa olyckor blev vägarbetarna skadade. En vägarbetare omkom, ytterligare 7 skadades svårt och 34 skadades lindrigt. Även om denna studie har några år på nacken så kan man nog utgå ifrån att olycksriskerna för både trafikanter och för dem som utför denna typ av vägarbete kvarstår.

I utredningen sägs vidare att ”En del olyckstyper är inte väsentliga för vår utsökning och har därför inte tagits med”. De olyckstyper som har exkluderats är framför allt olyckor med enbart gående, cyklister och/eller mopedister. Det finns två nackdelar med detta förfaringssätt, dels underskattas

¹ Eva Liljegren (2010). ”Jag kom ikapp en plogbil”. En studie av trafikolyckor med vinterväghållningsfordon 2003-2009. Trafikverkets publikation 2010:102

olycksrisken för trafikanterna, dels finns risk att även vägarbetarens olycksrisk underskattas eftersom vägarbetare kan drabbas av olyckor av typen fotgängare singel såväl som till exempel kollision cykel – fotgängare.

Olycks- och tillbudsrapportering

Transportstyrelsen konstaterar i utredningen att det är en förhållandevis säker arbetsmiljö vid våra vägarbetsplatser:

”Det har inträffat få allvarliga olyckor bland dem som arbetat på och vid väg under de senaste fem åren (2015–2019): tre personer omkom och ytterligare tre skadades allvarligt” (sid 71).

Antalet omkomna och allvarligt skadade som presenteras i remissen är inte någon exakt uppgift utan snarast en underskattning, vilket beror på svårigheterna att finna olyckor kopplade till vägarbete i Strada. Hur många olyckor som inte har identifierats med hjälp av de valda sökorden och på grund av de avgränsningar som gjorts är svårt att uppskatta. Problemet att hitta data stöds även av en rad olika studier med hjälp av fritextsökningar i Strada (Liljegren, 2011; Liljegren 2012; Liljegren & Szafran-Kozdorój, 2014; Liljegren & Shwan Karem, 2016)².

Man har i utredningen inte undersökt statistik om tillbud och incidenter. Enligt SEKO:s undersökning 2019³ bland medlemmar har andelen som upplevt en eller flera incidenter ökat jämfört med den förra undersökningen 2009. Det refereras till denna studie i ett textavsnitt om arbetsmiljö i Transportstyrelsens rapport, men det nämns inget om resultatet rörande incidenter.

Entreprenörers rapporter över olyckor, tillbud och riskobservationer som redovisas i ett pågående projekt visar att det finns ett stort antal tillbud och riskobservationer som rör risker på grund av för höga hastigheter, ofta i kombination med för korta avstånd till vägarbetaren⁴ Dessutom förekommer det att rapporterna avser trafikanter som medvetet bryter mot trafikanordningarna, vilket även berörs i underlaget men inte i slutsatserna.

Olyckor och allvarliga tillbud ska rapporteras till Arbetsmiljöverket, men rapporterna är inte kodade så att de på ett enkelt sätt kan identifieras som vägarbetsolyckor. En databas för olyckor och tillbud som inträffar vid vägarbeten finns för Trafikverkets vägar⁵ men saknas för kommunala vägar. Den databas som används för Trafikverkets vägar (Synergi) är dock begränsad till sin användning eftersom vägarbetarna själva inte har möjlighet att lämna rapporter direkt i systemet. Ännu så länge verkar det vara underrapportering i detta system. Det finns därför ett stort behov av ett samlat register för de

² Liljegren, E. (2011). ”Plötsligt var det ett vägarbete”. Trafikverket. Publikation 2011:007. Borlänge.

Liljegren, E. (2012). Skyddad för livet? En studie av trafikolyckor vid vägarbeten 2003-2011 med fokus på olyckor med tunga skydd och olyckor med skadade vägarbetare. Trafikverket. Publikation 2012:231. Borlänge.

Liljegren, E., & Szafran-Kozdorój, E. (2014). ”Jag ramlade ner i en grop vid ett vägarbete”. Trafikverket.

Publikation 2014:122. Borlänge.

Liljegren, E., & Shwan Karem, D. (2016). Trafikolyckor vid vägarbeten 2003-2015. Trafikverket Publikation 2016:122. Utgivningsort: Borlänge. 2016

³ SEKO, Med fara för livet – en rapport om vägarbetarens arbetsmiljö. Länk till rapport:

https://www.seko.se/SysSiteAssets/pdf-seko.se/aktuellt---ej-fast/seko_vagarbetsrapport_2019_190619_slutversion.pdf

⁴ Forward, S., Sörensen, G., & Wallhagen, S. (pågående). Samverkan för ökad säkerhet och framkomlighet vid vägarbetsplatser - Nyttiggörande av tillgänglig tillbuds- och olycksstatistik.

⁵ Trafikverket, Rapporteringskrav, avvikelser, tillbud och olycka. TDOK 2016:0035. Version 2.0. 2019-01-01

olyckor och tillbud som inträffar vid vägarbetsplatser. Anledningen till att även tillbud bör ingå i ett sådant register är i enlighet med vad utredningen lyfter fram:

”Dödsolyckorna tydliggör även hur små marginaler som kan avgöra huruvida ett tillbud leder till en riktigt allvarlig olycka eller i bästa fall inte leder till några skador alls” (sid 27).

Risk i förhållande till exponering och populationsstorlek

Att det är betydligt vanligare att trafikanter omkommer i trafikolyckor vid vägarbete än vägarbetare är inget argument för att det är säkert för vägarbetaren, eftersom jämförelsen grundar sig på två radikalt olika stora populationer. Att dödsolyckor i samband med vägarbete utgör en liten andel av alla dödsolyckor är inte samma sak som att det är säkrare för vägarbetare än för trafikanter. Antalet dödsolyckor (eller omkomna) inom de två populationerna måste sättas i relation till hur många som ingår i respektive population och under hur lång tid de exponeras för risk.

Vidare sägs att etablerings- och avetableringsfasen är säkrare än själva den aktiva arbetsfasen av vägarbetet. Påståendet verkar grundas på att det endast för 4 av 77 olyckor, dvs 5%, framgår att de inträffat under etablering/avetablering. Det kan vidare ifrågasättas om klassificering av olyckorna utifrån arbetsfas går att göra med hjälp av Stradadata, eftersom det är ytterst osäkert om denna uppgift alltid framgår.

Utredningen drar slutsatserna att om det inträffar färre allvarliga olyckor inom någon population så är situationer säkrare för den populationen. VTI vill som framgår av ovan invända mot denna typ av tolkningar.

Vägarbetares arbetsmiljö

Trots att Transportstyrelsen enligt uppdraget skall analysera både trafiksäkerhet och arbetsmiljö finns det väldigt lite diskussion kring det sistnämnda. Detta är anmärkningsvärt eftersom man är medveten om problemet:

”Eftersom antalet faktiska olyckor är begränsat bidrar sannolikt oron för att olyckor ska inträffa i hög utsträckning till att arbetsmiljön upplevs vara otrygg” (sid 4).

Av den anledningen är det också oklart varför man exkluderar hot och våld, då detta är en bidragande orsak till både psykiska och fysiska problem som i vissa fall kan bli långvariga. Närmare 4 procent av alla analyserade rapporter insamlade från entreprenörer i ett pågående VTI-projekt avser hot och våld mot vägarbetare, vilket inkluderar allt från verbala angrepp till misshandel, dödshot och påkörda trafikvakter. Visserligen utreds och lagförs sådana brott av rättsvårdande myndigheter (sid 12), men det bör även finnas andra åtgärder som kan införas för att begränsa omfattningen som ligger inom ramen för Transportstyrelsens ansvarsområde.

Ett annat arbetsmiljöproblem som inte tas upp i utredningen är de svåra olyckor som inträffar där endast trafikanter är inblandade. Även om vägarbetare inte skadas fysiskt vid dessa trafikantolyckor så är det nog ingen av vägarbetarna som går opåverkade från en allvarlig olycka där personer dött eller skadats allvarligt, vilket gör dessa olyckor till ett arbetsmiljöproblem.

Regelverket och efterlevnad

Den slutsats som dras i utredningen angående nödvändiga regelverk förefaller främst utgå från att alla trafikanter gör sitt bästa för att efterleva regelverken. Detta är dock inte fallet, vilket också utredningen påpekar på sidan 23.

Av olycksbeskrivningarna är det möjligt att uttyda att skyddet för flaggvakter är svagt. Flaggvakter tycks i viss utsträckning även vara särskilt utsatta för medvetna felhandlingar från trafikanternas sida.

Att som förslag enbart fokusera på ett förtydligande (i kursiv stil) av trafikförordningen med tillägget: ”där vägarbete; bärgningsarbete eller liknande arbete pågår” samt ”förbi en plats för olycka eller sjukdomsfall,” gällande trafikanters skyldighet är inte tillräckligt. VTI har svårt att se att denna ändring får de positiva effekter som nämns i remissen:

”Sammantaget bedömer vi att ändringarna leder till positiva effekter för den transportpolitiska måluppfyllelsen. Ändringarna kan även bidra till steg i riktning mot att nå såväl nollvisionen om trafiksäkerhet som nollvisionen rörande dödsolyckor vid arbetsplatser” (sid 62).

Problemet är dock att många trafikanter inte förstår varför de själva måste begränsa hastigheten trots att skyltning m.m. om hastighetsbegränsningen i sig är tillräcklig. För att komma åt denna grupp som genom sitt beteende på ett tydligt sätt visar att felhandlingen inte beror på misstag och dålig skyltning krävs en rad olika åtgärder.

Upphandling

Upphandling och kontrakt nämns endast en gång i utredningen (sid 38):

”Under utredningen har det från entreprenörer inom väg- och anläggnings-branschen framförts att vissa krav i upphandlingar och kontrakt gör det svårt för entreprenören att vidta åtgärder som skulle kunna ha en säkerhetskänslig effekt och bidra till en bättre arbetsmiljö”

I en pågående VTI-studie⁶ påpekas i intervjuer med olika aktörer att: ”Trafikverket måste förändra i kraven i upphandlingar – krav som gör att det inte blir en säker arbetsplats”. Ett annat citat baserat på samma studie är att: ”Arbetsmiljön i vägmiljön ska inte ingå i den konkurrensutsatta delen i en upphandling. Det ska inte gå att vinna ett avtal på att ge ett lågt pris på arbetsmiljön”. I en tidigare studie (Forward m.fl., 2016)⁷ påpekas vidare att upphandlingarna också borde vara långsiktiga eftersom detta skulle möjliggöra för entreprenörerna att investera i såväl utrustning som arbetskraft. Ett annat förslag från samma rapport är att Trafikverkets trafikingenjör/projektledare i samband med upphandling bör komma in på ett tidigt stadium.

I utredningen saknar VTI motivering till varför upphandling och kontrakt inte har beaktats i de förslag som har getts och skulle önska att översyn görs av formerna för upphandling.

Vägmärken och skyltning

I Vägmärkesförordningen (2 kap. 5 §) framgår att aktivt arbete ska äga rum när vägmärke A20 är uppsatt. Det förekommer dock att det är skyltat med detta vägmärke vid pågående vägarbeten trots att aktivt arbete inte pågår. Respekten för skyltningen vid vägarbeten är betydelsefull, vilket framhålls i rapporten, och den uppnås genom en tydlig och konsekvent skyltning. VTI vill understryka vikten av en restriktiv tolkning av aktivt arbete och därmed användning av vägmärke A20 för att undvika att trafikanternas respekt för skyltningen urholkas.

⁶Forward, S., Sörensen, G., & Wallhagen, S. (pågående). Samverkan för ökad säkerhet och framkomlighet vid vägarbetsplatser - Nyttiggörande av tillgänglig tillbuds- och olycksstatistik.

⁷Forward, S., Hedström, R., Nyberg, J., Sörensen, G., & Bolling, A. (2016). Säkerhet och arbetsmiljö vid väg- och spårarbeten – Implementeringsprocessen av nytt regelverk och dess effekter. VTI Rapport 900, Statens väg och transportforskningsinstitut, Linköping

I detta ärende har generaldirektör Tomas Svensson beslutat. Avdelningschef Anita Ihs har varit föredragande. I handläggningen har också forskarna Per Henriksson, Sonja Forward och Gunilla Sörensen deltagit.

Tomas Svensson
Generaldirektör